



**“BƏLƏDIYYƏLƏRİN İNKİŞAFI NAMİNƏ”  
QHT ALYANSI**

**AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏNİN  
MÖVCUD VƏZİYYƏTİ İLƏ BAĞLI**

**RƏY**

**Bakı 2010**

## **«BƏLƏDIYYƏLƏRİN İNKİŞAFI NAMİNƏ» QHT ALYANSI HAQQINDA QISA MƏLUMAT**

«Bələdiyyələrin inkişafı naminə» QHT Alyansı 2009-cı ilin may ayında Azərbaycanda yerli özünüidarənin inkişafı istiqamətində fəaliyyət göstərən QHT-lər tərəfindən təsis olunub. Alyansın əsas məqsədi yerli özünüidarə (bələdiyyə) sisteminin inkişafına dair mükəmməl strategiyaların işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsi, bələdiyyələrin təşkilati, institusional potensialının gücləndirilməsi və inkişafı üçün bu sahədə fəaliyyət göstərən milli QHT-lərin səmərəli əməkdaşlığına və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsinə nail olmaqdır. Alyansın missiyası əksmərkəzləşmənin və demokratik proseslərin inkişafına dəstək verməkdir.

Alyansa aşağıdakı təşkilatlar daxildir:

- “İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım” İctimai Birliyi
- “Mülki Cəmiyyətə Doğru” Mərkəzi
- “Aran” Humanitar Regional İnkişaf İctimai Birliyi
- İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi
- “Vətəndaş Cəmiyyəti Uğrunda” Müstəqil Məsləhət və Yardım Mərkəzi
- “Multimedia” İnformasiya Sistemləri və Texnologiyaları Mərkəzi
- “Qadınlar Arasında Həmrəylik” İctimai Birliyi

Alyansın fəaliyyətinə ilkin maliyyə dəstəyini Böyük Britaniyanın Oxfam humanitar təşkilatı, Açıq Cəmiyyət İnstitutu Yardım Fondu və Marşal Fondu verib. Alyans 2009-2012-ci illər üçün fəaliyyətinin strateji istiqamətlərini özündə əks etdirən strateji plana malikdir.

Alyans fəaliyyət istiqamətlərinə yerli özünüidarə ilə bağlı müxtəlif mövzularda dəyirmi masalar keçirmək, bələdiyyə problemlərinin mətbuatda daha geniş işıqlandırılması məqsədilə jurnalist tədqiqatları təşkil etmək, Azərbaycanda yerli özünüidarənin mövcud vəziyyəti ilə bağlı rəy hazırlamaq, müxtəlif yerli özünüidarə problemlərinə dair siyasət sənədləri işləyərək hökumətə tövsiyələr təqdim etmək və hazırladığı təkliflərin vəkillik kampaniyasını aparmaq daxildir.

Alyans haqqında geniş məlumatı [www.localdemocracy.az](http://www.localdemocracy.az) saytıdan əldə etmək olar.

# Mündəricat

Qısa icmal.....

Giriş.....

Yerli idarəetmənin sistemi: yerli icra hakimiyyətləri və bələdiyyələrin statusu.....

Bələdiyyələrin ölçüləri: məcburi "kəonüllü birləşmə".....

Bələdiyyələrin maliyyə resursları.....

Bələdiyyələrin əmlakı

Bakının statusu.....

Bələdiyyələrin kadr potensialı.....

Bələdiyyə orqanlarının təşkili və onlar arasında səlahiyyət bölgüsü.....

Bələdiyyə birlikləri.....

Bələdiyyələrin hesabatlılığı və bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət.....

Bələdiyyə seçkiləri .....

Nəticə və tövsiyələr.....

İstinadlar.....

## QISA İCMAL

### Əsas nəticələr.

Azərbaycan cəmiyyətində yerli özünüidarə sisteminin mövcud vəziyyətinə münasibəti ifadə edən müxtəlif yanaşmalar var. Qərar qəbuletmə səlahiyyətinə malik rəsmi qurumlar yerli özünüidarə sahəsində bir sıra problemlərin mövcudluğunu etiraf etməklə yanaşı, bələdiyyə sisteminin inkişafda olduğunu bildirirlər. Lakin bir sıra müstəqil ekspertlər və vətəndaş cəmiyyəti institutları, o cümlədən bu rəyin müəllifləri isə hesab edirlər ki, yerli özünüidarə sahəsində əhəmiyyətli tərəqqi əldə olunmayıb və ciddi islahatlara ehtiyac var. Çünki yerli özünüidarə qurumları olan bələdiyyələr 1999-cu ildən fəaliyyət göstərmələrinə baxmayaraq hələ də yerli əhəmiyyətli problemləri həll etmək və əhaliyə keyfiyyətli ictimai xidmətlər təklif etmək imkanından məhrumdurlar.

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

- Yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətləri məhduddur və bələdiyyələr Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının tələb etdiyi kimi tam və müstəsna səlahiyyətlərə malik deyillər.
- Yerli idarəetmədə paralellik mövcuddur. Yerli idarəetmə həm yerli icra hakimiyyətləri, həm də bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilir. Bu qurumlar arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsü aparılmayıb. Bu isə səlahiyyətlərin toqquşmasına və yerli icra hakimiyyətləri tərəfindən bələdiyyələrin fəaliyyətinə əsassız müdaxilələrə səbəb olur;
- Bələdiyyələrin maliyyə potensialı zəifdir. Bələdiyyələr dayanıqlı maliyyə mənbələrinə malik deyillər. 2009-cu ildə bütün ölkə üzrə bələdiyyələrin illik gəlirlərinin adambaşına düşən həcmi 3 manat olub. Bələdiyyələr onlar üçün nəzərdə tutulmuş gəlir mənbələrindən tam istifadə edə bilmirlər. Çünki həmin mənbələrin bir çoxu bələdiyyələrin böyük əksəriyyətində yoxdur və vergitutma mexanizmləri təkmil deyil. Bələdiyyələrə dövlət tərəfindən verilən transfertlərin həcmi küçükdür. 2009-cu ilin dövlət büdcəsində bütün ölkə üzrə bələdiyyələrə cəmi 3,4 milyon manat əvəzsiz maliyyə yardımı ayrılıb. İndiyə qədər bələdiyyələrə məqsədli transfertlər verilməyib.
- Bələdiyyələr indiyədək inzibati binalar da daxil olmaqla ya bilavasitə əmlaklarını, ya da öz əmlaklarına mülkiyyət hüququnu təsdiq edən sənədləri ala bilməyiblər. Azərbaycanda bələdiyyə institutunun yaradılmasından 10 il keçməsinə baxmayaraq hələ də əksər bələdiyyənin inzibati binası yoxdur. Kənd bələdiyyələrinin böyük qisminin mərkəzi aparatı müvəqqəti olaraq həmin kəndə yerləşən icra nümayəndəliyinin binasında bir neçə otaqda yerləşib.
- Bələdiyyələrin kadr potensialı zəifdir. Bələdiyyələrin yerli əhəmiyyətli məsələlər üzrə effektiv və çevik qərarların qəbulu və icrasını təmin edə biləcək hazırlıqlı kadrları azdır. Bunun başlıca səbəbi bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sisteminin olmamasıdır.
- Bələdiyyə birliklərinin fəaliyyəti zəifdir. Bələdiyyələrin 3 milli assosiasiyasının (şəhər, kənd, qəsəbə) yaradılmasına baxmayaraq onlar bələdiyyələrin maraqlarının müdafiəsi, yerli özünüidarə ilə bağlı təkmil konsepsiya və strategiyaların irəli sürülməsi sahəsində nəzərəcarpacaq fəaliyyət göstərmirlər;
- Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyəti üzərində nəzarətin müxtəlif formaları tətbiq olunur. Lakin həmin formaların təhlili onu deməyə əsas verir ki, hələ bu

formaları bələdiyyə qurumlarının fəaliyyətinin səmərəli təşkili baxımından təkmil hesab etmək olmaz. İstər bələdiyyədaxili nəzarətin, istərsə də ictimai nəzarətin təşkili sahəsində ciddi problemlər mövcuddur. Dövlət orqanları tərəfindən həyata keçirilən nəzarətə gəlcə isə bu sahədə də problemlər var. Problemin əsasında bələdiyyələrin fəaliyyətinə dövlət orqanları tərəfindən həyata keçirilən nəzarətin sərtləşdirilməsi və bir qədər də mürəkkəbləşdirilməsi tendensiyası durur. Bələdiyyələrin parlament qarşısında hesabatlılığını nəzərdə tutan konstitusiya dəyişikliyi bu tendensiyanın tərkib hissəsi kimi qiymətləndirilə bilər.

- Bakı və Gəncə kimi böyük şəhərlərdə vahid bələdiyyənin olmaması yerli özünüidarənin səmərəliliyini aşağı salır. Xüsusilə Bakının paytaxt statusunun tanınmaması və ona özünüidarə hüququnun verilməməsi şəhər idarəçiliyində çoxsaylı problemlərə gətirib çıxarır.
- 2009-cu il dekabrın 23-də Azərbaycanda bələdiyyələrə növbəti seçkilər keçirildi. Bu mühüm hadisə bələdiyyə seçkilərinə marağın azlığı və seçici fəallığının aşağı olması ilə yadda qaldı. Hakim Yeni Azərbaycan Partiyası bütün ölkə bələdiyyələrinə seçkilərdə qalib gələn yeganə partiya oldu. Təkpartiyalılığın yeri demokratiyanın və bələdiyyə sisteminin gələcək inkişafına mənfi təsiri ola bilər.

### **Təvsiyələr**

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

#### **Bələdiyyələrin səlahiyyətləri ilə bağlı**

- *Yerli Özünüidarətmə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq bələdiyyələrə tam və müstəsna səlahiyyətlər verilməlidir;*
- *Bələdiyyələrlə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsü aparılmalıdır.*

#### **Bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi ilə bağlı**

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

#### **Bələdiyyələrin əmlak potensialının artırılması ilə bağlı**

- *“Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunun tələblərinə uyğun olaraq bütün bələdiyyə orqanları dövlət tərəfindən inzibati bina ilə təchiz olunması təmin edilməlidir;*

- *Bələdiyyə əmlakına, xüsusilə də paytaxtda yerləşən bələdiyyə torpaqlarına mülkiyyət hüququnu təsdiq edən sənədlərin səlahiyyətli dövlət qurumları tərəfindən verilməsi prosesi başa çatdırılmalıdır;*
- *Bələdiyyə torpağı hərrac və ya müsabiqəyə çıxarılmamışdan öncə müstəqil qiymətləndirici şirkət tərəfindən qiymətləndirilməli və real bazar qiyməti nəzərə alınmaqla torpağın ilkin qiyməti müəyyənləşdirilməlidir;*
- *Müvafiq qanunvericilikdə hərrac və ya müsabiqələrin keçirilməsi prosedurlarının metodoloji əsasları işlənilməli, hər iki prosedurun keçirilmə qaydaları təkmilləşdirilməlidir;*
- *Müvafiq qanunvericiliyə bələdiyyə torpaqlarının təyinatı əsasında onun satış metodlarının təyini prinsipləri daxil edilməlidir.*

### **Bələdiyyə orqanlarının təşkili və onlar arasında səlahiyyət bölgüsü ilə bağlı**

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

### **Bələdiyyə birliklərinin fəaliyyətinin gücləndirilməsi ilə bağlı**

- *Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəyə dair dövlət siyasətinin formalaşdırılması prosesində mərkəzi hökumətin bərabərhüquqlu tərəfdaşı kimi qəbul olunmalı və bu cür tərəfdaşlığın real hüquqi mexanizmləri işlənilməlidir;*
- *Mərkəzi dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasında məsləhətləşmələrin müntəzəmliyini təmin etmək üçün daimi (həm də ictimai) əsaslarla konsultativ qurum yaradılmalıdır;*
- *Bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının müstəqil fəaliyyəti üçün real təminatlar yaradılmalıdır;*
- *Yerli Özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq milli qanunvericilik bələdiyyə assosiasiyalarının beynəlxalq birliklərə daxil olmaq hüququnu tanımalıdır;*
- *Bələdiyyə birlikləri peşəkar bir struktura çevrilmək, aydın fəaliyyət perspektivləri müəyyənləşdirmək üçün özlərinin orta və uzun müddətli fəaliyyət proqramını, həmçinin strateji planını işləyib hazırlamalıdır;*
- *Assosiasiyalar öz üzvləri ilə virtual və operativ əlaqəyə nail olmaq, üzvlərinin məlumatlılıq səviyyəsini yüksəltmək üçün öz fəaliyyətində informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının tətbiqini, xüsusilə internet saytının yaradılmasını, sayt vasitəsilə bələdiyyələrə onlayn qanunvericilik xidmətinin göstərilməsini təmin etməlidirlər;*
- *Assosiasiyaların onlara üzv olan bələdiyyələr qarşısında ciddi hesabatlılığı təmin edilməli, assosiasiyaların fəaliyyəti şəffaflıq və hesabatlılıq prinsiplərinə əsaslanmalıdır;*
- *Hər bir rayon və şəhər, həmçinin konkret bölgələr üzrə bələdiyyələrarası əməkdaşlıq təşviq edilməli və əməkdaşlıq formalarını seçməkdə bələdiyyələrə tam sərbəstlik verilməli, hər hansı inzibati təsir metodları istisna olunmalıdır;*
- *Assosiasiyalar müntəzəm olaraq bələdiyyə qanunvericiliyi təhlil etməli, aparılan təhlillər və toplanan rəylər əsasında qanunvericilik təşəbbüslərini parlamentə təqdim etməlidirlər.*

### **Bakının statusu ilə bağlı**

- *Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyənin yaradılmasına hüquqi maneələr aradan qaldırılmalı, Bakı şəhərinin statusu ilə bağlı kompleks münasibətləri tənzim edən «Bakı şəhərinin statusu haqqında» xüsusi qanun qəbul edilməlidir;*
- *Seçki Məcəlləsində Bakı Şəhər Bələdiyyə Şurasına seçkilərin keçirilməsi şərtləri, seçilmiş yerli özünüidarə formasından asılı olaraq seçkili şəxslərin sayı, paytaxtın ərazi sərhədlərinə daxil olan inzibati vahidliklərin meriyada təmsilçilik qaydaları əks etdirilməlidir;*
- *Formalaşdırılacaq Bakı bələdiyyəsi ilə Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti arasında səlahiyyətlər bölgüsü, dövlət hakimiyyəti orqanları ilə münasibətlər və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsi məsələləri qanunla dəqiq tənzimlənməlidir;*
- *Bələdiyyələrin statusuna dair qanunvericilikdə Bakı Şəhər Bələdiyyə Şurasının səlahiyyətləri, Şuranın qərarı ilə yaradılacaq şəhər Administrasiyasının statusu, yerli inzibati vahidliklərin strukturu və səlahiyyət dairəsi dəqiq müəyyən olunmalıdır;*
- *Fəaliyyətinin səmərəliliyini və üzərinə düşən vəzifələrin icrasını təmin etmək üçün Bakı bələdiyyəsinin zəruri maliyyə resurslarına malik olması təmin edilməlidir.*

### **Bələdiyyələrin kadr potensialı ilə bağlı**

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

### **Bələdiyyələrin hesabatlılığı və bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətlə bağlı**

- *Bələdiyyələrin hesabatlılığı ilə bağlı mövcud qanunvericilik aktlarındakı qeyri-müəyyənliklər aradan qaldırılmalıdır;*
- *Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət yalnız qanunçuluğa və konstitusiyaya prinsiplərinə riayət olunmasını təmin etmək üçün həyata keçirilməli, bələdiyyələrə əlavə təzyiqlə vəsiti kimi istifadə olunmamalıdır.*

### **Gələcək perspektivlər**

Yerli özünüidarə islahatlarının gələcək perspektivləri hökumətin, bələdiyyə assosiasiyalarının, vətəndaş cəmiyyəti institutlarının və beynəlxalq təşkilatların istək və təşəbbüslərindən asılıdır. Artıq hökumətin islahatlara gedəcəyinə işarə edən müəyyən

təşəbbüsləri müşahidə olunur. Məsələn, «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»nda bələdiyyələrin maliyyə və kadr potensialının gücləndirilməsi, bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarət mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi, böyük şəhərlərə yerli özünüidarə statusunun verilməsi və s. kimi mühüm məsələlərlə bağlı islahatların aparılması nəzərdə tutulur. Son dövrlər bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlərin veriləcəyi ilə bağlı rəsmi şəxslərin bəyanatları da nikbinlik üçü müəyyən əsaslar verir. «BƏLƏDIYYƏLƏRİN INKIŞAFI NAMINƏ» QHT Alyansı digər qurumlarla birlikdə islahatlara dəstək olacağını bəyan edib. Beynəlxalq təşkilatların, xüsusilə Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin də islahatların sürətləndirilməsi istiqamətində daha yaxından iştirakı proqnozlaşdırılır. Bələdiyyə assosiasiyalarının da daha fəal olacağı təqdirdə qısa zaman içərisində yerli özünüidarə sisteminin əhəmiyyətli dərəcədə təkmilləşdirilməsi imkanlarının real olduğunu ehtimal etmək mümkündür..

## GIRIŞ

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

Azərbaycan Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasını təsdiq etməklə öz üzərinə yerli özünüidarəetmə ilə bağlı bir sıra öhdəliklər götürüb. Hələ Xartiya ratifikasiya olunmamışdan əvvəl onun 2-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş öhdəlik (Yerli özünüidarə prinsipi ölkə qanunvericiliyində və imkan daxilində ölkənin konstitusiyasında təsbit olunmalıdır) artıq yerinə yetirilmişdi. Belə ki, Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il Konstitusiyasının dördüncü bölməsi (maddə 142-146) bütövlükdə yerli özünüidarəetməyə həsr olunmuş və bələdiyyələrin fəaliyyətini nizama salan bir sıra qanunvericilik aktı qəbul edilmişdi. Digər öhdəliklərin bir qismi Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü il 21 may tarixli “Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair” 126 sayılı Təvsiyəsindən sonra yerinə yetirilmişdir. Belə ki, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 126 sayılı təvsiyəsinə uyğun olaraq 2004-cü il 30 dekabr tarixli qanunla yerli özünüidarə anlayışı Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının 3-cü maddəsinə uyğunlaşdırılmış və 2006-cı ilin sonunda bələdiyyələrin milli assosiasiyaları yaradılmışdır. Lakin bununla yanaşı bir sıra öhdəliklər bu günə qədər yerinə yetirilməmişdir.

İndiyə qədər yerli özünüidarə sisteminin fəaliyyəti və öhdəliklərin icrası ilə bağlı ayrı-ayrı təşkilatlar tərəfindən müxtəlif hesabatlar və rəylər hazırlanıb. Bunların sırasında Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü ildə hazırladığı hesabat (17) və 126 sayılı təvsiyə (20) xüsusi yer tutur. Lakin 2003-cü ildən sonra Konqres nümayəndələrinin Azərbaycana bir sıra səfərləri və bəyanatları istisna olmaqla Konqres tərəfindən hər hansı monitorinq aparılmayıb və hesabat hazırlanmayıb. Milli qeyri-hökumət təşkilatlarına gəlinə, 2009-cu ildə “Bələdiyyələrin inkişafına dəstək” QHT Alyansı tərəfindən “Azərbaycanda yerli özünüidarənin mövcud vəziyyəti ilə bağlı” rəy hazırlanmış və ictimaiyyətə təqdim olunmuşdur. “Bələdiyyələrin inkişafı naminə” QHT Alyansı ölkədə yerli özünüidarənin mövcud vəziyyətinin illik qiymətləndirilməsini davam etdirmək niyyətindədir. Bu məqsədlə 2009-cu ildə hazırlanmış rəyin əsasında ötən il baş vermiş bütün dəyişiklikləri özündə əks etdirən yeni rəyin hazırlanması və hər il onun yenilənməsi nəzərdə tutulur.

İllik rəyin hazırlanmasında əsas məqsəd Azərbaycanın yerli özünüidarə sisteminin mövcud vəziyyətinin ümumi təsvirini vermək, dövlət hakimiyyət orqanlarının və ictimaiyyətin diqqətini yerli özünüidarə problemlərinə cəlb etmək və onların həlli ilə bağlı müxtəlif təşkilatların ortaq mövqeyini ifadə edən təvsiyələr verməkdir. Təqdim edilən bu rəydə yerli özünüidarənin bütün məsələləri deyil, daha fundamental məsələləri əhatə olunub. Rəy aşağıdakı bölmələrdən ibarətdir:

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

**Bələdiyyələrin ölçüləri: məcburi “kənüllü birləşmə”.** Bu bölmə Azərbaycanda bələdiyyələrin birləşdirilməsi prosesi və bu prosesin nəticələrdən bəhs edir.

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

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

**Bələdiyyələrin əmlakı.** Bu bölmə bələdiyyələrin əmlak potensialı, əmlaka mülkiyyət hüququ və ondan istifadə sahəsindəki problemlərdən bəhs edir.

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

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

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

**Bələdiyyə birlikləri.** Bu bölmədə bələdiyyə birliklərinin fəaliyyətinin təsviri verilir. Bölmədə bələdiyyə birliklərinin imkanlarından təcürbədə necə istifadə olunması haqqında danışılır, bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının öz fəaliyyətlərini təsis olunduqları zaman qarşılarına qoyduqları məqsədlərə uyğun qura bilməmələri qeyd olunur.

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

**Bələdiyyə seçkiləri.** Bu bölmə 2009-cu il dekabrın 23-də bələdiyyələrə keçirilmiş seçkilərin gedişi, onun nəticələri və həmin nəticələrin bələdiyyələrin gələcək fəaliyyətinə təsirindən bəhs edir.

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

Sənədin hazırlanması zamanı müxtəlif metodoloji yanaşmalardan və məlumat mənbələrindən istifadə olunub. Belə ki, bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik aktları araşdırılıb, beynəlxalq təşkilatların, o cümlədən, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin hesabat və tövsiyələri təhlil edilib. Rəyin hazırlanmasında dövlət qurumlarının, o cümlədən bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinin illik hesabatlarından mənbə kimi istifadə edilib.

Bundan başqa bələdiyyələrin fəaliyyətinin illər üzrə statistik göstəricilərinin təhlili aparılıb, Alyans üzvləri tərəfindən bölgələrdə aparılmış sorğu və müsahibələrin nəticələri emal edilərək rəyə daxil edilib. Alyansa daxil olan təşkilatların Bakı şəhərində və bölgələrdə bələdiyyələrin, bələdiyyə assosiasiyalarının, dövlət orqanlarının, QHT-lərin və müstəqil ekspertlərin iştirakı ilə keçirdiyi ictimai müzakirələrdə səsləndirilmiş təkliflər rəyin hazırlanması zamanı nəzərə alınıb. Həmçinin qabaqcıl ölkələrin yerli özünüidarə təcürbəsi öyrənilib və yerli təcürbə ilə müqayisəsi aparılıb. Bununla yanaşı ayrı-ayrı illər üzrə göstəricilər və ölkə daxilindəki yerli özünüidarə orqanlarının təcürbəsi müqayisəli şəkildə təhlil olunub və bələdiyyələrin, dövlət orqanlarının, QHT-lərin təmsilçilərinin, müstəqil ekspertlərin və vətəndaşların rəyləri öyrənilib.

Bələdiyyələrin fəaliyyətinin müxtəlif istiqamətləri üzrə vəziyyətin daha detallı təsviri Alyansa daxil olan təşkilatların ekspertləri tərəfindən hazırlanmış “Azərbaycanda bələdiyyələrin gücləndirilməsinə dair Konsepsiya”da (24) öz əksini tapdığından bu sənəddə məsələlərə daha ümumi yanaşma öz əksini tapıb.

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

## 1. YERLİ İDARƏETMƏNİN SİSTEMİ: YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTLƏRİ VƏ BƏLƏDİYYƏLƏRİN STATUSU

1995-ci il noyabrın 12-də Azərbaycanın yeni Konstitusiyası (1) qəbul edildi. Konstitusiya Azərbaycanı idarəetmə formasına görə prezidentli respublika, dövlət rejimi formasına görə demokratik, ərazi quruluşu formasına görə isə unitar dövlət kimi səciyyələndirir. Azərbaycanın tərkibində Naxçıvan Muxtar Respublikası kimi muxtar dövlət qurumunun olması onun unitar quruluşunun özünəməxsusluğunu şərtləndirir. Naxçıvan Muxtar Respublikasının muxtariyyətinin səbəbi onun müəyyən geosiyasi məkanda yerləşməsidir. Ermənistan Respublikası ilə münaqişə vəziyyəti və Azərbaycanın digər ərazi hissələri ilə birbaşa əlaqənin olmaması Naxçıvana daxili məsələlərdə sərbəstlik verilməsini zəruri edir. Naxçıvan Muxtar Respublikasının dövlət quruluşunun əsasları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə müəyyən edilir. Naxçıvan Muxtar Respublikası özünün ərazi quruluşuna görə unitardır və onun tərkibində 7 inzibati rayon var. Həmin inzibati rayonlar Azərbaycanın digər inzibati rayonları kimi eyni səlahiyyətlidir.

«Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» 13 iyun 2000-ci il tarixli Azərbaycan Respublikası Qanununa (20) əsasən Azərbaycan Respublikasının ərazi quruluşunu Azərbaycan Respublikasının ərazisində yerləşən rayon, şəhər, qəsəbə və kənd statusuna malik olan ərazi vahidləri təşkil edir. Ərazi vahidlərinə şəhər, qəsəbə və kənd statusu onların ərazisində daimi yaşayan əhalinin sayından və ya əksəriyyətinin məşğul olduğu fəaliyyət (təsərrüfat) növündən, ərazinin sosial-iqtisadi inkişafı səviyyəsindən, istehsalat, yaxud sosial-mədəni infrastrukturun ixtisaslaşmasından və müvafiq ərazidə həyata keçirilən dövlət funksiyalarından asılı olaraq verilir.

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

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

Yerli icra hakimiyyətlərinin konstitusion əsasını Konstitusiyanın 124-cü maddəsi (1) təşkil edir. Həmin maddəyə görə “yerlərdə icra hakimiyyətini yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları həyata keçirirlər. İcra hakimiyyəti başçılarını Azərbaycan Respublikasının Prezidenti vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir. Yerli icra hakimiyyətlərinin səlahiyyətlərini Azərbaycan Respublikasının Prezidenti müəyyən edir”. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Yerli icra hakimiyyətləri haqqında” Əsasnamə (24) yerli icra hakimiyyətlərinin fəaliyyət dairəsini və təşkilati quruluşunu, habelə səlahiyyətlərini müəyyən edir. Əsasnaməyə görə rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında icra hakimiyyətinin başçıları müvafiq inzibati ərazi vahidlərində icra hakimiyyətini həyata keçirirlər. Rayon tabeli şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyətinin nümayəndəliyi fəaliyyət göstərir. Rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyəti orqanının nümayəndəliyinə rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyəti başçısı tərəfindən təyin olunmuş nümayəndə rəhbərlik edir.

Əsasnamə yerli icra hakimiyyəti başçılarına geniş səlahiyyətlər verir. Bu səlahiyyətlərin dairəsinə sosial-iqtisadi inkişaf, mənzil-kommunal təsərrüfatı, tikinti, nəqliyyat, rabitə, kənd

təsərrüfatı, torpaqdan istifadə, əhalinin sosial müdafiəsi, qanunçuluğun təmin edilməsi, küçə və meydanlara ad verilməsi, təbiəti mühafizə, və s. məsələlər daxildir.

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

Azərbaycanda bələdiyyə institutunun statusu və təyinatı Konstitusiyaya və «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunla müəyyən olunub. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunun 1-ci maddəsinə görə (3) Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu reallaşdırmaq, ölkə Konstitusiyasında (1) nəzərdə tutulan (maddə 144) dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir.

Lakin Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasına uyğunlaşdırılmış bu anlayış bələdiyyələrin qanunla təsbit olunmuş səlahiyyətlərində öz ifadəsini tapmayıb. Bu ilk növbədə özünü səlahiyyətlərin dairəsinin məhdudluğunda göstərir. Təcrübədə bələdiyyələrin «təbii səlahiyyətləri»-nə aid edilən bütün fəaliyyətləri (kommunal xidmətlərinin təşkili, ərazilərin abadlaşdırılması, bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşların uçot və qeydiyyatı, sosial xidmətlərin təşkili, su təchizatı və s.) Azərbaycanda dövlət idarəetmə qurumları həyata keçirir. Hazırda ölkəmizdə bələdiyyə institutunun real səlahiyyət sferası bələdiyyə yollarının saxlanması, dövlətin sosial proqramları ilə əhatə olunmayan aztəminatlı vətəndaşlara sosial yardımların göstərilməsi, qəbristanlıqların saxlanması və yas mərasimlərinin təşkili ilə məhdudlaşır. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Təvsiyəsinin 8.2.2. bəndində (30) də göstərilib ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri olduqca məhduddur və Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq ictimai işlərin əhəmiyyətli hissəsi bu səlahiyyətlərin çərçivəsinə daxil edilməyib. Xartiyanın 4.3-cü maddəsində (2) də göstərilir ki, «dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi bir qayda olaraq vətəndaşlara ən yaxın hakimiyyət orqanlarının üzərinə qoyulmalıdır».

Azərbaycanın Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasını ratifikasiya etməklə öz üzərinə götürdüyü ən mühüm öhdəliklərdən biri bələdiyyələrin səlahiyyətləri ilə bağlıdır. Xartiyanın 4-cü maddəsinin 4-cü bəndinə əsasən yerli özünüidarə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq, tam və müstəsna olmalıdır. Lakin hələ də Azərbaycan bələdiyyələri belə səlahiyyətlərə malik deyildirlər. Digər tərəfdən, səlahiyyətlərin paralelliyi problemi mövcuddur. Belə ki, qanunverici qaydada eyni səlahiyyət bələdiyyələrlə yanaşı hansısa dövlət qurumuna da həvalə olunur. Məsələn, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanun (3) sanitariya müəssisələrinin təşkili və saxlanması, məişət tullantılarının yığılması, nəqli və emalı sahəsində bələdiyyələrə səlahiyyətlər müəyyənləşdirir. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Qanunun 12-ci maddəsinə (18) və Nazirlər Kabinetinin 74 sayılı qərarı ilə təsdiqlənmiş «Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi Qaydaları»-nın 6-cı maddəsinə (25) əsasən isə məişət tullantılarının daşınması və emalı məsələlərinə yerli icra hakimiyyəti orqanları məsuldur. Anoloji problem su təchizatı və kanalizasiya şəbəkəsinin təşkili məsələlərində də mövcuddur.

Nəhayət, yerli özünüidarə və yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında münasibətlər «dominantlıq» və «asılılıq» prinsiplərinə əsaslanır. Hazırda ən kiçik inzibati ərazi vahidlərində də bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyətinin təmsilçiləri - yerli icra nümayəndəlikləri paralel fəaliyyət göstərir. Bu isə son nəticədə həm idarəetmənin effektivliyini aşağı salır, həm də yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələri qeyri-formal nəzarətdə saxlamasına əlverişli şərait yaradır. Azərbaycanda inzibati-ərazi vahidləri üzrə dövlət idarəetməsinin təşkilinin mövcud prinsipləri keçmiş SSRİ-dən miras qalıb. Belə ki, sovetlər dövrünün «ərazi (kənd, qəsəbə, yaxud şəhər) sovetlikləri» adlanan yerli idarəetmə modelini məhz o dövrdə mövcud olan inzibati-ərazi

vahidləri üzrə təşkil edilmiş «ərazi (kənd, qəsəbə, yaxud şəhər) icra nümayəndəlikləri» əvəzləyib («Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» 13 iyun 2000-ci il tarixli Azərbaycan Respublikası Qanununa (20) əsasən, Azərbaycan inzibati-ərazi quruluşuna görə 66 rayondan, 13 şəhər rayonundan və 7 böyük şəhərdən ibarətdir. Həmin inzibati-ərazi vahidləri də 1700 qəsəbə və kənd dairəsindən təşkil olunub).

Bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətləri tənzimləyən qanunvericiliyin olmaması bir sıra hallarda yerli özünüidarə hüququnun pozulmasına səbəb olur. Bu müddəa Avorpa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Təvsiyəsinin 8.2.3. bəndində (30) də əks olunub. Bununla belə, ölkə Konstitusiyası və yerli özünüidarə institutunun fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik bələdiyyələrin tam müstəqil olduğunu təsbit etməklə yanaşı yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bu qurumların fəaliyyətinə hər hansı müdaxiləsini də qadağan edir. Bu iki fərqli statusa malik idarəetmə səviyyəsi arasında yerli icra hakimiyyətlərinin xeyrinə sərt ierarxik münasibətlər sisteminin formalaşmasının bələdiyyələrin inkişafı qarşısında ciddi maneəyə çevrilməsi isə reallıqdır. Aparılan tədqiqatlar hazırda yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrin fəaliyyətinə müəyyən forma və üsullarla müdaxilələr etdiyini göstərir. Bu asılılıq bir tərəfdən qanunvericilikdən qaynaqlanırsa (məsələn, bələdiyyə torpaqlarının Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi tərəfindən təşkil edilən hərracla vasitəsilə satılması və ya icarəyə verilməsini təsbit edən hüquq normalarından), digər tərəfdən isə bəzən qeyri-rəsmi xarakter daşıyır. Bura ilk növbədə bələdiyyələrin yerli büdcə vəsaitlərinə sərbəst sərəncam verməsinə manələr yaradılması daxildir. Qüvvədə olan qanunvericilik yerli büdcə vəsaitlərinin bilavasitə bələdiyyə ərazisinin və ərazidə yaşayan sakinlərin ehtiyaclarına yönəldilməsini nəzərdə tutur. Lakin araşdırmalar göstərir ki, yerli icra hakimiyyəti orqanları müntəzəm olaraq bələdiyyələrə rayon ərazisində aparılan hansısa abadlaşdırma işlərinə vəsait yönəltmək barədə qeyri-rəsmi göstərişlər verir. Halbuki rayon, yaxud şəhər miqyaslı bu cür tədbirlərin maliyyələşdirilməsi bilavasitə dövlət büdcəsinin öhdəliyinə aiddir. Bir çox hallarda yerli icra hakimiyyəti nümayəndələri dövlət tərəfindən bələdiyyə büdcəsinə köçürülən maliyyə yardımlarına müdaxilə edirlər. Bu isə elə bir şəraitdə baş verir ki, bələdiyyələrin öz ərazisində həllini gözləyən kifayət qədər çoxsaylı sosial-iqtisadi problemlər var.

## **2. BƏLƏDİYYƏLƏRİN ÖLÇÜLƏRİ: MƏCBURİ “KÖNÜLLÜ BİRLƏŞMƏ”**

Azərbaycanda yerli özünüidarə institutu yaradılanda bələdiyyələrin sayı 2667 olub. Fəaliyyətlərinin 10 ili ərzində bu orqanların sayı artaraq 2008-ci ildə 2757-yə çatmışdı. Bələdiyyələrin çoxalmasının əsas səbəbi onların formalaşması prinsiplərinin qeyri-müəyyənliyidir. Çünki mövcud vəziyyəti təhlil etdikdə belə qənaətə gəlmək olar ki, bələdiyyələr nə ərazi hüdudları, nə də əhali sayı əsasında formalaşmış (46).

Azərbaycanda yerli özünüidarə orqanlarının sayının çoxluğu, ölçülərinin kiçikliyi ilə bağlı vətəndaş cəmiyyəti üzvləri tərəfindən aparılmış vəkillik kampaniyasının nəticəsi olaraq hökumət 2009-cu ildə bələdiyyələrin böyüdülməsi istiqamətində konkret addım atıb. Bələdiyyələrin birləşdirilməsində hökumət əvvəlcə könüllülük prinsipinə üstünlük versə də bu mexanizmin işləməməsi səbəbindən sonradan inzibati üsullardan istifadə etməli olub.

Azərbaycan qanunvericiliyi bələdiyyələrin könüllülük prinsipi əsasında birləşməsinə nəzərdə tutur. Birləşmə məsələsi «Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu (10) ilə tənzimlənir. Hökumət könüllü birləşməni stimullaşdırmaq üçün qanunvericiliyə 2 dəfə dəyişiklik edib və proseduru bir qədər sadələşdirib. Birinci dəyişiklikdən əvvəl birləşmək üçün yerli rəy sorğusunun keçirilməsi tələb olunurdu. Yalnız sorğunun nəticələri müsbət olduqda birləşmə barədə bələdiyyələr tərəfindən qərar qəbul edilə və baxılmaq üçün Milli Məclisə təqdim oluna bilərdi. Mövcud qanuna 25 aprel 2008-ci il tarixli (596-IIIQD sayılı) Qanunla dəyişiklik ediləndən sonra birləşmək istəyən

bələdiyyə üçün ərazisində yaşayan və səsvermə hüququna malik olan vətəndaşlarının azı 25 faizinin bələdiyyələrin birləşməsi məsələsinə münasibət bildirməsini təmin edən yığıncağın (yığıncaqların) keçirilməsi kifayət idi. Bu dəyişiklik özünü doğrultmadığından 17 mart 2009-cu ildə «Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında» qanuna (10) növbəti dəyişiklik edildi. Bu dəfə 25%-lik hədd yığıncaq iştirakçılarının yarısından çoxunun səsi ilə əvəz olundu. Bu dəyişikliklər də birləşmə prosesini stimullaşdırma bilmədi.

Bundan sonra hökumət bələdiyyələrin birləşdirilməsində “məcburi könüllülük” prinsipindən istifadə etməli oldu. Bələdiyyə orqanlarına verilən qeyri-rəsmi tapşırıqlar nəticəsində bələdiyyə orqanları “könüllü” olaraq yığıncaq keçirdilər və birləşməyə qərar verdilər. Yığıncaqların nəticəsi olaraq ölkə ərazisində fəaliyyət göstərən 1567 bələdiyyə birləşmə məqsədi ilə Milli Məclisə müraciət etdi. “Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikasının 29 may 2009-cu il tarixli, 826-IIIQ sayılı Qanunu (32) ilə parlamentə müraciət edən bələdiyyələrin birləşdirilməsi nəticəsində onların sayı 572-yə qədər azaldıldı. 995 bələdiyyə qurumu ləğv edildi, Füzuli rayonu ərazisində isə əlavə olaraq 2 yeni bələdiyyə - Birinci Zobuncuq və Beşinci Zobuncuq bələdiyyələri yaradıldı. Bu qanunun qəbulundan sonra ölkə üzrə fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin sayı 2757-dən 1762-ə qədər azaldıldı.

19 iyun 2009-cu il tarixində qəbul edilmiş “Naxçıvan Muxtar Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikasının 839-IIIQ sayılı Qanunu (33) ilə Naxçıvan Muxtar Respublikasında fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin birləşdirilməsi həyata keçirilib. Muxtar Respublikada 84 bələdiyyənin birləşdirilməsi nəticəsində 40 bələdiyyə qurumu yaradılıb, 47-si ləğv edilib. Əlavə olaraq 3 bələdiyyə qurumu yaradılıb. Bu birləşmə nəticəsində Naxçıvan MR-də bələdiyyələrin ümumi sayı 215-dən 171-ə qədər azalıb.

Ümumilikdə ölkə üzrə aparılan birləşmə tədbirləri nəticəsində yerli özünüidarə qurumlarının sayı 2757-dən 1718-ə qədər azaldılıb. Birləşmə nəticəsində ölkə üzrə 1044 bələdiyyə ixtisar olunub, 5-i isə yaradılıb. Bu isə son nəticədə 1039 və ya 38% bələdiyyənin azalması deməkdir.

Birləşmə kənd bələdiyyələri arasında həyata keçirilib və Azərbaycanın əksər inzibati ərazi vahidini əhatə edib. Şəhər bələdiyyələrində, o cümlədən Gəncə, Sumqayıt, Şirvan, Mingəçevir, Naftalan kimi iri şəhərlərdə birləşmə prosesi baş verməyib. Eyni zamanda Abşeron, Ağdam, Qəbələ və Ağstafa rayonları ərazisində yerləşən bələdiyyələrə şamil edilməyib. Ən çox ixtisar Şimal və Cənub bölgəsində olub. Quba, Qusar və Dəvəçi rayonlarını əhatə edən Şimal bölgəsində bələdiyyələrin sayı 2,3 dəfə azalaraq 277-dən 122-yə düşüb. Cənub bölgəsi üzrə (Astara, Masallı, Lənkəran, Yardımlı, Lerik) isə bələdiyyələrin sayı 2,6 dəfə azalaraq 381-dən 147-yə enib.

Bələdiyyələrinin birləşdirilməsi ilə bağlı müvafiq qanunun qəbulunda “Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında” Qanunun 2-ci maddəsi əsas götürülüb. Həmin maddə bələdiyyə orqanlarının öz istəyi ilə könüllü şəkildə birləşməsini nəzərdə tutur. Göründüyü kimi birləşmə prosesi hökumətin göstərişi əsasında həyata keçirilsə də, qanunvericilikdə bu proses “bələdiyyələrin könüllü birləşməsi” kimi rəsmiləşdirilib.

«Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında» qanuna (10) 17 mart 2009-cu ildə edilən dəyişiklikdə bələdiyyələrin birləşməsi zamanı mülkiyyət, maliyyə və başqa məsələlərin həlli üçün müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının nümayəndələri və bələdiyyə üzvlərindən ibarət komissiyaların yaradılması nəzərdə tutulub. Komissiyanın tərkibinə Ədliyyə Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi, Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi, Dövlət Əmlakının İdarə Edilməsi üzrə Dövlət Komitəsinin nümayəndələri daxildir.

Yerli özünüidarə qurumunun yaradılması üçün əhali sayının aşağı həddinə məhdudiyyətin nəzərdə tutulmaması gələcəkdə onların sayının artmayacağına zəmanət vermir. Belə ki, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 12-ci maddəsində göstərilir ki, əhalinin sayının azlığı vətəndaşları ərazidə yerli özünüidarəni həyata keçirmək hüququndan məhrum edə bilməz. Qanunvericilikdə əhalinin sayının azlığına məhdudiyyət

qoyulmasa da, çoxluğuna, yəni yuxarı həddinə məhdudiyət var. Belə ki, Seçki Məcəlləsinin 210.2.1-ci və 210.2.8-ci maddələrinə<sup>1</sup> görə, əhalisinin sayı 500-dən az olan ərazilərdən tutmuş əhalisinin sayı 299.999-dək olan ərazilərdə bələdiyyələrin yaradılması nəzərdə tutulur. Bu isə o deməkdir ki, əhalinin sayı 300.000 nəfərdən çoxdursa, həmin bələdiyyə bölünməlidir. Bu da böyük şəhər bələdiyyələrinin yaradılmasını mümkünsüz edir.

Yerli özünüidarə orqanlarının birləşdirilməsi onların həm institusional, həm də iqtisadi baxımdan inkişafı üçün əhəmiyyətli töhfə olacaq. Bu töhfə özünü inzibati xərclərin azalmasında, mülkiyyətin genişlənməsində, kadr qıtlığının aradan qaldırılmasında, vergi ödəyicilərinin sayının artmasında özünü göstərəcək. Ancaq bu addımın effektiv olması üçün bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlərin verilməsi və maliyyə imkanlarının artırılması zəruridir.

### **3. BƏLƏDIYYƏLƏRİN MALIYYƏ RESURSLARI**

2009-cu il Azərbaycanda yerli özünüidarə institutunun maliyyə imkanlarının daha da pisləşməsi ilə yadda qaldı. Belə ki, hesabat dövrü ilə müqayisədə 2009-cu ildə ölkə üzrə yerli büdcələrin məcmu gəlirləri 16,3 milyon manat və ya 38 faiz azalaraq 26,7 milyon manat təşkil edib. Öz növbəsində, yerli büdcələrin adambaşına gəlirləri təxminən 40 faiz azalmaqla 4,8 manatdan 3 manata enib.

Məhdud səlahiyyətləri reallaşdırmaq üçün son dərəcə zəif maliyyə potensialına malik olduğu bir şəraitdə bələdiyyələrin gəlirlərindəki kəskin azalma bu qurumların fəaliyyət imkanlarını bir qədər də pisləşdirib.

Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsinin birinci bəndində qeyd olunur ki, yerli özünüidarəetmə orqanları milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funksiyalarını həyata keçirəcəkləri zaman sərbəst surətdə istifadə etmək üçün kifayət qədər şəxsi maliyyə vəsaitinə malik olmalıdırlar. Hazırda Azərbaycanda ölkə bələdiyyələrinin məcmu gəlirlərinin ölkənin icmal büdcəsində payı hətta 0,1 faizdən də azdır.

Qüvvədə olan qanunvericilik - Vergi Məcəlləsi, «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında» və «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» qanunlar Azərbaycanda yerli özünüidarə orqanları üçün xeyli sayda gəlir mənbələri müəyyənləşdirib. Lakin reallıqda həmin mənbələrin əhəmiyyətli hissəsi bələdiyyələr üçün dayanıqlı və yüksək gəlir bazası formalaşdırmır. Belə ki, yuxarıda qeyd olunan qanunlar bələdiyyələr üçün 4 vergi və 7 qeyri-vergi mənbəyi müəyyənləşdirib. Amma 2009-cu ildə ölkə üzrə ümumi yerli büdcə gəlirlərinin 10,6 milyon manatını və ya 39,3 faizini bələdiyyə torpaqlarının satışından və icarəyə verilməsindən gəlirlər təşkil edib. Torpaq vergisindən daxilolmaların məcmu yerli büdcə mədaxilində payı 25,8 faiz (6,9 milyon manat), dövlət büdcəsindən ayrılan məqsədsiz maliyyə yardımlarının xüsusi çəkisi isə 12,4 faiz (3,4 milyon manat) olub. Göründüyü kimi, yerli büdcə gəlirlərinin 77,5 faizi bu üç mənbə hesabına formalaşmış.

Öz növbəsində, 4 mənbənin - bələdiyyə müəssisələrinin mənfəət, yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarına görə mədən və fiziki şəxslərin əmlak vergilərinin, həmçinin küçə reklamlarına görə ödənişlərin birlikdə yerli büdcələrin formalaşmasına töhfəsi cəmi 9,3 faizdir (2,5 milyon manat).

Aparılan təhlillər göstərir ki, bələdiyyələr üçün müəyyənləşdirilmiş əksər maliyyə mənbələri üzrə daxilolmaların azlığı, həmin mənbələrin yerli büdcələrə ciddi töhfə verə bilməmələri heç də vergi bazasının məhdudluğundan irəli gəlmir. Məsələn, qanunvericilikdə mədən və əmlak vergilərinin, eləcə də küçə reklamları üzrə ödənişlərin hesablanması və yerli büdcələrə alınması üçün təkmil mexanizmlərin olmaması bu tədiyyə növlərinin yerli büdcələr üçün dayanıqlı maliyyə mənbəyinə çevrilməsinə imkan vermir.

Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə potensialının zəif olmasını şərtləndirən əsas səbəblərdən biri də dövlət və yerli büdcələr arasında münisibətləri tənzimləyən təkmil

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi

mexanizmlərin olmamasıdır. «Büdcə sistemi haqqında» Qanunun 32.2.2-ci maddəsində göstərilir ki, yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya ayrılmalıdır.

Bələdiyyələrin yaranmasından ötən 10 il ərzində bu qurumlara məqsədli transfertlər verilməyib. Bu ilk növbədə qanunvericilikdə ayırmaların verilməsi üçün dəqiq prinsip və meyarların olmaması, həmin transfertlərin istifadə istiqamətlərinin və təyinatının konkretləşdirilməməsi ilə bağlıdır. Halbuki, indiyədək bələdiyyələrin səlahiyyətinə verilmiş yolların saxlanması üçün yerli özünüidarə qurumlarına məqsədli transfertlərin verilməsi təmin olunmalı idi. Dotasiyaya gəldikdə, bu kateqoriyadan olan maliyyə yardımları ilə bağlı problemlər kifayət qədər spesifikdir. Əvvəla, dotasiyaların məbləği son dərəcə azdır və son 6 ildə hər hansı rəsmi əsaslandırma olmadan, yerli özünüidarə qurumlarına əlavə gəlir mənbələri verilmədən dotasiyaların həcmi kəskin şəkildə azaldılıb. Əgər 2002-ci ildə yerli büdcələrə verilən dotasiyanın həcmi 4,8 mln. manat olmuşdusa, 2009-cı ildə həmin məbləğ 3,4 mln. manat təşkil edib. Bu o deməkdir ki, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən dotasiya hesabına orta hesabla bir yerli özünüidarə qurumuna 1270 manat, bələdiyyə ərazilərində yaşayan əhalinin hər nəfərinə 0,4 manat vəsait düşür. Digər tərəfdən, məqsədsiz transfertlərin bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi mexanizmi təkmil deyil və müxtəlif yerli özünüidarə qurumları arasında dotasiyaların hansı meyarlar əsasında paylaşıldığı, onların maliyyə resurslarına ehtiyacılığının hansı vasitələrlə qiymətləndirildiyi aydın deyil. Belə ki, «Büdcə sistemi haqqında» Qanuna əsasən dotasiyanın məbləğinin müəyyən edilməsində bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin sayı nəzərə alınır. Lakin aparılan araşdırmalar göstərir ki, bu prinsipə əməl olunmur. Dotasiyaların məbləğinin hesablanması və ayrı-ayrı bələdiyyələr üzrə bölüşdürülməsi zamanı yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə vəziyyətini, öz daxili maliyyə resurslarını səfərbəretmə səviyyəsini nəzərə almaq üçün meyarlar da yoxdur.

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

İnzibati əksmərkəzləşmənin geniş vüsət alması, dövlətə məxsus mühəndis, kommunal və sosial infrastrukturun bələdiyyələrin səlahiyyətinə verilməsi bu qurumların maliyyə ehtiyaclarını daha da artırır. İnfrastrukturla bağlı layihələr, adətən elə bahalı və xərc tutumlu olur ki, onları nə büdcənin xüsusi gəlir mənbələri, nə də transfertlər hesabına reallaşdırmaq mümkündür. Bu halda artıq uzunmüddətli maliyyə vəsaitlərinə – kreditlərə ehtiyac yaranır. Hətta Azərbaycanla eyni start vəziyyətində olan bir çox keçid ölkələrində belə bələdiyyələrin kreditləşmə mexanizminin yaradılması sahəsində xeyli uğurlar əldə olunub. Bir çox ölkələrdə bələdiyyələrin maliyyə bazarlarına çıxışını asanlaşdırmaq üçün hökumətin bilavasitə iştirakçılığı və dəstəyilə bələdiyyə bankları və ya bələdiyyə inkişaf fondları tipli maliyyə təsisatları yaradılır.

Hazırkı şəraitdə Azərbaycanda bələdiyyələrin kredit resurslarına çıxışının olmaması bilavasitə yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə potensialının zəif olması ilə bağlıdır. Yəni bələdiyyələrin ödəmə qabiliyyətli olmaması, az qala bütün bələdiyyələrin büdcələrinin onların cari xərclərini belə ödəyə bilməməsi bir tərəfdən həmin qurumların özünü borclanmadan çəkindirirsə, o biri tərəfdən maliyyə institutlarının özü bu cür zəif potensiala malik orqanları kreditləşdirməyə maraqlı göstərmirlər. Başqa tərəfdən, bələdiyyələr kommərsiya strukturları deyil və onların kommərsiya şərtlərilə kredit götürməsi mümkün deyil. Halbuki bu cür kreditlər ictimai xidmətlərin yaradılması məqsədi güddüyündən bələdiyyələrin əlverişli şərtlərlə kreditləşməsi üçün mexanizmlər olmalıdır.

#### 4. BƏLƏDIYYƏLƏRİN ƏMLAKI

Azərbaycanda yerli özünüidarə qurumlarının mülkiyyəti hüquqi əsasını 1995-ci ildə qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasından götürür. Konstitusiyanın 13-cü maddəsində göstərilir ki, Azərbaycanda mülkiyyət dövlət mülkiyyəti, xüsusi mülkiyyət və bələdiyyə mülkiyyəti növündə ola bilər. Bələdiyyə mülkiyyətinin əsasını həm torpaq, həm də onun üzərində yerləşən daşınar və daşınmaz əmlak təşkil edir.

Azərbaycanda yerli özünüidarə qurumlarının əmlakı “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu (27) əsasında dövlət tərəfindən verilən əmlak hesabına formalaşmış. 1999-cu ildə qəbul edilmiş qanun əsasında bələdiyyələrə dövlət tərəfindən bir sıra əmlaklar verilib. Qanunun 4-cü maddəsinin beşinci hissəsinə müvafiq olaraq ölkə prezidentinin fərmanı ilə Dövlət əmlakının bələdiyyələrə verilməsi qaydası və müddətləri haqqında Əsasnamə (28) və Nazirlər Kabinetinin qərarı ilə bələdiyyə mülkiyyətinə verilə bilən dövlət əmlakının siyahısı (29) təsdiq edilib. Qanuna görə, bələdiyyə orqanlarına bir sıra əmlaklar, o cümlədən inzibati binalar verilib. Nazirlər Kabinetinin qərarına görə, 52 bələdiyyə inzibati bina və ya otaqlarla təmin edilib. Bundan başqa bələdiyyələrə 14 park, 9 fəvvarə, 4 bağ, 3 yataqxana, 2 abidə kompleksi, 1 bulvar və 1 bağça verilib. Ümumilikdə 62 bələdiyyə qurumu dövlətdən müxtəlif təyinatlı əmlak alıb. Göründüyü kimi həmin dövrdə ölkədə fəaliyyət göstərən 2670 bələdiyyənin yalnız 52-si inzibati bina ilə təchiz olunub. Halbuki “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunun (27) 4-cü maddəsinə görə, yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətini təmin etmək üçün ilk növbədə onların mülkiyyətinə lazımı inzibati binalar, otaqlar və avadanlıqlar verilməlidir. Aparılmış tədqiqatlar göstərir ki, Azərbaycanda bələdiyyə institutunun yaradılmasından 10 il keçməsinə baxmayaraq hələ də əksər bələdiyyənin inzibati binası yoxdur. Kənd bələdiyyələrinin böyük qisminin mərkəzi aparatı müvəqqəti olaraq həmin kəndə yerləşən icra nümayəndəliyinin binasında bir neçə otaqa yerləşib. Ölkədə bələdiyyələr indiyədək inzibati binalar da daxil olmaqla ya bilavasitə əmlaklarını, ya da öz əmlaklarına mülkiyyət hüququnu təsdiq edən sənədləri səlahiyyətli dövlət qurumlarından ala bilməyiblər.

Yerli özünüidarə qurumlarının mülkiyyətinə daxil olan torpaqlar “Torpaq islahatı haqqında” qanuna (30) müvafiq olaraq bələdiyyələrə dövlət tərəfindən verilib. Qanunun 7-ci maddəsində qeyd edilir ki, müvafiq inzibati ərazi daxilində dövlət mülkiyyətində saxlanılan və xüsusi mülkiyyətə verilən torpaqlar çıxılmaqla qalan torpaqlar bələdiyyə mülkiyyətinə verilir.

Bələdiyyə torpaqlarının mülkiyyətə və icarəyə verilməsinin ümumi qaydaları “Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında” qanunla (6) tənzimlənir. Bələdiyyə torpaqlarının satışından əldə edilən gəlirlər yerli büdcələrin əsas gəlir mənbəyini təşkil edib. 2002-ci ildə bələdiyyə büdcəsinin 17,5%-i torpaq satışı və icarəsi hesabına formalaşırdısa, sonrakı illərdə bu rəqəm artaraq 2004-cü ildə 48,6%, 2005-cildə 55,4%, 2007-ci ildə isə 72% təşkil edib (35).

Ancaq bələdiyyə torpaqlarının satışı və icarəyə verilməsi mexanizminə edilən dəyişiklik nəticəsində torpaq satışından əldə edilən gəlirlərin həcmində azalma müşahidə edilib. 2008-ci ildə torpaq satışından əldə edilən gəlirlər 30 milyon manatlıq proqnoza qarşı 14,4 milyon manat olub ki, bunun da ümumi gəlirlərdə payı 43,5% təşkil edib (35). 2009-cu ildə bu göstərici daha da azalıb.

Ölkə prezidentinin 23 noyabr 2007-ci il tarixli, 2523 sayılı fərmanı ilə «Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında» qanuna (6) edilən dəyişikliklər nəticəsində bələdiyyə torpaqlarının birbaşa satışı qadağan edilib. Qanunun 9.1-ci maddəsinə edilən dəyişikliyə görə, bələdiyyə torpaqları üzərində mülkiyyət və icarə hüquqları yalnız torpaq hərracları və ya müsabiqələri vasitəsilə əldə edilə bilər. Halbuki qanunvericilikdə torpaq satışının və icarəsinin hərrac və ya müsabiqələr vasitəsilə həyata keçirilməsi mexanizmi əksini tapmışdı. Ancaq bu mexanizm könüllü olduğundan və bələdiyyələr bunda maraqlı olmadıqlarından torpaq satışı və icarəsi

birbaşa həyata keçirilirdi. Prezidentin müvafiq fərmanı imzalananaqədər olan dövrdə torpaqların hərrac və ya müsabiqə vasitəsilə satılması və icarəyə verilməsi hallarına rast gəlinməyib.

Prezidentin torpaq hərraclarının keçirilməsinin hüquqi bazasının təşkili məqsədilə 10 dekabr 2008-ci il tarixdə imzaladığı fərmana (31) əsasən bələdiyyə torpaqlarının satılması və icarəyə verilməsi üçün keçiriləcək hərracların və ya müsabiqələrin təşkili Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsinə (DTXK) həvalə olunub. Torpaq hərracları və müsabiqələrinin keçirilməsi üçün hər bir rayonda komissiya yaradılıb. Komissiya 5 nəfərdən ibarətdir. Bura DTXK-nın yerli şöbələrindən 2, icra hakimiyyətindən 1, bələdiyyə şurasından 1 və ictimaiyyətdən 1 nəfər daxildir. Rayon torpaq komitəsinin sədri eyni zamanda Komissiya sədri təyin olunur.

Bələdiyyə torpaqlarının satılması və icarəyə verilməsi ilə bağlı ilk hərrac 2009-cu ilin aprel ayından başlayaraq keçirilməyə başlayıb. 1 yanvar 2010-cu il tarixinə olan məlumata görə, ölkənin müxtəlif bölgələrində 92 hərrac, 580 müsabiqə keçirilib. Bəzi hərrac və müsabiqənin nəticələri ləğv edilib və təkrar keçirilib.

Aparılmış tədqiqatlar (36) göstərir ki, hərrac və ya müsabiqələrin keçirilməsi prosesində bir sıra çatışmazlıqlar mövcuddur və bu çatışmazlıqlar həm qanunvericilikdən qaynaqlanır, həm də təcrübədə ortaya çıxır.

Qanunvericilikdən qaynaqlanan problemlərə aşağıdakıları daxil etmək olar: hərrac və ya müsabiqəyə çıxarılan bələdiyyə torpaqlarının qiymətləndirilməməsi və torpağın real bazar qiymətindən aşağı satılması, torpağın sənədləşdirilməsində bir sıra problemlərin (ikiqat rüsumla cəlb olunur, sənədləşdirmə xərclərinin çoxluğu və s.) mövcudluğu, torpağın ilkin qiymətinin formalaşması mexanizminin mükəmməl olmaması, Hərrac Komissiyalarının tərkibində ictimai təmsilçilik səviyyəsinin qənaətbəxş olmaması, torpağın hərraca, yoxsa müsabiqəyə çıxarılmasını nəzərdə tutan hüquqi norma və mexanizmlərin mövcud olmaması və s.

Təcrübədə ortaya çıxan problemlərə isə aşağıdakıları aid etmək olar: hərrac və müsabiqələr barədə məlumatların tam dərc olunmaması və əhalinin bu məlumatlara əlçatanlıq səviyyəsinin qənaətbəxş olmaması, əhalinin iştirakı ilə bağlı məhdudiyyətlər, rəqabət mühitinin olmaması, torpağın sənədləşdirilməsində qeyri-rəsmi xərclərin mövcudluğu və s.

Bələdiyyələrin birləşməsi prosesində birləşmiş bələdiyyələrin mülkiyyət və maliyyə məsələlərinin həlli zərurəti ortaya çıxdı. Bu baxımdan bələdiyyə qanunvericiliyinə (10) əmlak və maliyyə məsələlərinin həlli, o cümlədən birləşən bələdiyyənin borc öhdəliklərinin araşdırılması məqsədilə müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının nümayəndələri və bələdiyyə üzvlərindən ibarət komissiyaların yaradılmasını nəzərdə tutan dəyişiklik edildi. “Bələdiyyələrin birləşməsi ilə bağlı mülkiyyət, maliyyə və başqa məsələlərin həlli məqsədi ilə komissiyaların yaradılması haqqında” Nazirlər Kabinetinin 184 sayılı 26 noyabr 2009-cu il tarixli qərarına əsasən Komissiyanın tərkibinə Ədliyyə Nazirliyinin (komissiyanın sədri), Maliyyə Nazirliyinin, Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsinin, Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsinin nümayəndələri, müvafiq yerli icra hakimiyyəti orqanının və bələdiyyənin (o cümlədən, birləşən və ya ayrılan) hər birindən bir nümayəndə daxil edilib.

## 5. BAKININ STATUSU

Yerli özünüidarə sistemində paytaxt şəhərlərin rolu böyük əhəmiyyətə malikdir. Bu şəhərlər paytaxtı olduğu ölkələr üçün rəmzi mənə daşımaqla yanaşı, həm də ölkənin yerli özünüidarə sistemində xüsusi statusa malik olurlar. Başqa sözlə desək, bəzi hallarda beynəlxalq aləmdə bütün ölkəni təmsil edə bilən paytaxt şəhərləri əsasən siyasi, iqtisadi və mədəni

mərkəzlər hesab olunurlar. Belə ki, əksər hallarda dövlətin əsas siyasi institutlarının yerləşdiyi və ölkə üzrə orta göstəriciyə nisbətən daha çox əhalinin məskunlaşdığı paytaxt şəhərlər təmsil etdikləri ölkələrin iqtisadiyyatında əhəmiyyətli rola malik olur və milli gəlirin böyük hissəsini təmin edirlər.

Məhz qeyd olunan bu ümumi xüsusiyyətlər paytaxt şəhərlərini digər böyük yaşayış və sənaye mərkəzlərindən fərqləndirmək və paytaxt şəhərlər üçün xüsusi statusun müəyyən edilməsi zərurətini ortaya çıxarır. Beynəlxalq təcrübədə paytaxt şəhərlərinin statusu üçün ölkələrarası yaxud beynəlxalq konvensiya və ya standartlar toplusu mövcud olmasa da, bu cür şəhərlərin statusu ilə bağlı ayrı-ayrı sənədlərin (məsələn, Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası və Avropa Şurasının üzv dövlətlər arasında apardığı araşdırmalar əsasında hazırladığı tövsiyələr) bəzi hissələrində ümumi müddəalar öz əksini tapmışdır.

Avropa Şurasının ümumi mövqeyi budur ki, ölkənin istənilən aqlomerasiyası özündə paytaxt şəhəri qədər çoxsaylı inzibati ərazi vahidlərini birləşdirmir. Bu ərazi vahidlərinin hər biri isə bir-birinə sıx infrastruktur tellərilə bağlı olur. İdarəetmədə vahidlik, onlar arasında əlaqləndirmə təmin olunmadıqda isə paytaxt təsərrüfatının idarə olunmasında pərakəndəlik və xaos yaranır. Paytaxt şəhəri elə mürəkkəb və daimi inkişaf edən mexanizmdir ki, razılaşdırılmış strategiya olmadıqda nəticələrin aradan qaldırılması ölkə üçün böyük resurslara başa gələ bilər. Başqa tərəfdən, eyni şəhər daxilində bütün sakinlərin ictimai xidmətlərə bərabər şəkildə çıxışı olmalıdır. İdarəetmənin tamlığı təmin olunmadan isə bu disbalansın aradan qaldırılması olduqca çətinidir.

Bu yanaşmalardan çıxış etsək hazırda Bakı şəhərində xidmətlərə çıxışda kəskin fərqin olmasını görməmək sadəcə mümkünsüzdür: istər elektrik, qaz və su ilə təchizat, istərsə də yol və ictimai nəqliyyatla təminat səviyyəsi Nəsimi və ya Səbail rayonu ilə müqayisədə Sabunçu, Qaradağ və ya Suraxanı rayonunda xeyli pisdır. Paytaxtda idarəetmənin vahidliyini zəruri edən digər bir amil maliyyə resurslarının tarazlaşdırma mexanizmləri vasitəsilə paytaxtın müxtəlif əraziləri arasında ədalətli bölgüsünü təmin etməkdir. Heç şübhəsiz, daha zəngin, biznesin və əhalinin daha sıx yerləşdiyi ərazilərin resurslarının daha yoxsul ərazilərin xeyrinə bölüşdürülməsinə ehtiyac var. Nəzərə alaq ki, Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının 4.3-cü maddəsinin tələbi (subsidiarlıq prinsipini ehtiva edən həmin maddəyə görə yerli problemlərin həlli ilə bağlı dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsi bir qayda olaraq vətəndaşlara ən yaxın qurumlara – yerli özünüidarə orqanlarına verilməlidir) də hazırda təyinat əsasında formalaşan və öz sakinləri qarşısında hər hansı formada hesabatlı olmayan Bakı şəhər İcra Hakimiyyətinin səlahiyyətlərinin demokratik seçkilər əsasında formalaşan mer institutuna ötürülməsini zəruri edir.

Bakıda mer seçkilərinin keçirilməsi Avropa Şurasının Azərbaycan hökumətinə ünvanladığı «Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Tövsiyənin də başlıca müddəalarından biridir. Sənədin 8.2.6-cı bəndində qeyd olunur: «Hazırda Bakı şəhəri dövlətin icra orqanları tərəfindən idarə olunur. Nəzərə almaq lazımdır ki, bir sıra hallarda paytaxt şəhəri yerli maraqların çərçivəsini aşan məsələləri həll etməlidir. Həmin maraqlar naminə idarəetmədə qənaət və effektivliyi təmin etmək üçün bütün şəhər miqyasını əhatə edən demokratik şura seçilməlidir. Lakin bu prinsip kiçik ərazilərdə bələdiyyələrin yaradılması ideyası ilə ziddiyyət təşkil etmir, sadəcə onların fəaliyyəti bütün şəhəri təmsil edən bələdiyyənin yaradılması ilə tamamlanmalıdır» (40).

Bütün bunları nəzərə alaraq Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi Azərbaycan hökumətinə tövsiyə edir ki, yaxın zamanlarda paytaxt şəhəri haqda qanun qəbul etsin.

Avropa Şurası üzv dövlətlərə paytaxt şəhərlərinin özünüidarəsinə dair son 6 ildə 2 tövsiyyə ünvanlayıb. «Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında» 133 sayılı Tövsiyyəyə əsasən, paytaxt şəhərlərinə elə şərait yaradılmalı və elə səviyyədə resurslar təqdim olunmalıdır ki, onlar öz administrativ funksiyalarını müstəqil həyata keçirə bilsinlər (44). Öz növbəsində tövsiyə-sənədinin 12-ci bəndinə görə, istənilən paytaxt şəhərinin idarə olunmasının əsas şərtlərindən biri vətəndaşların qərar qəbulu prosesində iştirakının təmin olunmasıdır.

Bundan əlavə, Avropa Şurasının «Paytaxt şəhərlərinin statusu haqqında» 219 sayılı Tövsiyəsi də (sənəd 2007-ci ildə qəbul olunub) mərkəzi şəhərlərdə vahid yerli özünüdarə prinsiplərinin tətbiqini nəzərdə tutur (43). Tövsiyə sənədinin 8-ci bəndində deyilir ki, mərkəzi hökumətin nəzarəti altında olan qurumlar paytaxtın yerli özünüdarə qurumlarının fəaliyyətini kompensasiya edə bilməz.

Nəhayət, paytaxt şəhərlərinin statusu ilə bağlı Avropa Şurasına üzv olan dövlətlər arasında qurumun ekspertlərinin apardığı sorğulara əsasən qurum üzv dövlətlərin paytaxt şəhərləri ilə bağlı aşağıdakı ümumiləşdirilmiş nəticələr əldə etmiş və bu nəticələrə uyğun olaraq öz tövsyyələrini hazırlamışdır. Tövsyyələrə əsasən, Yerli Özünüdarə haqqında Avropa Xartiyasına əsasən, digər şəhərlərdən fərqli olaraq xüsusi əhəmiyyətə malik paytaxt şəhərləri vahid yerli özünüdarə hökumətinə malik olmalı, paytaxt şəhərlərinin statusunu müəyyən edərkən mərkəzləşdirilmiş yerli özünüdarə orqanı yaradılarkən yerli özünüdarənin prinsipinin təmin olunması məqsədilə paytaxt şəhərlərinə öz yerli özünüdarə sistemini formalaşdırmaq imkanı verilməli, bu şəhərlərin öz gəlirlərini formalaşdırmaq üçün kifayət qədər imkanları təmin olunmalıdır. Avropa Şurası hesab edir ki, paytaxt şəhərlərinin təyin olunmuş icraedici və ya yerli idarə orqanları tərəfindən idarə edilməsi Avropa Xartiyasının məqsədlərinə ziddir.

Hazırda Bakı şəhərinin idarəçiliyini inzibati rayonlar üzrə mövcud olan 11 rayon icra hakimiyyəti və onların fəaliyyətinə ümumi rəhbərliyi həyata keçirən Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti həyata keçirir. Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti ilə rayon icra hakimiyyətləri arasında münasibətlər aşağıdan yuxarı tabeçilik və qarşılıqlı əməkdaşlıq prinsipinə əsaslanır. Bakıda şəhər miqyasında fəaliyyət göstərən yerli icra hakimiyyəti mövcud olduğu halda, bütöv şəhər miqyasında bələdiyyə mövcud deyildir. «Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında» qanuna görə hazırda Bakı şəhərində 52 bələdiyyə qurumu mövcuddur. Azərbaycanda bələdiyyələr birpilləli sistem əsasında təşkil edildiyindən bu bələdiyyələr arasında hər hansı tabeçilik münasibətləri yoxdur və hər bir bələdiyyə yalnız fəaliyyət göstərdiyi ərazinin sosial-iqtisadi problemlərinin həllinə və idarə edilməsinə məsuliyyət daşıyır. Mövcud yerli özünüdarə sistemi rayon bölgüsü olan şəhərlərdə, o cümlədən Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyə qurumunun yaradılmasını istisna edir. Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyə qurumunun təşkil edilməsinə AR Seçki Məcəlləsi də imkan vermir. Belə ki, Məcəlləyə əsasən Azərbaycanda bələdiyyə üzvlərinin sayı əhalinin sayına görə müəyyənləşdirilir. Məcəllədə maksimum hədd kimi əhalisinin sayı 299.999-dək olan ərazilərdə bələdiyyə üzvlərinin seçilməsi nəzərdə tutulub. Bakı şəhərində isə təxminən 3 milyona qədər əhali yaşayır.

Bakı şəhərinin statusunun müəyyən edilməsi «Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» Azərbaycan Respublikası qanununda da nəzərdə tutulur. Adıçəkilən qanunun 5.9-cu maddəsinə görə Bakı şəhəri haqqında qanunun qəbul edilməlidir.

## **6. BƏLƏDIYYƏLƏRİN KADR POTENSIALI**

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

Araşdırmalar göstərir ki, bələdiyyələrin mövcud kadr potensialı yerli özünüdarənin səmərəli təşkilini təmin etmək iqtidarında deyil (38). Bu, ilk növbədə bələdiyyə seçkilərinin tam azad və ədalətli keçirilməməsindən irəli gəlsə, digər tərəfdən qanunvericilikdən qaynaqlanır. Çünki “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanun bələdiyyə qulluğuna qəbul üçün konkret vəzifələr üzrə peşə-ixtisas tələbləri müəyyənləşdirmir və işə qəbul üçün müsabiqə şərtlərini nəzərdə tutmur. Əvəzində işə qəbula fərqli yanaşma təklif edilir. Qanunun beşinci maddəsində göstərilir ki, yerli əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərləri bələdiyyə qərarı ilə sədr tərəfindən, digər işçilər isə birbaşa sədr

tərəfindən təyin olunur. Beləliklə, qanun bələdiyyə icra orqanlarının peşəkar kadrlar hesabına formalaşmasına hüquqi zəmin yaratmır və belə meyersizlik nəticəsində qeyri-peşəkar, təsadüfi fərdlərin qulluğa qəbulu hüquqi cəhətdən asanlaşır.

Bələdiyyələrin ölçülərinin kiçikliyi və maliyyə imkanlarının zəifliyi də kadr potensialının inkişafına mane olan amillərdəndir. Bu amillərin nəticəsi olaraq yerli özünüidarətmə orqanlarında komissiyalar tam formalaşmır. Kadrları saxlamaq və inkişaf etdirmək üçün bələdiyyələrin zəruri maliyyəsi olmadığından bu sektorda kadr çatışmazlığı mövcuddur. Bütün bunların nəticəsi olaraq ölkədə bələdiyyə qulluğunun cəlbədiciliyi çox aşağı səviyyədədir.

Bələdiyyələrin kadr potensialının zəif olmasını şərtləndirən digər bir amil bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sisteminin olmamasıdır. Doğrudur, ötən dövr ərzində bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması istiqamətində müəyyən işlər görülüb. Lakin bu işlər bələdiyyə idarəetməsinin təkmilləşdirilməsinə yönəlik əhəmiyyətli addımlar kimi qiymətləndirilə bilməz.

Azərbaycanda yerli özünüidarə kadrlarının hazırlanması Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası, Dövlət İqtisad Universiteti, Bakı Biznes Universiteti, Qafqaz Universiteti, Azərbaycan Beynəlxalq Universiteti, Naxçıvan Dövlət Universiteti və Gəncə Dövlət Universitetində həyata keçirilir. 2008-ci ildə bu ali məktəblərdə “Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi” ixtisasına qəbul planı 134 nəfər olub (Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası – 15 yer, Dövlət İqtisad Universiteti – 22 yer, Bakı Biznes Universiteti - 15 yer, Qafqaz Universiteti – 15 yer, Azərbaycan Beynəlxalq Universiteti – 30 yer, Naxçıvan Dövlət Universiteti – 12 yer və Gəncə Dövlət Universiteti – 25 yer). 2009-cu ildə bu göstərici üzrə əhəmiyyətli dəyişiklik baş verməyib. Uyğun tədris proqramlarının və planlarının işlənilməsi, tədrisdə yeni təlim metodlarından və texnologiyalarından yetərinə istifadə edilməməsi bələdiyyə orqanları üçün kadr hazırlığı sisteminin olmamasından irəli gəlir. Bələdiyyələrin kadr ehtiyacları (ümumilikdə bələdiyyə qulluğunda 15 mindən çox işçi çalışır) nöqtəyi-nəzərdən kadr hazırlığının miqyası olduqca məhduddur. Xüsusilə də Azərbaycanda peşə yönümü sistemi inkişaf etmədiyindən orta məktəbin yuxarı sinif şagirdlərinin bələdiyyə ixtisaslarına yönləndirilməsi problem olaraq qalır.

Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində də systemsizlik mövcuddur. Bu systemsizliyin əsasını “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanun qoyub. Belə ki, qanunun 6-cı maddəsinə görə ixtisas dərəcəsinə və peşə hazırlığını artırmaq bələdiyyə qulluqçusunun hüququdur. Təcrübə isə göstərir ki, bələdiyyə qulluqçuları bu hüquqlarını gerçəkləşdirməkdə o qədər də maraqlı deyillər. Çünki Qanun bələdiyyə qulluqçularının təsnifatını aparmır və konkret vəzifələr üzrə ixtisas tələbləri müəyyənləşdirmir. Bu isə bələdiyyənin icra aparatının rəhbərinə aparat daxilində öz şəxsi mülahizələrinə əsasən istənilən yerdəyişmələri etmək imkanı verir.

Hər il Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası, Ədliyyə Akademiyası kimi təsisatlar bələdiyyə kadrları üçün qısamüddətli kurslar təşkil edirlər. Lakin bu cür kurslar üçün təlim ehtiyaclarının (tədris olunan mövzuların) hansı prinsiplər və məlumatlar əsasında müəyyənləşdirildiyi aydın deyil. Digər tərəfdən, kurs dinləyicilərinin sayı da bələdiyyə kadrlarının ümumi sayına münasibətdə xeyli azdır. Ədliyyə Nazirliyinin bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətlə bağlı 2009-cu il üzrə illik məruzəsində deyilir ki, 2009-cu ildə Ədliyyə Akademiyasında və Dövlət İdarəçilik Akademiyasında 14 ixtisasartırma kursu təşkil olunmuş, Nazirliyin əməkdaşları tərəfindən 289 nəfər (2008-ci ildə 233 nəfər) bələdiyyə üzvü və qulluqçusu üçün müxtəlif mövzular üzrə mühazirələr oxunmuşdur. Bununla yanaşı, il ərzində 31 seminar təşkil olunmuş, 2845 nəfər bələdiyyə üzvü və qulluqçusunun bu seminarlarda iştirakı təmin edilmişdir (35). Rəsmi məlumatdan da görünür ki, bələdiyyə kadrlarının ixtisaslarının artırılması və yenidən hazırlığı sahəsində daha məqsədyönlü fəaliyyətə ehtiyac var.

Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində vahid dövlət siyasətinin olmaması ona gətirib çıxarır ki, ayrı-ayrı qurumlar tərəfindən təşkil edilən qısamüddətli kurslardan bələdiyyə kadrlarının yalnız cüzi hissəsi faydalana bilir. Müxtəlif

təşkilatlar tərəfindən təşkil edilən təlim kurslarının əhatə etdiyi proqramların akkreditasiyasının olmaması isə bəzi hallarda verilən təlimlərin keyfiyyətinin aşağı olmasına gətirib çıxarır.

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

## **7. BƏLƏDIYYƏ ORQANLARININ TƏŞKİLİ VƏ ONLAR ARASINDA SƏLAHIYYƏT BÖLGÜSÜ**

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

Azərbaycanda bələdiyyə orqanlarının formalaşdırılması ilə bağlı problemlər ilk növbədə qanunvericilikdən qaynaqlanır. Belə ki, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanunun 19-cu maddəsinə (3) əsasən bələdiyyənin sədri yeni seçilmiş bələdiyyənin birinci iclasında bələdiyyə üzvləri sırasından açıq və ya gizli səsvermə yolu ilə seçilir. Bələdiyyənin sədri bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxunun səsini topladıqda seçilmiş hesab olunur. Bu maddəyə görə bələdiyyə sədri elə həmin qaydada da vaxtından əvvəl vəzifəsindən azad edilə bilər. Təcrübə göstərir ki, bu qaydanın bir sıra mənfəət tərəfləri var. Birincisi, bir çox hallarda bu qayda üzrə sədr seçkiləri zamanı bələdiyyə seçkilərində digər bələdiyyə üzvlərindən daha az səs toplamış bələdiyyə üzvü sədr seçilir. Sədr seçkisi prosesinə kənar müdaxilələrin mümkünliyi isə təcrübədə təsdiqini tapmış reallıqdır. İkincisi, qanunvericilik istənilən vaxt bələdiyyə sədrinin vəzifədən kənarlaşdırıla bilməsi imkanını tanıyır. Təcrübə göstərir ki, bu qayda bələdiyyə idarəetməsinin səmərəli təşkilinə ciddi maneə törədir. Belə ki, kimlərsə (xüsusilə icra hakimiyyəti başçıları, bələdiyyə üzvlərinin müəyyən qruplaşmasını və s.) subyektiv mülahizələr əsasında qane etməyən bələdiyyə sədrinin vəzifədən kənarlaşdırılması hallarına dəfələrlə rast gəlinib. Hətta elə bələdiyyələr var ki, bu bələdiyyələrdə eyni çağırış ərzində (5 il) bir neçə sədr dəyişib. Bələdiyyə sədrinin tez-tez dəyişməsi isə təkmil və çevik idarəetmə aparatının formalaşdırılmasına mane olur. Çünki “Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanunun 18-ci maddəsinə (3) əsasən bələdiyyənin icra aparatının fəaliyyətinə bələdiyyənin sədri rəhbərlik edir. Müşahidələr və faktlar onu göstərir ki, bir tərəfdən, bələdiyyə üzvlərindən asılılıq və asanlıqla öz vəzifəsini itirə bilmək təhlükəsi bələdiyyə sədrinin psixoloji diskomfortunu yaradır, digər tərəfdən isə, bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid məsələlərə münasibətdə strateji yanaşma və palanlaşdırma təcrübəsi olmadığından yeni seçilmiş hər bir bələdiyyə sədri əvvəlkindən fərqli idarəetmə praktikası yaratmağa təşəbbüs göstərməklə yenilik gətirdiyini sübut etməyə çalışır. Bu isə əksər hallarda qərarların qəbulu və icrası prosesinə mənfəət təsir göstərir.

Bələdiyyə komissiyalarının təşkili sahəsində də problemlər mövcuddur. Azərbaycanda ən kiçik bələdiyyənin 5, ən böyük bələdiyyənin isə 19 üzvü var. Əgər bələdiyyə bir neçə, məsələn, 3 və ya 4 komissiya formalaşdırmaq istəyirsə o zaman üzvlərinin sayı 5, 7 və 9 olan bələdiyyələr ciddi çətinliklə qarşılaşırlar. Bir bələdiyyə üzvünün bir neçə komissiyada təmsilçiliyi isə effektiv hesab oluna bilməz.

Bələdiyyə idarəetməsinin səmərəli təşkilinə mane olan digər mühüm faktor bələdiyyə orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsünün olmamasıdır. Bələdiyyələrin fəaliyyətini nizama salan qanunvericilik aktlarında bələdiyyə orqanlarının səlahiyyətlərinin dəqiq bölgüsü öz əksini tapmayıb. Qanunvericilikdə bələdiyyənin icra aparatının, daimi və başqa komissiyaların

səlahiyyəti ilə bağlı müəyyən normalar öz əksini tapsa da bələdiyyə sədrinin səlahiyyətlərinin konkret dairəsi müəyyənləşdirilmir, yalnız icra strukturlarının rəhbərlərinin təyinatını həyata keçirmək və icra aparatının fəaliyyətinə rəhbərlik etmək kimi ümumi xarakter daşıyan səlahiyyətləri haqqında danışılır.

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

## 8. BƏLƏDİYYƏ BİRLİKLƏRİNİN FƏALİYYƏTİ

Effektiv bələdiyyə institutunun formalaşması yerli özünüidarə birliklərinin fəaliyyətinin səmərəli qurulmasından əhəmiyyətli dərəcədə asılıdır. Bəzən bu cür birliklərə yalnız bələdiyyələrarası əməkdaşlığın bir forması kimi baxılır. Lakin belə yanaşma yerli özünüidarə qurumlarının assosiasiyalarının statusunu xeyli aşağı salır. Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarə orqanları arasında əməkdaşlıq formatından daha çox, mərkəzi hökumət qarşısında həmin orqanların maraqlarını təmsil edən instituttur. Odur ki, beynəlxalq təcrübədə bələdiyyə assosiasiyalarının fəaliyyətinin effektivliyi məhz onun öz üzvlərinin maraqlarını təmsil etmə bacarığı əsasında qiymətləndirilir.

Azərbaycanda bələdiyyə birliklərinin yaradılmasından artıq 3 il ötür. Məlum olduğu kimi, 2006-cı ilin payızında Azərbaycanda kənd, qəsəbə və şəhər bələdiyyələrinin təmsil olduğu 3 müxtəlif Assosiasiya yaradılıb. Hazırda bələdiyyələrin təxminən 81,5 faizi (1400-dək qurum) kənd, 13,9 faizi qəsəbə (240-dək bələdiyyə), yerdə qalanı isə (təxminən 80) şəhər assosiasiyasında birləşib. Lakin ötən dövr ərzində ölkədə əksmərkəzləşmənin dərinləşməsi, bələdiyyə institutunun inkişafı istiqamətində yerli özünüidarə birliklərinin hər hansı ciddi təşəbbüslərlə çıxış etməsi müşahidə olunmayıb. Yarandığı dövrdən indiyədək bələdiyyə birliklərinin öz mandatına uyğun fəaliyyət göstərməsi, bu qurumların zəruri potensiala (xüsusilə də kadr resurslarına) malik olması xeyli suallar doğurub. Dünya təcrübəsində bələdiyyə birlikləri bir qayda olaraq bələdiyyə idarəetməsi sahəsində yaxşı təcrübələrin yayılması, bütün bələdiyyələrin bir-birilə qarşılıqlı təmasda olmasına və bir-birlərinin resurslarından qarşılıqlı şəkildə yararlanmasına imkan verən vahid informasiya məkanının formalaşdırılması, hökumət qarşısında bələdiyyələrin maraqlarının müdafiə olunması, bələdiyyələrin maraqlarına toxunan qanunvericilik aktlarının hazırlanmasında iştirakın təmin edilməsi, bələdiyyə problemlərinin müntəzəm monitorinqinin aparılması, nəhayət bələdiyyə kadrlarının hazırlanması, yenidən hazırlanması, onların ixtisasının artırılmasına yardım göstərilməsi kimi mühüm funksiyalar yerinə yetirir. Azərbaycanda bələdiyyə birlikləri bu fəaliyyətdən hər hansı birini yerinə yetirmir.

Azərbaycanda bələdiyyələrin assosiasiyalarının fəaliyyətinin hüquqi əsası «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunda təsbit olunub. Belə ki, həmin qanunun 10-cu maddəsində qeyd olunur ki, bələdiyyələr öz fəaliyyətlərini əlaqələndirmək, hüquq və mənafelərini daha səmərəli həyata keçirmək üçün ittifaqlar yarada bilərlər. Avropa Şurasının müvafiq standartlarını və müxtəlif ölkələrin analoci birliklərinin hüquqi əsaslarını təhlil etdikdə Azərbaycanda bələdiyyə Assosiasiyalarının fəaliyyətinin normativ-hüquqi tənzimlənməsində bəzi çatışmazlıqlar mövcuddur. *Əvvəla*, Yerli Özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasının 10.2-ci maddəsi AŞ-yə üzv dövlətlərdə milli assosiasiyaların analoci beynəlxalq birliklərə daxil olmaq hüququnun tanınması tələbini irəli sürür. Lakin Azərbaycan qanunvericiliyində bu müddəa öz əksini tapmayıb. *Digər tərəfdən*, Xartiyanın 4.6 və 5-ci maddələri, həmçinin AŞ-nin 2005-ci ildə qəbul etdiyi «Yerli hakimiyyət orqanları ilə məsləhətləşmə» adlı 171 sayılı Təvsiyə sənədinin 7-ci bəndi hökumətin yerli özünüidarə orqanlarına bilavasitə aidiyyəti olan məsələlərlə bağlı

qərarların planlaşdırılması və qəbulu prosesində bu orqanlarla məsləhətləşməli olduğunu vurğulayır. Lakin Azərbaycan qanunvericiliyində bu cür məsləhətləşmə mexanizmi ilə əlaqədar hər hansı müddəa yoxdur. Yalnız «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunun 13-cü maddəsində qeyd olunur ki, bələdiyyə ərazilərinin müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi, o cümlədən bələdiyyələr təşkil edilərkən, birləşdirilərkən, ayrılarkən, yenidən təşkil edilərkən, yaxud ləğv olunarkən onların hüduqlarının müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi sosial-iqtisadi vəziyyət, tarixi və digər yerli xüsusiyyətlər, müvafiq ərazi əhalisinin rəyi nəzərə alınmaqla qanunla müəyyən edilir. Göründüyü kimi, hətta ərazi hüduqlarının dəyişdirilməsi kimi mühüm qərarın qəbulunda həmin ərazidə fəaliyyət göstərən yerli özünüidarə qurumlarının iştirakçılığı nəzərdə tutulmur.

Azərbaycanda bələdiyyələrin assosiasiyalarının fəaliyyətində özünü aşkar göstərən bir sıra problemləri qeyd etməmək mümkünsüzdür. Bu qurumlar peşəkar işlənmiş strateji plana malik deyil. Halubki strateji planın mövcudluğu istənilən sərbəllik təsisatının kortəbii fəaliyyət göstərmədiyinin, onun gələcək haqda aydın təsəvvürə və sərəncamlarında olan resurslardan səmərəli istifadə mexanizmlərinə malik olduğunun ən vacib göstəricisidir. Azərbaycanda bələdiyyələrin assosiasiyalarının internet səhifəsi və dövrü çap nəşrləri yoxdur. Halbuki bu cür kommunikasiya mexanizmləri olmadan assosiasiyaların üzvlərini müntəzəm olaraq zəruri məlumatlarla təmin etməsi, qarşılıq əlaqə imkanlarını asanlaşdırması mümkünsüzdür.

## **9. BƏLƏDIYYƏLƏRİN HESABATLILIĞI VƏ BƏLƏDIYYƏ ORQANLARININ FƏALIYYƏTİNƏ NƏZARƏT**

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

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

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

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

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

Araşdırmalar göstərir ki, yerli özünüidarəetmədəki belə bir neqativ hal bir sıra digər amillərlə yanaşı daha çox bələdiyyələrə seçkilərin azad və ədalətli keçirilməməsindən irəli gəlir. Belə ki, xalqın həqiqi iradəsi ilə deyil, icra hakimiyyətinin qanunsuz müdaxiləsi və dəstəyi ilə “seçilən” və fəaliyyət göstərən bələdiyyə üzvləri özlərini xalq qarşısında deyil, onu “seçənlər” qarşısında hesabatlı sayırlar. Buna görə də onlar şəffaflıq və hesabatlılıqla bağlı üzərlərinə düşən vəzifələri yerinə yetirməkdə maraqlı olmurlar.

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

həyata keçirilir. Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi hesabatlar hazırlayır və bu hesabatlar parlamentin müzakirəsinə təqdim edilir (28).

“Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Qanunun 4-cü maddəsi inzibati nəzarətin həyata keçirilməsinin şərtlərini müəyyənləşdirərkən nəzarətin səmərəli təşkili üçün mühüm olan bir sıra tələblər irəli sürür (3). Məsələn, 4.4-cü maddəyə görə inzibati nəzarət bələdiyyələrin yerli əhəmiyyətli məsələləri qanun çərçivəsində müstəqil və sərbəst surətdə həll etmək hüququnu məhdudlaşdırma bilməz. Yaxud 4.5-ci maddənin tələbinə görə inzibati nəzarət həyata keçirilərkən bələdiyyələrin fəaliyyətinə edilən müdaxilə qanunda nəzərdə tutulan məqsədə mütənəsib olmalıdır. Şübhəsi ki, bu prinsiplər bələdiyyə idarəetməsinin səmərəliliyini təmin edə biləcək nəzarət sisteminin qurulması baxımından əhəmiyyətlidir. Lakin təəssüf ki, qanunun inzibati nəzarət icraatının başlanması üçün əsaslar müəyyən edən 5-ci maddəsi təcrübədə həmin prinsiplərin pozulması üçün əsas yaradır. Belə ki, həmin maddə hüquqlarına və ya qanuni mənafelərinə bələdiyyə tərəfindən zərər vurulduğunu iddia edən fiziki və ya hüquqi şəxs, yaxud dövlət orqanının müraciətini inzibati nəzarət icraatının başlanması üçün əsas hesab edir. Bu, Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi tərəfindən həyata keçirilən nəzarətin məqsədlərinə uyğun deyil və bələdiyyələrin fəaliyyətinə əlavə müdaxilələr üçün əsas yaradır. Əslində hüquqlarına və ya qanuni mənafelərinə bələdiyyə tərəfindən zərər vurulduğunu iddia edən fiziki və ya hüquqi şəxs, yaxud dövlət orqanının qanunla birbaşa məhkəməyə müraciət etmək hüququ tanınır və onlar bu hüquqdan bilavasitə istifadə etmək imkanına malikdirlər.

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

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

## 10. BƏLƏDİYYƏ SEÇKİLƏRİ

23 dekabr 2009-cu ildə bələdiyyələrə növbəti – üçüncü seçkilər keçirildi. Bu seçkiləri əvvəlki bələdiyyə seçkilərindən fərqləndirən əsas cəhət seçkilərə marağın əhəmiyyətli dərəcədə az olması idi. Bunun əsas səbəbi bələdiyyə institutuna və onun perspektivlərinə seçicilərin inamının az olmasındadır. Seçkilərə marağın az olması irəli sürülmüş namizədlərin sayında özünü bariz şəkildə göstərdi. Belə ki, Mərkəzi Seçki Komissiyasının məlumatına görə 1718 bələdiyyə üzrə 15 682 bələdiyyə üzvlüyünə 30 954 namizəd qeydə alınıb. Bu o deməkdir ki, 1 yerə 2,03 namizəd iddia edib. Seçkilərin aşağı rəqabət mühitində keçməsinə Yeni Azərbaycan Partiyası istisna olmaqla digər siyasi partiyaların namizədlərinin qeydə alınmasında yaranmış problemlərlə yanaşı müxalif siyasi partiyaların bələdiyyə seçkilərində kifayət qədər fəallıq göstərməməsi və bələdiyyə seçkilərinə lazımi əhəmiyyət verməməsi də böyük rol oynayıb.

Bələdiyyə seçkilərinə marağın az olması seçici fəallığında da özünü göstərmişdir. Mərkəzi Seçki Komissiyasının məlumatına görə seçkilərdə seçicilərin 32,04 faizi iştirak edib. Bir sıra siyasi

partiyaların və seçkiləri müşahidə edən təşkilatların göstəricilərin süni şəkildə artırıldığı ilə bağlı bəyantlarını nəzərə alsaq real iştirakçılıq bir qədər də aşağı olub (39).

Son seçki göstəricilərini əvvəlkilərlə müqayisə etdikdə istər namizədlərin, istərsə də seçilmiş bələdiyyə üzvlərinin təhsil, cinsi mənsubiyyət və yaş qrupu üzrə bölgüsünün müsbət tendensiya ilə inkişaf etdiyini görmək olar. 2004-cü ildə qadınların təmsilçiliyi 4% olmuşdursa, 2009-da bu göstərici 26% olmuşdur. Son bələdiyyə seçkisində 302 bələdiyyəyə sədrinin qadın olmasını da yaxşı göstərici kimi qeyd etmək olar. Üzvlərin təhsil səviyyəsinə nəzər yetirdikdə, son seçkidə ali təhsilli üzvlərin sayı 2004-cü il ilə nisbətdə 30% çox olmuşdur. Müvafiq olaraq orta ixtisaslı üzvlər 8%, orta təhsillilər 18% azalmışdır. Yaş qrupları üzrə də müsbət məqamlar var. Belə ki, son seçkidə 2004-cü il seçkilərinə nisbətdə 21-30 yaş arası üzvlər 14%, 51-60 yaş arası 4%, 60 yaşdan yuxarı olanlar isə 1% artmışdır. 31-40 arası 10%, 41-50 yaş arası üzvlər isə 11% azalmışdır. Bütün bu göstəricilər bələdiyyələrdə sosial tərkibin balanslaşdırılması üçün yaxşı göstərici olsa da, həm seçki prosesində, həm də seçkidən sonrakı dövrdə müşahidələr onu göstərdi ki, hökumət bu istiqamətdə öz təsir mexanizmlərindən istifadə edib. Hələ seçkiöncəsi əksər mütəxəssislər hər bələdiyyəyə qadınların və gənclərin seçilməsi üçün orta hesabla 3 nəfərlik kvotanın qoyulduğunu söyləyirdilər. Seçkidən sonra bələdiyyələr arasında keçirilmiş sorğuda da onların keçmiş və indiki tərkibini təhlil etdikdə qadınların və 21-30 yaş arası gənclərin qeyri-rəsmi kvota ilə müəyyənləşdiyini görmək olar (49).

## NƏTİCƏ VƏ TÖVSIYƏLƏR

Mövcud vəziyyətin təhlili onu deməyə əsas verir ki, yerli özünüidarənin inkişafı inzibati və maliyyə əksmərəkəzləşməsi istiqamətində kompleks islahatların aparılmasından asılıdır. Bunun üçün qanunvericiliyə zəruri dəyişikliklər edilməli və uyğun inzibati tədbirlər həyata keçirilməlidir. Bu isə mükəmməl işlənmiş islahatlar paketinin hazırlanmasını tələb edir. «Bələdiyyələrin inkişafı naminə» QHT Alyansı bu prosesdə yaxından iştirak etməyə hazır olduğunu bildirir və rəydə öz əksini tapan məsələlərlə bağlı aşağıdakı təklifləri irəli sürür

### **Bələdiyyələrin səlahiyyətləri ilə bağlı:**

1. *Yerli Özünüidarəetmə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq bələdiyyələrə tam və müstəsna səlahiyyətlər verilməlidir.* Bu zaman bələdiyyələrin təbii və ötürülə bilən səlahiyyətlərinin dairəsi bir-birindən ayrılmalı, hər bir səlahiyyət üzrə öhdəliklər dəqiq müəyyənləşdirilməlidir. Status və səlahiyyətlə bağlı islahatlar yerlərdə paralel idarəetmənin ləğvi ilə nəticələnməlidir;
2. *Bələdiyyələrlə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsü aparılmalıdır.* Bu məqsədlə dövlət və yerli özünüidarə qurumları arasında münasibətlərin tənzimlənməsinə dair xüsusi qanunvericilik aktı qəbul edilməlidir.

### **Bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi ilə bağlı**

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

### **Bələdiyyələrin əmlak potensialının artırılması ilə bağlı**

1. *“Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunun tələblərinə uyğun olaraq bütün bələdiyyə orqanları dövlət tərəfindən inzibati bina ilə təchiz olunması təmin edilməlidir;*
2. *Bələdiyyə əmlakına, xüsusilə də paytaxtda yerləşən bələdiyyə torpaqlarına mülkiyyət hüququnu təsdiq edən sənədlərin səlahiyyətli dövlət qurumları tərəfindən verilməsi prosesi başa çatdırılmalıdır;*
3. *Bələdiyyə torpağı hərrac və ya müsabiqəyə çıxarılmamışdan öncə müstəqil qiymətləndirici şirkət tərəfindən qiymətləndirilməli və real bazar qiyməti nəzərə alınmaqla torpağın ilkin qiyməti müəyyənləşdirilməlidir;*
4. *Müsabiqə və hərrac komissiyasının tərkibində ictimai iştirakçılığı təmin etmək məqsədilə Komissiyanın tərkibi 5-dən 7-yə qaldırılmalı, daimi və dəyişən üzvlərdən ibarət olmalıdır. 3 nəfər daimi üzv dövlət orqanlarının nümayəndələrindən (bura DTXK-nin rayon*

*şöbəsinin 2 üzvü və rayon icra hakimiyyətinin 1 üzvü daxil olu), 4 nəfər dəyişən üzv isə ictimaiyyət təmsilçilərindən (bura kənd ağsaqqalı, bələdiyyə üzvü, QHT və KİV nümayəndəsi daxil edilir və birdəfəlik seçilirlər) seçilməlidir;*

- 5. Müvafiq qanunvericilikdə hərrac və ya müsabiqələrin keçirilməsi prosedurlarının metodoloji əsasları işlənilməli, hər iki prosedurun keçirilmə qaydaları təkmilləşdirilməlidir;*
- 6. Müvafiq qanunvericiliyə bələdiyyə torpaqlarının təyinatı əsasında onun satış metodlarının təyini prinsipləri daxil edilməlidir. Bu prinsiplər satılması və ya icarəyə verilməsi nəzərdə tutulan torpaqların hansı hallarda hərraca, hansı hallarda isə müsabiqəyə təqdim olunmasının özündə ehtiva etməlidir.*

### **Bələdiyyə orqanlarının təşkili və onlar arasında səlahiyyət bölgüsü ilə bağlı**

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

### **Bələdiyyə birliklərinin fəaliyyətinin gücləndirilməsi ilə bağlı**

- 1. Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəyə dair dövlət siyasətinin formalaşdırılması prosesində mərkəzi hökumətin bərabərhüquqlu tərəfdaşı kimi qəbul olunmalı və bu cür tərəfdaşlığın real hüquqi mexanizmləri işlənilməlidir;*
- 2. Mərkəzi dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasında məsləhətləşmələrin müntəzəmliyini təmin etmək üçün daimi (həm də ictimai) əsaslarla konsultativ qurum yaradılmalıdır;*
- 3. Bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının müstəqil fəaliyyəti üçün real təminatlar yaradılmalıdır;*
- 4. Yerli Özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq milli qanunvericilik bələdiyyə assosiasiyalarının beynəlxalq birliklərə daxil olmaq hüququnu tanımalıdır;*
- 5. Bələdiyyə birlikləri peşəkar bir struktura çevrilmək, aydın fəaliyyət perspektivləri müəyyənləşdirmək üçün özlərinin orta və uzun müddətli fəaliyyət proqramını, həmçinin strateji planını işləyib hazırlamalıdırlar;*
- 6. Assosiasiyalar öz üzvləri ilə virtual və operativ əlaqəyə nail olmaq, üzvlərinin məlumatlılıq səviyyəsini yüksəltmək üçün öz fəaliyyətində informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının tətbiqini, xüsusilə internet saytının yaradılmasını, sayt vasitəsilə bələdiyyələrə onlayn qanunvericilik xidmətinin göstərilməsini təmin etməlidirlər;*
- 7. Assosiasiyaların onlara üzv olan bələdiyyələr qarşısında ciddi hesabatlılığı təmin edilməli, assosiasiyaların fəaliyyəti şəffaflıq və hesabatlılıq prinsiplərinə əsaslanmalıdır;*
- 8. Hər bir rayon və şəhər, həmçinin konkret bölgələr üzrə bələdiyyələrarası əməkdaşlıq təşviq edilməli və əməkdaşlıq formalarını seçməkdə bələdiyyələrə tam sərbəstlik verilməli, hər hansı inzibati təsir metodları istisna olunmalıdır;*
- 9. Assosiasiyalar bələdiyyə kadrlarının hazırlanması işinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi üçün universitetlərlə əməkdaşlıq əlaqələri qurmalıdırlar;*

10. *Assosiasiyalar bələdiyyələrin inkişafına kənardan resurs cəlb etmək məqsədilə beynəlxalq təşkilatlarla sıx əməkdaşlı əlaqələrinə malik olmalıdırlar;*
11. *Assosiasiyalar özlərinin ictimaiyyətlə, ələlxüsus QHT və KİV-lərlə səmərəli əməkdaşlığını təmin etmək üçün ictimai əlaqələrə məsul xüsusi struktura malik olmalıdırlar;*
12. *Assosiasiyalar müntəzəm olaraq bələdiyyə qanunvericiliyi təhlil etməli, aparılan təhlillər və toplanan rəylər əsasında qanunvericilik təşəbbüslərini parlamentə təqdim etməlidirlər.*

### **Bakının statusu ilə bağlı**

1. *Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyənin yaradılmasına hüquqi maneələr aradan qaldırılmalı, Bakı şəhərinin statusu ilə bağlı kompleks münasibətləri tənzim edən «Bakı şəhərinin statusu haqqında» xüsusi qanun qəbul edilməlidir;*
2. *Seçki Məcəlləsində Bakı Şəhər Bələdiyyə Şurasına seçkilərin keçirilməsi şərtləri, seçilmiş yerli özünüidarə formasından asılı olaraq seçkili şəxslərin sayı, paytaxtın ərazi sərhədlərinə daxil olan inzibati vahidliklərin meriyada təmçilçilik qaydaları əks etdirilməlidir;*
3. *Formalaşdırılacaq Bakı bələdiyyəsi ilə Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti arasında səlahiyyətlər bölgüsü, dövlət hakimiyyəti orqanları ilə münasibətlər və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsi məsələləri qanunla dəqiq tənzimlənməlidir;*
4. *Bələdiyyələrin statusuna dair qanunvericilikdə Bakı Şəhər Bələdiyyə Şurasının səlahiyyətləri, Şuranın qərarı ilə yaradılacaq şəhər Administrasiyasının statusu, yerli inzibati vahidliklərin strukturu və səlahiyyət dairəsi dəqiq müəyyən olunmalıdır;*
5. *Fəaliyyətinin səmərəliliyini və üzərinə düşən vəzifələrin icrasını təmin etmək üçün Bakı bələdiyyəsinin zəruri maliyyə resurslarına malik olması təmin edilməlidir.*

### **Bələdiyyələrin kadr potensialı ilə bağlı**

1. *“Bələdiyyə qulluğu haqqında” qanun təkmilləşdirilməli, bələdiyyə qulluğuna qəbul üçün konkret vəzifələr üzrə ixtisas tələbləri müəyyənləşdirilməli və işə qəbul üçün müsabiqə şərtləri nəzərdə tutulmalıdır;*
2. *Bələdiyyə kadrlarının hazırlığı sistemi yaradılmalı, tədris proqramları təkmilləşdirilməli, təlim-tədris proqramlarının rəsmi akkreditasiyası həyata keçirilməlidir;*
3. *Dövlət İdarəçilik Akademiyasının nəzdində geniş profilli bələdiyyə ixtisasları üzrə yerli özünüidarə qulluqçularının yenidən hazırlanması və ixtisaslarını artırmaları üçün xüsusi İnstitut yaradılmalıdır;*
4. *İxtisasartırma kursları ehtiyaçlılığa əsaslanmalıdır. Bunu nəzərə alaraq bələdiyyə birlikləri və səlahiyyətli dövlət qurumları təlim ehtiyaclarının dəqiq və müntəzəm müəyyənləşdirilməsinə imkan verən mexanizm işləyib hazırlamalıdırlar;*
5. *Nazirlər Kabineti bələdiyyə qulluğu üzrə peşə-ixtisas standartları müəyyənləşdirməlidir. Bunun üçün bir sıra peşə sahibləri (məsələn, təhsil və səhiyyə işçiləri) üçün hazırlanmış tarif peşə-ixtisas sorğu kitabı kimi anoloji sənədin bələdiyyə qulluqçuları üzrə hazırlanması mümkündür;*
6. *Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması üzrə məlumat bankı yaratmalıdırlar. Həmin informasiya bazasında hər il bələdiyyə ixtisası üzrə ali təhsilin bakalavr və magistr pilləsinə daxil olanların və oranı bitirənlərin, ixtisasını artıranların və bələdiyyə problemləri*

üzrə təkrar ixtisaslaşanların sayı ayrı-ayrılıqda qeydə alınmalı, il ərzində təşkil olunmuş kurslarda keçilmiş təlim mövzularının siyahısı tərtib olunmalıdır. Bu məlumatların yoxluğu şəraitində yerli özünüidarənin kadr hazırlığının cari vəziyyətini və perspektiv inkişaf istiqamətlərini qiymətləndirmək praktiki olaraq mümkünsüzdür;

7. *Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində milli strategiya işlənilib hazırlanmalı, bələdiyyə kadrlarının daha geniş hissəsini əhatə etmək üçün regional təlim-tədris mərkəzləri yaradılmalıdır.*

#### **Bələdiyyələrin hesabatlılığı və bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətlə bağlı**

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

## İstinadlar

### Qanunvericilik aktları:

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası
2. Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyası
3. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
4. "Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
5. Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
6. Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
7. "Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə üzrə Əlaqələndirmə Şuraları haqqında" Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu
8. Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
9. «Bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyaları haqqında» Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu
10. Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
11. Bələdiyyələrin regional assosiasiyalarının Nümunəvi Əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu
12. Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
13. Bələdiyyə qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
14. Bələdiyyənin nümunəvi nizamnaməsinin təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
15. "Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
16. Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
17. "İnformasiya əldə etmək haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
18. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
19. «Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
20. «Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
21. Azərbaycan Respublikasının Torpaq Məcəlləsi
22. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi
23. Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi
24. "Yerli icra hakimiyyətləri haqqında" Əsasnamə
25. «Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi Qaydaları» (Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 74 sayılı qərarı)
26. "2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramının təsdiq edilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 15 sentyabr 2008-ci il tarixli sərəncamı
27. "Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
28. Dövlət əmlakının bələdiyyələrə verilməsi qaydası və müddətləri haqqında ƏSASNAMƏ. AR Prezidentinin 11 iyun 2001-ci il tarixli 498 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilib
29. Bələdiyyə mülkiyyətinə verilə bilən dövlət əmlakının siyahısı. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2002-ci il 8 iyul tarixli, 106 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilib
30. "Torpaq islahatı haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
31. "Bələdiyyə torpaqlarının torpaq hərracları və ya müsabiqələri vasitəsilə verilməsinin tənzimlənməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununun tətbiq edilməsi ilə bağlı Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı

32. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
33. “Naxçıvan Muxtar Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu

### **Hesabatlar**

34. Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin Hesabatı (Report on local and regional Democracy in Azerbaijan - CG (10) 4 Part II Rev)
35. Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətlə bağlı 2009-cu il üzrə illik məruzəsi
36. Azərbaycan Respublikası Dövlət statistika Komitəsinin 2005-2009-cu illər üzrə statistik hesabatları
37. Azərbaycan Respublikası Dövlət statistika Komitəsinin Yerli özünüidarəetmə orqanlarının (bələdiyyələrin) büdcələrinin icrasına dair illik statistik bülleten
38. Bərdə və Salyan şəhərlərində bələdiyyə torpaqlarının satışı ilə bağlı keçirilmiş hərrac və müsabiqənin monitorinqinin nəticələri barədə hesabat, Bakı-2009. İTYİB, [www.sei.az](http://www.sei.az)

### **Rəy və tövsiyələr**

39. Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 126 sayılı Tövsiyəsi (2003)
40. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Yerli demokratiya sahəsində ictimaiyyət, yerli məclislər və icra orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər (yerli demokratiyanın institusional çərçivəsi) haqqında” 113 sayılı Tövsiyəsi (2002)
41. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri əsasında yerli səviyyədə icraedici orqanların birbaşa seçkilərinin üstünlük və nöqsanları haqqında” 151 sayılı Tövsiyəsi (2004)
42. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Paytaxt şəhərlərin statusu haqqında 219 sayılı Tövsiyəsi (2007)
43. Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında” 133 sayılı Tövsiyəsi
44. Azərbaycanda bələdiyyələrin gücləndirilməsinə dair Konsepsiya (2007)
45. Azərbaycanda bələdiyyələrin böyüdülməsi mexanizmləri. İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İB (2008)
46. Bələdiyyə sədrinin seçilməsinin mövcud mexanizmi və onun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri. Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi. (2008)
47. 2004-cü və 2008-ci illərdə SSTAA İB tərəfindən aparılmış sosioloji sorğunun nəticələri

48. Vətəndaş Cəmiyyəti Uğrunda Müstəqil Məsləhət və Yardım Mərkəzinin Azərbaycan Respublikasında 23 dekabr 2009-cu ildə keirilmiş bələdiyyə seçkiləri ilə bağlı Rəyi.
49. Bələdiyyələrin seçkili orqanlarının sosial tərkibinin balanslaşdırılmasının mümkün texnologiyaları. İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi