AZƏRBAYCANDA YERLI ÖZÜNÜIDARƏNIN OPTIMAL TƏŞKILI: BIRPILLƏLI BƏLƏDIYYƏ SISTEMINDƏN ÇOXPILLƏLI YERI ÖZÜNÜIDARƏYƏ DOĞRU

Abil Bayramov

XÜLASƏ

Bu siyasət sənədi Azərbaycanda birpilləli[1] bələdiyyə sistemi əvəzinə ikipilləli yerli özünüidarə sisteminə keçiddən bəhs edir. Sənəddə yerli özünüidarənin təşkilinin mövcud sisteminin səmərəli idarəetmənin təşkilinə mane olması qeyd edilir və onun təkmilləşdirilməsi ilə bağlı müxtəlif alternativlər təklif edilir. Aparılmış tədqiqatın nəticəsi olaraq üç əsas alternativ təklif olunur: 1). Mövcud inzibati-ərazi bölgüsü çərçivəsində ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid 2). Regional idarəetmə təsis etməklə ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid 3). Bələdiyyə və region səviyyələrində ikipilləli yerli özünüidarə sisteminə keçid. Alternativlər təklif olunmaqla yanaşı onların hər birinin üstünlükləri və çatışmazlıqları qeyd olunur.

Bütün alternativlər üzrə qiymətləndirmənin nəticələrinə əsasən sənəddə *regional idarəetmə təsis etməklə ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid* variantına üstünlük verilir və bununla bağlı hökumətə konkret təkliflər verilir.

[1] Bu sənəddə "pillə" və "həlqə" ifadələri sinonim kimi işlədilir. Belə yanaşmanın səbəbi ondan ibarətdir ki, indiyə qədər Azərbaycan bələdiyyə sisteminə münasibətdə yerli özünüidarənin təşkili səviyyəsini ifadə edən "həlqə" sözü əvəzinə əsasən "pillə" ifadəsindən və onunla bağlı söz birləşmələrindən (birpilləli bələdiyyə sistemi) istifadə olunub.

GİRİŞ

Yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətsizliyi, maliyyə və kadr potensialının zəifliyi, idarəetmədə paralelliyin mövcudluğu kimi problemlərlə yanaşı bələdiyyə sisteminin birpilləli olması Azərbaycanda yerli idarəetmənin səmərəli təşkilini əngəlləyən əsas faktorlardandır. Belə ki, Azərbaycanda ölçüsündən asılı olmayaraq (əhalisinin sayı 500 nəfərdən az və ya 200 mindən çox olmasına baxmayaraq) bütün bələdiyyələr eyni hüquqlara, səlahiyyət və öhdəliklərə malikdirlər. On illik təcrübənin təhlili göstərir ki, birpilləli sistem əhalinin keyfiyyətli ictimai xidmətlər almaq imkanlarını məhdudlaşdırır. Hətta bələdiyyələrin səlahiyyət və maliyyə problemləri həll olunsa belə mövcud model çərçivəsində yerli idarəetmənin effektiv təşkili imkanları məhdud olacaq. Ona görə də çoxpilləli sistemə keçid istiqamətində zəruri addımlar atılmalıdır. Lakin bunun üçün siyasi iradə olmalı, qəqar qəbul etmək səlahiyyətinə malik qurumlar (və ya şəxslər) yerli idarəetmə siyasətində dəyişiklik etməyə və zəruri islahatlar aparmağa hazır olmalıdırlar. Hökuməti siyasətdə dəyişiklik etmək və islahatlar aparmaq zərurətinə inandırmaq üçün isə əsaslandırılmış alternativlər təklif olunmalı və tövsiyələr verilməlidir. Bu siyasət sənədində də əsas məqsəd yerli idarəetmənin səmərəli təşkili ilə bağlı alternativ siyasət variantlarını hazırlamaq və hökumətə təklif etməkdir.

Sənəd 4 əsas hissədən ibarətdir. **“Problemin təsviri”** adlanan birinci hissədə yerli özünüidarənin təşkilinin hazırkı sistemi, onun doğurduğu nəticələr və həmin nəticələrin təsiri haqqında danışılır və problemin həlli zərurəti qeyd olunur**. “Alternativlər”** adlı ikinci hissədə ikiilləli yerli özünüidarə sistemnin formalaşdırılması ilə bağlı 3 alternativ variant təklif olunur və hər bir alternativin üstünlükləri və çatışmazlıqları göstərilir. **“Alternativlərin qiymətləndirilməsi”** hissəsində hər üç alternativ qiymətləndirilir. Qiymətləndirmə konkret meyarlar əsasında aparılır. Qiymətləndirmə əsasında üstün alternativ müəyyənləşdirilir. **“Nəticə və tövsiyələr”** adlanan dördüncü hissədə tədqiqatın nəticəsi və qərarqəbuledənlər üçün tövsiyələr öz əksini tapır.

Sənədin hazırlanmasında əsas məqsəd qərar qəbul etmək səlahiyyətinə malik müvafiq dövlət qurumlarına yerli idarəetmənin təşkili sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı alternativlər təklif etməkdir. İnanırıq ki, təklif olunan tövsiyələr hökumətə yerli idarəetmə islahatlarının həyata keçirilməsində yardım edəcək.

PROBLEMIN TƏSVIRI

Postsosialist məkanına daxil olan bir sıra ölkələrdə (xüsusilə Mərkəzi və Şərqi Avropa, həmçinin Baltikyanı ölkələrdə) keçid dövrünün əsas komponentlərindən biri kimi yerli hakimiyyət orqanlarının islahatı siyasi sistemin transformasiyasının mühüm tərkib hissəsi idi. Həmin ölkələrdə mərkəzləşmiş dövlətlərin dağılması və kommunal xidmətlərin unifikasiyasının ilk on ili ərzində yerli hakimiyyət orqanlarının təşkilinin müxtəlif modelləri işlənib hazırlanıb. Ötən dövr fasiləsiz dəyişikliklərlə müşaiyət olunsa da dövlət idarəçiliyi islahatı hələ də bu dövlətlərin əksəriyyətinin siyasi gündəliyində durur.

Baltikyanı, Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrindən fərqli olaraq postsovet məkanına daxil olan digər dövlətlərdə, xüsusilə Cənubi Qafqaz və Orta Asiya Respublikalarında yerli idarəetmə islahatları kifayət qədər gec start götürməklə yanaşı qeyri-ardıcıl və sistemsiz xarakter daşıyıb. Bunun nəticəsidir ki, həmin ölkələrdə, o cümlədən Azərbaycanda yerli idarəetmənin səmərəli təşkli və ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin təmin olunması sahəsində hər hansı ciddi tərəqqi müşahidə olunmur.

Azərbaycan öz müstqilliyini 1991-ci ildə elan etsə də yerli idarəetmə islahatlarına 8 il sonra - 1999-cu ildə başladı. 1999-cu ilin dekabrında yerli özünüidarə orqanlarına – bələdiyyələrə ilk seçkilər keçirildi. Seçkilərə qədər yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətinin hüquqi bazasını təşkil edən bir sıra qanunlar qəbul olunmuşdu. Hazırda ölkədə mövcud olan yerli özünüidarə sistemi 1995-ci il Konstitusiyasınınnın 4-cü bölməsi və 1999-cu ildə qəbul olunmuş "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanuna əsaslanır. Sonradan qəbul edilən və bələdiyyələrin fəaliyyətinin müxtəlif istiqamətlərini əhatə edən qanunlar mövcud sistemdə hər hansı köklü dəyişikliklərə gətirib çıxarmayıb.

Azərbaycanda təşəkkül tapmış yerli özünüidarə sisteminin idarəetmənin səmərəliliyini təmin etməyə mane olan bir sıra özünəməxsusluqları var. İlk növbədə onu qeyd edək ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin hansı prinsiplər əsasında formalaşdırıldığı aydın deyil. Bələdiyyələr nə inzibati-ərazi vahidlikləri, nə də yaşayış məntəqələri üzrə formalaşdırılıb. (Mövcud qanunvericilik əhalinin sayı və ərazi hüdudlarına görə bələdiyyələrin yaradılmasına məhdudiyyətlər müəyyənləşdirməyib. Bunun nəticəsidir ki, 2009-cu ilə qədər Azərbaycan həm bütövlükdə bələdiyyələrin sayına, həm də yerli

özünüidarə qurumlarının ümumi sayında kiçik bələdiyyələrin xüsusi çəkisinə görə əksər Avropa ölkələrini geridə qoyub. 2009-cu ildə bələdiyyələrin birləşdirilməsi prosesi nəticəsində onların sayı azaldı və ölçüləri nisbətən böyüdü, lakin bu prosesin də konkret hansı prinsiplər əsasında aparıldığı qeyri-müəyyəndir. Çünki birləşdirmənin inzibati-ərazi dairələri üzrə aparıldığı bildirilsə də bu prinsipə bir çox hallarda riayət olunmayıb).

Yerli özünüidarənin inzibati-ərazi bölgüsü (kənd, qəsəbə, rayon və şəhər) prinsipi üzrə təşkili nəzərdə tutulmadığından bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin də inzibati-ərazi vahidləri üzrə differensiallaşdırılması təcrübəsi tətbiq olunmayıb. Halbuku beynəlxalq təcrübənin tahlili aydı şəkildə göstərir ki, inzibati-ərazi vahidlərinin statusundan doğan fərqlər səlahiyyətlərdə də analoji fərqlərin nəzərə alınmasını qaçılmaz edir. Məsələn, kəndin infratrukturu, orada infrastrukturun təşkilinə qarşı qoyulan tələblər və kənd yerlərində iqtisadiyyatın strukturu şəhər yaşayış məntəqələrindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir.[2]

Təcrübə göstərir ki, bütün səviyyələrdən olan inzibati-ərazi vahidləri üzrə eyni səlahiyyət və öhdəliklərə malik yerli özünüidarə orqanlarının formalaşdırılması səmərəli deyil. Ümumiyyətlə, subsidiarlıq prinsipinin effektiv tətbiqi çoxhəlqəli (çoxsəviyyəli) ərazi idarəetmə sistemi çərçivəsində daha real hesab olunur. Bu, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 293 saylı (2009) Qətnaməsində də xüsusi vurğulanır[3]. Yerli idarəetmənin müxtəlif həlqələri arasında qarşılıqlı münasibətlər sisteminin strukturunu təkcə mövcud səviyyələrin sayı deyil, həm də onlar arasında əlaqə və səlahiyyətlərin bölgüsü müəyyənləşdirir. Məsələn, digər Şərqi Avropa ölkələrinə nisbətən daha sabit inkişaf yoluna qədəm qoymuş **Polşanın** timsalında bunu görmək mümkündür. Polşada 1999-cu ildə keçirilən idarəetmə islahatlarında sonra qminalarla yanaşı yerli idarəetmənin daha 2 səviyyəsi – poviatlar və voyevodluqlar yaradıldı. Hər 3 səviyyə arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsü mövcuddur. Qminaların səlahiyyət sferasına aşağıdakı məsələlər daxildir: torpaqdan istifadə, yerli inkişaf və ətraf mühitin müdafiəsi məsələləri; yerli yollar, küçələr, körpülər və küçə hərəkəti; su təchizatı, kanalizasiya, zibilin yığılması, elektrik enerjisi və qazla təchizat; yerli ictimai nəqliyyat; səhiyyə, sosial xidmətlər; mənzil fondu;

---

[2] **Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müəyyən olunması mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi.** İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi. Bakı, 2010

[3] **Regions with legislative powers: towards multi-level governance.** Resolution 293 (2009). The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

məktəbəqədər müəssisələr, ibtidai məktəblər; mədəniyyət müəssisələri və kitabxanalar; bədən tərbiyəsi və idman; bazaların saxlanılması; ictimai parkların saxlanılması; məzarlıqların saxlanılması; ictimai təhlükəsizlik və yanğından mühafizə, kommunal mülkiyyətdə olan ictimai binaların saxlanılması.[4] Poviatlar ikinci səviyyə orqanları kimi təhsil, sosial təminat, torpaqdan istifadə və tikintiyə nəzarət, işsizlərə kömək və yerli əmək bazarlarının inkişafına dəstək, istehlakçıların hüquqlarının müdafiəsivə s. sahələrdə səlahiyyətlərə malikdirlər. Voevodluq orqanları isə aşağıdakı stiqamətlər üzrə fəaliyyətlərlə məşğuldurlar: iqtsadi inkişaf üçün əlverişli şərtlərin yaradılması; texniki infrastrukturun saxlanılması və genişləndirilməsi; ictimai və xüsusi maliyyə resurslarının əldə edilməsi və istifadəsi; əhalinin təhsil alma tələbatlarının dəstəklənməsi; fasiləsiz inkişaf prinsiplərinə uyğun olaraq təbii ehtiyatların istifadəsinə nəzarət; elmin inkişafının dəstəklənməsi və voyevodluğun inkişafının potensial imkanlarının təşviqi. Başqa Avropa ölkələrinin timsalında da çoxhəlqəli idarəetmə təcrübəsi mövcuddur. Məsələn, **Fransada** dairə və kantonlar dövlət idarəetməsini, kommunalar isə yerli özünüidarəni təmsil edən qurumlardır. Lakin onlar arasında həm səlahiyyət bölgüsü dəqiq aparılır, həm də onların təşkili inzibati ərazilər üzrə fərqlənir. Daha iriölçülü inzibati ərazilər (vilayətlər) üzrə kantonların idarəetməsi, kantonlara daxil olan kiçik ölçülü inzibati ərazilər (məsələn, kənd və qəsəbələr) üzrə isə kommunalar fəaliyyət göstərir. [5] **Macarıstanda** da yerli idarəetmə iki səviyyədə həyata keçirilir: bələdiyyələr və dairələr. Onlar arasında hər hansı ierarxik münasibət yoxdur. Hər bir səviyyənin dəqiq müəyyən olunmuş səlahiyyətləri var. **Çexiyada** da Macarıstanda olduğu kimi yerli idarəetmənin ikipilləli sistemi mövcuddur: aşağı həlqə bələdiyyələr, yuxarı həlqə isə regionlardır. 2000-ci il yanvarın 1-dən Praqa da daxil olmaqla 14 region üzrə idarəetmə tətbiq olunur. Bu vaxta qədər mövcud olan rayon idarəetməsi isə ləğv olunub. Bələdiyyələr ötürülən səlahiyyətlərin miqyasından asılı olaraq üç qrupa bölünür. Bələdiyyələrlə regionlar arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsü aparılıb. Başqa ölkələrin timsalında da kifayət qədər nümunələr gətirmək mümkündür.[6]

Nümunə gətirdiyimiz ölkələrlə Azərbaycanın inzibati-ərazi bölgüsü arsında mühüm fərqlər var. Azərbaycan sovet hakimiyyəti dövründə mövcud olan inzibati-ərazu bölgüsünü saxlayıb. Mövcud ərazi quruluşu hazırkı idarəetmə sistemini şərtləndirən başlıca faktorlardan biridir. Reallıq bundan ibarətdir ki, Azərbaycanın mövcud ərazi-idarəetmə sistemi yüksək səviyyədə mərkəzləşdirilib.

[4] **Децентрализация: эксперименты и реформы.** Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. OSI/LGI. 2000
[5] Я. В. Старцев. Государственное и муниципальное управление в зарубежных сранах. www.humanities.edu.ru/db/msg/49349
[6] Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) http://lgi.osi.hu/countries.php

Rayon və şəhər səviyyələrində yerli özünüidarə orqanları formalaşdırılmayıb. Halbuki onların hər biri bütöv təsərrüfat orqanizmi kimi vahid infrastruktura, eləcə də rayon və şəhər səviyyəsində həlli tələb olunan problemlərə malikdirlər. Rayon və şəhərlərin idarə olunması tamamilə yerli icra hakimiyyəti orqanlarına həvalə olunub və bələdiyyələr hər bir rayon daxilindəki kənd, qəsəbə və rayon tipli şəhərlər üzrə icra hakimiyyətlərinin bütün inzibati ərazi dairələri üzrə təşkil olunan nümayəndəlikləri ilə paralel fəaliyyət göstərirlər.

Ərazi idarəetməsinin təşkilinin hazırkı forması – əsasən mərkəzi hökumət tərəfindən təyin olunan icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən idarə olunan birhəlqəli ərazi idarəetmə sisteminin mövcudluğu yerli idarəetmənin səmərəliliyini aşağı salır. Məhz buna görə də mövcud ərazi idarəetmə sisteminin islahatına ehtiyac duyulur. Regional idarəetməyə keçiddən tuttmuş mövcud inzibati ərazi quruluşuna uyğun ərazi idarəetmə islahatlarının aparılmasınadək ən müxtəlif variantların ictimai müzakirəsi daha səmərəli formanının tapılması baxımından faydalı ola bilər.

ALTERNATİVLƏR

Təklif olunan üç alternativ bələdiyyə üzvləri və ekspertlərlə keçirilmiş görüşlərin, sorğu və müsahibələrin nəticələrinə əsasən işlənib. Şübhəsiz ki, alternativlərin həll etməyə istiqamətləndiyi problemin xarakteri çoxsaylı variantlar təklif etməyə imkan verir. Lakin bizim məqsədimiz problemin həlli ilə bağlı çoxsaylı variantları və konkret detalları deyil, prinsipial yanaşmanı təkılif etməkdir. Onu da qeyd edək ki, bütün alternativlərin uğurlu tətbiqi üçün bir-birini tamamlayan ardıcıl islahatların aparılması mühüm şərtdir.

Alternativ 1. Mövcud inzibati-ərazi bölgüsü çərçivəsində ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid

Yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi Azərbaycanda yerli özünüidarənin inzibati-ərazi bölgüsü prinsipi üzrə təşkili nəzərdə tutulmadığından bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin də inzibati-ərazi vahidləri üzrə differensiallaşdırılması təcrübəsi tətbiq olunmayıb. İnzibati-ərazi vahidlərinin statusundan doğan fərqlər səlahiyyətlərdə analoji fərqlərə gətirib çıxarmayıb. Mövcud sistem rayon səviyyəsində yerli özünüidarənin təşkilini nəzərdə tutmur. Yerli özünüidarə inzibati ərazi dairələrinə daxil olan yaşayış məntəqələri üzrə təşkil olunur (2009-cu ildə bələdiyyələrin birləşdirilməsindən sonra bir çox yerlərdə bələdiyyələrin sərhədləri ilə inzibati ərazi dairələrinin sərhədləri üst-üstə düşür). İnzibati ərazi dairələri üzrə eyni zamanda yerli icra nümayəndəlikləri də fəaliyyət göstərir. Belə paralellik yerli idarəetmənin səmərəliliyini aşağı salır, resurslardan məqsədəuyğun istifadə imkanlarını məhdudlaşdırır. Bakı, Gəncə, Sumqayıt kimi böyük şəhərlər və kənd rayonları üzrə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyəti üçün arqumentləşdirilmiş əsaslar tapmaq mümkün olsa da, inzibati ərazi dairələri üzrə yerli icra nümayəndəlikləri institutunun zəruriliyini əsaslandırmaq olduqca çətindir.

Əvvəla onu qeyd edək ki, yerli icra nümayəndəliyi institutunun konstitusion əsası yoxdur. 16 iyun 1999-cu il tarixli “Yerli icra hakimiyyətləri haqqında” Əsasnamədə isə yalnız 36-cı maddədə bu institut haqqında danışılır. Həmin maddənin 2-ci hissəsinin 3-cü bəndində yerli icra hakimiyyəti nümayəndələrinin səlahiyyətləri göstərilir. Bu səlahiyyətlərə icra hakimiyyəti başçısının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə kömək göstərmək, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada notariat işləri görmək, vətəndaşlara onların şəxsiyyətini, ailə vəziyyətini təsdiq edən arayışlar vermək daxildir. Göründüyü kimi yerli icra hakimiyyəti nümayəndələrinin səlahiyyətinə

bələdiyyələrin heç bir xüsusi çətinlik çəkmədən öhdəsindən gələ biləcəyi məsələlər daxildir. Əslində bu səlahiyyətləri yerli özünüidarənin az-çox inkişaf etdiyi ölkələrdə bələdiyyələr həyata keçirir. Bu, "subsidiarlıq" prinsipinin tətbiqi baxımından da əhəmiyyətlidir[7]. Bu prinsipə əsasən bələdiyyə ərazisində vətəndaşların özlərinin həll edə biləcəyi hər hansı bir məsələ onlar tərəfindən həyata keçirilməlidir. Vətəndaşlar tərəfindən yerinə yetirilməsi mümkün olmayan funksiyalar dövlət orqanları tərəfindən həyata keçirilir. «Yerli Özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasında deyilir[8]: «Dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi bir qayda olaraq, vətəndaşlara ən yaxın olan hakimiyyət orqanlarının üzərinə qoyulmalıdır. Bu səlahiyyətlərin hər hansı birinin digər hakimiyyət orqanlarına verilməsi qarşıya qoyulmuş vəzifənin həcmi və xarakterini, habelə səmərə və qənaət tələblərini nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir».

Digər tərəfdən, yerlərdə həm bələdiyyələrin, həm də yerli icra nümayəndəliklərinin fəaliyyət göstərməsi ictimai vəsaitlərin səmərəsiz xərclənməsinə gətirib çıxarır. "Yerli icra hakimiyyətləri haqqında" Əsasnaməyə görə əhalisi 10 minədək olan qəsəbə və kəndlərdə icra hakimiyyəti başçısı nümayəndəliyinin ştat vahidlərinin sayı 4, əhalisi 10 mindən 20 minədək olan qəsəbə və kəndlərdə 6, əhalisi 20 mindən çox olan qəsəbə və kəndlərdə isə 7-dir. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin "Dövlət qulluqçularının əməkhaqlarının artırılması haqqında" 9 iyul 2008-ci il tarixli 2934 saylı Sərəncamına əsasən rayon tabeliyindəki şəhərlərdə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının ərazi vahidləri üzrə nümayəndələri 195 manat, onların müavinləri 185 manat, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının ərazi vahidləri üzrə nümayəndələri qəsəbə və kəndlərdə 192 manat, onların müavinləri 182 manat, baş məsləhətçilər (mühasiblər) rayon tabeliyindəki şəhərlərdə 181 manat, qəsəbə və kəndlərdə 178 manat, məsləhətçilər rayon tabeliyindəki şəhərlərdə 175 manat, qaçqın və məcburi köçkün nümayəndəliklərində isə məsləhətçilər (katiblər) 175 manat vəzifə maaşı alırlar.[9] Təkcə icra nümayəndələri, onların müavinlərinin və baş məsləhətçilərin vəzifə maaşlarını nəzərə alsaq, o zaman bir icra nümayəndəliyi üçün ildə təxminən 6600 manat tələb olunur. 1700 icra nümayəndəliyi üzrə bu məbləğ 11 milyon manatdan çoxdur. Bura kargüzar, sürücü, xadimənin maaşlarını və digər inzibati xərcləri də əlavə etsək yerli icra hakimiyyəti orqanlarının ərazi vahidləri üzrə

---

[7] Council of Europe; Recommendation N (95) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the implementation of the principle of subsidiarity *(Adopted by the Committee of Ministers on 12 October 1995 at the 545th meeting of the Ministers' Deputies)*

[8] «Yerli Özünüidrə haqqında» Avropa Xartiyası-(maddə 4, bənd 3)

[9] Azərbaycan Respublikası Prezidentinin "Dövlət qulluqçularının əməkhaqlarının artırılması haqqında" 9 iyul 2008-ci il tarixli 2934 saylı Sərəncamı

nümayəndəliklərinin fəaliyyətinin böyük məbləğdə vəsaitə başa gəldiyini təsəvvür etmək mümkündür.

Göründüyü kimi, yerli idarəetmənin aşağı səviyyəsində yerli icra nümayəndəlikləri və bələdiyyələrin paralel fəaliyyətini şərtləndirən mövcud sistem səmərəli deyil. Bələdiyyələrin böyüdülməsi istiqamətində artıq addım atıldığından (bələdiyyələr birləşdirildikdən sonra onların sayı 1000 vahiddən çox azalıb. 23 dekabr seçkilərində 1718 bələdiyyəyə seçki keçirilib. Halbuki birləşməyə qədər 2757 bələdiyyə fəalyyət göstərirdi) bu sistemin islahatı qaçılmazdır.

Mövcud yerli idarəetmə sisteminin özünüidarə prinsiplərinin geniş tətbiqi imkanlarını məhdudlaşdıran və əksmərkəzləşmə proseslərini ləngidən digər mühüm xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, yerli özünüidarə qurumları kimi tanınmış bələdiyyələrin səlahiyyətləri kifayət qədər məhdud olduğu halda yerli icra hakimiyyətlərinin və digər dövlət orqanlarının yerli əhəmiyyətli məsələlər üzrə geniş səlahiyyətləri var. Aərbaycan Respublikası Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş "Yerli icra hakimiyyətləri haqqında" Əsasnamə 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. 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. Lakin həmin səlahiyyətlər tam və müstəna xarakter daşımadığından 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.) dövlət idarəetmə qurumları həyata keçirir. Halbuki 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. 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 saylı Tövsiyəsinin 8.2.2. bəndində 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.[10] 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 sanitariya müəssisələrinin təşkili və saxlanması, məişət tullantılarının yığılması, nəqli və emalı sahəsində bələdiyyələrə səlahiyyətlər müəyyənləşdirir. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Qanunun 12-ci maddəsinə və Nazirlər Kabinetinin 74 saylı qərarı ilə təsdiqlənmiş «Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanılması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi Qaydaları»ın 6-cı maddəsinə əsasən isə məişət tullantılarının daşınması və emalı məsələlərinə yerli icra hakimiyyəti orqanları məsuldur. Anoloji problem su təchizatı və kanalizasiya şəbəkəsinin təşkili məsələlərində də mövcuddur.

Bələdiyyə təmsilçiləri ilə apardığımız müzakirələrdə ən çox səsləndirilən təkliflərdən biri yerli icra nümayəndəlikləri institunun ləğv olunaraq onların səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi təklifi idi. Bu təklifə bələdiyyə üzvləri arasında keçirdiyimiz sorğuda respondentlərin böyük əksəriyyəti müsbət münasibət bildirib[11]. Əslində inkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi də bu təklifin məqsədəuyğun olması fikrini müdafiə etmək üçün kifayət qədər əsas yaradır. Çünki inkişaf etmiş Avropa ölkələrinin, eləcə də bəzi postsosialist ölkələrinin təcrübəsində inzibati-ərazi bölgüsünün ilkin pilləsində idarəetmənin həm mərkəzi hakimiyyəti təmsil edən qurum, həm də yerli özünüidarə təsisatı tərəfindən həyata keçirilməsi forması tətbiq olunmur. Məsələn, Estoniya dairələrə (maakond), kənd bələdiyyə qurumlarına (vald) və şəhərlərə (linn) bölünür. Dairələrin hamısında icra hakimiyyətini mərkəzi hökumətə tabe olan qubernator (maavanem) həyata keçirir. Kənd bələdiyyə

[10] Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 21 may 2003-cü il tarixli 126 saylı Tövsiyəsi.
[11] Bax: Əlavə 1.

qurumları və şəhərlər isə yerli özünüidarənin muxtar vahidləri hesab olunur.[12] Yerli özünüidarə qurumlarında təyin olunan dövlət administrasiyaları fəaliyyət göstərmir. Müqayisə üçün bizə yaxın başqa bir nümunə Ukraynadır. Ukraynanın bütün mövcud ərazi-siyasi vahidləri – vilayətlər, rayonlar, şəhərlər, böyük şəhərlərdə şəhər rayonları, qəsəbələr, kəndlər, habelə Krım Muxtar Respublikası vahid inzibati ərazi quruluşunun həlqələri kimi nəzərdən keçirilir. Onların bəzilərində yalnız özünüidarəetmə orqanları, başqalarında özünüidarəetmə orqanları və dövlət hakimiyyəti orqanları fəaliyyət göstərir. Vilayətlərdə, rayonlarda, Kiyev və Sevastopol şəhərlərində icra hakimiyyətini yerli dövlət administrasiyaları həyata keçirir. Yerli dövlət administrasiyalarının sədrləri Prezident tərəfindən vəzifəyə təyin və vəzifədən azad olunurlar. Yerli dövlət administrasiyaları dövlət hakimiyyəti orqanları olmaqla aşğıdakı səlahiyyətlərə malikdir: konstitusiya və qanunların, prezidentin, Nazirlər Kabinetinin və başqa icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarının icrasını, habelə hüquq qaydasını və vətəndaşların hüquqlarına riayət edilməsini, dövlət və regional inkişaf proqramlarının həyata keçirilməsini, dövlət büdcəsinin icrasını təmin etmək. Onların tabeçiliyində müxtəlif yerli dövlət xidmətləri vardır. Yerli özünüidarəetmə orqanları "ərazi qromadaları" (icmalar) səviyyəsində - kəndlərdə, bir neçə kəndin könüllü birliyində, qəsəbələrdə, şəhərlərdə, rayonlarda və vilayətlərdə yaradılır. İcma həlqəsinin ərazi vahidlərində təyin olunan dövlət administrasiyaları yoxdur. Orada yalnız şuralar və seçkili başçılar fəaliyyət göstərir.[13] Başqa ölkələrin timsalında da kifayət qədər nümunələr gətirmək olar.

Azərbaycanda bələdiyyələrin birləşdirilərək onların ölçülərinin ərazi və əhali baxımından böyüdülməsi inzibati-ərazi bölgüsündə ciddi dəyişikliyə gətirməsə də yerli idarəetmənin təkmilləşdirilməsi imkanlarını artırır. Bu baxımdan yerli icra nümayəndəlikləri institutunun ləğv olunaraq onların səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi indi daha aktual səciyyə daşıyır. Təklif olunan alternativdə də əsas məqsədimiz optimal bələdiyyə ölçüsü ilə yerli özünüidarə orqanlarının üzərinə düşən funksiyaların uzlaşdırılması, ikihəqəli yerli özünüidarə sisteminin yaradılması əsasında səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsidir.

Təklif edilən bu alternativə görə:

[12] Децентрализация: Эксперименты и реформы. Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европы. Будапешт, 2000.
[13] V.Y. Çirkin. Xarici Ölkələrin konstitusiya hüququ. Bakı, 2007.

- Yerli özünüidarənin birinci həlqəsi kimi kənd, qəsəbə və rayon tabeli şəhərlər səviyyəsində bələdiyyələr, ikinci həlqəsi kimi isə ümumilikdə rayon səviyyəsində yerli özünüidarə (seçkili rayon şuraları) təsis edilir;
- Yerli icra nümayəndəlikləri institutu ləğv olunur və yerli icra nümayəndələrinin bütün səlahiyyətləri, həmçinin onların istifadəsində olan inzibati binalar və digər maddi-texniki resurslar əvəzsiz olaraq bələdiyyələrə verilir;

- Rayon səviyyəsində yerli icra hakimiyyəti institutları saxlanılır, lakin onların səlahiyyətinə daxil olan sosial-iqtisadi inkişaf, mənzil-kommunal təsərrüfatı, tikinti, nəqliyyat, kənd təsərrüfatı, torpaqdan istifadə, əhalinin sosial müdafiəsi, küçə və meydanlara ad verilməsi, və s. məsələlər yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyət sferasına daxil edilir;
- Səlahiyyətlərin verilməsi ilə yanaşı yerli özünüidarə qurumlarına həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsini təmin edə biləcək zəruri maliyyə mənbələri də verilir;
- Yerli özünüidarənin mxtəlif səviyyələri arasında fuksiyaların bölgüsü aşağıdakı şəkildə aparılır:

Funksiyalar	**Bələdiyyələr**	**Rayon özünüidarə orqanları**	**Qeyd** *(Qeydlər izah tələb edən funksiyalara aiddir)*
I. TƏHSİL			
1. Məktəbəqədər	x		Məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, müəssisənin yerləşdiyi binanın saxlanması və təmiri
2. İbtidai	x		İbtidai təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, müəssisənin yerləşdiyi binanın saxlanması və təmiri
3. Orta		x	Ortsa təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, müəssisənin yerləşdiyi binanın saxlanması və təmiri

4. Ali			
II. SOSİAL TƏMİNAT			
1. Körpələr evi	x		Körpələr evi müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların yerləşdiyi binaların saxlanması
2. Uşaq bağçası	x		Uşaq bağçası müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların yerləşdiyi binaların saxlanması
3. Qocalar evi		x	Qocalar evi müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların yerləşdiyi binaların saxlanması
4. Yaşlılara və əlillərə fərdi xidmət	x		
5. Sosial mənzil		x	Mənzil ehtiyaclarının öyrənilməsi və həmin ehtiyacların təmin olunması istiqamətində tədbirlər
III. SƏHİYYƏ			
1. İlkin tibbi yardım	x		İlkin səhiyə xidməti müəssisələrinin, o cümlədən mama-feldşer məntəqələrinin və ambulator tibb müəsisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların yerləşdiyi binaların saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
2. Xəstəliklərin profilaktikası	x	x	Yolxucu və geniş yayılmış xəstəliklərin qarşısının

			alınması məqsəilə müvafiq qurumlarla birgə profilaktik tədbirlərin həyata keçirilməsi
3. Xəstəxanalar		x	Xəstəxanaların saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
4. İctimai səhiyyə	x	x	
IV. MƏDƏNİYYƏT, İSTİRAHƏT, İDMAN			
1. Teatlar		x	Teatr binalarının saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
2. Muzeylər		x	Muzeylərin saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
3. Kitabxanalar		x	Kitabxanaların saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
4.Parklar	x	x	Mövcud parkların fəaliyyətinin təmin olunması, yeni parkların yaradılması
5. İdman və istirahət	x	x	İdman və istirahət obyektlərinin fəaliyyətini təmin olunması, idman yarışlarının təşkili
6. Mədəniyyət evləri	x		Mədəniyyət evlərinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların təmiri və əsaslı təmiri
V. KOMMUNAL XİDMƏTLƏR			
1. Su təchizatı	x		Ərazidaxili su mənbələrinin idarə olunmasl, su infrastrukturunun və su qurğularının saz vəziyyətdə saxlanılması, təmiri və əsaslı təmiri
2. Kanalizasiya	x		Ərazidəki kanalizasiya sisteminin saxlanması, təmiri

			və yenidən qurulması
3. Elektrik təchizatı		x	Elektrik xətlərinin təmiri və əsaslı təmiri
4. Qaz		x	Qaz xətlərinin təmiri və əsaslı təmiri
5. Mərkəzi isitmə	x		Mərkəzi isitmə sisteminin fəaliyyətinin təmin olunması
VI. ƏTRAF MÜHIT, İCTİMAİ SANİTARİYA			
1. Zibilin yığılması	x		
2. Zibilin daşınması	x		
3. Küçələrin abadlığı	x		
4. Məzarlıqlar	x		Məzarlıqların saxlanması
5. Ətraf mühitin mühafizəsi	x	x	Yaşıllıqların atırılması və mühafizəsi, ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində maarifləndirmə tədbirlərinin təşkili
VII. NƏQLİYYAT			
1. Yollar	x		Yerli əhəmiyyətli yolların yaradılması, saxlanması, təmiri və yenidən qurulması
2. Küçələrin işıqlandırılması	x		
3. İctimai nəqliyyat	x	x	Ərazi daxilində ictimai nəqliyyatın hərəkətinin tənzimlənməsi
VIII. ŞƏHƏRSALMA			
1. Planlaşdırma	x	x	Şəhərsalma prinsipləri və qaydalarını nizama salan qanunvericiliyə uyğun olaraq ərazinin planlaşdırılması
2. Yerli iqtisadi inkişaf	x	x	Yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının hazırlanması və

			həyata keçirilməsi
3. Turizm	x	x	Ərazinin turizm potesialından səmərəli istifadə məqsədilə investisiyların cəlbi məqsədilə zəruri tədbirlərin görülməsi,
IX. ÜMUMİ İDARƏETMƏ			
1. İcazə funksiyaları (lisenziya və s.)		x	Xüusi icazə tələb edən fəaliyyət növlərinə icazə
2. Digər dövlət funksiyaları	x		Seçicilərin qeydiyyatı, əhali və ərazi ilə bağlı statistik uçotun aparılması, vətəndaş vəziyyətinə dair aktların qeydiyyatı və s
4.Yanğından mühafizə xidməti		x	

Təklif olunan alternativ ciddi qanunvericilik islahatlarının aparılmasını tələb edir.

<u>*Bu alternativin bir sıra üstünlükləri var:*</u>

- Yerli idarəetmədə paralleliyi əhəmiyyətli dərəcədə aradan qaldıracaq;
- Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasına uyğun olaraq subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi daha real xarakter daşıyacaq;
- Zəruri infrastruktur tamlığı yaranacaq;
- Iqtisadi və maliyyə potensialı güclənəcək;
- Ərazinin inkişafını planlaşdırmağa imkan verəcək;
- İnsan resurslarından səmərəli istifadə imkanlarını genişləndirəcək;
- Bələdiyyələrin yerli hakimiyyət institutu statusu daha qabarıq nəzərə çarpacaq və bu, bələdiyyələr haqqında sakinlərdə formalaşmış "ikinci dərəcəli qurum" təsəvvürünün dəyişməsinə gətirib çıxaracaq;
- Sakinlərin yerli özünüidarənin perspektivinə inamı artacaq və onlar bələdiyyə fəaliyyətlərində daha yaxından iştirak etməyə başlayacaqlar;
- Yerli idarəetmənin səmərəliliyi artacaq və vətəndaşlar daha keyfiyyətli ictimai xidmətlər ala biləcəklər;

- İctimai vəsaitlərə qənaət etməyə imkan verəcək və vəsaitlərdən istifadənin səmərəliliyi artacaq;
- Yerli icra nümayəndəliklərinin hamısının uyğun inzibati binalarının olduğunu, bələdiyyələrin bir çoxunun isə hələ də “inzibati bina problemi” yaşadığını nəzərə alsaq, bu alternativin tətbiqi həmin problemi əsasən həll edəcək;

Təklif olunan alternativin əsas çatışmazlıqları aşağıdakılardır:

- Siyasi mümkünlük ehtimalı (hökumət tərəfindən qəbul olunması) azdır;
- Konstitusiya islahatları tələb edir ki, bu islahatların aparılması üçün daha mürəkkəb prosedurlar tələb olunur;
- Yerli icra hakimiyyəti institutları saxlanıldığından yerli idarətmədə parallellik problemini tam aradan qaldırmaq mümkün olmayacaq.

Alternativ 2. Regional idarəetmə təsis etməklə ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid

Postsosialist məkanına daxil olan ölkələrin bir çoxunda hakimiyyətlər bölgüsü prinipinə qayıdış və dövlət hakimiyyətinin vahidliyi kimi sosialist prinsipindən imtina hakimiyyətin yerli səviyyədə təşkili islahatlarını qaçılmaz etdi. Hazırda Şərqi Avropa ölkələrində yerli və ərazi idarəetməsinin təşkili inzibati-ərazi bölgüsü siteminə uyğun qurulur. Bu ölkələrin bir çoxunda inzibati-ərazi bölgüsü ciddi transformasiyalara məruz qalsa da, digərlərində ona müəyyən dəyişikliklər edilib. Məsələn, Çexiya 2000-ci ilə qədər inzibati-ərazi vahidi və idarəetmə sviyyəsi kimi rayonları saxlayırdı. 2000-ci ildən etibarən isə rayon bölgüsü ləğv olundu və regionl idarəetməyə keçid edildi. Ümumiyyətlə, regionlar Avropa ölkələrində regionlar ərazi idarəetməsinin mühüm həlqəsi hesab olunur.

Ərazi üzrə islahatların aparılmasına müxtəlif prespektivdən nəzər saldıqda görürük ki, bu məsələ bir çox ölkələrin gündəliyinə daxil edilmişdir. Əgər 1950-1960-1970–ci illərdən bəri həyata keçirilmiş islahatların əsas məqsədi inzibatı ərazilərdə minimal və ya optimal ərazi ölçü vahidlərinin tapılması və bu ərazi vahidlərinin ölçüləri ilə yerli özünüidarə orqanlarının üzərinə düşən funksiyaların uzlaşdırılmasından ibatət olmuşdursa, son illər ərzində aparılan islahatlar daha çox funksional xarakter daşımışdır. Məsələn, Danimarkada 2007-ci ilin əvvələrindən qüvvəyə minmiş qanuna əsasən ölkə ərazilərıdə bələdiyyə orqanlarının birləşməsi nəticəsində bələdiyyələrin sayı 271-dən

98-ə endirilmiş və 14 inzibatı ərazi vahidi 5 inzibatı rayon ərazi vahidində birləşdirilmişdir. Belə hal ərazilərdə sosial xərclərin aşağı həddə saxlanması və onların artmasının qarşısını almaq imkanı yaratmış, bələdiyyə ərazilərində istehsal olunan mal və xidmətlərin maya dəyərini onun istehlak həcminə uyğunlaşdırmışdır. Nəticədə idarəetmədə islahatların təkmilləşdirilməsi nəticəsində daha zəruri xidmətlərin həyata keçirilməsinə üstünlük verilmişdir. Bu ölkədə əvvəllər təqribən bütün ictimai xidmətlərin icrasını həyata keçirməyi planlaşdıran bələdiyyələr indi «rayon» səviyyələrində «seçmə» ictimai xidmətlərin icrasını öz öhdələrinə götürürlər. Məsələn, «rayon» səviyyələrində ictimai nəqliyyat, regional inkişaf, planlaşdırma, və həmçinin bəzi sosial xidmətləri həyata keçirməyi onlar planlaşdırırlar.

Göründüyü kimi, ictimai xidmətlərin tətbiqində «seçmə» üsula əl atan ölkələr yerli idarəteməni təkmilləşdirməklə funksiyaların oxşar funksiylarla təkralanmasını ortadan qaldırmağa səy göstərmişlər.

Azərbaycanda regional idarəetməyə keçidlə bağlı müzakirələrdə səsləndirlən əsas arqumentlərdən biri ondan ibarətdir ki, regionlaşma separatçılıq meyllərini gücləndirə bilər. Həqiqətən də Dağlıq Qarabağ probleminin mövcudluğu bu arqumentin əsaslandırılması imkanlarını genişləndirir. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi də bu amili nəzərə alaraq Azəbaycanın regional idarəetməyə keçidə tələsməməsini anlayışla qarşılayır. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin "Azərycanda yerli və regional demokratiya haqqında" 126 saylı Tövsiyəsində bu məsələ vurğulanmaqla yanaşı səlahiyyətli dövlət orqanlarına Azərbaycanda regionların yaradılması imkanlarının müzairəsinə başlamaq tövsiyə olunur.[14]

Azərbaycanın inzibati ərazi quruluşu dəyişməz qalsa da iqtisadi regionlaşma aparılıb. Hazırda 10 iqtisadi rayon mövcuddur. Belə bölgünün mövcud olması ərazi bölgüsündə islahatlar aparmaqla regional idarəetməyə keçidi asanlaşdırır. Bu alternativdə də əsas məqsəd regional idarəetməyə keçid etməklə ərazi idaretməsinin səmərəliliyini artırmaqdır.

Təklif olunan bu alternativə görə:

- Ölkənin inzibati ərazi bölgüsündə islahatlar aparılır. Hazırda mövcud olan 10 iqtisadi rayon inzibati-ərazi quruluşunun region həlqəsi hesab olunur;

[14] Bax. Əlavə 2. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin "Azərycanda yerli və regional demokratiya haqqında" 126 saylı Tövsiyəsi.

- Regionlarda dövlət adinistarsiyasına rəhbərliyi mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunan vəzifəli şəxs həyata keçirir;
- Rayon səviyyəsində yerli icra hakimiyyəti institutu ləğv olunur və yerli özünüidarənin yuxarı səviyyəsi kimi rayon üzrə yerli idarəetmə yalnız yerli özünüidarə orqanları tərəfindən həyata keçirilir;
- Bələdiyyələr 1-ci alternativdə təklif olunduğu kimi yerli özünüidarənin aşağı səviyyəsi kimi fəaliyyət göstərirlər;
- 1-ci alternatidə təklif olunuğu kimi yerli özünüidarənin həlqələri arasında funksiyaların dəqiq bölgüsü aparılır;
- Regionlar aşağıdakı fəaliyyət sahələrində dövlət idarəçilik funksiyalarını həyata keçirirlər:
  - Təhlükəsizlik və ictimai asayişin mühafizəsi;.
  - Mülki müdafiə;
  - Lisenziyaların verilməsi;
  - İstehlakçıların hüquqlarının müdafiəsi;
  - Ətraf mühitin mühafizəsi;
  - Dövlət mülkiyyətinin idarə olunması;
  - Regionun inkişafı;
  - Dövlət veterinar xidməti;
  - Kənd təsərrüfatı;
  - Fövqəladə hadisələr
  - Ictimai nəqliyyat və yollar;
  - Təhsil;
  - Səhiyyə;
  - Turizm.

Bu alternativin bir sıra üstünlükləri var:

- Hakimiyyətin əhəmiyyətli şəkildə əksmərkəzləşdirilməsi baş verəcək;
- Yerli idarəetmədə parallelik aradan qalxacaq;
- Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasına uyğun olaraq subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi daha real xarakter daşıyacaq;
- İctiamai vəsaitlərdən səmərəli istifadə imkanları genişlənəcək;
- Ərazinin inkişafını daha düzgün planlaşdırmaq imkanları artacaq;

- İnsan resurslarından səmərəli istifadə imkanları genişlənəcək;
- Yerli özünüidarə orqanlarının yerli hakimiyyət institutu statusu daha qabarıq nəzərə çarpacaq və bu, onlar haqqında sakinlərdə formalaşmış “ikinci dərəcəli qurum” təsəvvürünün dəyişməsinə gətirib çıxaracaq;
- Sakinlərin yerli özünüidarənin perspektivinə inamı artacaq və onlar yerli özünüidarəetmədə daha yaxından iştirak etməyə başlayacaqlar;
- Yerli idarəetmənin səmərəliliyi artacaq və vətəndaşlar daha keyfiyyətli ictimai xidmətlər ala biləcəklər.

Təklif lunan alternativin əsas çatışmazlıqları aşağıdakılardır:

- Birinci alternativdə olduğu kimi bu alternativin də siyasi mümkünlük ehtimalı (hökumət tərəfindən qəbul olunması) azdır;
- Konstitusiya islahatları tələb edir ki, bu islahatların aparılması üçün daha mürəkkəb prosedurlar tələb olunur;
- Alternativ inzibati ərazi bölgüsündə dəyişikliklərə gətirəcəyindən kfiayət qədər vaxt və maliyyə tələb edir ki, bu da alternativin tətbiqinin “səmərəsizliyi”ni əsaslandırmaq üçün arqument kimi istifadə oluna bilər.

Alternativ 3. Region və inzibati ərazi darələri üzrə ikihəlqəli yerli özünüidarə sisteminə keçid

Regionların yaradılması Avropa mkanında yerləşən postsosialist ölkələrinin məqsədlərindən biri olub. Bunun üçün motivasiya Avropa İttifaqı tərəfindən təklif olunan regional strukturlar modelinə əsaslanır. Avropa İttifaqına üzv olmağa namizəd-ölkələr üzvlüyə daxil olmanın hazırlıq prosesində öz sistemlərinin strukturunu tələb olunan şərtlərə uyğunlaşdırmalıdırlar. Regionlarda yerli özünüidarənin yaradılması həmin tələblərdən biridir. Avropaya inteqrasiya prosesində regionlaşmanın həyata keçirilməsinin tövsiyə olunması Avropa İttifaqının bütün ölkələrində tətbiq olunan NUTS (*Nomenclature des Unities Territotiaux Statistiques, “Statistik ərazi vahidlərinin nomenklaturası”*) sisteminin mövcud olması ilə əlaqədardır. NUTS sisteminin vahidləri əsasən statistik məqsədlərlə istifadə olunur: Aİ-yə üzv ölkələrdə bu vahidlərin sərhədlərinin inzibati sərhədlərlə üst-üstə düşməsinə baxmayaraq onlar inzibati bölgünü əks etdirmirlər.[15]

[15] Децентрализация: эксперименты и реформы. Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европы. Том 1. OSI/LGI, 2000

Azərbaycanın Avropa İttifaqına üzvlüyü yaxın prspektiv üçün gözlənilməsə də gələcəkdə bunun reallaşacağı istisna olunmur. Hazırda interasiya proseslərinin sürətlənməsi (Yaxın Qonşuluq Siyasəti, Şərq Tərəfdaşlığı və s. Proqramlarda Azərbycanın iştirakı) bunu deməyə əsas verir. Belə olacağı təqdirdə Avropa İttifaqına üzvlük üçün irəli sürülən tələblərin yerinə yetirilməsinə hazır olma mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu baxımda regional idarəetməyə keçid və regionlarda yerli özünüidarənin yaradılması imkanlarının müzakirəsinə indidən başlamaq faydalı ola bilər. Bu alternativdə təklif olunan siyasətin də əsasında region səviyyəsidə yerli özünüidarənin təşkili durur.

Təklif olunan bu alternativə görə:

- 2-ci alernativdə olduğu kimi ölkənin inzibati ərazi bölgüsündə islahatlar aparılır. Hazırda mövcud olan 10 iqtisadi rayon inzibati-ərazi bölgüsünün region həlqəsi hesab olunur;
- Regionlarda dövlət adinistarsiyasına rəhbərliyi mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunan vəzifəli şəxs həyata keçirir;
- İnzibati-ərazi bölgüsünün rayon vahidi ləğv olunr və yerli özünüidarənin yuxarı səviyyəsi kimi region özünüidarə orqanları təsis olunur;
- Bələdiyyələr 1-ci alternativdə təklif olunduğu kimi yerli özünüidarənin aşağı səviyyəsi kimi fəaliyyət göstərirlər;
- Bələdiyyələr və regionlar arasında arasında funksiyaların aşağıdakı şəkildə bölgüsü aparılır:

Funksiyalar	**Bələdiyyələr**	**Regon özünüidarə orqanları**	**Qeyd** *(Qeydlər izah tələb edən funksiyalara aiddir)*
I. TƏHSİL			
1. Məktəbəqədər	x		Məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, müəssisənin yerləşdiyi binanın saxlanması və təmiri
2. İbtidai	x		İbtidai təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, müəssisənin yerləşdiyi binanın saxlanması və təmiri

3. Orta		x	Ortsa təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, müəssisənin yerləşdiyi binanın saxlanması və təmiri
4. Ali		x	
II. SOSİAL TƏMİNAT			
1. Körpələr evi	x		Körpələr evi müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların yerləşdiyi binaların saxlanması
2. Uşaq bağçası	x		Uşaq bağçası müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların yerləşdiyi binaların saxlanması
3. Qocalar evi		x	Qocalar evi müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların yerləşdiyi binaların saxlanması
4. Yaşlılara və əlillərə fərdi xidmət	x		
5. Sosial mənzil		x	Mənzil ehtiyaclarının öyrənilməsi və həmin ehtiyacların təmin olunması istiqamətində tədbirlər
III. SƏHİYYƏ			
1. İlkin tibbi yardım	x		İlkin səhiyə xidməti müəssisələrinin, o cümlədən mama-feldşer məntəqələrinin və ambulator tibb müəsisələrinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların yerləşdiyi binaların

			saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
2. Xəstəliklərin profilaktikası	x	x	Yolxucu və geniş yayılmış xəstəliklərin qarşısının alınması məqsəilə müvafiq qurumlarla birgə profilaktik tədbirlərin həyata keçirilməsi
3. Xəstəxanalar		x	Xəstəxanaların saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
4. İctimai səhiyyə	x	x	
IV. MƏDƏNİYYƏT, İSTİRAHƏT, İDMAN			
1. Teatlar		x	Teatr binalarının saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
2. Muzeylər		x	Muzeylərin saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
3. Kitabxanalar		x	Kitabxanaların saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri
4.Parklar	x	x	Mövcud parkların fəaliyyətinin təmin olunması, yeni parkların yaradılması
5. İdman və istirahət	x	x	İdman və istirahət obyektlərinin fəaliyyətini təmin olunması, idman yarışlarının təşkili
6. Mədəniyyət evləri	x		Mədəniyyət evlərinin fəaliyyətinin təmin olunması, onların təmiri və əsaslı təmiri
V. KOMMUNAL XİDMƏTLƏR			
1. Su təchizatı	x		Ərazidaxili su mənbələrinin idarə olunmasl, su infrastrukturunun və su qurğularının saz vəziyyətdə

			saxlanılması, təmiri və əsaslı təmiri
2. Kanalizasiya	x		Ərazidəki kanalizasiya sisteminin saxlanması, təmiri və yenidən qurulması
3. Elektrik təchizatı		x	Elektrik xətlərinin təmiri və əsaslı təmiri
4. Qaz		x	Qaz xətlərinin təmiri və əsaslı təmiri
5. Mərkəzi isitmə	x		Mərkəzi isitmə sisteminin fəaliyyətinin təmin olunması
VI. ƏTRAF MÜHİT, İCTİMAİ SANİTARİYA			
1. Zibilin yığılması	x		
2. Zibilin daşınması	x		
3. Küçələrin abadlığı	x		
4. Məzarlıqlar	x		Məzarlıqların saxlanması
5. Ətraf mühitin mühafizəsi	x	x	Yaşıllıqların atırılması və mühafizəsi, ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində maarifləndirmə tədbirlərinin təşkili
VII. NƏQLİYYAT			
1. Yollar	x	x	Yerli əhəmiyyətli yolların yaradılması, saxlanması, təmiri və yenidən qurulması
2. Küçələrin işıqlandırılması	x		
3. İctimai nəqliyyat	x	x	Ərazi daxilində ictimai nəqliyyatın hərəkətinin tənzimlənməsi
VIII. ŞƏHƏRSALMA			
1. Planlaşdırma	x	x	Şəhərsalma prinsipləri və qaydalarını nizama salan

			qanunvericiliyə uyğun olaraq ərazinin planlaşdırılması
2. Yerli iqtisadi inkişaf	x	x	Yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının hazırlanması və həyata keçirilməsi
3. Turizm	x	x	Ərazinin turizm potesialından səmərəli istifadə məqsədilə investisiyların cəlbi məqsədilə zəruri tədbirlərin görülməsi,
IX. ÜMUMİ IDARƏETMƏ			
1. İcazə funksiyaları (lisenziya və s.)		x	Xüusi icazə tələb edən fəaliyyət növlərinə icazə
2. Digər dövlət funksiyaları	x		Seçicilərin qeydiyyatı, əhali və ərazi ilə bağlı statistik uçotun aparılması, vətəndaş vəziyyətinə dair aktların qeydiyyatı və s
4.Yanğından mühafizə xidməti		x	

Bu alternativin bir sıra üstünlükləri var:

- Hakimiyyətin əksmərkəzləşdirilməsi baş verəcək;
- Yerli idarəetmənin səmərəliliyi artacaq və vətəndaşlar daha keyfiyyətli ictimai xidmətlər ala biləcəklər;
- Yerli idarəetmədə parallelik aradan qalxacaq;
- Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasına uyğun olaraq subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi daha real xarakter daşıyacaq;
- İctiamai vəsaitlərdən səmərəli istifadə imkanları genişlənəcək;
- Ərazinin inkişafını daha düzgün planlaşdırmaq imkanları artacaq;
- İnsan resurslarından səmərəli istifadə imkanları genişlənəcək;
- Yerli özünüidarə orqanları real yerli hakimiyyət institutlarına çevriləcəklər;
- Sakinlərin yerli özünüidarənin perspektivinə inamı artacaq və onlar yerli özünüidarəetmədə daha yaxından iştirak etməyə başlayacaqlar.

Təklif lunan alternativin əsas çatışmazlıqları aşağıdakılardır:

- Bu alternativin siyasi mümkünlük ehtimalı (hökumət tərəfindən qəbul olunması) birinci və 2-ci alternativlədən azdır;
- Ənənənin olmaması ilk dövrlər müəyyən problemlər yarada bilər ki, bu da yenidən əvvəlki idarəetmə formasına qayıdışla bağlı müzakirələrə gətirib çıxara bilər;
- Konstitusiya islahatları tələb edir ki, bu islahatların aparılması üçün daha mürəkkəb prosedurlar tələb olunur;
- Alternativ inzibati ərazi bölgüsündə dəyişikliklərə gətirəcəyindən kfiayət qədər vaxt və maliyyə tələb edir ki, bu da alternativin tətbiqinin "səmərəsizliyi"ni əsaslandırmaq üçün arqument kimi istifadə oluna bilər.

ALTERNATİVLƏRİN QİYMƏTLƏNDİRİLMƏSİ

Sənəddə təklif olunan alternativlərin qiymətləndirilməsi və üstün alternativin seçilməsi üçün xüsusi meyarlar işlənib hazırlanıb və həmin meyarlar əsasında qiymətləndirmə aparılıb.

Qiymətləndirmənin metodologiyası. Alternativlərin qiymətləndirilməsi zamanı ancaq idarəetmənin effektivliyinin artırılmasına təsir edən meyarlar seçilib. Çünki çoxpilləli yerli özünüidarə sisteminə keçidin əsas məqsədi yerli idarəetmənin effektivliyini artırmaqdır. Hər üç alternativ meyarlar üzrə bal sistemi əsasında qiymətləndirib. Sonda ballar toplanaraq üstün alternativ müəyyənləşdirilib.

Alternativlərin qiymətləndirilməsi zamani idarəetmənin effektivliyinin və ictimai vəsaitlərdən istifadənin səmərəliliyinin artırılmasını ölçən meyarlara üstünlük verilib. Bu meyarlar aşağıdakılardır:

- idarəetmənin səmərəliliyinin artım səviyyəsi;
- əhaliyə göstərilən ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin səviyyəsi;
- əhalinin qərarların qəbulu prosesinə təsir imkanlarının səviyyəsi;
- yerli büdcə gəlirlərinin artırılmasına təsir imkanlarının səviyyəsi;
- yerli iarəetmədə paralelliyi aradan qaldrma səviyyəsi;
- əhalinin yerli özünüidarə qurumlarına inam səviyyəsi;
- subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi səviyəsi;
- əkmərkəzləşmənin səviyyəsi;
- alternativin tətbiqinin siyasi mümkünlüyü.

Meyarların izahı:

- *İdarəetmənin səmərəliliyinin artım səviyyəsi.* Yerli hakimiyyət orqanları tərəfindən qəbul edilən qəraraların səmərəliliyini və qərarların qəbulu prosesinin çevikliyini göstərir.
- *Əhaliyə göstərilən ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin səviyyəsi.* Əhaliyə göstərilən ictimai xidmətlərin vaxtında və yüksək səviyyədə təmin edilməsini göstərir.
- *Əhalinin qərarların qəbulu prosesinə təsir imkanlarının səviyyəsi.* Əhalinin təşəbbüslərinin qərar qəbulunda nəzərə alınma səviyyəsini və onların qərar qəbulu prosesinə təsir imkanlarını göstərir.

- *Yerli büdcə gəlirlərinin artırılmasına təsir imkanlarının səviyyəsi.* Yerli büdcəyə daxilolmaların həcminin artmasını göstərir.
- *Yerli iarəetmədə paralelliyi aradan qaldrma səviyyəsi.* Yerli icra hakimiyyəti strukturlarının icma maraqlarına cavab verməyən istəklərinin qərar qəbulunda nəzərə alınma səviyyəsini və onların qərar qəbulu prosesinə təsir imkanlarını göstərir.
- *Əhalinin yerli özünüidarə qurumlarına inam səviyyəsi.* Sakinlərin yerli özünüidarə orqanlarına etimadının səviyyəsini göstərir.
- *Subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi səviyəsi.* Dövlət səlahiyyətlərinin əhaliyə ən yaxın hakimiyyət qurumları tərəfindən həyata keçirilmə səviyyəsini göstərir.
- *Əksmərkəzləşmənin səviyyəsi.* İnzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsinin səviyyəsini göstərir.
- *Alternativin tətbiqinin siyasi mümkünlüyü.* Qəarar qəbuletmə səlahiyyətinə malik qurumlar tərəfindən təklif olunan alternativin qəbulu üçün siyasi iradə nümayiş etdirmə imkanını göstərir.

Qiymətləndirmə ballarının izahı.

Alternativlərin nəticəsinin qiymətləndirilməsi zamanı 3 səviyyə (aşağı, orta və yüksək) müəyyənləşdirilib və hər bir səviyyəyə şərti olaraq bal verilib. Aşağı səviyyə - 1, orta - 2, yüksək səviyyə isə 3 bal qiymətləndirilib. Qiymətləndirmə müqayisəli təhlillərə və hipotezaya əsaslanıb. Zəruri statistik məlumatlar əldə etmək mümkün olmadığından variantların həyata keçirilməsi zamanı baş verəcək dəyişikliklərin dəqiq sərhədlərini də müəyyənləşdirmək çətin olub. Bu baxımdan səviyyələrə verilən ballar alternativlərin müqayisəsinə və hipotezaya əsaslanıb.

Alternativlərin meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi 1-5-ci cədvəllərdə əksini tapıb:

Alternativ variantların meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi

Cədvəl 1.

Alternativ 1. Mövcud inzibati-ərazi bölgüsü çərçivəsində ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid

Meyarlar	**Qiymətlər**		
	Aşağı	**Orta**	**Yüksək**
	1	2	3

Idarəetmənin səmərəliliyinin artım səviyyəsi		2	
1.1. Əhaliyə göstərilən ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin səviyyəsi		2	
1.2. Əhalinin qərarların qəbulu prosesinə təsir imkanlarının səviyyəsi		2	
1.3. Yerli büdcə gəlirlərinin artırılmasına təsir imkanlarının səviyyəsi		2	
1.4. Yerli iarəetmədə paralelliyi aradan qaldrma səviyyəsi		2	
1.5. Əhalinin yerli özünüidarə qurumlarına inam səviyyəsi		2	
1.6. Subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi səviyəsi		2	
1.7. Əkmərkəzləşmənin səviyyəsi	1		
1.8. Alternativin tətbiqinin siyasi mümkünlüyü		2	
Yekun bal	**17**		

Cədvəl 2.

Alternativ 2. Regional idarəetmə təsis etməklə ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid

Meyarlar	**Qiymətlər**		
	Aşağı	**Orta**	**Yüksək**
	1	2	3
1.1. Idarəetmənin səmərəliliyinin artım səviyyəsi			3
1.2. Əhaliyə göstərilən ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin səviyyəsi		2	
1.3. Əhalinin qərarların qəbulu prosesinə təsir imkanlarının səviyyəsi			3
1.4. Yerli büdcə gəlirlərinin artırılmasına təsir imkanlarının səviyyəsi			3
1.5. Yerli iarəetmədə paralelliyi aradan qaldrma səviyyəsi		2	

1.6.	Əhalinin yerli özünüidarə qurumlarına inam səviyyəsi		2	
1.7.	Subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi səviyəsi		2	
1.8.	Əkmərkəzləşmənin səviyyəsi		2	
1.9.	Alternativin tətbiqinin siyasi mümkünlüyü		2	
Yekun bal		**21**		

Cədvəl 3.

Alternativ 3. Bələdiyyə və region səviyyələrində ikipilləli yerli özünüidarə sisteminə keçid

Meyarlar	**Qiymətlər**		
	Aşağı	**Orta**	**Yüksək**
	1	2	3
1.1. Idarəetmənin səmərəliliyinin artım səviyyəsi			3
1.2. Əhaliyə göstərilən ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin səviyyəsi			3
1.3. Əhalinin qərarların qəbulu prosesinə təsir imkanlarının səviyyəsi			3
1.4. Yerli büdcə gəlirlərinin artırılmasına təsir imkanlarının səviyyəsi			3
1.5. Yerli iarəetmədə paralelliyi aradan qaldrma səviyyəsi			3
1.6. Əhalinin yerli özünüidarə qurumlarına inam səviyyəsi			3
1.7. Subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi səviyəsi		2	
1.8. Əkmərkəzləşmənin səviyyəsi			3
1.8. Alternativin tətbiqinin siyasi mümkünlüyü	1		
Yekun bal	**24**		

Hə bir alternativ üzrə qiymətləndirmənin nəticələri 4-cü cədvəldə ümumiləşdirilib.

Cədvəl 4.

Meyarlar üzrə qiymətləndirmənin yekunu

Meyarlar	Alternativlər		
	Mövcud inzibati-ərazi bölgüsü çərçivəsində ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid	**Regional idarəetmə təsis etməklə ikipilləli (bələdiyyəvə rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid**	**Bələdiyyə və region səviyyələrində ikipilləli yerli özünüidarə sisteminə keçid**
	1	2	3
1.1. İdarəetmənin səmərəliliyinin artım səviyyəsi	2	3	3
1.2. Əhaliyə göstərilən ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin səviyyəsi	2	2	3
1.3. Əhalinin qərarların qəbulu prosesinə təsir imkanlarının səviyyəsi	2	3	3
1.4. Yerli büdcə gəlirlərinin artırılmasına təsir imkanlarının səviyyəsi	2	3	3
1.5. Yerli iarəetmədə paralelliyi aradan qaldrma səviyyəsi	2	2	3
1.6. Əhalinin bələdiyyə	2	2	3

qurumlarına inam səviyyəsi			
1.7. Subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi səviyəsi	2	2	2
1.8. Əkmərkəzləşmənin səviyyəsi	1	2	3
1.9. Alternativin tətbiqinin siyasi mümkünlüyü	2	2	1
Cəmi	**17**	**21**	**24**

Alternativ variantlar hər bir meyar üzrə ayrı-ayrılıqda qiymətləndirilib və yekunda verilmiş ballar toplanıb. İndi isə alternativlərin çoxməqsədli təhlil əsasında təsirini qiymətləndirək. Bu təhlildə alternativin həyata keçirilmə məqsədləri və həmin məqsədlərə təsir edən amillərin imkanları qiymətləndirilib.

Cədvəl 5.

Alternativ siyasətlərin təsirinin proqnozlaşdırılması

Məqsədlər	**Təsir kateqoriyaları**	**Alternativlər**		
		Mövcud inzibati-ərazi bölgüsü çərçivəsində ikipilləli (bələdiyyə və rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid	**Regional idarəetmə təsis etməklə ikipilləli (bələdiyyəvə rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid**	**Bələdiyyə və region səviyyələrində ikipilləli yerli özünüidarə sisteminə keçid**

1. İdarəetmənin keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması	1.1. Qərarların səmərəliliyi və çevikliyi	Müəyyən artım baş vermir	Artım baş verir	Kifayət qədər artır
	1.2. İctimai xidmətlərin keyfiyyəti	Müəyən artım baş vermir	Kifayət qədər artır	Kifayət qədər artır
	1.3. Yerli özünüidarə orqanlarının digər orqanlardan asılılığının azaldılması	Müəyyən qədər azalır	Kifayət qədər azalır	Kifayət qədər azalır
2. İctimai vəsaitlərdən istifadənin səmərəliliyinin artırılması	2.1. Dövlət büdcəsi vəsaitlərinə qənaətə təsir imkanları	Müəyyən qədər təsir edir	Əhəmiyyətli dərəcədə təsir edir	Əhəmiyyətli dərəcədə təsir edir
	2.2. Yerli vergi və ödənişlərdən daxilolmaların artmasına təsir imkanları	Müəyyən qədər təsir edir	Əhəmiyyəti dərəcədə təsir edir	Əhəmiyyətli dərəcədə təsir edir
	2.3. Hökumət tərəfindən maliyyə yardımlarının artımı	Müəyyən qədər artır	Əhəmiyyətli dərəcədə artır	Əhəmiyyətli dərəcədə artır
3. Subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi	3.1. Yerli özünüidarə qurumlarına əhalinin inamı	Müəyyən qədər artır	Əhəmiyyətli dərəcədə artır	Əhəmiyyətli dərəcədə artır
	3.2. Yerli özünüidarədə ictimai iştirakçılığın səviyyəsinə təsir	Müəyyən qədər artır	Əhəmiyyətli dərəcədə artır	Əhəmiyyətli dərəcədə artır

4. Əksmərkəzləşmənin dərinləşməsi	4.1. İnzibati əksmərkəzləşmə dərinləşir	Müəyyən dəyişiklik baş verir	Müəyyən dəyişiklik baş verir	Əhımiyyətli dəyişiklik baş verir
	4.2. Maliyyə əksmərkəzləşməsi dərinləşir	Müəyyən dəyişiklik baş verir	Müəyyən dəyişiklik baş verir	Əhımiyyətli dəyişiklik baş verir

Alternativlərin çoxməqsədli təhlil əsasında qiymətləndirilməsi göstərir ki, yerli idarəetmənin səmərəliliyinin təmin edilməsi, ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin yüksəldilməsi, insanların yerli özünüidarəyə inamının artırılması üçün çoxpilləli yerli özünüidarə sisteminə keçidin təmin olunması zəruridir.

NƏTİCƏ VƏ TÖVSİYƏLƏR

Bu sənəd çərçivəsində təklif olunan alternativlərin öz üstünlükləri və çatışmazlıqları var. Qiymətləndirmənin nəticələri göstərir ki, bütün alternativlər mövcud vəziyyətlə müqayisdə daha təkmil idarəetmə sistemninin qurulmasıı şərtləndirsə də onların bu gün üçün siyasi mümkünlük dərəcəsi yüksək deyil. Xüsusilə regional idarəetməyə keçidlə yanaşı regionlar səviyyəsində yerli özünüidarə orqanlarının formalaşdırılması yaxın perspktiv üçün real görünmür. Lakin əksmərkəzləşmə proseslərinin dərinləşdirilməsi, subsidiarlıq prinsipinin real tətbiqi, yerli idarəetmənin təmilləşdirilməsi və Avropaya inteqrasiyaın sürətləndirilməsi baxımından gələcəkdə regional idarəetmənin təsis olunması qaçılmaz olacaq. Ona görə də təklif olunan alternatilərdən regional idarəetməyə keçidi təin edən variantlardan birinə üstünlük verilməsi daha məqsədəuyğundur. Siyasi mümkünlük baxımından təklif olunan siyasi alternativlər içərisində ikinci variantın tətbiqi üçüncüyə nisbətən daha real görünür.

Təklif olunan alternativin həyata keçirilməsi ciddi konstitusiya dəyişikliyi tələb edir. Bu baxımdan bir sıra ekspertlər regional idarəetməyə keçidi real hesab etmirlər. Lakin biz hesab edirik ki, belə əhəmiyyətli məsələ üçün (hesab edirik ki, konstitusiya dəyişikliyi təkcə bu məsələni deyil, eyni zamanda islahatların tələb edəcəyi digər dəyişiklikləri də əhatə etməlidir) konstitusiya dəyişikliyi nəinki mümkün, hətta zəruridir.

Regional idarəetmə təsis etməklə ikipilləli (bələdiyyəvə rayon səviyyələrində) yerli özünüidarə sisteminə keçid alternativinin tətbiqi üçün aşağıdakıların həyata keçirilməsi tövsiyə olunur:

1. Azərbaycanın inzibati-ərazi bölgüsündə dəyişiklikləri nəzərdə tutan qanunvericilik islahatları həyata kçirilir. Mövcud iqtisadi rayonlaşma əsasında ölkə ərazisi 11 (10+1 regiona - mövcud iqtisadi rayonlar + Bakı şəhəri) bölünür.

2. Yerli icra hakimiyyətləri institutu ləğv olunur və mərkəzi hökumətin təmsilçiliyi yalnız regionlar üzrə təşkil olunur. Regionlarda dövlət adinistarsiyasına rəhbərliyi mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunan vəzifəli şəxslər həyata keçirirlər.

3. Yerli icra nümayəndəlikləri ləğv olunur və onların səlahiyyətləri inzibati ərazi dairələri üzrə təşkil olunmuş bələdiyyələrə verilir.

4. İkipilləli yerli özünüidarə sisteminə keçidi təmin edən qanunvericilik islahatları aparılır. Bələdiyyələr yerli özünüidarənin aşağı, rayonlar isə yuxarı həlqəsi hesab olunur. Yerli özünüidarə orqanları (bələdiyyə və rayon) arasında funksiya və səlahiyyətlərin konkret bölgüsü aparılır.

5. Yerli özünüidarənin pillələri arasında ierarxik asılılıq olmur. Yuxarı özünüidarə pilləsi üfüqi büdcə tarazlaşdırılması vasitəsi ilə qanunvericilikdə nəzrdə tutulmuş mexanizmlər çərçivəsində bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini həyata keçirməsinə dstək verir.

6. Bakı və Gəncə şəhərinə yerli özünüidarə hüququ verilir. Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyənin yaradılmasına hüquqi maneələr aradan qaldırılır, Bakı şəhərinin statusu ilə bağlı kompleks münasibətləri tənzim edən "Bakı şəhərinin statusu haqqında" xüsusi qanun qəbul edilir.

ƏLAVƏLƏR

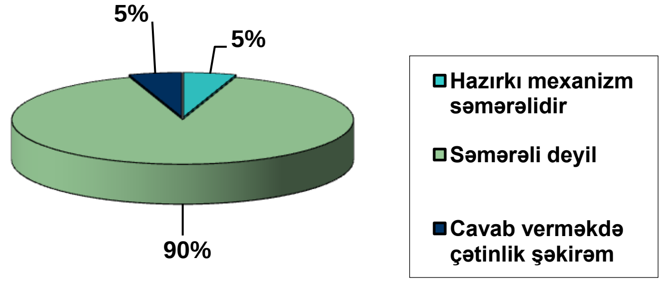
Əlavə 1. Yerli idarəetmənin həyata keçirilməsində bələdiyyələrlə paralel yerli icra nümayəndəlikləri institutunun da iştirakının səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi məqsədilə bələdiyyə üzvləri arasında keçirilmiş sorğunun ümumi nəticələri

Sorğu Cənub (Masallı, Lənkəran), Şimal (Xaçmaz, Quba), Şimal-Qərb (İsmayıllı, Qax) və Aran (Bərdə, Tərtər) regionlarında yerləşən 24 bələdiyyədə aparılıb. Sorğuda hər bələdiyyədən 2 bələdiyyə təmsilçisi (ümumilikdə 48 nəfər) iştirak edib. Sorğu iştirakçılarından 4 əsas məsələyə münasibət öyrənilib:

1. Hazırkı mexanizmin səmərəliliyi
2. Yerli icra nümayəndəliklərinin mövcudluğunun bələdiyyələrin fəaliyyətinə təsiri

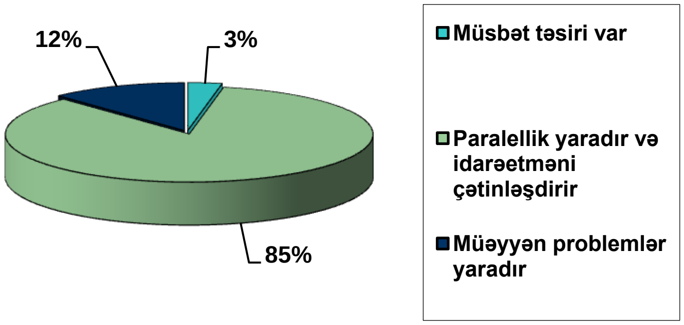
3. Bələdiyyələrin yerli icra nümayəndəliklərinin səlahiyyətlərini həyata keçirə bilmə imkanı
4. Yerli icra nümayəndəliklərinin ləğvi və onların səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi

1. Hazırkı mexanizmin səmərəliliyi



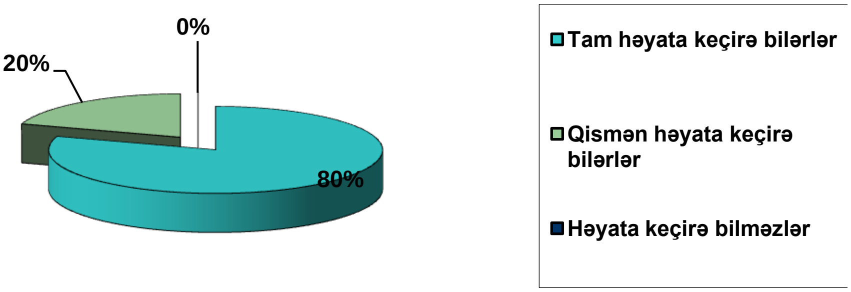
Bələdiyyə orqanlarının təmsilçilərinin 90%-i hazırkı mexanizmi səmərəli hesab etmir. Yalnız 5% bələdiyyə təmsilçisi mövcud mexanizmi səmərəli hesab edir, bələdiyyə təmsilçilərinin 5%, isə cavab verməkdə çətinlik çəkib.

2. Yerli icra nümayəndəliklərinin mövcudluğunun bələdiyyələrin fəaliyyətinə təsiri

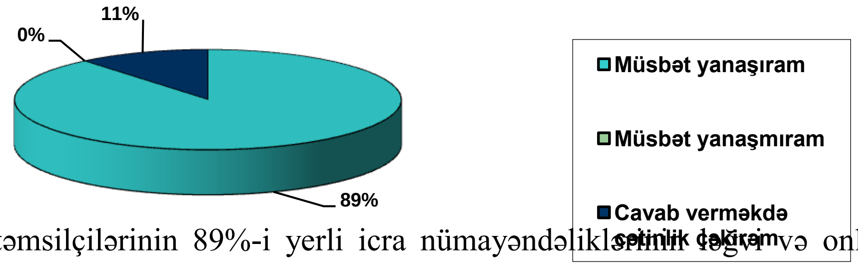


Bələdiyyə orqanlarının təmsilçilərinin 85%-i yerli icra nümayəndəliklərinin mövcudluğunun paralellik yaratdığını və idarəetməni çətinləşdirdiyini, 12%-i müəyyən problemlər yaratdığını, 3%-i isə müsbət təsiri olduğunu düşünür

3. Bələdiyyələrin yerli icra nümayəndəliklərinin səlahiyyətlərini həyata keçirə bilmə imkanı



4. Yerli icra nümayəndəliklərinin ləğvi və onların səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi



Bələdiyyə təmsilçilərinin 89%-i yerli icra nümayəndəliklərinin ləğvi və onların səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsinə müsbət yanaşır, 11%-i isə cavab verməkdə çətinlik çəkir, müsbət yanaşmayan isə yoxdur.

Əlavə 2. Avropa Şurasinin Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında" 126 saylı Tövsiyəsindən (2003) Çıxarış

8.2.8 Regional məsələlər:

a. Azərbaycanın Konstitusiyasında ölkədə regionların yaradılması imkanları barədə hər hansı bir müddəa olmasa da, Naxçıvan Muxtar Respublikasına həsr olunmuş ayrıca bölmə vardır. Naxçıvanda parlament (Ali Məclis) və respublika hökumətinin mövcudluğuna baxmayaraq, belə bir təəssürat yaranır ki, bu respublika hələ də mərkəzi hakimiyyət orqanlarından güclü şəkildə asılıdır. Respublika büdcəsinin mərkəzi dövlət orqanlarından əhəmiyyətli şəkildə asılı olduğu da görünməkdədir;

b. Azərbaycanda regional demokratiya sahəsində vəziyyətin (potensialın) qiymətləndirilməsi bir sıra digər amillərə də əsaslanır:

i. inzibati qaydada ölkənin öz geniş səlahiyyət və imtiyazlarından imtina etmək niyyətində olmayan rəhbərlər tərəfindən idarə olunan rayonlara (86) bölünmüş olması;

ii. yuxarıda qeyd olunduğu kimi, geniş ərazi və əhalini əhatə etməsinə baxmayaraq, heç bir özünüidarə formalarına malik olmayan Bakı şəhər-regionunun institusional vəziyyəti;

iii. bələdiyyələr arasında əməkdaşlığın gücləndirilməsi və mərkəzi hakimiyyət orqanları ilə münasibətdə onların maraqlarını təmsil edə biləcək assosiassiyanın yaradılması yolundakı çətinliklər;

iv. Dağlıq Qarabağla bağlı münaqişənin davam etməsi;

c. belə bir vəziyyət Azərbaycan hakimiyyətinin ölkənin birliyinə zərbə vura biləcək regionlaşma yolunu seçməyə sövq edə bilməz;

d. Bütün bunlarla yanaşı, Konqres Azərbaycan hakimiyyət orqanlarına yuxarıda, b. bəndində göstərilən bütün məsələlərin həlli üçün əlindən gələni etməyi və beləliklə də Azərbaycanda regionların yaradılması imkanlarının müzakirəsinə başlamağı tövsiyə edir;...

SON QEYDLƏR

- Bu siyasət sənədində ikipilləli yerli özünüidarə sisteminə keçidin mümkün istiqamətləri öz əksini tapıb. Şübhəsiz ki, Azərbaycanda yerli özünüidarənin problemləri təkcə birpilləli yerli özünüidarə sisteminin mövcudluğunda deyil. Yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyət, maliyyə və kadr sahəsində də ciddi problemləri mövcuddur. Bu sənəddə həmin məsələlərə geniş toxunulmur. Çünki sənəddə əsas məqsəd yerli idarəetmə sistemninin təkmilləşdirilməsi yolları ilə bağlı konseptual yanaşmanı ortaya qoymaqdır. Sənəddə öz əksini tapmış tövsiyələrin hər birinin reallaşdırılması konkret mexanizmlərin işlənib hazırlanmasını tələb edir. Əgər hökumət təklif olunan alternativlərdən hər hansı birinin tətbiqi ilə bağlı siyasi qərar qəbul edərsə, biz konkret mexanizmlərin hazırlanması prosesində də töhfə verməyə hazırıq.

- Sənədin hazırlanması zamanı mümkün alternativ siyasət istiqamətləri müxtəlif ekspertlərlə (Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin eksperti Aydın Aslanov, İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım Mərkəzinin təmsilçiləri Rövşən Ağayev, Samir Əliyev və s.) müzakirə olunub. Bu sənəddə təklif olunan alternativlər müzakirələrin nəticələrinin ümumiləşdirilməsinə əsaslanıb.

Mənbələr:

1. Azərbaycan Respublikasinin Konstitusiyası
2. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu
3. "Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyası
4. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü il 21 may tarixli "Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair" 126 saylı Tövsiyəsi
5. Regions with legislative powers: towards multi-level governance. Recommendation 278 (2009). Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe
6. Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müəyyən olunması mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi. İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi. Bakı, 2009
7. Децентрализация: эксперименты и реформы. Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. Том 1. Будапешт, 2000.
8. Bələdiyyə qanunvericiliyinin mövcud vəziyyəti və inkişaf istiqamətləri. Bakı, 2004.
9. "Yerli özünüidarə: Avropa təcrübəsi". Bakı, Çaşoğlu, 2003.
10. Рахработка новых правил игры в старых условиях. OSİ/LGİ, 2001.
11. Teoman Ünüsan. Avropada yerli idarəetmələr və Azərbaycan. Bakı, 2001.
12. Local Authorities in Turkey. Ankara. 1999.
13. İnzibati-ərazi dairələri üzrə idarəetmənin təkmilləşdirilməsi istiqamətləri. "Bələdiyyələrin inkişafı naminə" QHT Alyansı. Bakı, 2010
14. V.Y.Çirkin. Xarici ölkələrin konstitusiya hüququ. "Digesta". Bakı, 2007.