

MALİYYƏ ƏKSMƏRKƏZLƏŞMƏSİ

**Yerli özünüidarənin maliyyə-büdcə
fəaliyyəti ilə bağlı
Avropa Şurasının tövsiyələri**

**Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi
Bakı - 2006**

Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi
Maliyyə əksmərkəzləşməsi: yerli özünüidarənin maliyyə-büdcə fəaliyyəti ilə
bağlı Avropa Şurasının tövsiyələri
Bakı; 2006, səh.68

Müəlliflər:

Azər MEHTİYEV
Rövşən AĞAYEV
Samir ƏLİYEV

Redaktor: Uğur BAYRAMOV



Kitab “Bələdiyyələrin maliyyə-büdcə fəaliyyəti və beynəlxalq sənədlər”, “Yerli özünü idarə və maliyyə əks mərkəzləşməsi: beynəlxalq təcrübə” kitablarının nəşri” layihəsi çərçivəsində Açıq Cəmiyyət İnstitutu - Yardım Fondunun maliyyə dəstəyi ilə çap olunub.

Layihənin rəhbəri: Abil BAYRAMOV

Kitabda Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin son illər bələdiyyələrin maliyyə-büdcə fəaliyyətilə əlaqəli üzv ölkələrə ünvanladığı çoxsaylı tövsiyə və rəylər əksini tapıb. Kitabdən yerli özünüşdə-rə məsələləri ilə məşğul olan dövlət qurumlarının, qeyri-hökumət təşkilatlarının, bələdiyyələrin təmsilçiləri, uyğun ixtisas üzrə təhsil alan tələbələr və digər şəxslər faydalana bilər.

Giriş

Əksmərkəzləşmə və müasir yerli özünüidarə sistemlərinin inkişafı sosializmdən azad olmuş ölkələrdə keçid dövrünün əsas komponentlərindən biri hesab oluna bilər. Mərkəzləşdirilmiş dövlətlərin dağılmasının ilk onilliyi ərzində yerli hakimiyyət orqanları quruluşunun müxtəlif modelləri işlənib hazırlanıb. Lakin bununla yanaşı siyasi transformasiyalardan on beş ildən artıq müddət keçsə də Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində, eləcə də postsovet məkanında səmərəli yerli özünüidarə sistemlərinin axtarışı hələ də davam etməkdədir. Bu ölkələrdə dövlət hakimiyyətinin əksmərkəzləşdirilməsi və yerli muxtariyyatın genişləndirilməsi səviyyəsi bir-birindən kəskin fərqlənir. Baltıyanı və bir sıra Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində bu proses xeyli uğurla inkişaf etsə də, digərlərində, xüsusilə də Cənubi Qafqaz və Orta Asiyada ciddi uğurlardan danışmaq hələ tezdir. Müşahidələr onu göstərir ki, həm Cənubi Qafqaz, həm də Orta Asiya ölkələrində dövlət idarəçiliyinin islahatlarını tədricən həyata keçirmək siyasətinə üstünlük verilir, radikal dəyişikliklərə əsaslanan islahatların potensial siyasi qeyri-sabitlik amilinə çevrilə biləcəyi ehtimal olunur. Lakin bu ölkələrdə də artıq belə bir mövqe əksəriyyət tərəfindən qəbul edilməyə başlanıb ki, yerli özünüidarənin genişlənməsinə gətirib çıxaran inzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsinə təmin etmədən ümumi inkişafa nail olmaq mümkün deyil. Odur ki, islahatlar qaçılmazdır və onların həyat keçiriləcəyi şübhə doğurmur.

Digər tərəfdən, bir sıra beynəlxalq təsir mexanizmləri mövsuddur ki, islahatların gedişinə əhəmiyyətli təsir göstərə bilər. Bu mənada Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi və Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyası kimi mühüm vasitələri qeyd etmək olar. Belə ki, Avropa Şurasına üzv olan və Avro-

pa Xartiyasını imzalayan ölkələr üzərlərinə bir sıra öhdəliklər götürüblər və yerli özünüidarənin inkişafına istiqamətlənmiş həmin öhdəlikləri yerinə yetirmək və Konqresin tövsiyələrini nəzərə almaq məcburiyyətindədirlər.

Azərbaycan da Avropa Şurasına üzv ölkədir və Avropa Xartiyasına imza atıb. Ona görə biz də Xartiyanın tələblərinə və Konqresin tövsiyələrinə biganə qalmamalıyıq. Bu yanaşma tələbi həm dövlət, həm də yerli özünüidarə orqanlarına aid edilə bilər. Lakin aparılan tədqiqat və müşahidələr göstərir ki, Azərbaycan bələdiyyələri Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin fəaliyyəti və onun qəbul etdiyi sənədlər haqqında çox az məlumatlıdırlar. Bir çoxları isə bu qurum haqqında məlumata, ümumiyyətlə malik deyil. Bu kitabda da əsas məqsəd Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin fəaliyyəti və onun qəbul etdiyi sənədlər haqqında məlumat verməkdir. Vəsaitdə Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin son illər bələdiyyələrin maliyyə-büdcə fəaliyyətilə əlaqəli üzv ölkələrə ünvanladığı çoxsaylı tövsiyyə və rəylər əksini tapıb. Müəlliflər çalışıblar ki, kitaba ən zəruri və Azərbaycan bələdiyyələri üçün maraqlı ola biləcək məlumatlar daxil edilsin. İnanırıq ki, kitab ondan istifadə edənlər üçün faydalı olacaq və Ölkəmizdə əksmərkəzləşmənin dərinləşməsinə öz töhfəsini verəcək.

Abil Bayramov
"Mülki cəmiyyətə doğru"
Mərkəzinin direktoru

Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi

Yerli demokratiyanın dəstəklənməsi

Avropa Şurası (AŞ) hesab edir ki, yerli hakimiyyət orqanları istər şəhər və kənd yaşayış məskənlərində, istərsə də mərkəzdə və əyalətlərdə yaşayan bütün avropalıların istəklərinə cavab verməlidir. Ona görə də AŞ daima yerli və regional səviyyədə demokratiyaya yüksək əhəmiyyət verib və yarandığı dövrdən indiyədək yerli hakimiyyət orqanlarının maraqlarının nəzərə alınması təşkilatın prioritet fəaliyyət istiqamətlərindən biri olub. Hazırda qurumun yerli demokratiyanın dəstəklənməsi sahəsində fəaliyyəti İrlandiya, Rusiya və Norveçdən Balkanlara qədər onlarla ölkəni əhatə edir.

Konqres nə vaxt yaranıb?

1994-cü ildə Avropa Şurası məsləhətçi orqan qismində quruma üzv-dövlətlərin Yerli və Regional Hakimiyyətləri Konqresini təsis etdi. Yeni qurum Avropanın yerli və regional hakimiyyət orqanlarının Daimi Konfransının əvəzinə yaradılıb. Konqres səmərəli yerli hakimiyyət orqanlarının yaradılmasında tərəqqiyə nail olmaq üçün Şuraya yeni üzv olmuş ölkələrə yardım göstərir.

Konqresin qarşısında duran vəzifələr

- Konqres yerli və regional hakimiyyətlərin seçkili orqanlarının nümayəndələri arasında görüş və müzakirələrin təşkili, həmçinin

iştirakçı-dövlətlərin yerli və regional siyasətlərinə münasibətdə fikir mübadiləsi üçün forum funksiyasını yerinə yetirir;

- Qurum Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsi və Parlament Assambleyası üçün yerli və regional siyasətin bütün aspektlərinə dair tövsiyələr hazırlayır;

- Yerli və regional hakimiyyətlərin maraqlarını ifadə edən milli və beynəlxalq təşkilatlarla sıx əməkdaşlıq edir;

- Demokratik islahatların dərinləşdirilməsi və genişləndirilməsi prosesinə ictimaiyyətin daha fəal cəlbinə nail olmaq məqsədilə dinləmələr, konfranslar təşkil edir;

- Şuraya üzv olan bütün ölkələrdə, həmçinin Avropa Şurasının Qətnaməsinə (2000) uyğun olaraq üzvlük üçün müraciət edən ölkələrdə yerli və regional demokratiyanın vəziyyəti barədə məruzənin hazırlanmasını həyata keçirir. Qurum eyni zamanda Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasının prinsiplərinə hansı səviyyədə əməl olunmasının monitorinqini aparır.

Yeni reallıqlar-yeni məqsədlər

Avropa Şurasına daxil olan yeni ölkələrin siyasi və iqtisadi əsaslarının bir-birindən xeyli fərqli olması Konqresin məqsədlərinin yenidən nəzərdən keçirilməsini zəruri etmişdir. Həmin məqsədlər aşağıdakılardır:

- *Avropa Şurasına üzv olan bütün dövlətlərdə, xüsusilə də Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində yerli və regional hakimiyyətlərin səmərəli fəaliyyətinə yardım göstərmək;*

- *Avropa Şurasına üzv olan və üzvlük üçün müraciət edən bütün ölkələrdə yerli və regional demokratiyanın vəziyyətinə dair tədqiqatlar aparmaq;*

- *Yerli və regional siyasətin səmərəli həyata keçirilməsində vətəndaşların iştirakına köməklik etmək üçün təşəbbüs göstərmək;*
- *Vahid Avropa siyasətinin işlənməsi prosesində yerli və regional hakimiyyətlərin maraqlarının təmsilçiliyi və müdafiəsi;*
- *Dözümlülük və aşkarlıq nəzərə alınmaqla sülh və sosial inkişaf naminə regional və transsərhəd əməkdaşlığına yardım;*
- *Avroregionların formalaşmasına yardım;*
- *Yerli və regional hakimiyyət orqanlarına seçkilərə müşahidəçiliyin həyata keçirilməsi.*

Konqresin fəaliyyət prinsipi

Qurum iki palatadan ibarətdir: yerli hakimiyyətlər Palatası və regionlar Palatası. Konqresin Assambleyasına Avropa Şurasına üzv olan ölkələrin 200 mindən artıq yerli və regional hakimiyyətlərinin nümayəndələri arasından seçilmiş 306 daimi və onların 306 əvəzedici üzvü daxildir. Palata Konqresin sədrini rotasiya prinsipi üzrə iki illik müddətə seçir.

Konqresin iclası ildə bir dəfə Strasburq şəhərində keçirilir. Həmin toplantıda həmçinin xüsusi dəvətli, yaxud müşahidəçi qismində Avropa Şurasına üzv olmayan digər ölkə və təşkilatların nümayəndələri iştirak edirlər.

Daimi Komitənin tərkibinə milli nümayəndə heyətlərinin təmsilçiləri daxildir. Komitə öz iclaslarını Konqresin plenar sessiyaları arasında keçirir. Konqres öz fəaliyyətini 4 nizamnamə komitəsinin bazasında qurur.

-Bilavasitə Avropada yerli və regional səviyyədə demokratiyanın inkişafı barədə məruzənin hazırlanması ilə məşğul olan insti-tusional komitə;

- *Mədəniyyət və təhsil, kütləvi informasiya vastələri, gənclərlə iş, idman və ictimaiyyətlə əlaqələr üzrə komitə;*

- *Davamlı inkişaf, təbii ehtiyatların mühafizəsi, şəhər və regional planlaşdırma üzrə komitə;*

- *Məşğulluq, vətəndaşlıq, regionlararası münasibətlər, səhiyyə, həmçinin qadınlar və kişilər arasında bərabərlik məsələləri ilə məşğul olan sosial həmrəylik komitəsi.*

Konqresin qarşısında duran məsələlər üzrə məsuliyyəti qurumun icraçı direktoru daşıyır. O, büdcə məsələləri ilə məşğul olur və Konqresin katibliyinə daxil olan 40 əməkdaşın fəaliyyətinə cavabdehdir.

Konqresin praktiki yardımların göstərilməsi sahəsində fəaliyyəti

► *Yerli və regional hakimiyyətlər üçün kadr hazırlayan Avropa şəbəkəsi (ENTO)*

Bu şəbəkə idarəetmə sferasında iş təcrübəsinin, yaxud texniki yeniliklərin qıtlığı hiss olunan Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində yerli və regional hakimiyyətlərə kadr hazırlığı üçün ekspert yardımını göstərir. Qurum başqa ölkələrdəki tərəfdaş təşkilatlarla əlaqələr yaradaraq yerli və regional səviyyədə kadr hazırlığı üzrə ixtisaslaşmış mərkəzlər arasında əməkdaşlığa köməklik göstərir.

► *Yerli demokratiya agentlikləri (YDA)*

Bu agentliklər 1993-cü ildə keçmiş Yuqoslaviyada sülh prosesinin tərkib hissəsi kimi yaradılmışdı. Onlar keçmiş Yuqoslaviyada və digər Avropa ölkələrində yerli və regional hakimiyyət orqanları arasında tərəfdaşlıq üçün baza rolunu oynayırlar. Agentliklər insan haqları və demokratiyanın təmin olunmasına yardım edir,

həmçinin vətəndaş cəmiyyəti və fərqli əhali qrupları arasında sülhün bərqərar olmasını möhkəmləndirir.

► *Avropa mükafatı*

Qurum mədəniyyətin inkişafına yardım etmək məqsədilə "Avropa" mükafatının təltifi üçün müsabiqənin keçirilməsinə dəstək verir. Bu mükafat Avropanın sərhədlərini aşan televiziya proqramlarının yayımı vasitəsilə zəngin və rəngarəng Avropa mədəniyyətinin təbliğatının elementi kimi düşünülüb.

► *Cənub-şərqi Avropa ölkələri üçün sabitlik paktında iştirak*

Konqres cənub-şərqi Avropa ölkələrində demokratiyanın və transsərhəd əməkdaşlığın möhkəmləndirilməsinə yönəlmiş layihələrdə fəal iştirak edir. Bu məqsədlə Konqres yerli və regional hakimiyyətlər səviyyəsində xüsusi işçi qrupu yaradıb. Qrupun vəzifələrinə digər məsələlərlə yanaşı, sabitlik paktı çərçivəsində fəaliyyətlərin və cənub-şərqi Avropa ölkələrində transsərhəd əməkdaşlığının və yerli demokratiyanın möhkəmləndirilməsinin müşahidəçiliyi daxildir. Qrup aşağıdakı layihələrə dəstək verir:

- *Cənub-şərqi Avropada şəhər və region forumlarının təşkili (hər il);*
- *Cənub-şərqi Avropada yerli və regional orqanların milli Assosiasiyalar şəbəkəsinin inkişafı;*
- *Cənub-şərqi Avropada şəhərlər və regionlar arasında tərəfdaşlıqla bağlı interaktiv məlumat bazasının yaradılması;*
- *Cənub-şərqi Avropada yerli və regional hakimiyyət orqanları arasında tanssərhəd əməkdaşlığı sahəsində siyasi bəyannamənin hazırlanması.*

Qanunvericilik və təcrübə sahəsində istiqamətlər

Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasında (1985-ci il) aydın göstərilir ki, effektiv yerli özünüidarəetmə yerlərdə demokratiyanın ən mühüm elementidir. Xartiya "yeni demokratiya" ölkələrində qanunvericiliyin islahat modelinə xidmət edir. Bir çox ölkələr artıq Xartiyanın prinsiplərini öz konstitusiyalarına daxil edib.

Transsərhəd Əməkdaşlığı haqqında Avropa Çərçivə Konvensiyası (1980-ci il) və ona əlavə kimi hazırlanan iki protokol bələdiyyə qulluğunun inkişafına və ətraf mühütün mühafizəsinə yardım məqsədilə transsərhəd əməkdaşlıqda yerli və regional hakimiyyətlərin hüquqlarını özündə ehtiva edir.

Əcnəbilərin Yerli Səviyyədə Cəmiyyətin İctimai Həyatında İştirakına dair Avropa Konvensiyasında (1992-ci il) xarici ölkə ərazisində daimi məskunlaşmış əcnəbilərə səsvermədə iştirak hüququ da daxil olmaqla siyasi və vətəndaşlıq hüquqlarının verilməsi nəzərdə tutulur.

Regional Dillər, yaxud Azlıqların Dili ilə bağlı Avropa Xartiyasının (1992-ci il) məqsədi Avropanın mədəni varisliyinin unikal komponenti olan azlıqların dillərinin və regional dillərin qorunmasından ibarətdir. O, bu dillərin hüquqi sferada, təhsildə, ictimai, mədəni, iqtisadi və sosial həyatda, həmçinin kütləvi informasiya vasitələrində istifadə olunmasını irəli sürür.

Landşaft haqqında Avropa Konvensiyası (2000-ci il) bütün Avropada yerli, regional, milli və beynəlxalq səviyyədə landşaft və landşaft planlaşdırılmasının mühafizəsi sahəsində siyasət və tədbirlərlə bağlı şəhər hakimiyyətləri üçün tələbləri müəyyən edir.

Avropa Şəhərlər Xartiyası (1992-ci il) Avropa şəhərlərində vətəndaşların hüquqlarını özündə əks etdirir. O, şəhər idarəetməsi, şəhər tikintisi, nəqliyyat, ev təsərrüfatı, idman, ekologiya,

həmçinin vətəndaşların təhlükəsizliyinin təmin edilməsi üzrə praktiki rəhbərliyi özündə ehtiva edir.

Şəhərlərin və Regionların Həyatında Gənclərin İştirakına dair Xartiya (1992-ci il) mahiyyət etibarilə, bilavasitə gənclərin maraqlarına toxunan qərarların qəbulunda onların iştirakını təmin edən prinsipləri özündə əks etdirir. O gəncləri bələdiyyə və regional səviyyədə baş verən sosial dəyişikliklərdə daha fəal iştiraka çağırır.

Cari layihələr

Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsi hal-hazırda aşağıdakı sənədləri öyrənir:

- *Dağlıq rayonların inkişafı sahəsində tarazlığa riayət olunması prinsiplərini ehtiva edən dağlıq rayonların Xartiyasının layihəsi;*
- *Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasına əlavə sənəd kimi Regional Özünüidarəetmənin Avropa Xartiyası layihəsi;*
- *Vətəndaşların hüquq və öhtəliklərinə dair Xartiya layihəsi.*

Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə durumu

AŞ-nin tövsiyələrinin əsas məqamları

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi 2003-cü ilin may ayında Azərbaycanda yerli və regional demokratiyanın vəziyyətinə dair 126 sayılı Tövsiyə qəbul edib. Qurum bu tövsiyələri AŞ Nazirlər Komitəsinin RQ-AQO qrupunun təklifləri əsasında hazırlayıb. Adıçəkilən qrup 2 dəfə - 2002-ci ilin mart və avqust aylarında Azərbaycanda səfərdə olmuş, mövcud vəziyyətlə bağlı araşdırma aparmışdır. Sənədin qəbulundan artıq 3 ildən artıq vaxt ötsə də, bələdiyyələrin maliyyə məsələləri ilə bağlı qaldırılan problemlər və Azərbaycan hökumətinə ünvanlanan tövsiyələr qətiyyənlə öz aktuallığını itirməyib. Odur ki, adıçəkilən tövsiyələrin məhz yerli maliyyə-büdcə məsələləri ilə bağlı müddəalarını təqdim edirik.

126 sayılı Tövsiyə ümumilikdə Azərbaycanda yerli özünüidarə institutunun inkişafına yönəlik müddəaları özündə ehtiva edir. Sənəddə yerli maliyyə-vergi sferasındakı mövcud vəziyyətə xüsusi diqqət yetirilib, həmçinin ölkə bələdiyyələrinin maliyyə potensialının gücləndirilməsi ilə bağlı hökumətə ünvanlanmış konkret təkliflər yer alıb. Təşkilat ekspertlərinin mövqeyinə görə, Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri tam, müstəsna və yetərli olmadığı kimi, onların maliyyə resursları da son dərəcə zəifdir. Konqres bələdiyyələrin maliyyə potensialının aşağı olması ilə əlaqədar aşağıdakı məqamları önə çəkir:

- 1. Bələdiyyələrin vergilərin yığılmasında və istifadəsində müstəqilliyi olduqca məhduddur;*
- 2. Bələdiyyələrə həvalə olunmuş yerli maliyyə mənbələri əksər hallarda stimullaşdırıcı və büdcənin artımına imkan verən vergilərdən ibarət deyil;*

3. *Dövlət başçısının müvafiq sərəncamı olsa da, bələdiyyələr onların mövcudluğu və fəaliyyəti üçün zəruri olan əmlakı hələ də ala bilməyiblər;*

4. *Dövlət vəsaitlərinin bölgüsü obyektiv, aydın, şəffaf və dəqiq meyarlar əsasında aparılmır. Halbuki həmin prinsiplər qanunvericilikdə əks etdirilməli idi.*

AŞ-nin YRHK Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə potensialının artırılmasını, yerli özünüidare qurumlarının öz səlahiyyətlərini (sənəddə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması da xüsusi diqqət mərkəzindədir) həyata keçirməsi üçün zəruri həcmdə maliyyə resurslarına malik olmasını əsas götürərək ölkə hökumətinə konkret tövsiyələr ünvanlayıb. Qurum hesab edir ki, **əvvəla** bələdiyyələrin vergilərin yığılması sahəsində imkanları tədricən artırılmalıdır. Yerli yığımlar bələdiyyələrin məcmu maliyyə vəsaitlərinin əhəmiyyətli hissəsini təşkil etməlidir. Yerli özünüidare orqanları yerli vergi və ödənişlərin səviyyəsini qanunvericilik əsasında özləri müəyyənləşdirə bilmək imkanı qazanmalıdırlar. Öz növbəsində həmin vergi və ödənişlər stimullaşdırıcı (ilk növbədə yerli büdcənin dinamik artımına imkan verən), çeşidli və çevik olmalıdır. **İkincisi**, dövlətin bələdiyyələrə ayırdığı vəsaitin onların arasında aydın, yoxlanılması mümkün olan, dəqiq və obyektiv prinsiplər əsasında bölüşdürülməsini təmin etmək üçün yaxın zamanlarda müvafiq normalar təsdiq olunmalıdır. **Üçüncüsü**, ölkə prezidentinin fərmanına və müvafiq qanuna uyğun olaraq bələdiyyələrə çatması əmlakın verilməsi prosesi başa çatdırılmalıdır. **Dördüncüsü**, bələdiyyələr səlahiyyətlərini həyata keçirərkən öz sərəncamlarında olan bütün vəsaitlərə, habelə mərkəzi orqanlardan daxil olan dotasiyalara sərbəst sərəncam vermək hüququna malik olmalıdırlar.

AŞ-nin YRHK-nin bu tövsiyələri qurumun 2003-cü ilin mayında qəbul etdiyi 151 sayılı Qətnamədə öz əksini tapıb.

Yerli və regional səviyyədə maliyyə və büdcə idarəçiliyi

Nazirlər Komitəsinin sənəd layihəsilə bağlı YRHK-nin rəyi

AŞ Nazirlər Komitəsi yerli və regional səviyyədə maliyyə və büdcə idarəçiliyinə dair tövsiyələr hazırlayıb. Öz növbəsində Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi 2003-cü ilin mayında həmin tövsiyələrin ilkin layihəsinə dair 20 sayılı rəyini verib.

Nazirlər Komitəsinin tövsiyə layihəsi üzv-dövlətlərdə yerli və regional səviyyədə maliyyə-büdcə müxtariyyətinin əsas prinsipləri ilə bağlı hökumətlərə ünvanlanmış təklifləri özündə ehtiva edir.

Tövsiyələrin ümumi hissəsində yerli və regional səviyyədə özünüidarəetmə üçün mühüm aspekt kimi zəruri maliyyə və büdcə qaydaları vasitəsilə maliyyə müstəqilliyinin möhkəmləndirilməsinə səy göstərilməsi önə çəkilir. Hesab edilir ki, göstərilən səviyələrdə maliyyə müstəqilliyi, əvvəla, açıq və effektiv idarəetmənin təşkilinə imkanlar açır. Başqa tərəfdən isə bu, müvafiq qanunvericilik əsasında müstəqil nəzarətin həyata keçirilməsini tələb edir.

Ümumi həssədə regional hakimiyyətlərin və bələdiyyə qurumlarının maliyyə durumunda sabitliyinin təmin olunmasının zəruriliyinə diqqət yetirilməsini YRHK tamamilə düzgün sayır. Çünki onlar yerlərdə səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün öhdəlik daşıdıqları xərclərə uyğun sabit resurslara malik olmalıdırlar. Qeyd olunan paraqrafta həmçinin yerli səviyyədə təqdim olunan ictimai xidmətlərin öz xərcini ödəməsinin təmin edilməsinin vacibliyi önə çəkilir.

Elə həmin müddədə xarakterinə görə fərqli, amma bir-birindən heç də az əhəmiyyətli olmayan daha iki məqsəd xatırladılıb. Həmin məqsədlərə daxildir: yerli ictimai xidmətlərin qiymət və keyfiyyəti; qərarların işlənməsi prosesində şəffaflıq.

Sənəddə diqqəti cəlb edən mühüm tövsiyələrdən biri yerli və regional səviyyədə seçilmiş rəhbərlərin maliyyə və büdcə idarəçiliyi ilə əlaqəli islahatlara dair müzakirələrdə iştirakının təmin olunmasıdır. Hesab edilir ki, onların təcrübəsinin nəzərə alınması sayəsində yerli və regional səviyyədə maliyyə və büdcə idarəçiliyi məsələlərində dəyişikliklərin həmin şəxslər tərəfindən dəstək alınması imkanları artır. Bu isə öz növbəsində aparılan islahatların əhalinin gözləntilərinə və real ehtiyaclarına uyğunlaşmasına kömək edir.

Sənədin əlavəsi iki hissədən ibarətdir. Həmin hissələrdən birində mərkəzi dövlət orqanlarına, digərində isə yerli və regional hakimiyyətlərə rəhbər göstərişlər əksini tapıb.

YRHK-nin "Mərkəzi hakimiyyət orqanları üçün rəhbər göstərişlər" hissəsinə dair rəyində aşağıdakı müddəalar öz əksini tapıb:

- ◆ *1-4-cü paraqrafda əks etdirilmiş ümumi prinsiplər yerli maliyyə və büdcə işi sahəsində bir sıra Avropa ölkələrində uğurla tətbiq olunan qanunvericiliyə uyğundur.*
- ◆ *3-cü paraqrafda bu cür dəqiqləşdirmə aparılmalıdır: maliyyə transferləri həvalə olunmuş səlahiyyətlərin həyata keçirilməsilə bağlı xərcləri ötməlidir. Bu, transferlərin həyata keçirildiyi dövrə həmin səlahiyyətlərin həcmnin qiymətləndirilməsinə uyğun olaraq baş verməlidir.*
- ◆ *5-ci paraqrafda qaydalarn konkret şəraitə uyğunlaşdırılması məsələsinə toxunulur və "eksperiment" anlayışının izahı verilir. Ümumi fəaliyyətin dəqiq formalaşdırılmış hüquqi normaları yerli şəraitin müxtəlif xüsusiyyətlərinə uyğunlaşdırılmalıdır.*
- ◆ *6-cı paraqraf illik büdcənin icrası prosesində daha konkret detallaşdırmanın aparılması ilə bağlı yerli orqanlara xeyli dərəcədə böyük imkanlar və sərbəstlik verir. Analoji formada o iri layihələrin reallaşdırılması ilə bağlı*

uzunmüddətli real büdcələrin tərtibi üçün əlavə əsaslar yaradır.

Maliyyə müstəqilliyinin məhdudlaşdırılması

7-15-ci paraqrafda aşağıdakı qeydlər aparılmalıdır: əksmərkəzləşmə prinsipinə uyğun olaraq məsuliyyət yerli seçkili rəhbərlərin üzərinə qoyulur, mərkəzi dövlət orqanları isə nəzarət həyata keçirir və yalnız zərurət yarandıqda hüquqi sanksiyalara əl atır. Bu, zəruri maliyyə və büdcə idarəçiliyi üçün təminat verən optimal sxemdir.

7-ci paraqrafda dövlət orqanları tərəfindən yerli hakimiyyət orqanlarının maliyyə müstəqilliyinə digər məhdudiyyətlərin qoyulması imkanları nəzərdə tutulur. Belə vəziyyət yerli özünüidarəetməyə zərər vura biləcək tədbirlərə yol açar. Dövlət adına qəbul edilən bu cür imkanlar parlamentin səlahiyyətləri çərçivəsini aşmamalı, yəni həmin məsələləri icra hakimiyyəti orqanları deyil, demokratik yolla seçilmiş nümayəndələr həll etməlidirlər. Maliyyə nəzarəti heç zaman yerlərdə maliyyə müstəqilliyi maraqları, bütövlükdə isə əksmərkəzləşmə ideyası ilə ziddiyyət təşkil etməməlidir.

9-cu paraqrafda görə, məhdudiyyətlərin qoyulması öz-özlüyündə aydın olan tələblərə dair, yerli və regional hakimiyyətlərə hər hansı xüsusi zəmanətlər verməyən normalara əməl olunması deyil, vergi ödəyicilərinin maraqlarına uyğun "gərəkli və ağıllı" idarəetmənin təmin edilməsi məqsədi güdməlidir. Bu nöqtəyi-nəzərdən qanunvericiliyə yaxud inzibati qanunvericiliyə əməl olunması barədə söhbət aparmaq daha yaxşı olardı.

11-ci paraqrafda yəqin ki, dəqiqləşdirməyə ehtiyac var. Oradan belə çıxır ki, məhdudlaşdırma idarəetmənin effektivliyini təmin etmək üçün lazımdır. Burada məcmu maliyyə tarazlaşdırılması maraqları ilə əlaqədar milli miqyasda qəbul olunmuş ümumi

xarakterli məhdudiyyətlər, yoxsa yerli səviyyədə idarəetmədəki çatışmazlıqlarla bağlı məhdudlaşdırmalar nəzərdə tutulur? Əgər sonuncu doğrudursa, bu halda onlar əvvəlcədən müəyyən edilmiş hüquqi əsaslara malik olmalı və bundan savayı ədalətli çözümlə prinsipi əməl olunmalıdır.

Maliyyə resurslarının qiymətləndirilməsi metodları

YRHK hesab edir ki, yerli qurumların resurs bazasında və onların sərəncamında olan vəsaitlərin həcmində gözlənilməz dəyişikliklərə gətirib çıxaran genişmiqyaslı islahatlar həyata keçirərkən müfəssəl qiymətləndirmə aparıla bilər.

Maliyyə risklərinin qiymətləndirilməsi

İnvestisiyaların spekulyativ xarakterinə gəldikdə, ümumiyyətlə məsələni əsas məbləğin itirilməsi riskilə əlaqədar investisiyaların bütün formalarına qadağanın tətbiqi kimi qoymağa ehtiyac varmı?

Yerli seçilmiş nümayəndələr və qulluqçular

24,25 və 26-cı paragraflar yerli və regional hakimiyyət orqanları tərəfindən təqdim edilən maliyyə və büdcə informasiyalarının şəffaflığının təmin olunmasına təşəbbüsləri əks etdirir.

Büdcəyə daxil olmalara və büdcə vəsaitlərinin xərclənməsinə məsul vəzifəli şəxslərin müstəqilliyinə dair tələblərə gəldikdə, bir sıra Avropa ölkələrində vəsaitlərin bödüşdürülməsi (yerli və regional hakimiyyət orqanları tərəfindən həyata keçirilən) və xüsusi məhkəmə nəzarəti altında işləyən dövlət mülki qulluqçularına həvalə olunmuş maliyyə uçotu üzrə funksiyalarının ayrılması

qərara alınıb. Həmin qulluqçular qəbul olunan qərarların qüvvədə olan hüququ normalara uyğun olması şərtilə yerli hakimiyyətlərin maliyyə məsələlərinin həllində müstəqilliyinə riayət edir.

Nəzarət

27-32-ci paragraflarda həyata keçirilən nəzarətin əsaslılığını, effektivliyini və müstəqilliyini təmin edən baza prinsipləri əks olunub.

YRHK 28-ci paragrafa aşağıdakı əlavəni etməyi məqsədəuyğun hesab edir:

a) Yerli və regional hakimiyyətlərin səlahiyyət və vəzifələrinə münasibətdə qanuniliyin təftişinə nəzarətin məhdudlaşdırılmasını göstərmək;

b) Ziddiyyət yarandığı şəraitdə nəzarət orqanı tərəfindən məsələnin məhkəmə baxışına verilməsini nəzərdə tutmaq.

YRHK 32-ci paragrafda "mexanizm" anlayışının izah olunmasına zərurət olduğunu bildirir. Qurum hesab edir ki, büdcə məlumatlarının və onun icrasına dair parametrlərin müqayisəsinə imkan verən informasiyaların xüsusilə də internet vasitəsilə açıqlanması yerli hakimiyyət orqanlarına yerli büdcənin rəşional idarə olunması üçün mühüm alət verərdi.

Maliyyə çətinlikləri olan bələdiyyələrin və regional qurumların ödəmə qabiliyyətliliyinin bərpası

33-cü paragrafda əksini tapmış tövsiyə Avropa Birliyində qeyd olunan belə bir tendensiyaya uyğundur ki, mərkəzi hakimiyyət orqanları tərəfindən zəmanətlərdən tədricən imtina mənəvi zərərlərin dəyməsi ehtimalının azalmasına gətirir.

YRHK hesab edir ki, maliyyə informasiyalarının toplanması və yayılmasına dair müddəalarını əks olunduğu 35-ci paragrafla daha ətrfali və əlçatan, müntəzəm yeniləşən məlumatların mövcudluğunu tələb edən 32-ci paragraf uzlaşdırılmalıdır.

36-cı paraqrafda qısamüddətli, lokal maliyyə böhranlarının həlli məsələlərinə toxunulur, nümunə olaraq bələdiyyələrin və regional qurumların fəaliyyət qabiliyyətsizliyi və müflisləşmə prosedurunun diqqət çəkilir. Bununla yanaşı, belə mövcud mexanizmlərin tətbiqinin nəticələri hələlik dərindən öyrənilməyib. Öz növbəsində, müflisləşmə prosedurunun çatışmazlığı (əgər onun əsasında müəssisələrin müflisləşməsi prinsipləri dayanırsa) budur ki, o, maliyyə problemlərlə üzləşən bələdiyyələrin və regional orqanların ləğvinə gətirib çıxarır. YRHK daha yaxşı varinat kimi dövlət audit xidmətinin regional idarəetmə strukturlarının yaxud anoloji qurumların təkliflərinə əsasən, adıçəkilən hakimiyyət orqanlarının fəaliyyət qabiliyyətliliyinin tədricən bərpa olunmasını təklif edir.

Sənədin 2-ci hissəsində YRHK-nin "Yerli və regional hakimiyyət orqanları üçün rəhbər göstərişlər" hissəsinə dair rəyi yer alıb.

Bu bölmədə 2 məsələ - məlumatların təqdim olunması və şəffaflıq, risklərin qiymətləndirilməsi və idarə olunması ilə bağlı təkliflər verilib.

İnformasiya və şəffaflıq

51-ci paraqrafda büdcə sənədlərində büdcənin gəlir və xərclərinə, 52-ci paraqrafda isə yerli və regional xidmətlərin fəaliyyət göstəricilərinə dair məlumatların təqdim olunması ilə əlaqədar tövsiyələr verilir. YRHK hesab edir ki, həmin informasiyalar müvafiq yerli hakimiyyət orqanının qərarlarına uyğun olaraq kateqoriyalar, yaxud funksiyalar üzrə ayrıca göstərilməklə təqdim edilə bilər.

Risklərin qiymətləndirilməsi və idarə olunması

59-cu paraqraf büdcə və hesabatlılıqla bağlı informasiyaların maksimum əhatəliliyinin əldə olunmasına həsr olunub. Yerli özünüidarəetmənin hesabatlılığı ona görə modernləşdirilir ki, o

bələdiyyə qurumlarının real maliyyə durumunu dürüst əks etdirə bilsin.

61-ci paragrafda bankların müflisləşdiyi şərait üçün bələdiyyələrin depozitlərinin sığortasının təkrar sığorta sisteminin mövcudluğuna toxunulur. Qeyd olunur ki, bu həmin depozitlərin saxlanması üçün məcburi xəzinədarlıq sisteminin tətbiq olunduğu bəzi ölkələrə aid edilmir.

66-cı paragraf bələdiyyələrin birgə layihələrdə iştirakı məsələləri ilə bağlıdır. Sənəddə göstərilir ki, iri layihələrin reallaşdırılması maraqları üzündən bələdiyyələrin yaxud regional orqanların əməkdaşlığının yaranması təcrübəsinə çox tez-tez rast gəlmək olur. Bu, hakimiyyət orqanlarına "çarpaz maliyyələşdirmə" sistemindən istifadə imkanı verir. Bir sıra bələdiyyə qurumlarının və regional orqanların maliyyə resurslarını birləşdirməyə, yaxud iri miqyaslı layihələri yerinə yetirməyə imkan verən bu pragmatik metodun öhdəliklərin qeyri-dəqiq bölüşdürülməsindən dolayı müəyyən riskləri də var. Bu isə "aparıcı bələdiyyə orqanı" anlayışının meydana çıxmasına səbəb olur. Amma həmin struktur hətta bələdiyyələrarası orqanın (məsələn, bələdiyyələrarası kooperativ) yaradılması tələb olunduğu halda belə yalnız hər bir vəzifənin yerinə yetirilməsi, o cümlədən zəruri maliyyələşdirmənin təmin edilməsi üzrə lazımi məsuliyyət bölgüsü şəraitində əlverişli fəaliyyət göstərə bilər.

Ümumi nəticələr

2-ci hissədə yerli və regional hakimiyyət orqanları üçün zəruri idarəetmə, şəffaflıq və hesabatlılıq prinsiplərinə dair tövsiyələr əks etdirilib. Artıq bütün bunlar əksər Avropa ölkələrində geniş yer alır və müəyyən dövr ərzində arasıkəsilmədən yerli səviyyədə maliyyə və büdcə idarəçiliyi metodlarının təkmilləşdirilməsinə nail olunur.

Əksmərkəzləşmə təcrübəsi göstərir ki, yerlərdə müstəqilliyin artırılması yerli səviyyədə ictimai xidmətlərin effektivliyinin yüksəldilməsilə sıx surətdə bağlıdır və bu maliyyə riskinin azaldılmasına imkan verir. Buna baxmayaraq, yerli özünüidarəetmə prinsipinə məhkəmə hakimiyyətinin həyata keçirdiyi effektiv nəzarət sistemi ilə uyğunlaşdırılmalıdır ki, yerli orqanların müstəsna səlahiyyətlərinə və ədalətli araşdırma prinsiplərinə riayət edilməsi mümkün olsun.

Ona görə də 1-ci hissədə bir az da irəli gedərək təklif etmək olardı ki, yerli hakimiyyət orqanlarının maliyyə və büdcə idarəçiliyində müstəqilliyi prinsipini təmin etməklə dövlət bu orqanların "maliyyə zəmanətçisi" rolunu dayandıraydı. Özü də bələdiyyə qurumlarının müvafiq qanunverici orqanlarda zəruri təmsilçiliyinin təmin edilməsi şərtilə onların maliyyə-büdcə fəaliyyətinə parlament nəzarətinin saxlandığı şəraitdə bu addımı atmaq olar.

Yerli vergilərin təşkili və maliyyə tarazlaşdırılması

AŞ Hazirlər Komitəsi və YRHK bununla bağlı əsas prinsipləri müəyyənləşdirib

Yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətlərinə uyğun maliyyə resursları ilə təmin olunması Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasının təməl prinsiplərindən biridir. Bunu nəzərə alaraq AŞ-nin Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi 2000-cü ildə "Yerli vergilər, maliyyə tarazlaşdırılması və yerli özünüidarə orqanlarına subsidiyalar" a dair Nazirlər Komitəsi tərəfindən hazırlanmış tövsiyələrə 14 sayılı rəy hazırlayıb. Yerli vergilər, həmçinin maliyyə tarazlaşdırılması ilə bağlı tövsiyə və rəydə əks etdirilən ən vacib məqamları nəzərdən keçirək.

İlk öncə qeyd edək ki, Nazirlər Komitəsinin (NK) adıçəkilən Tövsiyəsi "Yerli özünüidarə qurumlarının resurslarının tarazlaşdırılması" adlı əvvəllər hazırlanmış sənədini əvəzləyir. Komitə hesab edir ki, yerli özünüidarəetmə müəyyən dərəcədə maliyyə müstəqilliyinə malik olmalıdır. Bundan əlavə, yerli qurumların effektiv fəaliyyətini təmin etmək üçün milli səviyyədə uyğun qaydalara və davranış normalarına əməl olunmaqla yerli vergilər, maliyyə tarazlaşdırılması mexanizmləri və dövlətin ayırdığı subsidiyalar həmin orqanların ehtiyaclarının ödənilməsinə yönəldilməlidir. Amma belə bir məqama da diqqət yetirilir ki, yerli orqanların maliyyə problemləri həll olunarkən hər bir dövlətin xüsusiyyətləri, ənənələri, ərazi təşkili və strukturu, hakimiyyət səlahiyyətlərinin müxtəlif idarəetmə səviyyələri arasında bölüşdürülməsi kimi faktorlar mütləq nəzərə alınmalıdır. Bununla bağlı NK üzv-dövlətlərin hökumətlərinə aşağıdakı tövsiyələri ünvanlayıb:

1. Dövlətin maliyyə resurslarının hər bir səviyyə üzrə səlahiyyətlər nəzərə alınmaqla ədalətli bölgüsü təmin edilməlidir;

2. Aşağıdakı prinsiplərə əsaslanaraq yerli orqnalarnın xərclərinin maliyyələşdirilməsi sisteminin mövcudluğuna zəmanət verilməlidir:

- yerli qurumların resursları və onların bölüşdürülməsi həmin orqanların öz səlahiyyətlərini effektiv yerinə yetirməsinə proporsional olmalıdır;

- transfertlərin əhəmiyyətli hissəsi yerli qurumların öz şəxsi resursları kimi bütövlükdə məqsədli təyinatla malik olmamalıdır;

- yerli orqanlar milli iqtisadiyyat çərçivəsində özləri üçün kifayət həcmdə maliyyə resursları səfərbər etmək hüququna malikdir;

- vergiqoyma sahəsində sağlam rəqabətin mövcudluğu imkanları qorunub saxlanmalı, bununla yanaşı qüsurlyu vergi rəqabətinə yol verilməməlidir;

- dövlətin maliyyə subsidiyalarının həcmi ədalətli olmalı və öncədən planlaşdırılmalıdır;

- ümumilikdə maliyyələşdirmə sistemi milli iqtisadi siyasətin tələblərinə cavab verməlidir;

3. Zərurət yarandığı halda bu Təvsiyələrin əlavəsində əks etdirilmiş rəhbər prinsiplər və başqa üsullar nəzərə alınmaqla yerli vergilərin, maliyyə tarazlaşdırılmasının və dövlətin maliyyə subsidiyalarının müvafiq hüquqi və inzibati bazasına yenidən baxılmalıdır.

4. Yerli seçkili şəxslər bu sahədə həyata keçirilməli olan islahatlarla bağlı məsələlərin nəzərdən keçirilməsinə və onların təcürbədə reallaşdırılması prosesinə cəlb olunmalıdır.

Təvsiyəyə əlavələrdə yerli vergilərə, maliyyə tarazlaşmasına və yerli orqanlara sübsidyaların verilməsinə dair rəhbər prinsiplər öz əksini tapıb. Həmin prinsiplərin hər birini ayrı-ayrılıqda nəzərdən keçirək.

1. Yerli vergilərə dair rəhbər prinsiplər

a) Vergi daxilolmalarının həcmi

Yerli orqanların maliyyə muxtariyyəti onların ölkə konstitusiyası, yaxud müvafiq qanunla bu qurumlara verilmiş səlahiyyətlərə uyğun səviyyədə şəxsi resurslara malik olmasını nəzərdə tutur. Bütövlükdə, həmin resursların əhəmiyyətli hissəsini vergi daxilolmaları təşkil etməlidir. Vergi daxilolmalarının səviyyəsi yerli qurumların müstəqilliyinin göstəricisidir. Bundan başqa, vergi yığımı hesabına formalaşan daxili resursların əldə edilməsi imkanlarına malik olmaq bir sıra məsələlərdə yerli seçkili şəxslərə zəmanətlər verir. Məsələn, bunun sayəsində onlar uzunmüddətli dövrdə hansı növ resurslara malik olacaqlarını dəqiq qiymətləndirə bilərlər.

Yuxarıda qeyd olunanları nəzərə alsaq, müəyyən səviyyədə vergi əksmərkəzləşməsi mütləq lazımdır. Vergi əksmərkəzləşməsinin səviyyəsini müəyyənləşdirmək üçün aşağıdakı parametrlərdən istifadə edilə bilər:

- *ərazinin vergi daxilolmalarının həcmilə dövlətin məcmu vergi daxilolmaları arasında həcmi arasında nisbət;*

- *yerli səviyyədə vergi daxilolmaları yerli resursların məcmu həcmi arasında nisbət;*

- *dövlətin və başqa dövlət idarəetmə orqanlarının maliyyə yardımları (dotasiya və subvensiya) ilə müqayisədə vergi daxilolmalarının kəmiyyəti.*

Əgər yuxarıda sadalanan parametrlərin təhlili vergi əksmərkəzləşməsinin səviyyəsinin aşağı olduğu qənaətini möhkəmləndirərsə, o halda dövlət ümumi vergi yükünü ağırlaşdırmadan yerli özünüidarə qurumları ilə birgə bu orqanların tam, yaxud qismən sərəncamında qalan vergi daxilolmalarının payının artımına imkan verən tədbirləri nəzərdən keçirə bilər.

b) Yerli vergilərin strukturu

Yerli vergilərin strukturu aşağıdakı şərtlərə cavab verməlidir:

- vergi ödəyicilərinin ödəmə qabiliyyəti və onların yerli orqanlar tərəfindən təqdim olunan xidmətlərdən gördüyü fayda nəzərə alınmaqla yerli vergi yükü ədalətli bölüşdürülməlidir;

- rentabelliyn kifayət qədər yüksək səviyyəsi və inzibati-idarəetmə xərclərinin aşağı həddə olması təmin edilməlidir;

- vergi ödəyicisi olan hüquqi və fiziki şəxslərin vergi yükünün müəyyən edilməsində şəffaflıq təmin olunmalıdır (bu vətəndaşların mənafeyini yüksək tutmaqla resursların effektiv bölüşdürülməsi üçün ən zəruri ilkin şərtlərdən biridir);

- zərurət yarandığı şəraitdə əvvəlcədən müəyyənləşdirilmiş dərəcələr çərçivəsində yerli özünüidarəetmə orqanlarının onlar tərəfindən yığılan vergilərin səviyyəsini dəyişmək hüququ tanınmalıdır;

- müxtəlif yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən toplanan yerli vergilərin sayı arasında fərq son dərəcə çox olmamalıdır. Lakin bunu təqdim edilən xidmətlərin səviyyəsində fərqlə, yaxud bu kimi başqa faktorlarla izah etmək mümkün olarsa, bu müddəə istisna təşkil edir;

- iqtisadi (artımı və bələdiyyələrin iqtisadi strukturuna minimal təsiri nəzərdə tutur), demokratik (insanları miqrasiyaya stimullaşdırmır) və sosial (aztəminatlı sosial qrupların vəziyyətinin daha da pisləşməsinə gətirib çıxarmır) nəticələri nəzərə çarpacaq dərəcədə az olur;

- xərclərin səviyyəsinin dəyişilməsindən asılı olaraq vergi daxilolmalarının həcmi korreksiya etməyə imkan verən müəyyən elastikliyə malik olmalıdır.

Bu tələblərin nəzərə alınması istər yalnız vergilərə əsaslanan sistemdən istifadə etməklə, istərsə də yerli büdcələrə şəxsi vergi mənbələrindən daxilolmalarla bölüşdürülən vergilərin (konkret vergi növləri üzrə daxilolmaların bir hissəsi müvafiq qanunvericiliyə əsasən yerli büdcələrə çatır) birləşdirilməsi vasitəsilə təmin oluna bilər.

2. Maliyyə tarazlaşdırılmasına münasibətdə rəhbər prinsiplər

Maliyyə tarazlaşdırılmasının əhəmiyyətli səviyyədə miqyası vergi əksmərkəzləşməsi və dayanıqlı yerli özünüidarə üçün ən mühüm zəruri şərtlərdən biridir. Eyni zamanda tarazlaşdırma iqtisadi sabitlik məqsədlərinin əldə olunmasına, ərazinin davamlı və balanslaşdırılmış inkişaf siyasətinin reallaşdırılmasına effektiv təsir göstərə bilər.

a. Tarazlaşdırma nöqtəyi-nəzərindən xərc tələbatının qiymətləndirilməsi metodları

Xərc tələbatı qiymətləndirilərkən üstün olaraq aşağıdakı meyarlardan istifadəyə riayət olunur:

- qiymətləndirmə obyektiv aparılır və yerli özünüidarə orqanları tərəfindən bilavasitə nəzarətə alınmasına yol verilmir;
- yerli özünüidarəetmə orqanlarının malik olduğu resurslar çərçivəsində onların sərbəst seçiminə təsir etmək imkanı olmur;
- yerli özünüidarə orqanlarında qulluq sisteminin səmərəliliyini yüksəltmək məqsədilə onların öz idarəetməsini rasionallaşdırmaq səylərinə görə hər hansı formada sanksiya ilə üzləşmir, həmçinin yerli səviyyədə məsuliyyətin və xidmətlərin təqdim olunmasında effektivliyin ziddinə olan süni stimulların yaradılmasına yönəlmiş addımlara yol verilmir;
- xərclərin səviyyəsində fərqə səbəb olan demoqrafik, coğrafi, sosial və iqtisadi faktorlar mümkün qədər nəzərə alınır.

Xərc tələbatını qiymətləndirərkən hesablama formulu aşağıdakı şərtlərə cavab verməlidir:

- xərclərin səviyyəsində fərqə səbəb olan demoqrafik, coğrafi, sosial və iqtisadi faktorlar mümkün qədər nəzərə alınmalıdır;
- ayrı-ayrı göstəricilərin kəmiyyəti həmin göstəricilərin dəyişilməsinə səbəb olan obyektiv məlumatlar əsasında müəyyən ediləməlidir;

- müxtəlif göstəricilər üzrə tələbatın qiymətləndirilməsilə bağlı ixtiyari qərarların qəbulunu, bu cür qərarların nəticələrinin müəyyənləşdirilməsini və qiymətləndirilməsini maraqlı yerli orqanların təmsilçiləri, yaxud onların assosiasiyaları ilə birgə həyata keçirmək lazımdır;

- tələbatın qiymətləndirilməsi formulu (modeli) mümkün qədər sadə olmalıdır ki, onların anlaşılmasını asanlaşdırsın və məsuliyyəti daha da artırsın, lakin bunlarla birlikdə zəruri etibarlılığı təmin etmək üçün tamlıq və dəqiqliyin təmin olunması da kifayətdir;

- tələbatın qiymətləndirilməsi formulu mümkün qədər sadə olmalıdır ki, yerli özünüidarə orqanları uzunmüddətli proqnozlar işləyib hazırlaya bilsinlər, tələbatla bağlı gözlənilən dəyişikliklər yerli qurumların vəziyyətindəki real dəyişiklikləri əks etdirdirsin.

b. Tarazlaşdırma mexanizmləri

Dövlət müntəzəm olaraq özünün maliyyə tarazlaşdırması sistemlərini nəzərdən keçirməli, resursların və xərc ehtiyaclarının qeyri-bərabər bölgüsünün mənfi nəticələrini effektiv şəkildə aradan qaldırmaq üçün həmin sistemləri hansı şəkildə yaxşılaşdırmağın mümkünlüyünü yerli özünüidarəetmə orqanları ilə birgə öyrənməli, həmçinin yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətləri çərçivəsində onların real sərbəst seçim imkanları təmin olunmalıdır.

Tarazlaşdırma bütün səviyyələrdə həyata keçirilməlidir: istər şaquli şəkildə dövlət, regionlar və yerli orqanlar arasında, istərsə üfüqi prinsiplər üzrə yerli qurumların öz aralarında.

Tarazlaşdırma sistemi elə şəkildə qurulmalıdır ki, heç olmazsa yerli orqanların vergi potensialı həmin qurumlara qismən də olsa analoji yerli vergi daxilolmaları hesabına müqayisə edilə bilən səviyyədə və çeşiddə xidmətlər təklif etmək imkanı versin.

Eyni zamanda, izləmək lazımdır ki, bu cür tarazlaşdırma yerli özünüidarəetmənin maliyyə imkanlarını sarsıtmasın, yerli özünüidarə qurumlarını yeknəsək səviyyədə xidmətlər göstərməyə, yaxud vahid vergi dərəcələri müəyyənləşdirməyə məcbur etməsin.

Bu nöqtəyi-nəzərdən maliyyə tarazlaşdırması daha varlı yerli qurumların vergi qoyma sahəsində aktiv fəaliyyətinə stimulları azaltmamalıdır: onlarda belə bir rəy möhkəmlənməməlidir ki, on-suz da adıçəkilən fəallıq son-da yığılmış vəsaitlərin nisbətən yox-sul yerli orqanlara verilməsilə nəticələnir. Eyni dərəcədə maliyyə tarazlaşdırması daha yoxsul bələdiyyələri özlərinin vergi potensialından maksimum istifadəyə olan stimullardan məhrum etməməlidir.

Çoxsəviyyəli yerli idarəetmənin mövcud olduğu hallarda tarazlaşdırma prosedurları mümkün qədər yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin bütün spektrini əhatə etməlidir. Həmçinin tarazlaşdırma məqsədlərinin yerli xidmətlərin bütün məcmusunu və konkret ərazidə vergi dərəcələrini əhatə etməsi məqsədəuyğundur.

Maliyyə tarazlaşdırması sistemlərinin fəaliyyətilə bağlı yerli özünüidarə qurumlarına informasiyaların verilməsi təmin olunmalıdır. Çünki onlar məlumatlı olmadığı, yaxud anlamadıqları sistemlə razılaşmaya bilərlər.

Bundan əlavə, bir sıra yerli vergilərin könüllü birləşdirilməsi mexanizmlərinin yaradılması stimullaşdırılmalıdır: bu cür mexanizmlər, xüsusilə də şəhər tipli yaşayış məskənlərində mərkəzlə ucqarlar arasında yaradıla bilərdi.

Bütövlükdə subsidiyalar vasitəsilə tarazlaşdırmanın yerli özünüidarə orqanlarını qane etməməsinin riski azdır. Lakin yerli vergilərin tətbiqi imkanlarının ciddi fərqləndiyi hallarda dövlətin transfertləri olmadan tarazlaşdırmanın zəruri səviyyəsini əldə etmək mümkün deyil. Belə şəraitdə yenidən bölgü sistemindən (qanun əsasında və eyni səviyyəli ərazilər arasında həmrəylik prinsiplərinə uyğun olaraq) istifadə etmək daha məqsədəuyğundur. Həmin sistem zəngin ərazilərin vergi daxilolmalarının bir hissəsinin daha yoxsul ərazilərə verilməsini nəzərdə tutur.

Bir neçə yerli verginin mövcud olduğu şəraitdə tarazlaşdırma hər bir vergiyə münasibətdə həyata keçirilməlidir. Lakin burada iki hal istisnadır: konkret vergi növü dominant deyil və yerli özünü-

darə orqanları müxtəlif vergi dərəcələrinin dəyişdirilməsilə bağlı məhdud imkanlara malikdir.

3. Yerli orqanlara subsidiyaların təqdim olunmasına münasibətdə rəhbər prinsiplər

a. Dotasiya

Dövlətin (həmçinin regional səviyyədə yerli özünüidarə orqanlarının) yerli büdcələrin maliyyələşdirilməsinə töhfəsi daha çox dotasiya (məqsədsiz maliyyə yardımı) formasında həyata keçirilməlidir.

Dotasiyaların məcmu həcmi bir sıra meyarlar əsasında müəyyən olunmalıdır. Həmin meyarlar iqtisadi artım və xərclərin genişlənməsi kimi faktorları nəzərə almalıdır. Xərclərin artımının diqqətdə olması isə son dərəcə vacibdir. Bu, xüsusilə yerli özünüidarə orqanlarının öz resurs və imkanlarının iqtisadi amillərlə şərtlənən xərc artımının kompensasiyası üçün sərbəst manevr etməyə imkan vermədiyi şəraitdə daha da aktualdır.

Həmçinin, dotasiyaların məcmu həcmünün müəyyən səviyyədə dayanıqlı dinamikası ilə bağlı dövlətin yerli özünüidaretmə orqanlarına zəmanət verməsi arzuolunan haldır. Zərurət yarandığı halda bu qanunvericilik qaydasında, yaxud bütün səviyyələrdə idarəetmə orqanlarının əməkdaşlıq etməsi şərtilə iqtisadi sabiliyin təmin olunmasını nəzərdə tutan mexanizmlər çərçivəsində reallaşdırılmalıdır.

Bir qayda olaraq dotasiyaların ayrılması meyarları dəqiq formalaşdırılmalı, hüquqi bazaya uyğun gəlməli və əsassız xarakterə malik olmamalıdır. Həmin meyarlar yerli özünüidarə orqanlarına əvvəlcədən alacaqları dotasiyaların məbləğini müəyyənləşdirməyə və öz büdcələrini təshih etməyə imkan verməlidir.

b. Subvensiya

Subvensiya (məqsədli maliyyə yardımı) yerli özünüidarə orqanlarının müxtəlif məsələlər üzrə siyasət həyata keçirməklə bağlı se-

çim imkanlarını məhdudlaşdırır. Subvensiya maliyyə tarazlaşdırılması aləti kimi dotasiya qədər effektiv deyil. Bir qayda olaraq subvensiyanın istifadəsi aşağıdakı məqsədlərə yetişmək lazım gəldiyi hallarda məhdudlaşdırılmalıdır:

- ərazinin balanslaşdırılmış və dayanıqlı inkişafına yönəlmiş siyasət çərçivəsində kapital qoyuluşlarının (birgə) maliyyələşdirilməsi;

- ölkənin bütün əraziləri üçün xarakterik olan müəyyən növə aid dövlət xidmətlərinin yerli səviyyədə də yayılmasının təmin edilməsi;

- əhaliyə təklif olunan müəyyən yerli xidmətlər mənfi təsir göstərə bilər və ona görə də mərkəzi hakimiyyətin maraqları naminə hansısa öhdəliklərin yerinə yetirilməsinə görə kompensasiya olmalıdır;

- yerli qurumların dövlət adından əhaliyə göstərdiyi müəyyən çeşiddə xidmətlərin həyata keçirilməsi maliyyələşdirilməlidir, yaxud yerli orqanlar digər hakimiyyət orqanları tərəfindən həvalə olunmuş səlahiyyətlərin reallaşdırılması məcburiyyətində qaldıqda bununla bağlı tələb olunan xərclərin kompensasiya edilməsi təmin olunmalıdır.

Federativ dövlətlərdə büdcələrarası münasibətlər

Konqresin Moskvada təşkil etdiyi beynəlxalq konfransda bu məsələ ilə bağlı yekun Bəyannamə qəbul olunub

Həç şübhəsiz unitar dövlətlərlə müqayisədə federativ dövlətlərdə büdcələrarası münasibətlərin tənzimlənməsi daha mürəkkəb prosesdir. Bunu nəzərə alaraq Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi (YRHK) Moskva şəhərində keçirilən beynəlxalq konfransın (5-7 oktyabr 2000-ci il) yekunlarına əsasən 2001-ci ildə "Federativ dövlətlərdə federal, regional hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında büdcələrarası münasibətlərə dair" 90 sayılı Təvsiyə və 110 sayılı Qətnamə qəbul edib.

Təvsiyələrin preambula hissəsində sənədin hazırlanmasının zəruriliyi diqqətə çatdırılır. Qeyd olunur ki, bu 1999-cu ildə Rusiyada keçirilmiş monitorinqin nəticələri, elə həmin il Almaniyada yerli maliyyənin vəziyyətinə dair qəbul olunmuş 64 sayılı Təvsiyə, Avropa Şurasına üzv-dövlətlərdə Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasının tətbiqilə bağlı "Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu: subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması" adlı dördüncü ümumi hesabat nəzərə alınmaqla hazırlanıb. Eyni zamanda Konqres üzv-dövlətlərin hökumətlərini mümkün olduğu qədər yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə resursları ilə səlahiyyətləri arasında uyğunluğu təmin etmək üçün tədbirlər görməyə çağırır.

Avropanın federativ dövlətlərində büdcələrarası münasibətlər: Yekun Bəyannamənin ən vacib məqamları

Sənəddə irəli sürülən təvsiyələr müxtəlif hakimiyyət səviyyələri arasında büdcə münasibətlərinin tənzimlənməsi baxımından tək-cə Almaniya, Rusiya, İsveçrə, Belçika kimi federativ dövlətlər

üçün deyil, həmçinin regionlaşmanın kifayət qədər yüksək səviyyədə inkişaf etdiyi İspaniya və İtaliya kimi ölkələr üçün də mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Bəyannamədə vurğulanır ki, əgər yerli və regional yerli özünüidarə orqanları öz səlahiyyətlərini reallaşdırmaq üçün maliyyə vəsaitlərinə malik deyillərsə, həmin səlahiyyətləri yerinə yetirmək hüququ formal olaraq qalacaq. Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsi yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə müstəqilliyinə zəmanət verir və Xartiyanı imzalamış federativ dövlətlər federal və regional qanunvericilikdə bu prinsiplərin əks etdirilməsinə hüquqi öhdəlik daşıyırlar.

Sənəddə institutisional nöqtəyi-nəzərdən federativ və unitar dövlətlər arasında spesifik fərqlərin olduğu diqqətə çatdırılır və göstərilir ki, birincilərdə qanunvericiliklə bağlı səlahiyyətlər, o cümlədən maliyyə resursları ilə bağlı məsələlər dövlət hakimiyyətinin iki səviyyəsi arasında (federal və regional) bölüşdürülür. YRHK-nin maliyyə vəziyyətinə dair hazırladığı müxtəlif hesabatlar söyləməyə əsas verir ki, səlahiyyət və maliyyə resurslarının bir-mənalı tənzimlənməsilə bağlı məsələlər hər iki idarəetmə səviyyəsi üzrə qanunvericilikdə əks etdirilmədiyi halda bu cür institutisional münasibətlər ciddi problemlər doğurur.

Bəyannaməyə imza atan iştirakçılar hesab edir ki, səlahiyyətlər bölüşdürülərkən tək cə subsidiarlıq prinsipinə deyil, həm də səlahiyyət və maliyyə resurslarının uyğunluğu prinsipinə əməl olunması gözlənilməlidir. Sonuncunun təmin olunması isə bilavasitə səlahiyyətlərin dəqiq bölüşdürüldüyü halda mümkün ola bilər.

Yerli hakimiyyətlərin maliyyə resursları ilə bağlı məsələlərə gəldikdə, burada yerli özünüidarəetmənin reallaşdırılmasına aşağıdakı tendensiyalar maneələr törədə bilər:

- yerli vergilərin azaldılması, federal və regional orqanlar tərəfindən həmin vergilərin transfertlərlə əvəzlənməsi;

- *transfertlərin şəxsi resurslar üzərində üstünlük qazanması, məqsədli maliyyə yardımlarının ümumi xarakterli dotasiyalardan daha çox paya malik olması;*

- *yerli hakimiyyət orqanlarının sərəcamına daha az həcmdə gəlir gətirən vergilərin təqdim olunması;*

- *bir sıra federativ dövlətlərdə istər federal, istərsə də regional səviyyədə maliyyə tarazlaşdırması ilə bağlı sabit və obyektiv meyarların olmaması. Öz növbəsində, bəzi dövlətlərdə transfertlər diskresion (subyektiv yanaşmalara əsaslanan) xarakter daşıyır. Bu isə istənilən formada orta və uzunmüddətli planlaşdırmanı mümkünəşür edir. Halbuki belə planlaşdırmanın olması yerli hakimiyyətlərin öz sakinlərinin ehtiyaclarını qarşılaya bilməsinə, yerli özünüidarə qurumları arasında isə qeyri-bərabər vəziyyətin yaranmamasına imkan verərdi. Adətən, bu meyarlar xərclərin miqyasına deyil, ehtiyaclara əsaslanmalıdır.*

- *Yerli qurumların öz səlahiyyətləri çərçivəsində fəaliyyətləri reallaşdırmaq üçün qəbul etdikləri qərarların məqsədəuyğunluğunu öyrənmək baxımından onların büdcəsinə son dərəcə sərt nəzarət (xüsusilə də regional hakimiyyət orqanları tərəfindən) Xartiyanın tələblərilə ziddiyət təşkil edir.*

Yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətləri və xərcləri arasında nisbətə də bağlı olaraq iştirakçılar öz mövqelərini ortaya qoyublar. Bəyannamə müəlliflərinin fikrincə, **əvvəla**, sosial ehtiyaclara yönəldilən xərclərin artımı yerli özünüidarəetmə orqanları üçün qaçılmazdır. Burada söhbət sosial ehtiyaclara - təhsil, səhiyyə, sosial müdafiə (qocalara, əlillərə, yoxsul ailələrə sosial kömək) kimi sferalara xərclərin əhəmiyyətli dərəcədə genişləndirilməsindən gedir. **İkincisi**, bir qayda olaraq həmin xərclərin artımı ilə əlaqədar olaraq yerli hakimiyyət orqanlarının özlərinin investisiya fəaliyyətinin miqyasını məhduləşdırmaq zərurəti yaranır. Öz növbəsində Avropa ölkələrində ictimai kapital qoyuluşlarının əhəmiyyətli hissəsini yerli hakimiyyət orqanları həyata keçirir, məhz həmin qurumlar adıçəkilən vəsaitlərin real tələbata uyğun

hansı formada və necə effektiv xərcləndiyini qiymətləndirmək imkanında olur. Çünki yerli özünüidarə orqanları vətəndaşa daha yaxın hakimiyyət şaxəsidir. **Üçüncüsü**, yerli orqanların borclarının artımı - borclar həmin oranların maliyyə manevri üçün geniş meydan hesab olunur - onların maliyyə vəziyyətini pisləşdirir, bir çox hallarda yerli özünüidarə qurumlarını regional hakimiyyətlərdən asılı vəziyyətə salır. **Nəhayət**, yerli və regional hakimiyyət orqanlarına müvafiq maliyyə kompensasiyaları olmadan çoxlu sayda səlahiyyətlərin ötürülməsi halları baş verib. "Problemlərin əksmərkəzləşdirilməsi" adını almış bu tendensiya federativ dövlətlərdə müxtəlif hakimiyyət pillələri arasında bir sıra siyasi münacişələrin əsasında dayanır. Yerli hakimiyyət orqanlarına yeni səlahiyyətlərin verilməsində uyğunluq prinsipi rəhbər tutulmalıdır. Yəni, hansısa səlahiyyətlərin ötürülməsi müvafiq transfertələrin verilməsilə müşahidə olunmalıdır. Qanunvericilikdə təsbit olunmuş bu prinsip həmçinin zərurət yarandığı hallarda bələdiyyələrin məhkəmə vasitəsilə kompensasiya almaq hüququna zəmanət verməlidir.

Qeyd olunanları nəzərə alaraq konfrans iştirakçıları federativ ölkələrdə büdcələrarası münasibətlər formalaşdırılarkən federal və regional orqanların aşağıdakı tövsiyələri nəzərə almağa çağırır:

- *regional və yerli vergi sisteminin islahatı konsepsiyası işlənilib hazırlanmalıdır. Yeni sistem əhəmiyyətli yığımları təmin edən çevik və məhsuldar vergilərin tətbiqini nəzərdə tutmalıdır. Bundan başqa, islahatlar yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətlərinə uyğun vergilərin tətbiq olunmasına imkan yaratmalıdır;*

- *federal və regional qanunvericilik çərçivəsində hər bir hakimiyyət səviyyəsinə məxsus səlahiyyətlərin aydın bölgüsü və ayrılması təsbit olunmalıdır; məxsusi səlahiyyətlərin mövcudluğu qərarvermə və seçim azadlığını ehtiva edir;*

- *regional və yerli hakimiyyət orqanları tərəfindən birləşmiş səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi çərçivə qanunvericilik aktları vasitəsilə*

reallaşdırıla bilər. Bundan əlavə, çərçivə qanunvericiliyi ortaqlıq səlahiyyətlərin maliyyələşdirilməsi meyarlarını da müəyyən etməlidir;

- *ərazisinin miqyası və əhalisinin sayı yerli özünüidarə orqanlarının müxtəlif kateqoriyalarının, yaxud səviyyələrinin mövcudluğunu tələb edən ölkələrdə hər bir səviyyə üçün maliyyə muxtariyyətinin verilməsi şərti təmin olunmalıdır;*

- *bir çox ölkələrdə **uyğunluq prinsipinin** konstitusiyada əks olunması, zərurət yarandıqda yerli özünüidarə orqanlarının məhkəmə vasitəsilə kompensasiya almaq imkanına malik olması təcrübəsi var.* Başqa federativ ölkələrə də bu təcrübədən bəhrələnmək tövsiyə edilir.

- *federal və regional qanunların reallaşdırılması ilə bağlı faktiki xərclərin qiymətləndirilməsi üçün yerli və regional seçkili şəxslərin təmsilçiliyi ilə əməkdaşlığın işlənilib hazırlanması zəruridir.*

- *bir qayda olaraq yerli özünüidarənin ərazi orqanları kifayət qədər diversifikasiya edilmiş və sabit resurslara malik olmalıdır.* Bu, səlahiyyətlərin və investisiyaların icrası üzrə orta və uzunmüddətli planlaşdırmaya daha yaxşı imkan verərdi. Bundan əlavə, iqtisadi konyukturu, yeni ehtiyacları və iqtisadi artım templərini nəzərə almaq məqsədilə həmin resurslar çevik olmalıdır;

- *federativ dövlətlərdə yerli özünüidarə orqanlarına məxsus resursların müəyyən olunması formal olaraq ölkə konstitusiyasında, yaxud əlaqədar regional qanunlarda təsbit olunmalıdır.* Bu, həmin orqanlara zəruri zəmanətlərin verilməsini təmin edir;

- *konfrans iştirakçıları üçün aydındır ki, Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasının prinsiplərinə uyğun olaraq yerli özünüidarə orqanlarının resurslarının əhəmiyyətli hissəsi onlar tərəfindən sərbəst müəyyənləşdirilən və toplanan vergi və yığımlar hesabına formalaşmalıdır.* Məhz öz vergi yığımları hesabına adıçəkilən orqanlar federal siyasət çərçivəsində iqtisadi inkişafıla bağlı öz üzərlərinə düşən səlahiyyətləri doğurdan da müstəqil şəkildə reallaşdırıla bilərlər. Eyni zamanda, 79 sayılı Tövsiyədə

qeyd olunub ki, yerli özünüidarəetmə orqanları topladıqları vergilərin dərəcələrini dəyişdirə bilərlər. Vergi dərəcələrinin aşağı və yuxarı həddi müxtəlif hakimiyyət səviyyələri arasında hər il aparılan danışıqların yekununa əsasən qanunvericilik qaydasında müəyyən edilə bilər. Məhz vergi dərəcələrinin seçkili yerli özünüidarə qurumları tərəfindən müstəqil müəyyənləşdirilməsi real yerli özünüidarəetmə üçün zəmanətdir.

- *vergi dərəcələrinin dəyişdirilməsi sahəsində müstəqillik transfert əldə etmək hüququnun ziddinə olmamalıdır.* Transfertlər yerli büdcələrin sabitliyinə zərər verməməlidir;

- *vergi dərəcələrinin dəyişdirilməsi sahəsində müstəqillik federal və regional səviyyələrdə həmrəyliyin və iqtisadi siyasətin möhkəmləndirilməsi üzrə fəaliyyətlərin ziddinə olmamalıdır.* Fərqli istiqamətlərdə hərəkət milli, yaxud regional səviyyədə sosial və iqtisadi disproporsiyanın dərinləşməsi təhlükəsi yaradır. Həmrəyliyi gücləndirərək şaquli və üfiqi tarazlaşdırmanı kombinləşdirmək lazımdır. Şaquli tarazlaşdırma yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə imkanları arasında fərqi azaltmaq məqsədilə dövlət orqanları tərəfindən maliyyə yardımı formasında həyata keçirilir. Maliyyə tarazlaşdırılması federal (federasiyanın subyektləri arasında) və regional (eyni regionun bələdiyyələri arasında) səviyyələrdə reallaşdırılmalıdır. Bundan əlavə, yerli və regional özünüidarə orqanlarının təmsilçilərilə razılaşdırılmaqla maliyyə tarazlaşdırılmasının dəqiq, sabit və obyektiv meyarlarını müəyyən etmək lazımdır. Regional səviyyədə yerli hakimiyyət orqanları öz assosiyasiyaları vasitəsilə öz fikirlərini ifadə etmək imkanına malik olmalıdırlar. Qanunvericilikdə təsbit olunmuş meyarlara birtərəfli qaydada, yerli özünüidarə orqanlarının assosiyasiyaları ilə məsləhətləşmədən dəyişikliklər etmək və yenidən baxmaq olmaz;

- *regional və yerli büdcələrin formalaşması, büdcə müzakirələri tam şəffaflıq şəraitində keçirilməlidir;*

- *konfrans iştirakçıları federal və regional orqanlara tövsiyə edir ki, yerli hakimiyyətlərin məsləhətləşmə hüququnu qanunvericilikdə təsbit etsin.* Federal və regional orqanlar həmçinin mövcud

institusional bazada yerli özünüidarəetmə qurumlarının təmsilçilərinin iştirakı ilə müntəzəm olaraq resurslarla səlahiyyətlərinin uyğunluğunu qiymətləndirən qarışıq komissiya yarada bilərdilər;

- əgər yerli özünüidarə orqanları onların büdcə ilə bağlı hüquqlarının məhdudlaşdırıldığını hesab etsə, həmin orqanların məhkəməyə müraciət etmək hüququ qanunvericiliklə tanınmalıdır.

Sənədin yekun hissəsində iştirakçıların Avropa Şurasına və qurumda 41 üzv-dövlətin maraqlarını təmsil edən YRHK-nə bir sıra təklifləri yer alıb. Həmin təkliflərdə qeyd olunur ki, AŞ və YRHK federativ dövlətlərdə büdcələrarası münasibətlərin inkişafını daima izləməli və müntəzəm olaraq bu məsələni nəzərdən keçirməlidir.

Konkret təkliflərin isə demək olar hamısı Rusiyaya ilə bağlıdır. Həmin təkliflərə əsasən, qurum Rusiyanın tək cə iri, orta və kiçik ölçülü şəhərlərində deyil, həmçinin kənd rayonlarında yerli demokratiyanın inkişafı vəziyyətini diqqətdə saxlamalı, yerli maliyyə (yerli vergilər, paylı vergilər və tənzimləyici vergilər) islahatının həyata keçirilməsi hesabına maliyyə müstəqilliyinin minimum səviyyəsinin müəyyən olunması ilə bağlı köməklik göstərməli, həmçinin yerli seçkili və vəzifəli şəxslərin inzibati, maliyyə idarəçiliyi, idarəetmə, yerli xidmətlərin təqdim olunması, yerli demokratiyanın və sahibkarlığın inkişafı kimi sahələrdə kadr hazırlığı və mübadiləsi üzrə proqramlara cəlb olunması imkanları öyrənilməlidir.

Əhaliyə sosial xidmətlərin göstərilməsi işində yerli və regional hakimiyyət orqanlarının rolu haqqında

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi 2000-ci ildə İşçi qrupunun "Əhaliyə sosial xidmətlər göstərilməsi sferasında yerli və regional hakimiyyət orqanlarının məsuliyyəti" adlı hesabat məruzəsi əsasında 87 sayılı Qətnamə qəbul edib.

Qətnamənin preambula hissəsində qeyd olunur ki, sosial təminatda universal yanaşma mövcud deyildir. Ona görə ki, hər bir ölkədə sosial təminatın miqyasları mövcud ehtiyaclar və onların ödənilməsi imkanları ilə müəyyən olunur. Sosial-iqtisadi dəyişikliklər prosesində hər bir nəsil yeni perspektivlərlə və yeni təhlükələrlə üzləşir ki, bu da sosial xidmət sistemindən daimi olaraq dəyişən şəraitlərə adaptasiya olunmanı tələb edir.

Burada həmçinin qeyd olunur ki, əhaliyə sosial xidmət sisteminin təşkili əhəmiyyətli dərəcədə hökumətin siyasi baxışlarından və resurslarla təmin olunma səviyyəsindən asılıdır. Bununla belə, əhalinin sağlamlıq vəziyyətinin yaxşılaşdırılması və rifah halının yüksəldilməsi bütün demokratik hökumətlər üçün başlıca prioritet hesab olunur.

Sosial xidmətlərin yüksək səviyyəsi insanların yaşam keyfiyyəti üçün həyati əhəmiyyət kəsb edir. Ona görə ki, bu xidmətlər:

- a) əhali arasında xəstələnmənin və əlilliyin azaldılmasına;*
- b) ən vacib adi gündəlik həyati funksiyalarını yerinə yetirmək iqtidarında olmayanlara, o cümlədən əlillərə və xroniki xəstəliklərdən əziyyət çəkən şəxslərə maksimum mükəmməl və normal həyat üçün şəraitin yaradılmasına;*
- c) uşaqların möhkəm ailə şəraitində inkişafı üçün ən geniş imkanların yaradılmasına; son nəticədə isə,*

d) azgəlirli, milli və dini azlıqlar, ahıllar, kənd sakinləri kimi əhali qruplarının qeyri-bərabərliyinin aradan qaldırılmasına yönəldilir.

Bütün bunları nəzərə alaraq Konqres yerli özünüidarə məsələlərinə məsul Avropa nazirlərinin 12-ci Konfransının əhaliyə sosial xidmətlərin göstərilməsində yerli və regional hakimiyyət orqanlarının rolunun müzakirəsi zamanı aşağıdakı məsələləri diqqətə almasını məqsədəuyğun hesab edir.

Müxtəliflik

Əhaliyə sosial xidmətlərin göstərilməsi sisteminin təşkili və maliyyələşdirilməsində ölkələr arasında açıq fərqlər müşahidə olunur. Belə fərqlər:

a) sosial xidmətlərin göstərilməsi, maliyyələşdirilməsi və tənzimlənməsi sahəsində mərkəzi, regional və yerli hakimiyyət orqanlarının qanunvericiliklə müəyyən olunan mövqelərində;

b) bu sferada ictimai, könüllü və özəl sektorun tutduğu yer məsələsində, habelə bütün hallarda əsas resursların dövlətdən daxil olmasına baxmayaraq, vəsaitlərin hansı hissəsinin ictimai, hansı hissəsinin isə qeyri-ictimai sektordan daxil olmasında;

c) fərdi sosial xidmətlər göstərən şəxs və təşkilatların malik olduqları inzibati müstəqillik dərəcələrində mövcuddur.

Yerli hakimiyyət orqanlarının qurulmasında da böyük fərqlər mövcuddur: bələdiyyə səviyyəsində yerli ehtiyacların təmin edilməsi üzrə direktiv, plan və tədbirlərin işlənilməsi sahəsində yerli və regional hakimiyyətlər müxtəlif qanunvericilik və seçki səlahiyyətlərinə malikdir. Bundan başqa, Avropada yerli ərazi qurumlarının resurslarla təmin olunma səviyyəsində və ehtiyaclarının həcmində də əhəmiyyətli fərqlər müşahidə olunur.

Avropada ərazi qurumlarının növlərinin çox müxtəlifliyi, habelə yerli hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının funksiyalarının dəyişilməsi üzündən əhaliyə tibbi və kommunal xidmətlərin göstəril-

məsinin təşkilində yerli və regional hakimiyyət orqanlarının rolunu qısa şəkildə təsvir etmək çətinidir.

Dövlət idarəetməsinin bütün sferalarında həyata keçirilən proqramlarda bu fərqlərin nəzərə alınması zəruridir: tibbi və sosial xidmətin planlaşdırılması, koordinasiya və həyata keçirilməsinin Avropanın bütün hissələrində tətbiq olunan vahid modeli yoxdur. Yerli ehtiyaclardan və xidmət sisteminin təşkilindən asılı olaraq müxtəlif bələdiyyə və regionlarda sosial xidmətlərin planlaşdırılması və göstərilməsinə yanaşmalarda fərqlərin olması tamamilə yolveriləndir.

Əksmərkəzləşmə

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 4.3 maddəsinə uyğun olaraq "dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq, əsasən vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə olunmalıdır".

Vətəndaşlara daha yaxın hakimiyyət orqanları olaraq yerli hakimiyyət orqanları səhiyyə və kommunal-məişət xidmətlərinin tibbi yardım, istirahət və asudə vaxt, mənzil, ailə xidmətləri və ahıllara kömək kimi komponentləri arasında əlaqələrə böyük diqqət ayırırlar.

Yerli əhalinin ehtiyaclarının və bunların ödənilməsi qaydalarının müəyyən edilməsində, onların baxış və istəklərinin aydınlaşdırılmasında, yerli infrastrukturun planlaşdırılması və yaradılmasında, xidmətlərin göstərilməsində yerli və regional hakimiyyət orqanları həlledici rola malikdir. Yerli hakimiyyət orqanları tərəfindən yerinə yetirilən demək olar bütün funksiyalar bu və ya başqa şəkildə yerli əhalinin sağlamlıq vəziyyətində və güzəranında özünü göstərir.

Mərkəzi hökumətlər yerli və regional hakimiyyət orqanlarına yerli səviyyədə səhiyyə sahəsində daha çox nəzərə çarpan rolun ayrılmasına çalışmaldırlar. Bundan başqa, yerli və regional hakimiyyət orqanlarına onların ərazisində iqtisadi, sosial və ekoloji fi-

ravanlığın yüksəldilməsinə yardım göstərilməsi üzrə səlahiyyətlər verilməlidir. Bu belə izah olunur ki, insanların sağlamlığının pisləşməsi səbəblərinin aradan qaldırılması üzrə fəaliyyət yerli və regional hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətinin bütün istiqamətlərində məqsədəuyğun və zəruri tədbirlərin həyata keçirilməsini nəzərdə tutur.

Bu funksiyanın yerinə yetirilməsi üçün yerli və regional hakimiyyət orqanları onların ərazisində göstərməli olan səhiyyə və sosial xidmətlərin dəstini və həcmi öz mülahizələrinə uyğun müəyyən etmək imkanına malik olmalıdırlar.

Səlahiyyətlərin ötürülməsi müəyyən edilmiş normalara əməl edilməsi üzrə məsuliyyətin yüksəldilməsi ilə müşayiət olunmalıdır. Yerlərdə sosial xidmətlərin göstərilməsi vəziyyəti vahid standartlar üzrə qiymətləndirilməlidir. Bu zaman harada yaşamalarından asılı olmayaraq, bütün insanların mövcud normalara uyğun xidmətlər əldə etməsi təmin olunmalıdır.

Sənəddə habelə qeyd olunur ki, əksər ölkələrdə yerli hakimiyyət orqanları ərazidə sosial xidmətlərin təmin edilməsi üçün zəruri olan həcmərlə müqayisədə daha az gəlirlər toplamaq səlahiyyətinə malikdirlər. Buna görə də yerlərdə bir çox xidmətlərin maliyyələşdirilməsi digər dövlət hakimiyyəti orqanlarından transfertlərin alınmasından asılıdır.

Yerli və regional səviyyəyə səlahiyyətlərin və öhdəliklərin ötürülməsi zamanı verilən funksiyaların yerinə yetirilməsi üçün onların müvafiq maliyyə və digər resurslarla təmin olunması zəruridir.

Əməkdaşlıq

Sosial və tibbi xidmətlərin istifadəçilərinin və pasiyentlərin kompleks xidmətlər sistemində çıxışı olmalıdır. Buna əhaliyə xidmət göstərilməsi sahəsində milli və regional səhiyyə və sosial xidmət qurumları, yerli hakimiyyət orqanları, ərazilər və könüllü təşki-

latlar arasında əməkdaşlıq yolu ilə və birgə planlaşdırma prosesində nail olunur.

Mərkəzi hökumətlər yerli və regional hakimiyyət orqanlarına onların ərazilərində fəaliyyət göstərən təşkilat və idarələrlə, başqa orqanlarla öz funksiyalarına uyğun vəzifələrin həlli (habelə ərazidə əhalinin sosial rifahının yüksəldilməsi) sahəsində əməkdaşlıq sazişlərini bağlamaq hüququnu verməlidir.

Sosial xidmətlərin səmərəliliyi naminə yerli və regional hakimiyyət orqanlarının daha çox öz aralarında əməkdaşlıq etmələri zəruridir. Məsələn, ərazinin miqyasları və (və ya) maliyyə imkanları tələb olunan xidmətlərin miqyasları və dəyəri ilə müqayisədə məhdud olduqda belə əməkdaşlıq daha çox fayda verə bilər.

Öz fəaliyyəti və səyləri ilə ərazidəki əhalinin rifahına təsir göstərən bütün dövlət orqanları, işgüzar dairələr və könüllü təşkilatlar arasında yerli səviyyədə daha sıx birlik və həmrəylik tamamilə zəruridir.

Burada dəqiq quruluşa malik olmayan icma tipli birliklərdə sosial xidmətlərin göstərilməsi təcrübəsindən faydalanmaq zərurəti də diqqət mərkəzinə gətirilir. Qeyd olunur ki, hətta inkişaf etmiş ölkələrdə də ehtiyacların miqyasları və rəngarəngliyi elədir ki, dövlət sosial xidmət orqanları sosial xidmətlər göstərən qeyri-formal strukturlardan istifadə olunmadan ötürə bilmir. Həmin qeyri-formal strukturlar şəxsi əlaqələr əsasında, ailə çevrəsində, qonşular arasında və icma tipli başqa birliklərdə sosial xidmətlərin göstərilməsini təmin edirlər. Aydın ki, belə qeyri-formal sektor sosial xidmətlərin göstərilməsində heç də dövlət sektoru ilə rəqabət aparmır, sadəcə olaraq onu tamamlayır. Buna görə də sosial xidmətlərin icma tipli birliklərə daha açıq oriyentasiyası şəraitində dövlət sosial xidmət qurumları ilə sosial xidmətlər göstərən qeyri-formal strukturlar arasında əlaqələr möhkəmlənməlidir.

Modernləşdirmə

Standartların yüksəldilməsi, bərabərsizliyin aradan qaldırılması və xidmətin operativliyinin artırılması səyləri tibbi və sosial xidmətlərin göstərilməsinə yeni yanaşma tələb edir. Dövlət hakimiyyəti orqanları sosial xidmət sisteminin keyfiyyətinin, etibarlılığının və rentabelliyyətinin əhəmiyyətli dərəcədə yüksəldilməsi üsullarını axtarıb tapmalı, reabilitasiyaya xüsusi diqqət verməli, habelə imkan daxilində sosial xidmətlərdən asılılığın aşağı salınması istiqamətində iş aparmalıdır.

Sosial və tibbi xidmət sisteminin modernləşdirilməsi həm milli, həm də yerli səviyyələrdə qərarların qəbulu prosesinə ictimaiyyətin, pasiyentlərin və xidmətlərin istehlakçılarının geniş cəlb olunmasını tələb edir.

Bütün sosial xidmət sisteminin inkişafının bünövrəsində duran - resurslarla təminat, heyətin kvalifikasiyasının və rolunun yüksəldilməsi, mütərəqqi informasiya sistemlərinin tətbiqi və müasir kapital infrastrukturunun yaradılması kimi - əsas sahələrdə tərəqqi zəruridir. Bu sahələrdə irəliləyiş yerli rəhbərlik tərəfindən qəbul edilən qərarların səmərəliliyindən asılıdır. Belə strategiyanın reallaşdırılması isə yeni mədəniyyətin formalaşmasını və təşkilati strukturların möhkəmlənməsini tələb edir.

Dövlət hakimiyyəti orqanları əldə olunanın nəticələrin qiymətləndirilməsinin real əhəmiyyətli indikatorlar üzrə həyata keçirilməsinə səy göstərməlidirlər. Xüsusilə aşağıdakı aspektlər nəzərə alınmalıdır: əhalinin sağlamlıq durumunun yaxşılaşması, xidmətlərə bərabər hüquqlu çıxış, tibbi xidmətlərin mövcud tələbatlara uyğunluğu, pasiyentlərin (istehlakçıların) rəyləri, tibbi xidmətin insan sağlamlığına təsiri və s. Bu indikatorlar diaqnostik alətlər rolunda çıxış etməklə, etalon parametrlərin tətbiqi və qabaqcıl təcrübə mübadiləsi yolu ilə yerlərdə xidmət göstəricilərinin yaxşılaşmasına şərait yarada bilər. Belə tədbirlərin məcmusu yerlərdə

işlərin qiymətləndirilməsinə, təhlilinə və təkmilləşdirilməsinə kömək edə bilər.

Sosial infrastruktura obyektlərinin, onların təchizatının və idarəetmə sisteminin modernləşdirilməsi əlavə dövlət vəsaitlərinin ayrılması, sosial sferaya rəhbərlik etmə səviyyəsinin yüksəldilməsi, dövlət və özəl sektor arasında əməkdaşlıq münasibətlərinin yaradılması ilə təmin edilə bilər. Sosial xidmətlər sferasına özəl təşkilatların geniş şəkildə cəlb edilməsi burada rəqabət mühitinin inkişafına və sosial xidmətlərin göstərilməsinə daha çevik yanaşmanın formalaşmasına gətirib çıxarar. Bununla belə, sosial xidmətlər sferasında özəlləşdirmə müəyyən risklə müşayiət olunur və dövlət hakimiyyəti orqanlarından, xüsusilə qiymətləndirmənin dəqiq meyarlarının müəyyən edilməsi və hesabatlılığın təmin olunmasında böyük diqqət tələb edir.

"Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının və onların səlahiyyətlərinin uyğunluğu - subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması" haqqında

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi yerli özünüidarə sahəsində Avropa Xartiyasının prinsiplərinin tətbiqinin siyasi monitorinqinə dair İşçi qrupunun 4-cü ümumi məruzəsi əsasında 2000-ci ildə "Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının və onların səlahiyyətlərinin uyğunluğu - subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması" haqqında **79 saylı Tövsiyə** və **97 saylı Qətnamə** qəbul edib.

Tövsiyənin preambula hissəsində qeyd olunur ki, Konqress 1994-cü ildən Xartiyanın həyata keçirilməsinə siyasi nəzarəti həyata keçirir. Belə siyasi nəzarəti müstəqil ekspertlər Qrupunun köməyi ilə İşçi qrupu təmin edir. Həmin İşçi qrup öz işini 2 üsulla yerinə yetirir:

a) Xartiyanın ayrı-ayrı maddələrinin tətbiqinə dair ümumi məruzələr hazırlamaqla (*ex officio* nəzarət);

b) bilavasitə yerli hakimiyyət orqanlarından (*hesab edirlər ki, onların ölkəsində dövlət orqanları Xartiyanın tələblərinə əməl etmirlər*) daxil olan şikayətlərə baxılması əsasında (*sorğu üzrə nəzarət*).

Burada həmçinin qeyd olunur ki, siyasi nəzarətə dair bu 4-cü məruzə həm də İşçi qrupu tərəfindən 1999-cu ilin 14-16 oktyabrında Ankon şəhərində (İtaliya) təşkil olunmuş "Avropa Şurasının yerli və regional özünüidarə Xartiyası: subsidiarlıq təcürbədə, yerli və regional hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətləri və maliyyəsi" mövzusunda Beynəlxalq konfransın yekunlarına əsaslanır.

Tövsiyədə 4-cü məruzə əsasında Xartiyanın yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resursları haqqında 9-cu maddəsinin təcürbədə kifayət qədər tətbiq olunmamasından Konqresin narahatlığı

ifadə olunur. Belə narahatlıq xüsusilə aşağıdakı 2 məsələdə özünü göstərir:

a. Avropa Şurasının üzv-ölkələrinin bir çoxunda yerli qurumların xüsusi resurslarının azalması tendensiyası ilə əlaqədar;

b. bu çox hallarda bu qurumların resurslarının qanunvericilik qaydasında onlara həvalə edilmiş, yaxud başqa hakimiyyət orqanları tərəfindən onlara ötürülmüş səlahiyyətlərə uyğun olmaması ilə əlaqədar.

Bunun əsasında Konqres üzv-ölkələrə və Nazirlər Komitəsinə təklif edir ki, yerli özünüidarə orqanlarına aid, xüsusilə bu hakimiyyət orqanlarının resurslarının onların səlahiyyətləri ilə uyğunluğu sahəsində qərarların qəbulu zamanı Tövsiyənin I Əlavəsində ifadə olunan mülahizələri diqqətə alsınlar.

Tövsiyənin I Əlavəsində ifadə olunan mülahizələr aşağıdakılardır:

I. Yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətləri

a. Subsidiarlıq prinsipinin həyata keçirilməsinin əsas şərtlərindən biri "qanun çərçivəsində öz məsuliyyəti ilə və yerli əhalinin maraqları naminə fəaliyyət göstərərək dövlət işlərinin əhəmiyyətli bir hissəsini reqlamentləşdirmək və onları idarə etmək kimi real qabiliyyətə" malik (yerli özünüidarə anlayışı) yerli özünüidarə orqanlarının yaradılması ilə bağlı Avropa yerli özünüidarə xartiyasının 3-cü Maddəsinin 1-ci bəndinin tələblərinə əməl edilməsi hesab olunur.

b. Bu qabiliyyət yalnız o hallarda aşkar ola bilər ki, yerli hakimiyyət orqanlarına onların qurumlarının maraqlarına bilavasitə aidiyyəti olan sahələrdə özlərinin səlahiyyətlərini həyata keçirmək hüququ verilmiş olsun.

Bu hüququ həmin orqanlara qanunla, daha yaxşı halda isə Konstitusiyaya ilə nəzərdə tutulan əsas səlahiyyətlərin minimal hissəsini həvalə etməklə həyata keçirmək lazımdır.

Qanunvericilikdə hər bir konkret sahə üçün, bir tərəfdən, dövlətin ayrı-ayrı səlahiyyətlərinin, digər tərəfdən isə, yerli özünüidarənin hər bir müvafiq həlqəsinin səlahiyyətlərinin dəqiq həcmi müəyyənləşdirmək məqsədəuyğun olardı. Belə dəqiqləşdirmə yerli özünüidarə orqanlarının Konstitusiyaya və əsas qanunlarda təsbit olunmuş müstəqilliyinə münasibətdə şübhələri aradan qaldırmağa kömək edər.

c. Bu qanuni əsası qanunvericilikdə, yaxud daha yaxşısı Konstitusiyada yerli özünüidarə orqanlarına onların səlahiyyət sferasından kənarlaşdırılmayan və hər hansı bir başqa hakimiyyət orqanının ixtiyarında olmayan istənilən məsələdə fəaliyyət azadlığı verməklə səlahiyyətlər haqqında ümumi müddəa ilə tamamlamaq lazımdır.

d. Yerli özünüidarə orqanlarının yaradılması və fəaliyyəti haqqında ümumi müddəaların əks olunduğu qanunlara habelə yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətlərinin tənzimlənməsi prinsipləri haqqında müddəalar da daxil edilməlidir. Bununla vətəndaşlar başa düşərdi ki, yerli özünüidarə - heç də sadəcə olaraq inzibati qayda məsələsi deyil, onların gündəlik həyatının ən mühüm aspektləri ilə daha konkret şəkildə məşğul olan hakimiyyətdir. Belə qanunlarda yerli hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətləri sadalanmaqla göstərilməli, lakin başqa daha konkret qanunlarda bunlar tətbiq sferası dəqiqləşdirilməklə geniş və ətraflı verilməlidir.

e. Yerli özünüidarə orqanlarına müvafiq maliyyə təminatı olmadan həddindən artıq səlahiyyətlərin həvalə olunmasına yol verməməyə çalışmaq lazımdır. Mərkəzi idarələr səlahiyyətlərini yerli özünüidarə orqanlarına heç də məsələnin maliyyə tərəfindən bu şəkildə qurtulmaq naminə ötürməməlidirlər. Bununla əlaqədar olaraq, yerli özünüidarənin real seçim azadlığı və onların xidmətlərinin vətəndaşların konkret ehtiyaclarına yönəltmək vasitəsi olmasını göstərmək üçün hər zaman ədalətli tarazlığa nail olmaq lazımdır. Bundan başqa, həddindən artıq səlahiyyətlərin verilməsi ona gətirib çıxara bilər ki, yerlərdə seçkili şəxslər dövlət siyasətini

həyata keçirməyə başlayacaqlar. Aydınır ki, bu zaman səlahiyyətlər nə qədər çox olacaqs, xidmətlərin bütün ərazi üzrə bərabər bölünməsi məsələsi bir o qədər kəskinləşəcək və yerli hakimiyyətlərin imkanlarının korrektəsi (onların resurslarının bərabərləşdirilməsi və manevr) üçün mərkəzi orqanların müdaxiləsini gözləməyə əsaslar da bir o qədər çox olacaq.

II. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resursları

a. Milli iqtisadi siyasət çərçivəsində özlərinin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün yerli özünüidarə orqanları elə həcmdə xüsusi maliyyə resurslarına malik olmalıdır ki, onlar özlərinin səlahiyyətlərini reallaşdırarkən bunlardan sərbəst istifadə edə bilsinlər və bunlar həmin səlahiyyətlərə uyğun olsun.

Bununla əlaqədar olaraq Xartianın həyata keçirilməsinə siyasi nəzarət haqqında Konqresin 4-cü məruzəsində aşağıdakı çatışmazlıqlar qeyd olunub:

i. dərəcələri yerli özünüidarə orqanları tərəfindən müəyyən edilə bilən real yerli vergi yığımları hesabına əldə olunan gəlirlərin məhdud payı: Avropa Şurasının yalnız səkkiz üzv-ölkəsində yerli hakimiyyət orqanları maliyyə vəsaitlərinin ümumi həcmnin 50 faizini və ya daha çox hissəsini xüsusi resurslar kimi özlərinin ehtiyacları üçün saxlaya bilərlər;

ii. Eksklyuziv, yaxud birgə yerli vergilərin azalması tendensiyası və mərkəzi və regional hakimiyyət orqanlarının bu vəsaitləri yenedən bölüşdürülən resurslarla, yaxud paylı vergiqoymadan əldə olunan gəlirlərlə əvəz etmək cəhdəli. Bu son gəlirlər öz-özlüyündə transfertlər hesab olunmasa da yerli hakimiyyətlər onları müstəqil işlətmək hüququna malik deyildir;

iii. xüsusi vəsaitlərlə müqayisədə transfertlərin üstün rolu, bu bəzi ölkələrdə məqsədsiz subsidiyalarla müqayisədə məqsədli subsidiyaların əhəmiyyətli rolu ilə daha da güclənir;

iv. yerli özünüidarə orqanlarının topladığı vergilərin nisbətən zəif məhsuldarlığı. Burada hələ də torpaq və əmlak vergiləri üs-

tünlük təşkil edir, iqtisadi fəaliyyətdən vergilər isə daimi olaraq azalır;

v. yerli büdcənin maliyyələşdirilməsi, yenidən bölünmüş səlahiyyətlərə görə kompensasiya və maliyyə tarazlaşdırılması kimi funksiyaların müəyyən qədər yerini dəyişməsi;

vi. bəzi ölkələrdə maliyyə tarazlaşdırılmasının forma və məqsədlərinə aid daimi meyarların yoxluğu, bəzi mərkəzi və regional hakimiyyətlər tərəfindən verilən transfertlərin əsassız (özbaşına) xarakteri;

vii. yerli qurumların maliyyələşdirilməsi mənbələrinin qeyri-stabilitliyi və etibarsızlığı, habelə yerli hakimiyyətlər tərəfindən borcalmaların nisbi məhdudluğu və bu zaman dövlət tərəfindən nəzarət imkanının saxlanması;

viii. mərkəzi və regional hakimiyyətlərin yerli qurumların büdcələri üzərində nəzarəti. Bu, Xartiyanın pozulması olmaqla, yerli hakimiyyət orqanlarının qərarlarının məqsədəuyğunluğuna a priori nəzarəti hərdən gizli saxlayır;

ix. bəzi ölkələrdə, xüsusilə Maastrixt sazişinin fəaliyyəti ilə bağlı məhdudiyətlərə əməl etməyə məcbur olanlarda milli iqtisadi problemlərin yerli özünüidare üçün nəticələri. Avropa Şurasının üzv və ora daxil olmağa namizəd ölkələrdə sərt büdcə siyasətinin zəruriliyi çox vaxt daha sərt ümumi maliyyə şərtlərinə çevrilir ki, bu da yerli özünüidare orqanlarının fəaliyyətində əks olunur. Bu isə onların müstəqilliyinin məhdudlaşdırılması üçün əsas kimi istifadə oluna bilər, yaxud dövlət büdcəsi kəsirinin artmasının səbəbinin məhz əksmərkəzləşmə olması barədə ittihamlar doğura bilər;

x. dövlət investisiyası sahəsində birgə maliyyələşdirmə (mərkəzi/yerli hakimiyyət orqanları) prosedurlarının qüsurları.

b. Bu çatışmazlıqlar (Konqres bunları 71-ci Qətnaməyə (1998-ci il) daxil edib) nəzərə alınmaqla Tövsiyədə bir sıra anlayışların dəqiqləşdirilməsi aparılır.

I. "Xüsusi vəsaitlər" dedikdə yerli özünüidarə orqanlarının qəbul etdiyi müstəqil qərarlar nəticəsində əldə olunan maliyyə vəsaitləri başa düşülür. Yerli özünüidarə orqanları bu vəsaitlərlə öz mülahizələrinə uyğun istifadə edə bilərlər. Vergilərin dərəcələrini isə yerli özünüidarə orqanları öz ehtiyaclarından və vətəndaşların vergi yükünü daşımağa hazır olma səviyyəsindən asılı olaraq müəyyən edirlər.

Belə resurslar yerli özünüidarə orqanlarına rəsmi normativ aktla, mümkün olsa, qanun və ya konstitusiya ilə ayrılır, istənilən halda oxşar hüquqi qüvvəyə malik başqa aktla geri alınabilir.

II. Yerli özünüidarə orqanları öz resurslarının əhəmiyyətli hissəsini dərəcələri onların özləri tərəfindən müəyyən edilən **vergilərdən** və digər yığımlardan **xüsusi gəlirlər** hesabına əldə etməlidirlər.

Yerli özünüidarə orqanlarının xüsusi vergilərini toplamaq qabiliyyəti onların müstəqilliyinin zəruri şərti və muxtariyyətinin simvolu hesab olunur. Bu nümayəndəli orqanlar həmin qabiliyyəti vətəndaşlar tərəfindən seçildikdən sonra əldə edirlər. Yerli vergiləri təyin etməklə yerli özünüidarə orqanlarına seçilmiş şəxslər öz vətəndaşları qarşısında üzərinə öhdəliklər götürürlər. Bu öhdəlik xidmətlərin göstərilməsi ilə bağlı vətəndaşlar qarşısında məsuliyyətin bir forması hesab olunur. Bununla belə, əgər yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitləri birbaşa vətəndaşlardan yox, başqa mənbələrdən daxil olarsa, onda seçilmiş şəxslərə həmin vəsaitlərin qanunauyğun istifadəsi barədə öhdəliyi öz üstlərindən atmaq asan olar...

III. Eksklyuziv vergilər - ideala daha yaxın resurs növüdür. Bunlara qurumun özünün aid olduğu kateqoriyanın mülkiyyət hüququndan əlavə olunan, başqa sözlə, yalnız bu qurumun yığa biləcəyi vergilər daxildir. Məhz eksklyuziv vergilər yerli qurumların müstəqilliyinin daha dəqiq sübutu hesab olunur.

IV. Paylı vergilər - bunlar tamamilə başqa hakimiyyət orqanları tərəfindən alınır və yerli qurumların xüsusi vəsaitləri kateqoriyası-

na aid edilə bilməz. Bu resurslar transferlərə daha yaxındır, nəinki vergilərə.

Yerli özünüidarə orqanları paylı vergilərin nə bazasına, nə də dərəcələrinə faktiki olaraq birbaşa təsir göstərə bilmirlər. Lakin transfertlərdən fərqli olaraq, bu resurslar çox stabildir (bir şərtlə ki, onların bölünməsi meyarları konstitusiya ilə, yaxud qanunla təyin olunur) və yerli özünüidarə orqanlarının siyasəti ilə yalnız qismən əlaqəli ola bilər.

v. "Birgə vergilər" - vergi bazasının başqa hakimiyyət orqanları ilə paylı şəkildə istifadə olunaraq alındığı, lakin dərəcəsi yerli özünüidarə orqanları tərəfindən dəyişdirilə bilən vergilər bu kateqoriyaya aiddir. Bu vergilər eksklyuziv olmasa da, paylı vergilərdən fərqli olaraq, onları yerli hakimiyyətə bilavasitə əlçatan (əlvərişli) hesab etmək olar.

vi. Yerli özünüidarə orqanları onların aldıkları vergilərin dərəcələrini dəyişmək hüququna malik olmalıdır. Uyğun olaraq, əgər yerli özünüidarə orqanları öz vergilərinin dərəcələrini qanun çərçivəsində və zəruri hallarda əvvəllər müəyyən edilmiş diapazon həddlərində özləri təyin edə bilmirlərsə, onda real özünüidarə ola bilməz. Yerli seçkili şəxslər üçün vətəndaşlarına münasibətdə öz səlahiyyətlərini həyata keçirməkdə belə imkana malik olmaq vacibdir. Əks təqdirdə demokratiyanın həyata keçirilməsi üçün başlıca forum (meydan) kimi yerli özünüidarə anlayışının özü təhlükə altına düşəcək.

vii. Məhz alınan məbləği dəyişmək hüququ xüsusi resursları **transfertlərdən** fərqləndirir. Transfertlərin həcmi yerli hakimiyyət tərəfindən yox, başqa orqanlar tərəfindən hissə-hissə müəyyən olunur.

Transfertlərin yerli özünüidarəni məhdudlaşdırmasına yol vermək olmaz. Bununla əlaqədar olaraq, mümkün qədər ümumi, yəni konkret fəaliyyətlər üçün nəzərdə tutulmayan transfertlərə üstünlük verilməlidir.

viii. Maliyyə tarazlaşdırılmasına ayrılan transfertlərin payı elə olmalıdır ki, bu da yerli özünüidarəni məhdudlaşdırməsın.

Maliyyə tarazlaşdırılması daha zəngin yerli qurumların vergilərin toplanması üzrə əlavə həvəslərini boğmamalıdır. Başqa sözlə, əlavə daxilolmalar yalnız başqa hakimiyyət orqanlarına ötürülməsi üçün istifadə olunarsa, bu, yeni əlavə həvəsin boğulması baş verə bilər. Analoji qaydada, tarazlaşdırma yerlərdə olan daha kasıb qurumları özlərinin büdcə-vergi imkanlarından maksimum yararlanmaq marağından məhrum etməməlidir.

Maliyyə tarazlaşdırılması bütün səviyyələrdə, yeni həm şaquli - dövlətlər (federasiyalar), regionlar (federasiyanın subyektləri) və yerli qurumlar arasında, həm də üfüqi - ayrı-ayrı yerli qurumlar arasında həyata keçirilməlidir. Üfüqi tarazlaşdırma yalnız ağlabatan (səmərəli) hədlərdə həyata keçirilə bilər.

Tarazlaşdırmanın dəqiq və stabil meyarları təyin olunmalıdır, özü də yaxşı olardı ki, yerli hakimiyyətlərin nümayəndələri ilə məsləhətləşmələrdən sonra. Bu meyarlar qanunda əks olunmalı və heç bir halda yerli özünüidarənin müvafiq orqanları ilə əvvəlcədən məsləhətləşmədən birtərəfli qaydada dəyişilməməlidir.

III. Səlahiyyətlərlə maliyyə resursları arasında zəruri uyğunluq

Nəzarətə dair 4-cü mürəzədə deyilir ki, Avropa ölkələrinin bir çox yerli hakimiyyət orqanları geniş mənada onların həyata keçirdikləri səlahiyyətlərə münasibətdə kifayət qədər maliyyə resurslarına malik deyillər.

Həqiqətən də, bu hakimiyyət orqanlarının bir çoxunun üzleşdiyi maliyyə problemləri müvafiq maliyyə kompensasiyası ayrılmadan başa çatan öhdəliklərin bölünməsi proseslərindən yararır.

Başqa hallarda, mərkəzi hakimiyyətlər israr edə bilərlər ki, yerli özünüidarə orqanları hədləri aşan istənilən ümumi xarakterli qanunvericilik tədbirinin xərclərində iştirak etsinlər.

Bu problemlər ona görə kəskinləşir ki, üzv-ölkələrin müvafiq qanunvericiliyində öhdəliklərin və resursların uyğunluğunun dəqiq prinsipi ifadə olunmur. Beləliklə, bu prinsipin tətbiqi qanunvericilərin xoş məramından asılıdır və illik büdcənin tərtibi zamanı yalnız təsadüflərə ümid etmək olar.

Resurslarla öhdəliklər arasında balansın saxlanması zəruriliyi ilə əlaqədar istənilən təklif irəli sürülənədək vətəndaşlara yaxınlaşdırılmış idarəetmənin mərkəzləşdirilmiş idarəetmədən prinsip-cə üstünlüyünün səbəbləri qısaca ifadə edilməlidir: belə qərarlar konkret duruma daha çox cavab verir və uyğun olaraq xərclər üzərində daha ciddi nəzarət həyata keçirilir. Əgər resursların əhəmiyyətli hissəsi yerli hakimiyyət orqanlarının qəbul etdiyi qərarlardan asılı olarsa, ehtimal ki, onda, nəzarət daha səmərəli ola bilər. Bununla əlaqədar olaraq hər bir kəs xüsusi resurslarının daha çox əksmərkəzləşməsində maraqlıdır.

Bu problemin mümkün həlləri çox müxtəlifdir. Konqres həyata keçirilən səlahiyyətlərin dəqiq dəyəri ilə potensial resursların səviyyəsinin tutuşdurulduğu iri həcmli cədvəllərin tərtibini də istisna etmir. Bununla belə, hökumətləri səlahiyyətlərin istənilən yenidən bölgüsünün kifayət qədər şəffaf olacağı sistemlərin işlənilməsinə yönəlmək daha üstün qəbul olunur.

Bu sistemlər qanunla yaxud konstitusiya ilə təyin edilən hüquqi prinsipə əsaslanmalıdır. "Uyğunluq prinsipi" kimi adlandırılması mümkün olan bu prinsip nəzərə almalıdır ki, səlahiyyətlərlə onların həyata keçirilməsi üçün zəruri olan resurslar arasında tarazlığın saxlanması üçün səlahiyyətlərin hər bir yenidən bölgüsü müvafiq maliyyələşdirmə vasitələri ilə müşayiət olunmalıdır. Özü də bu onun necə - məsələn, yeni vergi resurslarının verilməsi, yeni transfertlərin ayrılması, yeni heyətin təyin edilməsi, yaxud maddi obyektlərin verilməsi və s. - nəticələnməsindən asılı olmayaraq baş verməlidir.

Bundan başqa, qanunla ayrı-ayrı hakimiyyət orqanlarına həvalə olunan səlahiyyətlərin dəqiq müəyyən edilməsi məqsədi ilə daha dəqiq və sistematik cəhdlər edilməli və səlahiyyətlərlə re-

sursların uyğun yenidən bölgüsü üzərində əsil nəzarət mədəniyyəti aşılmalıdır.

Təcrübədə həmin problemlərin təklif olunan həlli yerli orqanların özlərinin və onların assosiasiyalarının bu prosesləri nə qədər diqqətlə izləməsindən, habelə onlara toxunan qərarların qəbul edilməsində yerli orqanların iştirakından xeyli dərəcədə asılıdır. Əgər yeni vergilərin əksmərkəzləşdirilməsi mümkün deyilsə, onda yerli özünüidarə orqanları yerli resursların nisbətən stabil səviyyəsini təmin etmək üçün mərkəzi hakimiyyətlərlə maliyyə stabilliyi haqqında müqavilə bağlamalıdır.

Əgər, ən müxtəlif vəziyyətlərə uyğunlaşmaq üçün, yerli özünüidarə orqanlarının hansı miqyaslarda öz səlahiyyətlərini yerinə yetirməyə hazır olduqlarını müəyyənləşdirilmək onların özlərinə təklif olursa, onda bu heç də subsidiarlıq prinsipininə zidd olmayacaq.

Və, nəhayət, ümumi mənada müvafiq məbləğlərin qiymətləndirilməsinə münasibətdə - ən yaxşı variantda - məsələnin həlli bundan ibarətdir ki, mərkəzi hakimiyyət orqanları yerli hakimiyyətlərə konkret səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün onların özlərinin sərf edəcəkləri vəsaitə ekvivalent (bərabər) məbləği köçürsünlər. Lakin təcrübə dəqiq göstərib ki, əgər yerli hakimiyyət orqanları müvafiq texniki resurslara və peşəkar heyətə malik olarsa, mərkəzi hakimiyyət orqanları ilə müqayisədə vətəndaşların tələbatlarını daha dəqiq nəzərə almaqla onlara həvalə edilmiş sahələri daha yaxşı idarə edə bilirlər. Bununla əlaqədar olaraq, yenidən bölünən resursların şərtlərlə bağlı olmaması (vergilərdə olduğu kimi) zəruridir.

Tövsiyə belə bir müddəa ilə yekunlaşır: Xartiya qərarların qəbulunda iştirak üçün zəruri olan mexanizmlər haqqında sualı açıq saxlayır və bu ayrı-ayrı dövlətlərin institusional təşkilinin əsas suallarından biri olaraq qalmaqdadır.

Artıq yuxarıda qeyd olunduğu kimi, Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi bu məsələyə dair 97 sayılı Qətnamə qəbul edib. Qətnamənin preambula hissəsi də Tövsiyə ilə

təqribən eynidir. Qətnamədə yerli özünüidare orqanlarına və onların nümayəndəli assosiasiyalarına təklif olunur ki:

- *onlara həvalə edilmiş, yaxud ötürülmüş səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün maliyyə resurslarının ayrılmasını diqqətlə izləsinlər;*

- *resursların və səlahiyyətlərin uyğunluğunu qiymətləndirmək üçün yerli və mərkəzi hakimiyyət orqanlarının nümayəndələrinin iştirakı ilə birgə kamitələrin yaradılmasına nail olsunlar;*

- *əgər yeni vergilərin əksmərkəzləşdirilməsi mümkün deyilsə, onda yerli resursların nisbətən sabit səviyyəsini təmin etmək məqsədilə mərkəzi hakimiyyət orqanları ilə maliyyə stabilliyi müqaviləsi bağlasınlar;*

- *dövlətlə yerli özünüidare orqanları arasında səlahiyyətlərin bölgüsünün optimal səviyyəsini düşünsünlər;*

- *hansı miqyaslarda (həcmərdə) səlahiyyətləri yerinə yetirməyə hazır olduqlarını müəyyənləşdirsinlər;*

- *yenidən bölünən resursların müəyyən şərtlərlə əlaqələndirilməsinə (vergilərdə olduğu kimi), yaxud yenidən qiymətləndirilməsinin mümkünlüyünə nail olsunlar və s.*

Yerli özünüidarə orqanları və kommunal müəssisələr haqqında

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi yerli hakimiyyətlər Palatasının təklifini, habelə Konqresin Avropa Birliyinin Regionlar Komitəsi və İnsbruk (Avstriya) bələdiyyəsi ilə birgə 12 oktyabr 2001-ci ildə təşkil etdikləri "Yerli özünüidarə orqanları və kommunal müəssisələr" mövzusunda beynəlxalq konfransın yekun sənədlərini nəzərə alaraq, "Yerli özünüidarə orqanları və kommunal müəssisələr haqqında" 114 sayılı Təvsiyə qəbul edib.

Konqres hesab edir ki, xüsusilə enerji təminatı, nəqliyyat, sudan istifadə və tullantıların utilizasiyası sahələrində kommunal xidmətlərin göstərilməsi yerli hakimiyyət orqanlarının əsas öhdəlik sahələrindən biridir. Konqresin anlamınca, bir çox hallarda kommunal xidmətlərin göstərilməsi subsidiarlıq prinsipi nəzərə alınaraq və onun əsasında həyata keçirilməlidir.

Cəmiyyətin ehtiyaclarının ödənilməsi vəsiti kimi kommunal müəssisələrin vəzifəsi istehlakçıların ehtiyaclarına cavab verməkdən və Avropa regionlarının davamlı inkişafı prinsipinə uyğun olaraq iqtisadi, sosial və ərazi birliyini və ətraf mühitin qorunmasını təmin etməkdən ibarətdir.

Sənəddə qeyd olunur ki, Avropa Birliyinin üzv-ölkələrində liberallaşdırma və sərhdərlərin açılması dövlət mülkiyyətinin özəl sektora verilməsi tendensiyasının güclənməsinə gətirib çıxarıb; Avropa Birliyinin elektrik enerjisi və qaz bazarlarına dair direktivləri də bu tendensiyanın inkişafına əlavə imkanlar açır. Konqresin fikrincə, kommunal xidmətlərin göstərilməsi işində özəl müəssisələr Avropa Birliyinin qaydalarına daha yaxşı əməl edər, xərclərin xeyli azaldılmasına və keyfiyyətin artırılmasına nail olar, xidmətlərin diversifikasiyasına (müxtəlifliyini təmin etməyə) və innovasiyaların inkişafına imkan yarada, mal və xidmətlərlə təminat sahəsində səmərəli və kəsərli rol oynaya bilər.

Konqres belə bir mövqə ifadə edir ki, həm özəl və həm də dövlət müəssisələrinin vəzifəsi ictimai maraqlara xidmət göstərmək, ətraf mühitə hörmətlə yanaşmaq, bərabər hüquqluluq prinsipinə əməl etmək, istehlakçıları qorumaq və göstərilən xidmətlərin istehlakçıların real tələbatlarına uyğunluğunu təmin etməkdən ibarətdir.

Lakin, bütün bunlarla yanaşı, Konqres hesab edir ki, özəl sektor heç də həmişə xidmətlərin göstərilməsi sahəsində tarazlığı, habelə sosial və ərazi birliyini təmin etmək iqtidarında deyil, ictimai tələbatların dəyərindən çox müəssisənin dəyərində maraqlıdır, heç də optimal yox, maksimal mənfəəti düşünür və demokratik nəzarətə mütləq meyilli deyil.

Daha sonra sənəddə bildirilir ki, bazarların liberallaşdırılmasının nəticəsi olaraq, kommunal xidmətlər sahəsindəki bələdiyyə müəssisələri səmərəliliyi yüksəltmək, xərcləri azaltmaq, yeniliklərin tətbiqi, xidmət keyfiyyətinin və istehlakçıların sifarişlərinin ödənilməsinin yaxşılaşdırılması istiqamətlərində ciddi səylər göstərilir.

Konqres hesab edir ki, özəl bölmədə mənfəətin maksimumlaşdırılması məqsədi ilə infrastruktura obyektləri sahəsində, xüsusilə su təminatı və tullantıların utilizasiyası sistemi çərçivəsində onilliklər ərzində şəhər təsərrüfatları tərəfindən yaradılmış və istismar edilmiş mülkiyyətdən imtina etmək lazım deyil.

Qeyd olunur ki, Mərkəzi və Şərqi Avropanın bir çox ölkələrində enerji və qaz təminatı, nəqliyyat, tullantıların utilizasiyası sahələrində bazar münasibətlərinin gücləndirilməsi işində tərəqqiyə nail olunsada, bu ölkələrin bir çoxunda infrastrukturanın (xüsusilə, avtomobil magistralları və kanalizasiya sistemində) vəziyyəti sahəsində böyük problemlər mövcuddur. Həmin ölkələrdə içməli su və elektrik enerjisi təminatı onların fasilələrlə verilməsi və istehlakçılar üçün baha olması ilə xarakterizə olunur. Bəzi ölkələrdə isə kapitalın sürətlə formalaşması məqsədi ilə yerli özünüidarə orqanlarının aktivləri ucuz qiymətə özəl investitorlara satılıb.

Konqresin fikrincə, ictimai məhsul və xidmətlərlə təmin etmə sahəsinə münasibətdə dövlət və özəl əməkdaşlığın uzlaşdırılmasına əsaslanan müəssisələr yerli hakimiyyət səviyyəsində daimi və varislik yolu ilə keçən fəaliyyəti təmin etməyə imkan verir, ictimai maraqlar naminə kollektiv nəzarətin reallaşdırılması nümunəsi və daha səmərəli təsərrüfatçılıq üsulu hesab olunur. Bu, bir sıra Avropa ölkələrində özəl sektorun səmərəliliyini dövlət bölməsinin tarazlılığı ilə uzlaşdırmağa nail olan və qarışıq kapitalla malik şirkətlərin uğurlu fəaliyyəti ilə təsdiq olunur.

Konqres Avropa Şurasının üzv-ölkələri hökumətlərinin diqqətini yerli özünüidarə orqanları ilə birgə aşağıdakıların stimullaşdırılması zəruriliyinə yönəldir:

a. iqtisadi həmrəylik. Buna aşağıdakı yollarla nail olmaq olar: dövlət müəssisələrini iş yerlərinin yaradılmasında onların rolları çərçivəçində həvəsləndirmək; müəssisələri maksimum mənfəət götürmək əvəzinə mənfəətlərini optimallaşdırmağa həvəsləndirmək; kapitalın daha sürətlə formalaşması məqsədləri ilə aktivlərin ucuz satılması praktikasını məhdudlaşdırmaq; fəaliyyətləri diversifikasiya etmək və xüsusilə su və enerji təminatı kimi sahələrdə Milli, yaxud beynəlxalq inhisarların yaranmasına yol verməmək;

b. sosial həmrəylik. Buna aşağıdakı yollarla nail olmaq olar: hər bir sakinin kommunal xidmətlərə çıxışının təmin edilməsi əsasında ictimai maraqlara təminatların qoyulması; kommunal müəssisələrin tikintisi və istismarına dair qərarlarla bağlı ictimaiyyətin rəyinin nəzərə alınması; aşağı gəlirli şəxslər və əlillərə xüsusi xidmət göstərən təşkilatlar üçün xüsusi qiymətlərin müəyyən edilməsi;

c. ərazi birliyi. Buna aşağıdakı yollarla nail olmaq olar: xidmət göstərilməsinin ərazi üzrə balanslaşdırılmış bölgüsünün təmin edilməsi; kasıb rayonlara, xüsusilə kənd və uzaq zonalarda olanlara, şəhərlərlə və daha yaxşı rayonlarla bərabər imkanların yaradılması.

Konqres üzv-ölkələrinin hökumətlərinin diqqətinə belə bir faktı da çatdırır ki, həmreyliyin bu məqsədlərinə nail olunması şəhərlərin və bələdiyyələrin bu cür xidmətlərin göstərilməsi ilə bağlı fəaliyyət zamanı yaranan itkilərini mənfəət gətirən başqa fəaliyyətlərdən olan daxilolmalar hesabına kompensasiya etmələrini tələb edir.

Konqres Milli hökumətlərdən və Avropa təşkilatlarından xahiş edir ki, kommunal təsərrüfatı haqqında qanunvericilikdə:

a. yeganə məqsədi rəqabəti aradan qaldırmaq olan "dempinq"ə görə cərimələr nəzərdə tutulsun;

b. kommunal təsərrüfatı sektorunda milli inhisarların və oliqopoliyaların yaranmasına yol verilməsin.

Eyni zamanda, Konqress Avropa Parlamentindən və Avropa Birliyi Şurasından xahiş edir ki, yerli və regional hakimiyyətlərin bir çox hallarda kommunal təsərrüfatı infrastrukturunun mühüm sosial və iqtisadi funksiyaları yerinə yetirən müəssisə və obyektlərini hələ də mülkiyyətində saxladıklarını nəzərə alsınlar. Avropa Birliyi qanunvericilərindən xahiş olunur ki, həmin müəssisələrin gələcəkdə də müvafiq xidmətləri göstərmək imkanlarını təmin etsinlər və onların satılması ilə bağlı məcburi prosedurlar tətbiq etməsinlər.

Bütün bunlarla yanaşı Konqres Dünya Ticarət Təşkilatının (DTT) xidmətlərin kommersiyalaşdırılması üzrə Ümumi Sazişinin (GATS) yerli hakimiyyətlərin kommunal təsərrüfatı infrastrukturunun təminatı sahəsində sosial və ekoloji zəminləri nəzərə almaq sahəsində azadlığını məhdudlaşdırması riski ilə əlaqədar narahatlığını bildirir.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri baxımından bələdiyyə əmlakı haqqında

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi yerli hakimiyyətlər Palatasının təklifini, Konqresin Nizamnamə qətnaməsinin (2000) 2.1 b maddəsini (həmin maddəyə əsasən Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin başlıca məqsədlərindən biri Nazirlər Komitəsinə yerli demokratiyaya yardım sahəsində təkliflər verməkdir) və 2.3-cü maddəsini (həmin maddəyə əsasən Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsiplərinin yerinə yetirilməsini təmin edir) nəzərə alaraq, habelə bələdiyyə əmlakı haqqında məruzəni dinləyərək 2003-cü ildə "Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri baxımından bələdiyyə əmlakı haqqında" 132 sayılı Təvsiyə qəbul edib.

"Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri nəzərə alınaraq bələdiyyə əmlakı haqqında" məruzə konkret olaraq Avropa Birliyinin üzv-ölkələrində Xartiyanın tətbiqinin təmin olunmasına yönəlmiş siyasi və sahələrarası məruzələr kateqoriyasında birinci hesabatdır.

Təvsiyədə göstərilir ki, bələdiyyə əmlakının Xartiya ilə hüquqi əlaqəsi və bələdiyyə əmlakına malik olmaq hüququnun reallaşdırılması imkanı əsasən Xartiyanın 3-cü maddəsinin ("Yerli özünüidarə anlayışı") 1 və 2-ci bəndlərinin, habelə 9-cu maddəsinin ("Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyələşdirilməsi mənbələri") 1 və 3-cü bəndlərinin, 4-cü maddəsinin ("Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyət sferası") 2,4 və 6-cı bəndlərinin, 8-ci maddəsinin ("Yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə inzibati nəzarət") 2 və 3-cü bəndlərinin, 10-cü maddəsinin ("Yerli özünüidarəetmə orqanlarının birləşmək hüququ") 1-ci bəndinin və 11-ci

maddəsinin ("Yerli özünüidarəetmənin hüquqi müdafiəsi") təfsirindən yaranır.

Konqres hesab edir ki, Xartiyaya (Avropa insan hüquqları konvensiyasına münasibətdə insan hüquqları üzrə Avropa Məhkəməsinin tərəfdar olduğu modelə uyğun olaraq) canlı sənəd kimi yanaşılmalı və hazırki reallıqlar nəzərə alınaraq təfsir (şərh) edilə bilər. Bu, Konqresin yerinə yetirdiyi öhdəliklərə daxildir. Xartiyanın 3 və 9-cu maddələrinin, preambulanın və şərhədiçi məruzəsinin sistemli təfsiri belə bir nəticəyə gətirir ki, bu beynəlxalq sənədin ona verdiyi mənada yerli özünüidarəetmə yerli hakimiyyətlərin heç də yalnız maliyyə yox, həm də maddi-material aktivlərə malik olmaq imkanını nəzərə almalıdır. Müvafiq olaraq, bələdiyyə əmlakına yerli özünüidarəetmənin əsas və çox əhəmiyyətli elementlərindən biri kimi yanaşılır. Üzv-ölkələrin konstitusiyası və/və ya milli qanunvericilik yerli özünüidarəetmə orqanlarına öz funksiyalarını yerinə yetirmələri üçün bələdiyyə əmlakına münasibətdə kifayət qədər təminatlar verməlidir.

Sənəddə göstərilir ki, məruzənin hazırlanması zamanı Konqres tərəfindən 31 ölkənin qanunvericiliyi öyrənilib. Yalnız biri istisna olmaqla həmin ölkələrin hamısında yerli özünüidarəetmə orqanlarının rəsmi olaraq bələdiyyə əmlakına malik olmaları ilə bağlı hüquqi əsaslar mövcuddur. Konqres həm bunu, həm də 1990-cı ildən sonra Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində bələdiyyə əmlakının yaradılması və yerli özünüidarəetmə orqanlarına əmlaka malik olma hüququnun verilməsi istiqamətində ümumi hərəkətli alqışlayır.

Konqres qəbul edir ki:

a. ümumiyyətlə, bələdiyyə əmlakının iki sistemi mövcuddur:

- *bələdiyyə əmlakının yalnız bir formasının nəzərdə tutulduğu ölkələr;*

- bələdiyyə əmlakının dövlət mülkiyyətində olan əmlak (dövlət əmlakı) və özəl mülkiyyətdə olan əmlak (özəl əmlak) kimi bölündüyü ölkələr.

b. ümumiyyətlə, bələdiyyə əmlakının formaları dövlət əmlakının formaları ilə eynidir, yəni bu mənada dövlət idarəetmə orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının hüquqi ixtisaslaşması eyni cürdür;

c. həm yerli özünüidarəetmə orqanlarının əmlakı, həm də dövlət əmlakı üçün tətbiq olunan qanunvericilik, bircə istisna nəzərə alınmaqla, eyni cürdür;

d. bələdiyyə aktivlərinin əldə olunması və istifadəsi prosedurları müxtəlifdir;

e. ümumiyyətlə, yerli özünüidarəetmə orqanları əmlak təqdim etmək, yaxud bəzi bələdiyyə aktivlərinin idarə edilməsinə razılıq vermək yolu ilə kommersiya müəssisələrini təsis edə və başqa yerli özünüidarəetmə orqanları və ya strukturları ilə assosiasiyalar yarada bilər;

f. bəzi ölkələrdə bütün bələdiyyə aktivləri və yaxud onların bir hissəsi material təminatı kimi istifadə oluna, yaxud onlara həbs qoyula və/və ya ləğv oluna bilər;

g. ümumiyyətlə, yerli özünüidarəetmə orqanları ictimai maraqlar mülahizəsinə uyğun olaraq ekspropriasiyadan (bir qrupun başqa bir ictimai qrupun mülkiyyətini zorla əlindən alması deməkdir - müəlliflərin şərh), rekvizisiyadan (müsadirə etmək deməkdir - m.ş.) və/və ya öz faydası üçün satın almaq sahəsində müstəsna hüquqlardan istifadə edə bilər. Lakin bu zaman həmin hüquq ya müvafiq yerli hakimiyyət orqanı (müstəqil və ya başqa hüquqi şəxslə qarşılıqlı əməkdaşlıqda), ya da başqa hüquqi şəxs tərəfindən həyata keçirilməlidir;

h. bəzi ölkələrdə bələdiyyə əmlakı dövlət tərəfindən ictimai maraqlar naminə, adətən kompensasiya ödənilmək şərti ilə, ekspropriasiya və ya rekviziya oluna bilər;

i. ümumiyyətlə, bələdiyyə əmlakına malik yerli özünüidarəetmə orqanları özünün mülkiyyət hüquqlarını tamamilə həyata keçirə bilər;

j. bələdiyyə əmlakının mülkiyyətçisi hüquqlarını həyata keçirən yerli özünüidarəetmə orqanları seçkili nümayəndəli və/və ya icra orqanları (bu sonuncuların əvvəlkilərə hesabatlılığı şərti ilə) hesab olunur;

k. bələdiyyə əmlakının yoxlanılması ya yerli özünüidarəetmə orqanlarının adi inzibati müşahidəsi formasında, ya da bəzi hallarda xüsusi nəzarət formalarında həyata keçirilir;

l. bələdiyyə əmlakı məsələsində aşkarlıq yerli özünüidarəetmə orqanlarının işinə dair ya adi, ya da xüsusi qaydalarla təmin olunur;

m. bir çox ölkələrdə bələdiyyə əmlakı məsələləri adi mülki məhkəmələrin yurisdiksiyasındadır, bununla belə, iki tip - mülki və inzibati - məhkəmələrin olduğu ölkələr də var;

n. bələdiyyə aktivlərindən yığımlar, bunların fiskal və ya qeyri-fiskal olmasından asılı olmayaraq, yerli özünüidarəetmə orqanlarının resurslarını təşkil edir;

o. bələdiyyə əmlakının vergiyə cəlb edilməsinin milli üsulları müxtəlifdir;

p. bəzi ölkələrdə mərkəzi hökumətdən yerli özünüidarəetmə orqanlarına səlahiyyətlərin ötürülməsi aktivlərin verilməsi ilə müşayiət olunur;

q. Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində bütövlükdə demokratik dəyişikliklər heç də yalnız yerli özünüidarəetmənin yox, həm də bələdiyyə əmlakının yaradılması ilə müşayiət olunub, lakin bir çox hallarda sonradan özəlləşdirmə proseslərinə məruz qalıb.

Konqres bələdiyyə əmlakına münasibətdə Xartiyanın səmərəli həyata keçirilməsi məqsədi ilə Avropa Birliyinin bütün üzv-ölkələrinə aşağıdakıları tövsiyə edir:

- *Konstitusiyada və/yaxud milli qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarına yerli ictimai maraqlar naminə öz öhdəliklərini yerinə yetirmək üçün yerli özünüidarənin əsas komponentlərindən biri kimi bələdiyyə əmlakına malik olmaq hüququnu versinlər (əgər belə hüquq hələ verilməyibsə);*

- *milli qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarına öz səlahiyyətlərini həyata keçirən zaman ümumi maraq kəsb edən vəzifələrin həlli üçün başqa yerli özünüidarəetmə orqanları ilə birləşmək və bu qaydada yaradılmış strukturlara əmlakı və ya bələdiyyə aktivlərinin bir hissəsinin idarə edilməsini demokratik nəzarəti təmin etmək şərti ilə təqdim etmək hüququnu versinlər (əgər belə hüquq hələ verilməyibsə);*

- *yerli özünüidarəetmə orqanlarına qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda icbari tədbirlər (ekspropriasiya, rekvizisiya, nəyisə əldə etməyinə müstəsna hüquqlar və s.) həyata keçirmək yolu ilə üçüncü tərəfin aktivlərini güzəştli şərtlərlə əldə etmək, yaxud istifadə etmək hüququnu versinlər. Lakin belə tədbirlər ictimai mənafelər (fayda) naminə və belə qərarlardan müvafiq məhkəmələrə şikayət etmək imkanının olması və əsaslandırılmış və ədalətli kompensasiyanın ödənilməsi kimi demokratik prinsiplərə və prosedurlara uyğun olaraq həyata keçirilməlidir;*

- *hüquqlara ziyan vurmadan bələdiyyə mülkiyyəti hüququnun yerli nümayəndəli və/və ya icra hakimiyyəti orqanlarına (bunlar yerli assambleyanın göstərişləri üzrə fəaliyyət göstərir) verilməsi kimi birbaşa demokratiya formalarından istifadəyə üstünlük verilə bilər;*

- *bələdiyyə mülkiyyətinə malik olmaq hüququ olan yerli özünüidarəetmə orqanlarının, bir qayda olaraq, bu hüquqlarını qanuna uyğun şəkildə tam həyata keçirə bilmələri üçün zəruri şərait yarat-*

sınlar. Bu zaman qanunlarda nəzərdə tutulan istənilən istisnalar qanuni məqsədlərə xidmət etməli, zəruri və yerli özünüidarə prinsiplərinə uyğun olmalıdır;

- bələdiyyə aktivlərinin xarakteri və miqdarı yerli özünüidarəetmə orqanlarına yerli ictimai maraqlara uyğun öz öhdəliklərini yerinə yetirməyə imkan verməlidir;

- yerli özünüidarəetmə orqanları qanunla müəyyən edilmiş hədlərdə bələdiyyə əmlakını əldə etmək və istifadə etmək imkanına malik olmalıdır;

- bələdiyyə əmlakından maddi təminat kimi istifadə etmək, yaxud onu ləğv etmək və ya bu əmlaka həbs qoymaq imkanı (əgər qanunvericilikdə belə hallar nəzərdə tutulubsa) bələdiyyə əmlakının və bütünlüklə yerli özünüidarənin mövcudluğuna mənfi təsir göstərməməlidir;

- əgər qanunvericilikdə bələdiyyə əmlakının ekspropriasiyası nəzərdə tutulubsa, onda bu, ictimai rifah naminə və demokratik prinsiplərə hörmət etmək əsasında (yəni ümumi qayda olaraq, əsaslandırılmış və ədalətli kompensasiya ödənilməsi yolu ilə) həyata keçirilməlidir;

- bələdiyyə əmlakı üzərində qanuna uyğun olaraq həyata keçirilən inzibati nəzarət, prinsip etibar ilə, yalnız qanunçuluğa əməl olunmasını təmin etmək məqsədi ilə olmalıdır və yalnız istisna hallarda məqsədəuyğunluq nəzərə alınaraq və uyğunluq meyarına hörmət etmək şərti ilə həyata keçirilə bilər;

- bələdiyyə əmlakı məsələlərində demokratiya prinsiplərinə və qanuna uyğun olaraq idarəetmənin əsil şəffaflığına və açıqlığına əməl olunmalıdır;

- yerli özünüidarəetmə orqanları qanuna uyğun olaraq bələdiyyə əmlakının müdafiəsini təmin etmək üçün qanunla təsis edilən müstəqil və qərəzsiz məhkəmədə məhkəmə müdafiəsi hüququna malik olmalıdır;

- yerli özünüidarəetmə orqanları, prinsipcə, bələdiyyə aktivlərinin istifadəsinə görə bütün yığımları özünün xüsusi resursları kimi istifadə edə bilməlidir;

- bələdiyyə əmlakının vergiyə cəlb edilməsi, əgər belə hallar mövcuddursa, həddini aşmamalı və bələdiyyə əmlakının və yerli özünüidarəetmənin real mövcudluğuna imkan verməlidir;

- dövlət tərəfindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına yeni səlahiyyətlərin ötürülməsi, mümkün olduğu qədər, qanuna uyğun olaraq yalnız maliyyə resurslarının yox, həm də aktivlərin verilməsi ilə müşayiət olunmalıdır. Bunlara ən azı kommunal xidmət qurumlarına verilmək üçün ayrılan və yeni səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan aktivlər daxil olmalıdır;

- dövlət heç bir halda yerli özünüidarəetmə orqanlarına, ötürülən funksiyaların yerinə yetirilməsi üçün zəruri olan faydalı resurslar əvəzinə, onlar üçün daşınmaz yük olacaq və onların büdcəsi üçün də əlavə yükə çevriləcək aktivləri verməməlidir.

Əhalinin zəif kateqoriyalarının məşğulluq məsələsinə dair

Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi 2003-cü ildə yerli hakimiyyətlər Palatasından və regionlar Palatasından olan nümayəndələrin birgə hazırladıqları "Məşğulluq və əhalinin zəif kateqoriyaları: yerli və regional hakimiyyətlərin rolu" mövzusunda məruzəsini dinləyərək "Əhalinin zəif kateqoriyalarının məşğulluq məsələsinə dair" 153 sayılı Qətnamə qəbul edib.

Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi bu məsələni daima diqqətdə saxlayır. Qətnamədə xatırladılır ki, Konqres hələ 1998-ci ildə özünün beşinci plenar iclasında "Regionlar və məşğulluq: Avropada sosial həmrəyliyə nail olunmasına töhfə" adlı 72 sayılı Qətnamə və 52 sayılı Tövsiyə, 1999-cu ildəki altıncı plenar iclasında isə "Yerli hakimiyyətlər və işə düzəltmə imkanları" adlı 81 sayılı Qətnamə və 62 sayılı Tövsiyə qəbul edib.

Konqres regional hakimiyyət orqanlarına:

- *kommunikasiyalara və şaquli koordinasiyaya mane olan qanunvericilik amillərini aradan qaldıraraq,*
- *əhalinin daha zəif kateqoriyalarının (əlillər, uzun müddət ərzində işi olmayan işsizlər, immiqrantlar və etnik azlıqlar) inteqrasiyasına istiqamətlənmiş təşəbbüsləri dəstəkləyərək,*
- *ərazi və gender əlamətləri üzrə tarazsızlıqdan yaxa qurtarmağa imkan verən strategiya və tədbirləri dəstəkləyərək,*
- *yerli xidmət qurumlarına perspektiv planlaşdırma və öz fəaliyyətlərini həyata keçirmələri üçün kifayət qədər resurslarla bağlı təminat verərək,*
- *bu işə marağı olan strukturlar arasında koordinasiya proseslərini yüngülləşdirərək və dəstəkləyərək,*
- *töhfəsindən asılı olmayaraq vəsait əldə etməyin ilkin şərti kimi keyfiyyət normalarını və qiymətləndirmə modellərini müəyyən və tətbiq edərək,*

- informasiyanın aşağıdan yuxarı hərəkətinə imkan verən sistemləri işləyib hazırlamaq və tətbiq etməklə,

- tədbirlərin lazımi qaydada tətbiqinin müşahidə edilməsi üzrə müstəqil mərkəzlər yaratmaqla

əhalinin zəif kateqoriyalarının məşğulluğa çıxışına istiqamətlənmiş siyasətin qəbul edilməsi və həyata keçirilməsi prosesində Milli və yerli səviyyələr arasında birləşdirici (əlaqələndirici) həlqə rolunu oynamağı təklif edir.

Konqres yerli hakimiyyət orqanlarına:

- əhalinin zəif kateqoriyalarını daha yaxşı başa düşməyə çalışaraq və onların ehtiyaclarına cavab verən və cinslərin bərabərlik aspektlərini nəzərə alan tədbirlər işləyib hazırlayaraq,

- fəaliyyət göstərən bütün strukturları stimullaşdıraraq və onların sosial fəallığına nail olaraq (ictimai iştirak ərazi səviyyəsində koordinasiyanın ən mühüm alətidir),

- əhalinin ayrı-ayrı zəif kateqoriyaları və onların təşkilatları arasında dialoqu inkişaf etdirərək və asanlaşdıraraq,

- birgə planlaşdırma mexanizmlərindən istifadə edərək,

- məqsədləri müəyyən edərək və müxtəlif tədbirlər işləyərək,

- əhalinin zəif kateqoriyalarının və onların təşkilatlarının ehtiyaclarını və istəklərini yerli və regional hakimiyyətlərə çatdırmaqla,

- daha zəif əhali kateqoriyalarına ünvanlanmış təşəbbüsləri və həmin təşəbbüslərdə onların özlərinin və təşkilatlarının iştirakını dəstəkləyərək,

- əhalinin zəif kateqoriyalarının, xüsusilə özünütəşkilə daha az meylli olanların assosiasiyalar (birliklər) yaratmaq yönündə hərəkətini inkişaf etdirərək və yardım göstərərək,

- konkret tədbirlərə və proqramlara çıxışı asanlaşdıraraq və müvafiq şərt və prosedurların sadələşdirilməsi yolu ilə qərarların yayılmasını təkmilləşdirərək

əhalinin zəif kateqoriyalarının məşğulluğa çıxışına maksimum geniş yardım göstərilməsini təmin etməyi tövsiyə edir.

Yerli Özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasından ÇIXARIŞ

Strasburq, 15 oktyabr 1985-ci il

Maddə 9. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşdirmə mənbələri

1. Yerli özünüidarə orqanlarının milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funksiyalarını həyata keçirdikləri zaman sərəbəst surətdə istifadə edə biləcəkləri kifayət qədər şəxsi maliyyə vəsaitinə malik olmaq hüququ vardır.

2. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaiti konstitusiyanın və qanunun onlara verdikləri səlahiyyətlərə uyğun olmalıdır.

3. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitinin ən azı bir hissəsi yerli rüsum və vergilər hesabına daxil olmalıdır ki, bunların da ölçüsünü yerli özünüidarə orqanları qanunun müəyyən etdiyi hədlərlə təyin etməkdə haqlıdır.

4. Yerli özünüidarə orqanları vəsaitinin əsaslandığı maliyyə sistemləri kifayət qədər çeşidli və çevik olmalıdır ki, yerli orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi zamanı yaranmış xərclərin dəyişməsi prosesini gerçək imkanlar daxilində izləmək mümkün olsun.

5. Maliyyə baxımından daha zəif yerli özünüidarə orqanlarının müdafiəsi yerli orqanların maliyyələşdirilməsinin potensial mənbələrinin və onların üstündə olan xərclərin qeyri-bərabər bölüşdürülməsi nəticələrinin təshih edilməsi üçün nəzərdə tutulmuş maliyyə tarazlaşdırılması prosedurunun və ya ekvivalent tədbirlərin işə salınmasını tələb edir. Bu cür prosedur və ya tədbirlər yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətləri daxilində seçmək azadlığını məhdudlaşdırmamalıdır.

6. Yenidən bölüşdürülmüş vəsaitin verilmə qaydasının yerli özünüidarə orqanları ilə lazımi surətdə razılaşdırılması zəruridir.

7. Yerli özünüidarə orqanlarına maliyyə yardımının verilməsi imkan daxilində konkret layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulmamalıdır. Maliyyə yardımının verilməsi yerli özünüidarə orqanlarının öz şəxsi səlahiyyətləri sahəsində öz siyasətini seçmək azadlığının ziyanına olmamalıdır.

8. Kapital qoyuluşu üzrə xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün yerli özünüidarə orqanlarının, qanunvericiliyə əməl etməklə, borc kapitalının milli bazara yolu olmalıdır.

MÜNDƏRİCAT

Giriş	3
Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi	5
Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə durumu	12
Yerli və regional səviyyədə maliyyə və büdcə idarəçiliyi	14
Yerli vergilərin təşkili və maliyyə tarazlaşdırılması	22
Federativ dövlətlərdə büdcələrarası münasibətlər	31
Əhaliyə sosial xidmətlərin göstərilməsi işində yerli və regional hakimiyyət orqanlarının rolu haqqında	38
"Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının və onların səlahiyyətlərinin uyğunluğu - subsidiarlıq prinsipinin təcrübədə yoxlanılması" haqqında.	45
Yerli özünüidarə orqanları və kommunal müəssisələr haqqında	56
Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri baxımından bələdiyyə əmlakı haqqında	60
Əhalinin zəif kateqoriyalarının məşğulluq məsələsinə dair	66
Yerli Özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasından çıxarış	68

Texniki redaktor: Rəcəb İMANOV
Korrektor: Amil SƏFƏRALIYEV
Operator: Tural MƏMMƏDOV

Yığılmağa verilib 10.08.2006
Çapa hazırlanıb 07.09.2006
Format 60x84 1/8
Həcmi 8,5 şərti ç.v.
Kağız 75 qr. Ofset
Tiraj 500

Kitab "AZSEA" MMC-nin mətbəəsində çap olunub.