

Səbuhi Yusifov, Vüqar İsmayılov,
Azər Hüseyn

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ

HÜQUQİ VƏ MALİYYƏ ƏSASLARI

*Azərbaycan Texnologiya Universitetinin Elmi Şurasının
18.05.2016-cı il tarixli,09 sayılı iclasında " Yerli
özünüidarəetmə,hüquqi və maliyyə əsasları "adlı dərş vəsaiti
kimi təsdiq edilmişdir.*

Bakı-2016

REDAKTOR:

Xatirə Hüseynova

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası, Dövlət İdarəetməsi və Menecment kafedrasının müdiri, i.e.d., dosent

RƏYÇİLƏR:

Məmmədov Fizuli

Azərbaycan Texnologiya Universitetinin "İnzibati idarəetmə" kafedrasının müdiri, i.e.d., professor

Əmrahov Vahid

Azərbaycan Dövlət Aqrar Universiteti "Menecment və Aqrar Marketing" kafedrasının dosenti, i.f.d.

S.Yusifov, V.İsmayılov, A.Hüseyn Yerli özünüidarəetmə, hüquqi və maliyyə əsasları Bakı 2016 ,“Ləman nəşriyyat poliqrafiya”MMC, 205 s.

Kitab Azərbaycan Texnologiya Universitetinin "Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi" ixtisasının proqramı əsasında hazırlanmışdır.Yerli özünüidarəetmə sahəsində çalışanlar," Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi " ixtisasında təhsil alanlar və bu ixtisası tədris edənlər üçün hazırlanmışdır.

Y¹²⁰¹⁰⁰⁰⁰⁰⁰⁰⁰⁻²⁶₂₀₁₆ “Ləman nəşriyyat poliqrafiya”MMC,2016

MÜNDƏRİCAT

| | |
|--|-----------|
| I FƏSİL: YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN NƏZƏRİ VƏ HÜQUQİ ƏSASLARI | 10 |
| A.Yerli özünüidarəetmənin nəzəri əsasları | 10 |
| 1. Yeri özünüidarəetməyə nəzəri baxışlar | 12 |
| 1.1. Azad icma nəzəriyyəsi..... | 14 |
| 1.2. İctimai təsərrüfat nəzəriyyəsi..... | 15 |
| 1.3. Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsi | 17 |
| 1.4. Dualizm nəzəriyyəsi | 20 |
| 1.5. Sosial xidmət nəzəriyyəsi | 21 |
| B.Yerli Özünüidarəetmə Sistemləri | 25 |
| 1. Fransız sistemi (Kontinental model)..... | 25 |
| 2. Anglo-sakson sistemi..... | 33 |
| 3. Yerli özünüidarəetmənin iberiya sistemi..... | 39 |
| 4. Yerli özünüidarəetmənin sovet sistemi..... | 41 |
| II FƏSİL: YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN MALİYYƏ ƏSASLARI | 43 |
| A. Əksmərkəzləşmənin əhəmiyyəti | 43 |
| B. Yerli büdcə, gəlir və xərclərinin əsası | 44 |
| 1. Xalis ictimai məhsul və xidmətlər | 45 |
| 2. Təbii inhisara (natural monopolies) səbəb olan məhsul və xidmətlər..... | 45 |
| 3. Xarici təsirlər (Externalities) yaradan məhsul və xidmətlər | 46 |
| 4. Qismən ictimai məhsul və xidmətlər | 46 |
| C. Xərc, səlahiyyət və gəlirlər bölgüsü | 50 |
| 1. Yerli səlahiyyət bölgüsü | 53 |
| 2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlirləri | 55 |
| 2.1. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının bilavasitə öz gəlirləri | 55 |
| 2.1.1. Yerli vergilər | 56 |
| 2.1.2. Qeyri vergi mənbələri | 66 |
| Cədvəl 3..... | 68 |
| İctimai xidmətlərin ən münasib maliyyələşdirilmə mənbələri | 68 |
| 2.2. Paylı vergi sistemi | 69 |
| 2.3. Mərkəzi büdcədən ayrılan transferlər | 72 |
| 2.4. Kredit bazarına çıxış..... | 80 |

III FƏSİL: MÜXTƏLİF ÖLKƏLƏRDƏ YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ ORQANLARI VƏ MALİYYƏ ƏSASLARI..... 87

A. Amerika Birləşmiş Ştatlarında yerli özünüidarəetmə orqanları...87

1. Amerika Birləşmiş Ştatlarında yerli özünüidarəetmə orqanlarının ümumi xüsusiyyətləri..... 87
2. Amerika Birləşmiş Ştatlarında yerli özünüidarəetmə orqanları 89
 - 2.1. Vilayət 89
 - 2.2. Bələdiyyə 90
 - 2.2.1. Bələdiyyə sədrli məclis sistemi 91
 - 2.2.2. Şəhər rəhbəri məclis sistemi 92
 - 2.2.3. Şəhər komissiyası sistemi 93
 - 2.3. Qəsəbə 93
 - 2.4. Dairə 94
 - 2.5. Məktəb dairəsi 95
 - 2.6. Xüsusi dairələr 95
 - 2.7. Metropol idarə 96
3. Yerli özünüidarəetmə orqanları arasında vəzifə bölgüsü 97
4. Yerli idarəetmələrin maliyyə strukturu..... 98
 - 4.1. Yerli vergilər 98
 - 4.1.1. Əmlak vergiləri..... 99
 - 4.1.2. Satış vergiləri..... 99
 - 4.1.3. Gəlir vergisi 99
 - 4.2. İanə və yardımlar 100
 - 4.3. Borclanmalar 100

B. Almaniyada yerli özünüidarəetmə orqanları.....100

1. Tarixi baxımından Almaniyada yerli özünüidarəetmə orqanları 100
2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturu 102
 - 2.1. Əyalətlər (Länder) 104
 - 2.2. Bələdiyyələr..... 106
3. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifə və səlahiyyətləri... 108
4. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə mənbələri 111

C. Fransada yerli özünüidarəetmə orqanları115

1. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturu 115
 - 1.1. Bələdiyyə (Komün) 116
 - 1.1.1. Bələdiyyə məclisi (le conseil municipal)..... 117
 - 1.1.2. Bələdiyyə sədri 119

| | |
|--|------------|
| 1.2. Şəhər Bələdiyyələri..... | 120 |
| 1.3. Əyalət idarəetməsi | 121 |
| 1.3.1. Əyalət ümumi məclisi..... | 121 |
| 1.3.2. Ümumi məclis sədri..... | 122 |
| 1.4. Region idarəetmələri..... | 123 |
| 1.4.1. Region məclisi | 124 |
| 1.4.2. Region məclis sədri | 125 |
| 2. Yerli özünüidarətmə orqanları arasında vəzifə bölgüsü | 125 |
| 2.1. Bələdiyyələrin vəzifələri..... | 125 |
| 2.2. Əyalət İdarəetmələrinin Vəzifələri | 127 |
| 2.3. Region idarəetmələrinin vəzifələri | 128 |
| 3. Yerli idarəetmələrin maliyyə strukturu..... | 129 |
| 3.1. Yerli idarəetmələrin gəlirləri | 130 |
| 3.2. Yerli idarəetmələrin xərcləri..... | 132 |
| 4. Xüsusi statuslu yerli idarəetmə orqanı: Paris | 133 |
| D. Türkiyədə yerli özünüidarətmə orqanları..... | 136 |
| 1. Rayon xüsusi idarələri | 136 |
| 1.1. Rayon xüsusi idarələrin orqanları..... | 140 |
| 1.1.2. Rayon ümumi məclisi..... | 140 |
| 1.1.3. Rayon əncüməni (şurası) | 141 |
| 1.1.4. İcra hakimi..... | 142 |
| 1.2. Rayon xüsusi idarələrinin maliyyə strukturu və nəzarəti. | 143 |
| 2. Bələdiyyələr..... | 144 |
| 2.1. Bələdiyyə orqanları..... | 147 |
| 2.1.1. Bələdiyyə məclisi | 147 |
| 2.1.2. Bələdiyyə əncüməni (şurası) | 149 |
| 2.1.3. Bələdiyyə sədri | 149 |
| 2.2. Bələdiyyənin maliyyə strukturu..... | 151 |
| 3. Böyükşəhər bələdiyyələri | 153 |
| 3.1. Böyükşəhər bələdiyyəsinin orqanları | 156 |
| 3.2. Böyükşəhər bələdiyyələrinin maliyyə strukturu | 158 |
| 4. Kəndlər | 160 |
| 4.1. Kəndin idarəetmə orqanları | 162 |
| 4.1.1. Kənd dərniyi | 162 |
| 4.1.2. Ağsaqqallar məclisi | 162 |
| 4.1.3. Muxtar | 163 |
| 4.2. Kəndin büdcəsi və gəlirləri..... | 163 |

| | |
|--|------------|
| 4-CÜ MÖVZU: AZƏRBAYCANDA YERLİ | |
| ÖZÜNÜİDARƏETMƏ ORQANLARI VƏ MALİYYƏSİ | 165 |
| A. Azərbaycan Respublikasında İcra Hakimiyyətinin Quruluşu | 165 |
| B. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin əsasları | 168 |
| C. Bələdiyyələrin maliyyə əsasları | 173 |
| 1. Yerli büdcənin gəlirləri..... | 175 |
| 1.1. Fiziki şəxslərin əmlak vergisi | 177 |
| 1.2. Fiziki şəxslərin torpaq vergisi..... | 180 |
| 1.3. Yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarından mədən vergisi | 184 |
| 1.4. Bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların | |
| mənfəət vergisi | 187 |
| 1.5. Büdcə transferləri | 190 |
| 2. Yerli büdcələrin xərcləri..... | 191 |
| 3. Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə problemləri və həlli | |
| yolları..... | 192 |
| İSTİFADƏ EDİLMİŞ ƏDƏBİYYAT | 198 |

ÖN SÖZ

Demokratikləşdirilmə, effektiv dövlət idarəçiliyinin formalaşdırılması və sosial-iqtisadi tərəqqinin təminatı hər bir inkişaf etməkdə olan ölkə üçün prioritet məsələlərdir. İnkişaf etmiş, demokratik hüquqi prinsipləri mənimsəmiş ölkələrin təcürübəsi göstərir ki, ölkəni demokratiya və iqtisadi tərəqqiyə aparan yol azad bazar münasibətlərinin bərqərar edilməsindən və iqtisadiyyatın liberallaşmasından keçir. Siyasi-iqtisadi sistemin liberallaşması isə, hər şeydən əvvəl ölkədə əksmərkəzləşdirmənin dərinləşdirilməsini, həmçinin müstəqil inzibati və iqtisadi baxımdan güclü yerli özünüidarəetmə institutlarının – bələdiyyələrin formalaşdırılmasını tələb edir. Son illər Azərbaycanda sosial, siyasi və iqtisadi sahədə olduğu kimi idarəetmə sistemində də uğurlu islahatlar aparılmış və yerli özünüidarəetmə qurumları olan bələdiyyələr yaradılmışdır.

Demokratik dövlətin, mülki vətəndaş cəmiyyətinin ən mühüm elementlərindən sayılan yerli özünüidarəetmənin yaradılması ölkədə demokratiyanın bərqərar olması yolunda atılan mühüm addımlardan biridir. Dünya ölkələrinin təcrübəsinə əsasən bu qurumlar ölkələrin ictimai-siyasi, sosial-iqtisadi həyatında çox mühüm yer tutur. Bələdiyyələr regionun, ərazinin təbii və sosial-iqtisadi potensialından, əmək ehtiyatlarından, yerüstü və yeraltı sərvətlərindən, su və torpaq ehtiyatlarından və digər imkanlarından səmərəli istifadə etməklə müvafiq ərazinin inkişafını və əhalinin rifahını yüksəltmə imkanına malikdirlər. Bələdiyyələr eyni zamanda yerli əhalinin idarəetmədə iştirakını təmin etməklə onlarda demokratiya şüurunun aşılmasına da təkan verir.

Respublikamıza fəal regional siyasətin formalaşması və inkişafında, yoxsulluğun azaldılması və iqtisadi inkişafın təmin edilməsində, vətəndaşların hüquqlarının mühafizəsi və təminatında, işsizliyin azaldılması, həyat səviyyəsinin yüksəlməsi və sosial problemlərin həllində rayon və şəhər bələdiyyələri mühüm rol oynayır. Son zamanlar ölkədə aparılan sosial-iqtisadi islahatlar çərçivəsində həyata keçirilən "Regionların sosial-

iqtisadi inkişafının dövlət proqramı" da iqtisadiyyatın get-gedə əksmərkəzləşdiyindən və inkişafın yerli səviyyəyə yönəldiyindən xəbər verir. Bu baxımdan bələdiyyələrin mövcud olduğu ərazinin iqtisadi potensialının formalaşması üçün onların bəhs olunan dövlət proqramının yerinə yetirilməsində iştirakı zərurəti yaranır. Xüsusilə sahibkarlığın inkişafına yönəlmiş dövlət proqramları çərçivəsində bələdiyyələr öz ərazilərində həm kiçik sahibkarlıq üçün müsbət şərait yaratmaqla, həm də öz təsərrüfat subyektlərini yaradaraq şəxsən sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul olaraq region iqtisadiyyatının dinamik inkişafına təkan verə bilirlər. Bələdiyyələrin səmərəli fəaliyyəti ölkədə baş verən demografik proseslərə də öz təsirini göstərir. Belə ki, səmərəli fəaliyyət göstərən bələdiyyələr ərazidə yaşayan əhali üçün məşğuliyət sahələri, iş imkanları təmin etməklə onların iri şəhərlərə meylinin qarşısını da almış olurlar. Bundan əlavə səlahiyyətləri daxilində həyata keçirdikləri yenidənqurma, abadlaşdırma işləri nəticəsində şəhərlərin imicinə də müsbət təsir göstərirlər.

Yerli özünüidarəetmə sahəsi ölkəmiz üçün qismən yeni olduğu üçün bu sahədə mühüm işlərdən biri də maarifləndirmə işinin aparılmasıdır. Yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti, nəzəri hüquqi əsasları, növləri, maliyyə əsasları, dünya təcrübəsi kimi mövzuların işıqlandırılması və bu sahədə nəşrlərin hazırlanması mühüm əhəmiyyət daşıyır. Bu nəşr də məhz bu istiqamətdə hazırlanmış əsərdir.

Kitabda yerli özünüidarəetmənin nəzəri və hüquqi əsasları, yerli özünüidarəetmə sistemləri, yerli özünüidarəetmənin funksiya, vəzifə və səlahiyyətləri, maliyyə əsasları, yerli büdcə gəlir və xərclərinin əsasları, müxtəlif ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanları və maliyyə əsasları və nəhayət, ölkəmizdə yerli özünüidarəetmənin əsasları işıqlandırılmışdır.

Kitab dövlət və bələdiyyə idarəçiliyi sahəsində tədris aparan təhsil müəssisələri, sahə üzrə təhsil alan tələbələr, sahə üzrə tədqiqat aparan tədqiqatçılar və ümumiyyətlə, yerli özünüidarəetmə sahəsi ilə maraqlanan oxucu kütləsi üçün nəzərdə tutulmuşdur.

I FƏSİL: YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN NƏZƏRİ VƏ HÜQUQİ ƏSASLARI

A. Yerli özünüidarəetmənin nəzəri əsasları

Yerli idarəetmə qurumları vətəndaşa ən yaxın qurumlar hesab olunur. İnsan ehtiyaclarının çox və müxtəlif olması, bu ehtiyacları ödəməklə məsul olan yerli idarəetmə orqanlarının həyata keçirdiyi xidmətlərin də müxtəlifliyinə və mürəkkəbliyinə səbəb olmuşdur. Digər tərəfdən ölkələrin sosial-iqtisadi problemləri də, yerli idarəetmələrin işləyişinə təsirsiz ötürmüşür. İşsizlik, dayanıqsız şəhərləşmə, qaçqın və köçkünlər, yaşlı və yoxsulların sayındakı artım, ətraf mühitin çirkliliyi, məskunlaşma problemləri kimi həlli vacib olan mövzularda yerli əhali bu idarəetmə qurumlarından daima yetərli və keyfiyyətli xidmət gözləyirlər. Odur ki, hazırda yerli idarəetmələrin funksiyalarını yerinə yetirə biləcək səviyyəyə yüksəlmələri baxımından bu orqanların gücləndirilməsi və demokratikləşdirilməsi bütün dünyada aktual mövzuya çevrilmişdir.

Yerli idarəetmə 21-ci əsrdə demokratiyanı təcəssüm etdirən ən mühüm qurumlar hesab olunurlar. Yerli idarəetmələrin demokratik dəyərlərə əsaslanması, onların səmərəli xidmət göstərən idarəetmə qurumlarına çevrilməsini zəruri edən ən mühüm amildir. Demokratik dəyərlərə söykənən yerli idarəetmə yerli səviyyədəki xidmətləri effektiv və səmərəli şəkildə yerinə yetirməklə yanaşı həm də, ölkə səviyyəsində demokratiyanın bərqərar olmasına böyük töhfə verirlər. Məhz bu səbəbdən dünyada və son zamanlar ölkəmizdə bu istiqamətdə ciddi fəaliyyətlər başlamışdır. Fərdin dövlət qarşısında gücsüzlüyü, xüsusilə az inkişaf etmiş ölkələrdə vətəndaşın dövlətdən çəkinməsinə, ona qarşı oğey münasibət bəslənməsinə və depolitizasiyasına səbəb olur. Bu baxımdan yerli səviyyədə həyata keçirilən və əhalinin yaxından iştirakını təmin edən idarəetmə bu problemlərin həllini sürətləndirir.

Yerli əhalidə demokratiya şüurunun aşılması və onların idarəetmədə aktiv iştirakını təmin etməsi baxımından yerli ida-

rəetmələrə böyük vəzifə düşür. Vatəndaşlarda demokratik mədəniyyət yerli idarəetmə səviyyəsində daha çox inkişaf edir. Məhz bu baxımdan yerli idarəetmələr bəzi hallarda demokratiya məktəbi də adlandırılır. Yerli demokratiyanın inkişafında ən mühüm ölçü, yerli xalqın yerli əhəmiyyətli qərarların alınmasında iştirakının dərəcəsidir. Bu iştirakın səviyyəsi nə qədər yüksək olarsa yerli demokratiyanın inkişafı da o qədər sürətli olar. Yerli idarəetmə əksər hallarda yerli özünüidarə kimi də ifadə olunur. Lakin hər ikisi hakimiyyətin əksmərkəzləşməsi prinsipinə əsaslansa da yerli idarəetmə dedikdə daha çox mərkəzi hakimiyyətin ölkənin müxtəlif ərazilərində səlahiyyət genişliyi prinsipi əsasında fəaliyyət göstərən və mərkəzi hakimiyyətin yerli nümayəndəsi olan qurumlar başa düşülür. Yerli özünüidarəetmə isə xalqın, ona aid olan hakimiyyətin həyata keçirilməsinin formalarından biridir. Yerli özünüidarəetmə idarəçiliyin yenilənmiş formasıdır və özündə, özünüidarə hüququna malik olan ərazi əhalisini təmsil edən yerli orqanların müstəqilliyini və muxtariyyətini ehtiva edir.

Yerli özünüidarəetmə qurumları bu və ya digər formada cəmiyyətin inkişafının müxtəlif mərhələlərində mövcud olmuşdur. Bununla bərabər onun müstəqil hüquqi instituta və hakimiyyət orqanları sisteminə çevrilməsi iri Avropa şəhərlərində yerli özünüidarə orqanlarının formalaşdığı orta əsrlərə təsadüf edir. Lakin o dövrün qurumlarının müasir yerli özünüidarə qurumları ilə eyniləşdirmək düzgün olmazdı. Onlar daha çox bugünkü bələdiyyələrin özülləri və çox sadə formaları idi.

Mərkəzi hakimiyyətdən asılı olmayan və təbii hüquqa, insan azadlığı prinsipinə əsaslanan yerli özünüidarə orqanlarının yaranması mərkəzləşdirilmiş dövlətlərin yaradılması dövründə monarxin hakimiyyətinin gücləndirilməsinə şəhər əhalisinin - tacirlərin, sənətkarların, şəhər sakinlərinin təbii reaksiyasının nəticəsi idi. Əhalinin müstəqil idarəçilik hüququ qazanması və özünüidarəetmə formalarını yaratması, insanların dövlətdən birbaşa asılılığını azaldır və onların öz problemlərini

daha rahat və asan yolla həll etməsinə imkan verirdi.

Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini aydınlaşdırmaq, dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasında onun yerini və rolunu müəyyən etmək üçün ilk növbədə onun nəzəri-metodoloji əsaslarına nəzər salmaq lazımdır.

1. Yerli özünüidarəetməyə nəzəri baxışlar

Yerli özünüidarəetməyə müasir baxışın əsasını bu idarəetmənin təbiəti və mahiyyəti haqqında XIX əsr alimlərinin əsərlərində irəli sürülən nəzəri fikirlər təşkil edir. Qeyd etmək lazımdır ki, bu fikirlər bir-birindən əsaslı surətdə fərqlənirdi. Bəzi mütəfəkkirlər yerli özünüidarəetməni dövlətdən asılı olan, əhaliyə ümumdövlət standartlarında və mərkəzi hökumətin ümumi siyasi kursuna uyğun xidmət göstərən dövlət mexanizminin əksmərkəzləşmiş forması hesab edirlər. Digər alimlər isə yerli özünüidarəetmə haqqında icma anlayışına sadıq qalaraq yerli hakimiyyət orqanlarının özünəməxsus müstəqilliyini müdafiə edirlər. Bu müstəqillik öz təsdiqini bu orqanların bilavasitə xalq və ya onun iştirakı ilə formalaşmasında, onların sərbəstliyində tapır. Sərbəstliyi xarakterizə edən amil isə yerli özünüidarəetmə orqanlarının şəxsi maliyyə (yerli büdcə və büdcədənənar fondlar), maddi (bələdiyyə mülkiyyəti) və bəşəri (bələdiyyə qulluqçuları) resurslara və hüquqi səlahiyyətlərə (hüquqi şəxs qismində müqavilələr bağlamaq və iddia qaldırmaq) malik olmasıdır.

Yerli özünüidarəetmənin tarixi kökləri, demək olar ki, bütün dünya xalqlarında mövcud olan ümumi maraqları əhatə edən məsələlərin həlli istiqamətindəki adət-ənənələrlə bağlıdır. Bu gün dünyanın inkişaf etmiş ölkələrində mövcud olan yerli özünüidarəetmə sistemləri öz varlığını əsasən XIX əsrin bələdiyyə islahatlarına borcludur. Bu qurumların təşəkkülü feodal cəmiyyətdən sənayeləşmiş cəmiyyətə keçid prosesləri ilə sıx əlaqəli idi. Yeni doğulan burjuaziyanın istehkamını hələ orta əsrlərdə yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində mərkəzi haki-

miyyətin müdaxilə və nəzarətindən müəyyən dərəcədə müstəqillik əldə etmiş şəhərlər təşkil edirdi. O dövrün yerli özünüidarəetməsi tacir gildiyaları (səmərəli iş birliyi və təhlükələrdən qorunmaq üçün tacirlərin yaratdıqları birliklər) və sənətkar ittifaqlarının əsasında təşəkkül etmişdi. Bu qurumların rəhbərləri şəhər kommunalarının magistrarı (rəhbəri) olmaqla inzibati, maliyyə və hətta məhkəmə işlərinin həllində söz sahibi olmağa can atırdılar.

Dövlət hakimiyyətinin üstünlüyünün azalması vaxt keçdikcə şəhərlərə təsərrüfat işlərinin idarə olunması sahəsində də müəyyən müstəqillik verdi. Şəhərlər tədricən hüquqi statuslarını möhkəmləndirərək icma mülkiyyəti üzərində sərbəst sərəncam vermə səlahiyyəti əldə edirdilər. Yerli özünüidarəetmə konsepsiyasının yaranmasında iqtisadiyyat və dövlət haqqında liberal düşüncə tərzinin geniş yayılmasına zəmin hazırlayan XVIII əsr Böyük Fransız inqilabının da müstəsna rolu olmuşdur. Liberalizm dövlətin müdafiə funksiyası istisna olmaqla cəmiyyətin bütün sferalarına müdaxiləsini məhdudlaşdırırdı. Bu yanaşma çərçivəsində yerli hakimiyyət orqanlarının dövlətdən qeyri-asılılığı təbii qanunauyğunluq idi. Məhz buna görə də elmi ədəbiyyatda yerli özünüidarəetmə bəzən XIX əsrin liberal-demokratik dövlətinin məhsulu kimi ifadə olunur.

Liberal tendensiyaların cəmiyyətdə geniş yayılması elmi təfəkkürün inkişafına əsaslı surətdə təkan verdi. Məhz bu dövrdə yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü problemləri elm ictimaiyyətinin diqqət mərkəzinə çevrildi. Yerli hakimiyyətin yerli özünüidarə prinsipləri əsasında qurulması fikrini nəzəri cəhətdən ilk dəfə 1790-cı ildə fransız dövlət xadimi Türe Fransa Milli Məclisində Yerli idarəetmənin islahatları haqqında Qanun layihəsində əsaslandırmağa çalışmışdı. Türe, yerli özünüidarəetmənin vəzifələrini təbiətinə görə bilavasitə icmanın özünə aid və ona dövlət tərəfindən verilən dövləti işlər olmaqla ikiye ayırırdı. Daha sonra bu anlayışlar yerli özünüidarəetmə haqqında ayrı-ayrı nəzəriyyələr halında inkişaf etdirildi.

1.1. Azad icma nəzəriyyəsi

Yerli (icma) özünüidarəetmənin nəzəri əsasları dolğun şəkildə XIX əsrin ikinci rübündə işlənməyə başladı. İcma özü-nüidarəçiliyi konsepsiyasını ilkin olaraq əsaslı surətdə işləyənlərdən biri də fransız tarixçi, sosioloq və siyasi xadim Aleksis de Tokvil olmuşdur. Tokvil hakimiyyətin ilkin mənbəyini nümayəndəli dövlət orqanları yox, könüllülük əsasında icmada birləşmiş və öz işlərini sərbəst həll edən fərdlər hesab edirdi.

Onun fikrinə görə mərkəzi hakimiyyət yalnız özünə-məxsus tərzdə təşkilatlanmış instansiyadır. Onun köməyinə yalnız labüd şərtlərdə, icmanın şəxsi təşəbbüsünün yetərsiz olduğu hallarda müraciət etmək olar. Bu və bənzər fikirlər Avropada XIX əsrin ortalarına doğru geniş yayılan azad icma nəzəriyyəsinin əsasını təşkil etdi. Bu nəzəriyyəyə əsasən icma dövlətdən əvvəl yaranmış və dövlət məhz icma idarəçiliyinin inkişafı nəticəsində yaranmışdır. Məhz buna görə dövlət icma idarəçiliyinin azadlığına hörmətlə yanaşmalıdır. İcma idarəçiliyi tərəfdarları hesab edirdilər ki, icmanın öz təbiətinə görə sərbəst olmağa və dövlət hakimiyyətindən müstəqilliyə hüququ var. Belə ki, dövlət icmanı yaratmır, sadəcə olaraq onu tanıyır. Azad icma nəzəriyyəsinin tərəfdarları qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri ilə yanaşı dördüncü hakimiyyəti – yerli (bələdiyyə, icma) hakimiyyəti də tanıyırdılar.

Azad icma nəzəriyyəsi yerli özünüidarəetmənin təşkilinin aşağıdakı prinsiplərinə əsaslanırdı:

- icmanın öz təbiətinə görə dövlət işlərindən fərqlənən özünəməxsus işlərinin idarə olunması;
- icmanın idarə etdiyi işlərin onun öz aidiyyatında olan işlərə və dövlət tərəfindən ona həvalə olunan işlərə bölünməsi;
- yerli özünüidarəetmə orqanlarının, ancaq yerli icma tərəfindən seçilməsi;
- dövlət orqanlarının icmanın səlahiyyətlərinə aid edilən işlərə müdaxilə etmək hüququnun olmaması.

Onlar yalnız icmanın öz səlahiyyətlərindən kənara çıxma-

masına nəzarət edirlər.

Beləliklə, azad icma nəzəriyyəsinin tərəfdarları yerli özünüidarəetməni dövlət idarəçiliyinə, ictimai maraqları isə siyasi maraqlara qarşı qoyurdular. Onlar dövlət və özünüidarəni bir-biri ilə əlaqəsi olmayan yerli və ümumilli maraqlar kimi prinsipə fərqli məzmunlu iki ayrı anlayış kimi qiymətləndirirdilər.

Azad icma nəzəriyyəsi ən bariz təcəsümünü Belçikanın 1831-ci il Konstitusiyasında tapmışdı. Bələ ki, icma idarəçiliyinə dair ayrıca maddəsi olan bu qanun eyni zamanda bələdiyyə hakimiyyətini dördüncü hakimiyyət kimi qəbul etmişdi.

1.2. İctimai təsərrüfat nəzəriyyəsi

Lakin bütün bunlara baxmayaraq azad icma nəzəriyyəsinin ciddi bir nöqsanı var idi. Belə ki, dövlət tərəfindən qurulan, sərbəstlikləri qanunla təmin olunan və təyinatlı dövlət məmurları tərəfindən idarə olunan əyalət, departament, region və s. kimi nəhəng inzibati vahidlər nəzəriyyəsinin müzakirə obyektindən kənar qalmışdı. Çünki nəzəriyyə icma idarəçiliyi səviyyəsində icmanın təbii hüququna və icmanın hüquqlarının toxunulmazlığına əsaslanmaqda nə qədər haqlı olsa da, icmadan kənar dövlət tərəfindən formalaşdırılmış yuxarıda sadalanan daha böyük inzibati ərazi vahidlərində özünüidarəetmənin nəzəri əsaslarını müəyyən edə bilmirdi. Çünki icmadan fərqli olaraq bu ərazi vahidlərinin təbii xarakterinə istinad etmək olmazdı. Digər bir tərəfdən XIX əsr Avropanın Fransa, İngiltərə, Almaniya, İspaniya və s. kimi dövlətlərinin siyasi ərazi təşkilini icmadan fərqli inzibati ərazi vahidləri olmadan təsəvvür etmək mümkün deyildir. Odur ki, XIX əsrin ikinci yarısından etibarən azad icma nəzəriyyəsinin mövqeləri zəifləməyə başladı və onun çatışmazlıqları üzərində ikinci bir nəzəriyyə – yerli özünüidarəetmənin ictimai nəzəriyyəsi və ya ictimai təsərrüfat nəzəriyyəsi yarandı. Bu nəzəriyyənin inkişafı alman mütəfəkkirləri Qirke və Şefnerlə sıx bağlıdır. İcma nəzəriyyəsində olduğu kimi bu nəzəriyyə də dövlət və icmanın qarşı-qarşıya qoyul-

masına əsaslanırdı. Lakin əvvəlki nəzəriyyədən fərqli olaraq bu qarşı-qarşıya qoymanın əsasını ictimai maraqlarla siyasi maraqların qarşı-qarşıya qoyulması, dövlət və cəmiyyətin hər birinin yalnız öz işini idarə etməsi hüququnun olması ideyası təşkil edirdi. XIX əsrin ortalarına doğru bu nəzəriyyənin müddəaları bir sıra Avropa dövlətlərində qanunvericilik tərəfindən əsas götürülmüş və hətta konstitusiyalarda öz əksini tapmışdır. Belə ki, 1830-cu ildə Belçika Milli Təsis Konqresi icma hakimiyyətini qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinə qarşı qoyurdu. Artıq qeyd olunduğu kimi 1831-ci il Belçika Konstitusiyası buradan çıxış etməklə icma hakimiyyətini dördüncü hakimiyyət kimi tanıyırdı.

İctimai nəzəriyyənin tərəfdarları hesab edirlər ki, “yerli özünüidarənin mahiyyəti yerli icmaya öz ictimai maraqlarına uyğun işlərin həvalə edilməsi, dövlət orqanları tərəfindən isə yalnız dövləti işlərin idarə olunması səlahiyyətinin tanınması ilə bağlıdır”. İctimai nəzəriyyə ictimai maraqların siyasi maraqlara qarşı qoyulması ideyasına əsaslanırdı və tələb edirdi ki, cəmiyyət və dövlət yalnız öz xüsusi maraqlarına aid olan işləri idarə etsin. Məhz bununla bağlı olaraq ictimai nəzəriyyənin tərəfdarları mahiyyətcə dövlət işlərindən fərqli olan və bilavasitə yerli özünüidarətmə orqanlarının fəaliyyət sferasına aid olan vəzifə və səlahiyyətlərin siyahısını tərtib etməyə dəfələrlə cəhd etmişdilər. Lakin təcrübədə icmanın məxsusi işləri ilə dövlət tərəfindən onlara həvalə olunan işləri bir-birindən qəti surətdə ayırmaq mümkün deyildi. Məsələn, yol inşaatı, yerli vergilər, ictimai asayişin qorunması, təhsil, səhiyyə və mədəniyyət fəaliyyətlərini icmanın müstəsna işləri hesab etmək və onları dövlət işləri ilə qarşı-qarşıya qoymaq olmaz. Bunlar qismən yerli, qismən də ümumdövlət maraqlarını təmsil edir. Çünki yerli özünüidarətmə orqanları tərəfindən həyata keçirilən funksiya təkcə xüsusi hüquqi deyil, həm də kütləvi hüquqi xarakterlidir.

Digər bir tərəfdən bu nəzəriyyənin tərəfdarları özünüida-

rətmənin ərazi vahidlərini sənaye müəssisələri, korporasiyalar, xeyriyyə fondları və s. kimi istənilən növ xüsusi təsərrüfat birlikləri ilə eyniləşdirir və hesab edirdilər ki, hər bir halda icmanın əsas funksiyasına yerli təsərrüfatın idarə edilməsi məsələsi daxildir. Lakin şəxsin, insanın hər hansı bir təsərrüfat subyekti ilə münasibəti şəxsi xarakter daşıyır və ora daxil olmaq və oradan çıxmaq şəxsən onun özündən asılıdır. Yerli özünüidarəetmə vahidlərinə mənsubiyyət və ərazi vahidinin yerli özünüidarəetmə orqanlarına və onların qəbul etdiyi hüquqi aktların tələblərinə tabeçilik isə qanunla müəyyən olunur və insanın yaşayış yeri ilə bilavasitə bağlıdır.

1.3. Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsi

Bir tərəfdən icmanın dövlətlə qarşı-qarşıya qoyulması, digər bir tərəfdən icmanın təsərrüfat subyekti ilə eyniləşdirilməsi faktı ictimai təsərrüfat nəzəriyyəsinin ən zəif cəhətini təşkil edərək tezliklə onun hökmranlığına son qoydu və bir çox alimləri yerli özünüidarəetməyə başqa mövqelərdən baxmağa sövq etdi. İctimai nəzəriyyəyə istiqamətlənmiş bu və bənzəri tənqidi görüşlərin əsasında yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsi inkişaf etməyə başladı. Bu nəzəriyyənin qurucuları XIX əsr alman alimləri olan L.Şteyn və R.Qneytsdir. İnkilabdan əvvəl Rusiyada da geniş yayılan bu nəzəriyyə bir sıra rus hüquqşünasları tərəfindən də inkişaf etdirilmişdir.

Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsinin yaranması XIX əsrin ikinci yarısı – XX əsrin əvvəllərində dəyişən reallıqlardan qaynaqlanırdı. Urbanizasiya proseslərinin inkişafına paralel olaraq ayrı-ayrı ərazilər təcrid olunmuş halda qala bilmir və daxili imkanlarla özünü idarə edə bilmirdi.

Elmi-texniki nailiyyətlərin tətbiqi, iri şəhər mərkəzlərində sənayenin təmərküzləşməsi, ticarətin yüksək səviyyədə inkişafı, lokal ərazi təşkilatlarını həm ümummilliyə siyasi kursdan, həm də digər cəmiyyətlərdəki vəziyyətdən asılı hala salmışdı. Mərkəzi hakimiyyət idarəetmədə nə qədər az iştirak edərsə bir o qədər

yaxşı olar fikri yerini səlahiyyətləri yalnız tənzimləmə və müdafiə ilə məhdudlaşmayan ümumi rifah dövləti anlayışına tərki edirdi. Dövlət artıq sadəcə olaraq qanun və asayişin qoruyucusu deyil, əhalinin rifahını təmin edən, məqbul həyat standartlarını müəyyənləşdirən, milli gəlirin vətəndaşlar arasında daha ədalətli bölüşdürülməsini təmin edən və onları ehtimal olunan sosial-iqtisadi böhrandan qoruyan bir qurum halına çevrilmişdi. Səciyyəvidir ki, məhz bu dövrdə bir çox ölkə hökuməti ingilis iqtisadçısı Con M.Keynesin fasiləsiz ictimai istehsalın təmini, effektiv tələbin və məşğulluğun qorunması məqsədilə dövlətin iqtisadiyyata müdaxiləsini ifadə edən doktrinasını qəbul edirdilər. Məhz sadalanan bu ideyalar yerli özünüidarəetmə haqqında növbəti nəzəriyyənin – dövlət nəzəriyyəsinin yaranmasına gətirib çıxardı.

Bu nəzəriyyə yerli özünüidarəni dövlət idarəetməsinin yerlərdə təşkili kimi görürdü. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının bütün səlahiyyətlərini dövlət müəyyənləşdirir və bu səlahiyyətlərin mənbəyi dövlət hakimiyyətidir. Lakin yerli özünüidarənin mərkəzi dövlət idarəçiliyindən fərqi onda idi ki, burada idarəetməni dövlət məmurları yox, yerli idarəçilikdə xüsusi maraqları olan yerli əhali tərəfindən seçilmiş nümayəndələr həyata keçirirdi. Bu nəzəriyyənin tərəfdarları kütləvi xarakterli istənilən idarəçilik fəaliyyətini dövlət işi hesab edirdilər. Burada söhbət sadəcə olaraq dövlət idarəçiliyinin mərkəz və yerlər arasında bölgüsündən gedir. Çünki bütün ölkə ərazisində yerləşən icmaların yalnız mərkəzi hakimiyyət tərəfindən idarə olunması mümkün deyil. Odur ki, dövlət hakimiyyət səlahiyyətləri mərkəz və yerlər arasında bölünür. Nəzəriyyəyə əsasən yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən sərbəst şəkildə həll olunan yerli məsələlər dövləti məsələlərlə eynilik kəsb edir və onlardan heç nə ilə fərqlənmir. Dövlət idarəçiliyinin bir sıra məsələlərinin yerli özünüidarənin aidiyyətinə verilməsində isə əsas məqsəd həmin məsələlərin yerli səviyyədə daha səmərəli həll olunmasından ibarətdir. Beləliklə, ciddi tabeçilik əsaslarına söykə-

nən mərkəzləşdirilmiş dövlət idarəçiliyi sistemində təşəbbüs-karlıqdan və sərbəstlikdən məhrum olan dövlət məmurlarının məsuliyyəti və hesabatlılığı da artmış olur. Çünki təyinat əsasında fəaliyyət göstərən məmurların əhali qarşısında hesabatlılığı yoxdur. Məhz buna görə də yerli əhəmiyyətli məsələlərin mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunan məmurlar tərəfindən həlli yerli maraqlara tam cavab verə bilməz. Bu isə yerli əhəmiyyətli dövləti məsələlərin həlli üçün yerli əhali tərəfindən formalaşdırılan seçkili orqanların mövcudluğunu zəruri edir.

Dövlət nəzəriyyəsinin siyasi və hüquqi olmaqla iki mühüm istiqaməti mövcud idi. Hüquqi cərəyanı L.Şteyn, siyasi cərəyanı isə R.Qneyst təmsil edirdi. L.Şteyn özünü idarəedən ərazi kollektivlərini dövlətlə hüquqi münasibətlər qurmaq iqtidarında olan xüsusi hüquq subyektləri hesab edir və beləliklə, özünüidarəetmənin dövlət xarakterli olduğunu sübut etməyə çalışırdı.

Siyasi cərəyanın təmsilçiləri isə yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliklərini onların formalaşması üsulları ilə əlaqələndirirdilər. R.Qneyst də yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlətin maraqlarının müdafiəçisi kimi görür və bu maraqların ərazi maraqlarından öndə olduğunu ifadə edirdi. Onun fikrinə görə yerli özünüidarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxsləri ərazidə yaşayan tanınmış şəxslər arasından seçilməli və ödənişsiz əsaslarla fəaliyyət göstərməlidir. Yerli orqanların vəzifələri hökumət tərəfindən müəyyən olunsada onlar fəxri vəzifələrdir və ictimai əsaslarla həyata keçirilməlidir. Odur ki, R.Qneyst yerli özünüidarəetmə fəaliyyətini həyata keçirən məmurların və seçkili şəxslərin bu vəzifəni ictimai əsaslarla aparmalarının tərəfdarı idi. Onun mövqeyi o qədər də uğur qazanmasada XX əsrə qədər Prussiyada mövcud oldu.

Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsi uzun illər ayrı-ayrı Avropa dövlətlərinin qanunvericiliyinin formalaşmasında əsaslı rol oynamış və hətta hazırda Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının bir çox müddəaları da bu nəzəriyyənin

müddəaları əsasında müəyyən olunmuşdur.

Müasir qərb alimləri bir qayda olaraq yerli özünüidarəetməni dövlət idarəçiliyinin yerlərdə nisbi mərkəzsizləşdirilmiş forması kimi izah edirlər. Məsələn, Danimarkalı alimlərin fikrinə görə bələdiyyələr “dövlət içində dövlət” deyil, ümumi dövlət sisteminə daxil olan və nisbi müstəqilliyə malik olan yerli siyasi vahidlərdir.

Diğər tərəfdən Fin alimləri dövlət tərəfindən yerli özünüidarəyə hüquqların verilməsi ideyasına, başqa sözlə, dövlət nəzəriyyəsinin müddəalarına əsaslanaraq dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı münasibətlərə diqqət çəkir və "bələdiyyə özünüidarəetməsinin dövlət sistemi daxilindəki yerinin hüquq nəzəriyyəsində hələ də müəyyən olunmadığı" fikrini irəli sürürlər. Kommunalara özünüidarə hüquqlarının dövlət tərəfindən qanunlarla verildiyini və kommunanın öz ərazisini müstəqil idarə etmək hüququna malik olduğunu söyləyən alimlər olduğu kimi, kommuna və dövlətin bərabər hüquqluğu və onların fəaliyyətinin bir-birindən asılı olduğu tezisindən çıxış edən alimlər də mövcuddur.

1.4. Dualizm nəzəriyyəsi

Yerli özünüidarə haqqında formalaşan nəzəriyyələrdən bir də dualizm nəzəriyyəsidir. Bu nəzəriyyəyə yerli özünüidarə orqanlarının idarəçilik funksiyalarını həyata keçirərkən bir çox hallarda yerli maraqlardan kənara çıxaraq eyni zamanda dövlət funksiyasına aid işlərlə də məşğul olması fikrinə əsaslanırdı. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının bir tərəfdən yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə bağlı məşğul olur, digər tərəfdən də dövlət tərəfindən müəyyən dövlət əhəmiyyətli məsələlərin (məsələn, vətəndaş vəziyyəti aktlarının qeydiyyatı, müəyyən sahələr üzrə lisenziyalaşdırma, müvafiq hüquqi aktların təsdiqi və s.) həlli ilə məşğul olur. Məhz bu ikili funksiyanın mövcudluğu yerli özünüidarənin dualizm nəzəriyyəsinin formalaşmasına gətirib çıxarmışdır.

1.5. Sosial xidmət nəzəriyyəsi

XX əsrdə formalaşan və Qərbi Avropa dövlətlərinin yerli özünüidarə haqqında qanunvericiliyinin formalaşmasına bilavasitə təsir göstərən nəzəriyyələrdən birini də sosial xidmət nəzəriyyəsi təşkil edir. Bu nəzəriyyəyə görə bələdiyyələrin qarşısında duran ən mühüm vəzifələrdən birini bələdiyyə ərazisində yaşayan sakinlərə sosial xidmətlər göstərmək təşkil edir. Bələdiyyə fəaliyyətinin əsas məqsədi əhalinin həyat tərzinin yaxşılaşdırılmasına köməklik göstərməkdən ibarətdir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının bu funksiyanı lazımı qaydada həyata keçirməsi üçün tələb olunan ən vacib şərt onların lazımı maddi texniki bazasının mövcudluğu və dövlət tərəfindən yetərli təminatın verilməsidir.

Tarixin müxtəlif inkişaf mərhələlərində yerli özünüidarəetmənin mahiyyətinə müxtəlif yanaşmalar mövcud olmuşdur. Jean Jack Rousseau kimi mütəfəkkirlər dövlət və vətəndaşın arasına yerli özünüidarə kimi vasitəçi qurumlarının yer almasına ehtiyac olmadığını vurğulamışlar. Turgout və Bentham kimi mütəfəkkirlərin fikrincə isə ölkədə ictimai maraqlarla dövlət maraqlarını uzlaşdırıcı funksiyaya malik vasitəçi qurumların mövcudluğu vacidir. Turgout yerli özünüidarəetməni iyerarxik bir sistem kimi görmüşdür. Bu iyerarxiyada ən aşağı pilləni kənd bələdiyyələri təşkil edir. 30 kənd bələdiyyəsindən bir rayon bələdiyyəsi meydana gəlir. Kənd bələdiyyəsinin orqanları kənddə daşınmaz əmlak sahibi olanlar tərəfindən seçilməli idi. Bu fikirlər daha sonrakı illərdə Fransanı kommunalara, kantonlara, rayon və vilayətlərə ayırmağı bacaran Siyesin fikirlərinə də təsir etmişdi. Bentham yerli özünüidarəetmənin dövlət tərəfindən tənzimlənməsini daha doğru hesab etmişdir. Onun təklif etdiyi idarəçilik formasına əsasən ictimai tələbatı ödəmək məqsədilə ölkə hər biri iyirmi rayondan ibarət olan iyirmi əyalətə bölünməli, hər bir rayon isə özlüyündə eyni sayda idarəetmə orqanlarına bölünməlidir. Bu idarəetmə strukturlarda əhali tərəfindən seçilmiş bir sədr və məclis olmalıdır.

Benthama görə yerli özünüidarə orqanlarına abadlıq, səhiyyə, təhsil, təhlükəsizlik, cinayətkarlığın azaldılması, daşınmaz əmlakın qeydiyyatı kimi vəzifələr verilməli və bütün bu xidmətlərin yerinə yetirilməsi üçün də, onlar vergi qoyma və dövlət-ləşdirmə səlahiyyətləri ilə təmin olunmalıdırlar.

Tarixi təcrübə göstərir ki, yerli özünüidarəetmənin müstə-qilliyi bələdiyyələr üçün dövlət tərəfindən hakimiyyət səlahiy-yyətlərinin verilməsi və bu səlahiyyətlərin icrası üçün labüd olan maddi-maliyyə vəsaitlərinin verilməsi ilə bağlıdır.

Ümumiyyətlə götürdükdə isə ayrı-ayrı ölkələrdə yerli özünüidarəetmə sistemləri əhalinin tarixi təcrübəsi, adət-ənə-nəsi və hüquq mədəniyyətindən asılı olaraq müxtəlif olduğu kimi, bu halları nəzərə alan müxtəlif nəzəri baxışlar mövcud-dur. Azərbaycan Respublikasında da problemə yanaşma “Bələ-diyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanu-nuna müvafiq olaraq həm yerli özünüidarənin azad icma nəzə-riyyəsi və həm də dövlət nəzəriyyəsi prinsiplərinə əsaslanır.

Yerli özünüidarəetmənin sosial-iqtisadi mühiti, onun fəa-liyyətini şərtləndirən başlıca amillərdəndir. Ümumiyyətlə, so-sial-iqtisadi mühitin öyrənilməsinin nəzəri əhəmiyyəti bu mü-hitin ictimai inkişafı şərtləndirən kompleks amillərin ən başlı-cası olmasıdır. Bu mühit birbaşa və ya dolayı olaraq müəssisə və təşkilatların təsərrüfat fəaliyyətini müəyyən edir, ev təsərrü-fatlarının və dövlət müəssisələrinin fəaliyyət istiqamətlərini mü-əyyənləşdirir. Sosial-iqtisadi mühitin aparıcı qüvvəsini, onun iqtisadi tərkibini mülkiyyət münasibətləri təşkil edir. Üzərində ictimai münasibətlərin kompleks şəkildə qurulduğu mülkiyyət sosial-iqtisadi mühitə təsir edərək bir baxıma onun fundamen-tini təşkil edir. Mühitin bu və ya digər faktoru əksər hallarda mülkiyyətin reallaşdırılmasının konkret forması kimi çıxış edir. Mülkiyyət formalarının müxtəlifliyi sahibkarlıq, bazar, rəqabət, özəl, kollektiv və dövlət maraqları kimi iqtisadi məfhumların mövcudluğunu və inkişafını şərtləndirir. Məhz mülkiyyət sa-hiblərinin qarşılıqlı münasibətləri və bu mülkiyyət növləri üzə-

rində həyata keçirilən sərəncamlıq hüququ sosial-iqtisadi mühitin əsasını təşkil edir. Sosial-iqtisadi mühitin təsərrüfat fəaliyyətinin effektivinə təsiri mövcud olan mülkiyyət münasibətlərinin inkişaf perspektivini və məhsuldar qüvvələrin səviyyəsinə uyğunluğunu əks etdirir.

Yerli özünüidarəetmənin idarəetmənin sosial-iqtisadi mühitini yerli özünüidarəetmənin müəssisə və təşkilatları, ərazidə yerləşən əmək və bəşəri kapital, təbii sərvətlər və digər sosial və iqtisadi resurslar təşkil edir. Sosial-iqtisadi mühitin yaxşılaşdırılması bilavasitə yerli özünüidarəetmənin məqsəd və vəzifələrini təşkil edir. Qeyri-mərkəzləşmə prinsipinə əsaslanan yerli özünüidarəetmə ərazi vahidinin sosial iqtisadi potensialının daha səmərəli şəkildə reallaşmasını təmin edir və yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində müstəqilliyə malik olmaqla ümumdövlət və yerli maraqların əlaqələndirilməsinə yardım edir. Ümumiyyətlə, yerli özünüidarəetmənin xalq hakimiyyətinin yerlərdə təşkili və həyata keçirilməsində oynadığı rola uyğun olaraq onların aşağıdakı əsas funksiyalarını göstərmək olar:

- yerli məsələlərin həllində əhalinin iştirakının təmin edilməsi;
- yerli özünüidarə mülkiyyətinin, maliyyə vəsaitlərinin idarə olunması;
- bələdiyyə ərazisinin kompleks inkişafının təmin edilməsi;
- əhalinin sosial-mədəni, kommunal məişət və digər həyatı əhəmiyyətli xidmətlərə olan ehtiyacının ödənilməsi;
- qanunlarla yerli özünüidarəyə həvalə edilmiş hüquq və maraqların qorunması.

Bu funksiyalardan bələdiyyə ərazisinin kompleks inkişafının təmin edilməsi və əhalinin sosial-mədəni, kommunal məişət və digər həyatı əhəmiyyətli xidmətlərə olan ehtiyacının ödənilməsi, yerli özünüidarəetmənin sosial iqtisadi mühitinin yaxşılaşdırılması ilə birbaşa əlaqəlidir. Belə ki, bələdiyyə qurumlarının kompleks inkişafı yerli təsərrüfatların səmərəliliyinin artırıl-

ması, sosial-mədəni və ekoloji məsələlərin həlli, habelə əmək, təbii və digər yerli ehtiyatlardan səmərəli istifadə edilməsi, vətəndaşların həyat və istirahəti üçün zəruri şərtlərin yerinə yetirilməsi məqsədlərinə xidmət edir. Yerli əhəmiyyətli məsələlərin uğurlu həlli sosial-iqtisadi mühitin yaxşılaşdırılması üçün zəruri şərtlərdən biridir. Heç şübhəsiz sosial-iqtisadi mühitin kompleks inkişafı bu gün planlaşdırma vasitəsilə həyata keçirilir. Yerli həyatın müxtəlif sahələrində optimal inkişaf tarazlığını təmin etmək və təbii sərvətlərdən və digər ehtiyatlardan səmərəli istifadə etmək məqsədilə yerli özünüidarənin nümayəndəli orqanları bələdiyyə qurumlarının yerli sosial-müdafiə və sosial inkişaf proqramlarını və yerli iqtisadi inkişaf proqramlarını qəbul və icra edir.

Ərazidə yaşayan əhalinin həyat səviyyəsinin yaxşılaşdırılması, mənzil, nəqliyyat, rabitə və s. kimi xidmətlərin təşkili, vətəndaşların təhsil, əmək və yaradıcılıq qabiliyyətlərini inkişaf etdirmək üçün şəraitin yaradılması, məşğulluğun təmin edilməsi və işsizliyin aradan qaldırılması, əhalinin aztəmiantlı təbəqəsinin sosial müdafiəsi kimi məsələlər yerli özünüidarəetmə orqanlarının sosial mühitin yaxşılaşdırılmasına istiqamətlənmiş məqsəd və vəzifələrindəndir. Bu orqanların iqtisadi mühitin inkişafına yönəlmiş fəaliyyətlərinə isə bələdiyyə orqanlarının əmək, təbii, maddi, maliyyə və informasiya resursları kimi iqtisadi mənbələrin səmərəli istifadə edilməsi, bələdiyyə ərazisində iqtisadi və maliyyə vəziyyətlərinin yaxşılaşdırılması, istehsal qüvvələrinin təsərrüfat fəaliyyətlərini tənzimləməklə ərazidə istehsalın səviyyəsinin artırılması, ərazidə müxtəlif mülkiyyət formalarının inkişafını, xüsusilə kiçik və orta sahibkarlığı dəstəkləməklə ərazidə investisiya mühitinin genişləndirilməsi və məhsuldar qüvvələrin istehsal prosesinə cəlb edilməsi, sərbəst bazar rəqabəti üçün şərait yaratmaqla region bazarının canlandırılması, bələdiyyə vahidləri ərazisində istehsal olunan əmtəə və xidmətlərin rəqabətə davamlılığını artırmaqla ixrac potensialının yüksəldilməsini aid etmək olar.

Yerli özünüidarə sistemində sosial-iqtisadi mühitin kompleks inkişafı, eyni zamanda bu ərazidə yerləşən və bələdiyyə mülkiyyətinə daxil olmayan idarə, müəssisə və təşkilatların fəaliyyətləri ilə də sıx əlaqədardır. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununun 36-cı maddəsinə əsasən bələdiyyə orqanları qanunuyğun olaraq bələdiyyə ərazisinin kompleks sosial-iqtisadi inkişafında hüquqi və fiziki şəxslərin iştirakını əlaqələndirə və beləcə təbəçiliyindən və mülkiyyət formasından asılı olmayaraq öz ərazisində yerləşən idarə müəssisə və təşkilatların səy və imkanlarını müqavilə və sifariş yolu ilə birləşdirə bilər.

B. Yerli Özünüidarəetmə Sistemləri

Dünyada yerli özünüidarəetmə sistemlərinin formalaşmasında hər bir ölkənin tarixi inkişaf prosesinin əhəmiyyətli təsiri vardır. Ölkələrin iqtisadi, siyasi, mədəni və ictimai xüsusiyyətləri mərkəzi və yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşmasına ciddi təsir edir.

Dünya təcrübəsində yerli özünüidarəetmənin təşkilinin fransız (kontinental), anqlo-sakson, iberiya, sovetlər və s. sistemi göstərilir. Yerli özünüidarəetmənin sistem kimi fərqləndirilməsinə əhəmiyyətli təsir edən məsələ onun orqanlarının qarşılıqlı əlaqəsi və eyni zamanda dövlət, mərkəzi hakimiyyət orqanları ilə münasibətidir. Bu xüsusiyyətdən asılı olaraq ikipilləli, üçpilləli, dördpilləli və hətta beşpilləli inzibati idarəçilik strukturları fərqləndirilir.

1. Fransız sistemi (Kontinental model)

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin anqlo-sakson sistemi ilə yanaşı, tətbiq olunan sistemlərdən biri də Fransız sistemidir. Bu sistem yerli özünüidarəetmənin yerli idarəçilik əlaqəsi ilə xarakterizə olunur. Bu sistem demək olar ki, bir çox Avropa ölkələrində (məsələn, Fransa, İtaliya, Polşa, Bolqarıstan, Türkiyə və s.) geniş tətbiq edilir. Avropa sisteminin fərqli cəhəti

ondan ibarətdir ki, burada yerli icra hakimiyyəti orqanlarının üzərinə yerli özünüidarəetmə orqanlarına münasibətdə müəyyən funksiyalar qoyulur. Qeyd edilən ölkələrdən Fransa sistemi anqlo-sakson sistemindən bir sıra xüsusiyyətlərinə görə fərqlənir. Belə ki, anqlo-sakson sistemi üçün daha çox açıq və sözsüz tabeliyin olmaması, yerli birliklərin bərabərliyi, mərkəzdən asılı olmamaq və geniş muxtariyyət xarakterik olduğu halda, Fransa modelinə daha çox yerli özünüidarəetmə orqanları üzərində olan mərkəzi hökumət nəzarətinin inkişafı sistemi uyğundur.

XVIII əsrin sonu – XIX əsrin əvvəli Fransada özülü qoyulmuş yerli özünüidarəetmənin təşkili prinsipləri Böyük Britaniyada olan yerli özünüidarə təşkilatlarından kəskin şəkildə fərqlənir. Məhz bu fərqi aradan götürmək üçün son illərdə Fransa və Böyük Britaniyada keçirilmiş bələdiyyə islahatlarına baxmayaraq, bu iki sistem arasında olan fərq aradan çıxmamış, sadəcə olaraq müəyyən dərəcədə zəifləmişdir. Ümumiyyətlə götürdükdə, yerli idarəetmə və özünüidarəetmədə mərkəzləşdirmənin yüksək səviyyəsi Fransa üçün, demək olar ki, tarixən həmişə səciyyəvi olmuşdur (yəqin ki, birinci səbəb də bununla bağlıdır). Bu, mərkəzi hökumətin yerli orqanlar üzərində olan inzibati nəzarət sisteminin inkişafı və eləcə də mərkəz və yerlər arasındakı münasibətlərdə olan bürokratik-subordinasiya nəticəsində özünü göstərmişdir. O zamanlar yerli orqanlar üzərində himayədarlığı həyata keçirən mərkəzi hökumətin ixtiyarında müxtəlif səlahiyyətlər (məsələn, ləğv etmək, təqdir etmək, müdaxilə etmək, müvəqqəti dayandırmaq, geri çağırmaq və s.) var idi və təbii ki, bütün bunlar vahid bir məqsədə, yəni yerli kollektivlərin fəaliyyətini özünə sərt tabe etməyə xidmət göstərirdi. Bu ilkin nəzarət Fransada yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinə ciddi maneə olaraq, son nəticədə onların bir təşkilat kimi "tərkislah" olunmasına gətirib çıxarmışdır. Müasir dövrdə Fransada dövlət hakimiyyətinin nümayəndəsi sayılan və yerli fəaliyyətin bütün istiqamətlərini təyin edən prefekt yerli ida-

rəetmə sistemində mühüm rol oynayır. İnzibati idarəetmə mexanizmində bu hakim institutun meydana gəlməsi müəyyən mənada 1789-cu il inqilabından sonra Fransada müəyyən edilən vahid və bölünməz millət prinsipi ilə şərtləndirilmişdir. Qeyd etmək lazımdır ki, əvvəllər Fransa idarəetmə sistemi üçün xarakterik olan regional müxtəliflik zaman keçdikcə aradan qaldırılmış, əvəzində isə departamentlər yaradılmışdır. Hazırda bu departamentlərə, məhz uyğun ərazinin idarə olunmasına nəzarəti həyata keçirən, geniş səlahiyyətlərə malik mərkəzi hakimiyyət nümayəndəsi başçılıq edir. Demək olar ki, həddən çox mərkəzləşmiş bu sistem 200 ildən artıqdır ki, Fransada mövcuddur. 1982-ci ildə Fransada aparılan əksmərkəzləşdirmə ərazi kollektivlərinin səlahiyyətlərinin genişlənməsinə və yerli məsələlərin həll edilməsində onların böyük sərbəstliyinə gətirib çıxarmışdır. Lakin bu, heç də mərkəzi hakimiyyətin yerlərdə qoruyub saxladığı güclü mövqeyinin itməsinə əsas vermirdi. Buna görə də hakimiyyətin əksmərkəzləşməsi üçün yeni hökumət siyasətinin həyata keçirilməsi məqsədilə, 1983-cü ildə kommunalar, departamentlər, regionlar və dövlət arasında səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi və eləcə də maliyyə mənbələrinin paylaşdırılması haqqında Qanunlar verilmişdir. Bütün bu aktlar, sonralar regionların və yerli idarəetmə aparatının təşkilati quruluşuna, eləcə də yerli seçkilərin keçirilməsinə, regionlararası əməkdaşlığa və vətəndaşların yerli özünüidarəetmədə iştirakına aid digər qanunlarla tamamlandıqı üçün bütövlükdə qənaətbəxş hesab edilə bilər. Fransanın ərazi-inzibati quruluşu kommuna, kanton, dairə, departament və regionlardan ibarətdir. Yalnız kommunalar, departamentlər və regionlar ərazi özünüidarə kollektivi kimi formalaşmışdır. Fransada yerli özünüidarəetmənin əsasını kommunalar təşkil edir (onların sayı 36 mindən çoxdur). Onların çox hissəsi miqdarca azsaylıdır: kommunaların 90%-ində 2000-dən az əhali yaşayır. Hər bir kommunanın öz şurası vardır. Mer isə əsasən şuranın öz içindən seçilir. O, öz səlahiyyətlərini, bir qayda olaraq, bələdiyyə şurasının nəzarəti

və eləcə də Departamentdəki dövlət nümayəndəsinin (respublika komissarının) inzibati nəzarəti altında həyata keçirir. Mer bir növ ikili funksiyanı həyata keçirir. O, hökumətin nümayəndəsi olmasa da həmin funksiya ilə yanaşı, həm də yerli özünüidarətmənin nümayəndəsi kimi çıxış edir. Respublika komissarı kommunalar tərəfindən qəbul edilən qərarların qanunayğun olmasına nəzarət edir. Əgər kommunaların qərarları qanuna ziddirsə, onda respublika komissarının bu qərarların ləğv edilməsi üçün inzibati məhkəməyə tam əsasda müraciət etmək hüququ vardır. Deməli, görürük ki, Fransada mövcud olan Departament və regionlarda (qeyd etmək istərdik ki, regionlar adətən, 3-5 Departamenti birləşdirir və onlar ərazi kollektivi statusuna malikdir) yerli özünüidarə orqanları və mərkəzi hakimiyyətin nümayəndəsi birlikdə fəaliyyət göstərirlər. Hər bir Departamentdə hökumət tərəfindən respublika komissarı (prefekt) təyin olunur ki, bu zaman ən böyük Departamentin komissarı, həm də regionun komissarı kimi çıxış edir. 1982-ci il islahatına kimi prefekt departamentdə yerli özünüidarətmənin mərkəzi hökumət tərəfindən təyin edilən icraedici strukturu kimi çıxış edirdi. Hazırda bu funksiyanı baş şuranın sədri həyata keçirsə də, prefekt yenə də geniş səlahiyyətlərə malikdir. Belə ki, qanunvericiliyə riayət edilməsinə nəzarətlə yanaşı, həm də mərkəzi hökuməti təmsil edən yerli vəzifəli şəxslərin fəaliyyətini, özünün aparatını, kommunalara münasibətdə dövlətin qəyyumluğunu həyata keçirən suprefektə yönəldir. Prefektə, eyni zamanda qayda-qanun mühafizəsini təmin edən xidmətlər tabedir. Qanunvericiliyə nəzarət funksiyası da özünün spesifikasiyi ilə seçilir. Ümumi qəbul edilmiş qaydaya görə yerli özünüidarə qurumu öz səlahiyyət həddini aşdığı halda nəzarətedici qurumlar məsələni ya ali icra strukturuna, ya da məhkəməyə təqdim edir. Prefekt və suprefekt isə bu halda bələdiyyə şurasının qərarının icrasını dayandırmaq səlahiyyətinə malikdir. İnzibati dairələrdə (onlar bir neçə kommunanı birləşdirir), demək olar ki, seçkili yerli özünüidarə orqanları yaradılmır, yal-

nız mərkəzi hakimiyyətin nümayəndəsi-suprefekt təyin olunur. Beləliklə də yaddan çıxarmaq olmaz ki, yerli özünüidarələrin Fransa modeli üçün daha çox yerli səviyyədə özünüidarə orqanları üzərində nəzarəti həyata keçirən, geniş səlahiyyətlərə malik hökumət nümayəndələrinin olması xarakterikdir və burada yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinin hüquqi tənzimlənməsinin əsasında: "bələdiyyə orqanları qanunla qadağan edilməyən və digər orqanların səlahiyyətlərinə aid olmayan bütün işləri görə bilirlər" prinsipi durur.

Şübhəsiz ki, bu prinsip Anqlo-sakson idarəçilik sistemindən götürülmüşdür. Beləliklə, Fransada yerli özünüidarə sistemi üçün xarakteriklik aşağıdakılardan ibarətdir:

- kifayət qədər mürəkkəb ərazi-inzibati bölgüyə;
- mərkəzi hakimiyyətin həm qanunvericiliyinə riayət edilməsi, həm də funksional fəaliyyətə birbaşa müdaxilə istiqamətli səlahiyyətinə malik olması qeyd edilməlidir. Yerli özünüidarəetmənin fransız modeli ilə yanaşı, nisbətən müstəqil bələdiyyə sistemi kimi tanınan Almaniya yerli (kommunal) özünüidarəetməsini göstərmək olar. Bu ölkədə olan bələdiyyə hüququnun inkişafında baron fon Şteyn hökumətinin XIX əsrdə apardığı islahatlar mühüm rol oynamışdır. Yerli özünüidarələrin Almaniya formalaşdırılmasının hüquqi əsaslarını, məhz 1808-ci ildə fon Şteyn tərəfindən verilən "Prussiya şəhərlərinin nizamnaməsi" təşkil etmişdir. O, əsasən, icma özünüidarəetmə sisteminin inkişafını nəzərdə tuturdu. Eyni zamanda, bu nizamnamədə şəhər nümayəndəli orqanı ilə yanaşı, icraedici kollegial orqan – magistratın yaradılması da göstərilirdi. Magistrata burqomistr başçılıq edirdi və o, həmçinin, hakimiyyəti təmsil edən orqanın sədri sayılırdı. Göründüyü kimi, baron fon Şteynin Almaniya apardığı islahatlarda, demək olar ki, hökumət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının paralelliyinin aradan qaldırılması və onların vahid bir təşkilat kimi birləşdirilməsi ideyası güdüldü. Bu zaman nizamnaməyə görə, yerli özünüidarəetmə orqanları yerli məsələləri, nəinki öz adlarından, həm də dövlət

tin tapşırığı ilə həll etməyə borclu idilər. Bütün bunlar ən sonda Almaniyada fəaliyyət göstərən magistratın təcridən dövlət idarəetmə sisteminə daxil olmasına gətirib çıxarmışdır. XX əsrin əvvəllərində Almaniyada mövcud olan yerli özünüidarəetmə orqanları dövlətin sərt nəzarəti altına düşdü və bu zaman hakimiyyətin bürokratik aparatının müdaxiləsindən azad ola bilməyən bələdiyyələr öz həqiqi əlamətlərindən qismən məhrum oldu. Hətta göstərmək olar ki, faşist rejimi zamanı Almaniyada fəaliyyət göstərən yerli özünüidarəetmə orqanları, digər demokratik institutlar kimi ləğv olundu. Düzdür, bu dövrü bir istisna kimi qəbul etsək də, hər halda bütün bunlar qanunvericiliyin bir tərəfdən dövlət orqanlarının kommunal sferadakı səlahiyyətlərinin inkişafına, digər tərəfdən isə şəhər və kənd icmalarının dövlət tapşırıqlarının yerinə yetirilməsi işinə cəlb olunması üçün göstərdiyi, bilavasitə təsirin nəticəsi idi. Beləliklə, bu dövrdə Almaniyada mərkəzi hakimiyyətin ümumi meyli tam şəkildə yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin azaldılması və onların bürokratik aparatdan asılılığının gücləndirilməsi olmuşdur. Hazırda Almaniyada yerli özünüidarəetmə orqanları, məhz rayonlarda, rayon tipli şəhərlərdə və icmalarda təşkil edilmişdir. Müasir alman doktrinasına əsasən, yerli özünüidarəetmə dövlət tapşırıqlarının hüquqi şəxslər tərəfindən yerinə yetirilməsi kimi başa düşülür ki, bu zaman dövlət öz funksiyalarının bir qismini yerli özünüidarəetmə orqanlarına ötürür. Almaniyada mövcud olan federasiya və torpaqlar dövlət idarəetməsinin heç də yeganə subyektləri sayılmır. Torpaqlar dairələrə, dairələr rayonlara və rayon statuslu şəhərlərə, rayonlar isə icmalara (bir çox şəhərlər icma statusuna malikdir) bölünür. Dairələrdə, rayonlarda və icmalarda idarəçilik sistemi oxşardır. Dairəyə torpağın hökuməti tərəfindən təyin edilən hökumət prezidenti başçılıq edir. O, qanunların gözlənilməsinə nəzarət edir. Dairədə nümayəndəli orqan yoxdur. Nümayəndəli fəaliyyət rayon üçün xarakterikdir. Rayonun icra başçısı bəzi torpaqlarda rayonun məclisi, bəzilərdə isə

bilavasitə seçicilər tərəfindən seçilir və bütün halda dövlət qulluğunda hesab edilir. İcmalarda əhali tərəfindən seçilən bələdiyyə şurası burqomistr tərəfindən yönəldilir. Burqomistr də Fransada olduğu (mer) kimi eyni zamanda dövlətin nümayəndəsi sayılır. İcmalar və rayonlar onların üzərinə qoyulmuş funksiyaları ya yerli özünüidarə institutları kimi, yaxud da dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən ötürülmüş funksiyalar çərçivəsində, dövlətin adından yerinə yetirirlər. Almaniyada mövcud olan icmaların statusunu aşağıdakı kimi səciyyələndirmək olar: -icmalar malik olduqları ərazidə, bir qayda olaraq özlərinin cavabdehliyi daxilində bütün inzibati funksiyaları, əgər bu funksiyalar digər idarəetmə strukturuna tapşırılmayıbsa, yerinə yetirirlər; -icmalar demək olar ki, öz fəaliyyətlərinin bütün sferalarını qanuna zidd olmayan nizamnamə vasitəsilə tənzimləyirlər; -icmalar qanuna uyğun olaraq, öz məsuliyyətləri daxilində yerli səviyyədə bütün məsələləri sərbəst həll etmək hüququna malikdirlər.

Almaniyada, eləcə də Avstriya və Yaponiyada olan yerli özünüidarəetmə modelinin anqlosakson və fransa modelləri ilə bir sıra oxşarlığı və bəzi spesifik xüsusiyyətləri vardır. Bu isə yerlərdə mövcud olan "qarışıq", "hibridləşmiş" idarəetmə formalarından danışmağa imkan verir. Almaniyadakı yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilati quruluşu hər bir əyalətdə eynilik təşkil etməsinə baxmayaraq, əyalətlər arasında, xüsusən də quzey və güney əyalətlərində mühüm fərqlərə malikdir. Burada icmaların təşkilati quruluşunun: 1) magistrat; 2) burqomister; 3) şimali alman; 4) cənubi alman tipi özünü göstərir.

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin magistrat formasında, bir qayda olaraq, icra hakimiyyəti icmada kollegial orqan olan magistrat tərəfindən həyata keçirilir. Magistrat burqomister (sədr) və onun müavinindən ibarət olur. Magistratın üzvləri icmanın nümayəndəli orqanı tərəfindən seçilir. Yerli özünüidarəetmənin burqomister formasında isə burqomister həm icmanın nümayəndəli orqanının və həm də şəhər idarəsi – idarəetmə

orqanının sədri sayılır. Yerli icmaların təşkilinin şimali alman tipi göstərir ki, burqomister icmanın nümayəndəli orqanı tərəfindən seçilir və o, həmin orqana da sədrlik edir. Bundan başqa, burada yerli özünüidarətmənin cari məsələlərini həll etmək səlahiyyətlərinə malik olan şəhər başçısı da seçilir. Almaniyanın güney əyalətlərində təşəkkül tapan yerli özünüidarətmənin cənubi alman variantının əsas fərqli xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, burada nümayəndəli hakimiyyət orqanı kimi vətəndaşlar tərəfindən seçilən oberburqomister çıxış edir. Oberburqomister yerli özünüidarətmənin bütün cari məsələlərinə cavabdehdir və o, icmanın nümayəndəli orqanının iclaslarına sədrlik edir. Almaniya mövcud olan yerli özünüidarətmə sisteminin fərqli xüsusiyyətlərini araşdıraraq, belə nəticəyə gəlmək olur ki, bu ölkədə bələdiyyələr ümumi qərarverici və təmsil (icraedici) orqanına malik olan, seçki əsasında yaradılan məclisdir (*Stadtrat və ya Gemeinderat*). Məclis üzvlərinin sayı bələdiyyələrin böyüklüyünə görə və əyalət Konstitusiyasına görə müəyyən edilir. Ümumilikdə götürüldükdə, şura (məclis) üzvləri hər 4 ildən bir seçilir. Lakin Bavariya və Baen Vyurtemberg əyalətlərində hər üç ildən bir məclis üzvlərinin yarısı yenidən təzələnilir. Seçim sistemi isə burada nisbi təmsil sistemidir.

Beləliklə, Almaniya yerli özünüidarə sisteminin xüsusiyyətləri kimi hansı məqamlara diqqət yetirilməlidir: Fransada olduğu kimi, yerlərdə icra fəaliyyəti bir qayda olaraq dövlət qulluqçularının səlahiyyətindədir. Lakin onların səlahiyyəti seçildikləri şuranın fəaliyyətindən asılıdır; yerli icmaların fəaliyyətinə müvafiq nazirliklərin xətti ilə dövlətin müdaxiləsi qanunvericiliyə riayət edilməsi aspektindən ola bilər. Eyni zamanda bunun üçün ixtisaslaşdırılmış inzibati məhkəmələr də fəaliyyət göstərir; özünün təbiətinə görə alman modeli Fransa sistemini xatırlasa da mahiyyət etibarlı ilə daha çox anqlo-sakson sistemə yaxındır.

2. Anglo-sakson sistemi

Anqlo-sakson sistemi daha çox bu hüquq sisteminin tətbiq olunduğu İngiltərə, ABŞ, Yeni Zelandiya və s. ölkələrdə tətbiq olunur. Bu sistem mərkəzi dövlətdən və federasiya subyektlərindən sonra bütün aşağı səviyyələrdə yerli özünüidarəetmənin avtonomluğu ilə fərqlənir. Bu halda ümumi xarakterli inzibati ərazi vahidliyi mövcud deyildir. Yuxarı özünüidarə qurumları ilə aşağı özünüidarə strukturları arasında tabeçilik yoxdur. Klassik bələdiyyəçiliyin vətəni sayılan Böyük Britaniyada yaranan yerli özünüidarəetmə tipi "Anqlo-sakson" sistemi ABŞ, Kanada, Avstraliya və bir sıra başqa dövlətlərdə tətbiq edilməkdədir. Anqlo-sakson sisteminin əsas səciyyəvi cəhətlərindən biri ondan ibarətdir ki, burada yerli seçkili orqanlara himayədarlıq edən dövlətin səlahiyyətli nümayəndələri yoxdur və dövlət, ancaq yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz vəzifələrinin necə həyata keçirilməsinə təsir göstərir. Belə ki, İngiltərədə ətraf mühitin mühafizə məsələsi üzrə nazirlik yerli icmaların ixtiyarında, sərəncamında olan ümumi məsələlərə nəzarəti həyata keçirir. Digər nazirliklər isə öz növbəsində başqa sahələrdə (məsələn, Təhsil Nazirliyi təhsil sahəsində, Səhiyyə Nazirliyi isə sosial xidmət sahəsində və s.) nəzarət aparırlar. Əgər yerli özünüidarəetmə orqanları öz səlahiyyətləri daxilində fəaliyyət göstərirlərsə, onda həmin nəzarət (yəni hökumət nəzarəti) müvafiq nazirliklərin razılığı əsasında məhdudlaşdırılır.

Həm ABŞ-da, həm də Böyük Britaniyada yerli özünüidarəetmə orqanlarına nəzarət etmək üçün yerlərə təyin olunmuş məmurlar yoxdur, lakin mərkəzin nəzarəti mövcuddur. Birincisi, qanunlarla yanaşı, nazirlərin nəzarət etdikləri yerli xidmətlər üçün (məsələn, daxili işlər nazirinin bələdiyyə polisi məsələləri üzrə) verdikləri məcburi təlimatlar qüvvədədir. İkincisi, nümunəvi qanunlar institutu mövcuddur: əslində bu, parlamentin qanunları deyil (lakin belələri də olur), nazirliklər (xüsusən yerli özünüidarəetmə məsələləri üzrə) tərəfindən qəbul edilən və şuraların reqlamenti üçün model hesab edilən nümunəvi

təlimatlardır.

Üçüncüsü, nəzarət nazirliklər tərəfindən təftiş (işini yoxlama) formasında həyata keçirilir. Belə hüquq yerli özünüidarəetmə ilə əlaqələri olan bəzi nazirliklərə (təhsil, yollar, polis və s.) verilmişdir. Təftiş zamanı işin nəticələri qeyri-qənaətbəxş hesab edilərsə, yerli şuraların müvafiq səlahiyyətləri nazirin təyin etdiyi məmurlara və ya başqa yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilə bilər. Bu isə çox nadir hallarda olur.

Dördüncüsü, yerli şuraların xidmətlərində "ləyaqətsiz hərəkətlər" aşkar olunduqda, müvafiq xidmətlərə nəzarət edən nazirlər xüsusi istintaq təşkil edə bilər. Beşincisi, nəzarət həm də onunla təmin olunur ki, bələdiyyə idarəetməsinin (məsələn, yerli polisə rəhbərlik üzrə) bir çox məmurları tək-cə yerli şuralarda deyil, müvafiq nazirliklərin idarələri tərəfindən də təsdiq olunmalıdır. Bundan başqa, hər bir qraflıqda və dairədə auditor fəaliyyət göstərir. Onun namizədliyi Şura tərəfindən irəli sürülür və ətraf mühiti mühafizə üzrə nazir tərəfindən təsdiq olunur. Auditorlar ictimai ehtiyaclar üçün ayrılan vəsaitlərin istifadəsini yoxlaya və bu barədə nazirə məlumat verə bilərlər, sui-istifadələr aşkar olunduqda isə məhkəməyə müraciət edə bilərlər. Nazirlər yerli özünüidarəetmə orqanlarının qeyri-qanuni hesab etdikləri hərəkətlərinə qarşı iddia ilə məhkəməyə müraciət etmək hüququna malikdirlər. Nəhayət, 1974-cü ildən yerli özünüidarəetmənin inzibati orqanlarının işləri üzrə xüsusi parlament komissarı (ombudsman) fəaliyyət göstərir.

Anqlo-sakson sistemində mərkəzi hökumət və bələdiyyələr arasında olan münasibətlər "*inter vires*" (yəni öz səlahiyyətləri daxilində fəaliyyət) prinsipi ilə müəyyən edilir. Daha doğrusu, bu prinsipə görə bələdiyyələr, ancaq birbaşa qanunla göstərilmiş qaydada hərəkət edə bilərlər. Əks halda, yerli hakimiyyət orqanlarının aktları səlahiyyət həddini aşma ("*ultra vires*") sayılır və məhkəmə yolu ilə baxılaraq, qüvvədən düşmüş elan edilir.

Hökumət maliyyə vasitələrindən də (subvensiyalar, dota-

siyalar və s.) istifadə etməklə, yerli icma proqramlarının həyata keçirilməsinə təsir göstərə bilər. Anqlo-sakson modelinin digər xarakterik xüsusiyyəti kimi XIX əsrdə Böyük Britanyada təsdiqlənmiş prinsip çıxış edir. Bu prinsipə əsasən göstərilir ki, bələdiyyə orqanları qanunla birbaşa icazə verilən bütün işləri görə bilərlər. Burada bələdiyyələrə parlament tərəfindən verilən hakimiyyəti həyata keçirən muxtar təşkilat kimi baxılır. Bütün bunlar bələdiyyə hüququnun yaradılmasında, məhz İngiltərə parlamentinin rolunu göstərir. İngiltərədə bələdiyyə idarəetməsinin hüquqi bazası parlament tərəfindən qəbul edilən xüsusi və yerli qanunlar əsasında yaradılmışdır. Burada bələdiyyə orqanlarının səlahiyyətləri və onların mərkəzi hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərinin əsasları dəqiq müəyyən olunmuşdur. Qeyd etmək lazımdır ki, 1689-cu ildən 1832-ci ilə qədər parlament tərəfindən 200-dən artıq bu cür akt qəbul edilmiş və bütün bunlar son nəticədə, 1834-cü ildə müasir yerli özünüidarəetmə sisteminin əsasını qoyan "Kasıbların himayəsi haqqında" Qanunun qəbuluna gətirib çıxarmışdır. Bu Akt, məhz bütün yerli hakimiyyətin fəaliyyətinin əsasına çevrilən, haqqı aparat tərəfindən ödənilən və daim işləyən idarəetmə sisteminin yaradılmasını nəzərdə tuturdu. Bu zaman bələdiyyələrə məmurların təyin edilməsi və yoxsulluğun aradan qaldırılması ilə əlaqədar bir sıra tədbirlər keçirmək hüquqları verilmişdi. 1835-ci ildə bələdiyyə korporasiyaları haqqında qəbul edilmiş Akta əsasən İngiltərə və Uelsin 178 şəhərinə hüquqi status verilmişdir. Həmin Akt bələdiyyə şuralarına üzv seçilməsini, iclasların açıq-aşkar şəkildə aparılmasını və s. işlərin görülməsini qabaqcadan nəzərdə tuturdu. Parlamentin bütün bu və verdiyi son aktların əsasında, demək olar ki, 100 il ərzində Britaniya bələdiyyə orqanlarının müasir sistemi təşəkkül tapmışdır. Məlumdur ki, Böyük Britaniya dörd regiona (İngiltərə, Uels, Şotlandiya və Şimali İrlandiya) bölünür. Ona görə də bu regionların hər birində yerli özünüidarəetmənin təşkilinin özünəməxsus xüsusiyyətlərini aşkarlamaq olar. Məsələn, İngiltərədə yerli özünüida-

rətmə sisteminə Londonun rayon şurası, şəhər bölgə şuraları, 6 iri aqlomerasiya (Mançestr, Qərbi Yorkşir və s.) şuraları, qraflıq şuraları, eləcə də dairə şuraları daxildir. Son illərdə Böyük Britaniyada birpilləli yerli özünüidarətmə sisteminə keçmək üçün müvafiq tədbirlər görülür. Belə ki, bu ölkədə 1992-ci ildə verilmiş yerli özünüidarətmə Qanununa əsasən, parlament tərəfindən İngiltərənin qraflıqlarında yerli hakimiyyətin təşkilinin öyrənilməsi və burada ikisəviyyəli (pilləli) sistemdən birsəviyyəli sistemə keçidin məqsədyönlülüyünün aydınlaşdırılması üçün hər bir region üzrə yerli icmalarda komissiyalar yaradılmışdır və təbii ki, mövcud yerli özünüidarə sisteminin təkmilləşdirilməsində bu komissiyaların mühüm rolu olmuşdur. Böyük Britaniya 1997-ci ildə Avropa Xartiyasına da qoşulmuşdur. Beləliklə, bu ölkədə ümumi parlament aktları son nəticədə, bələdiyyələrin statusunu bir korporasiya kimi möhkəmləndirərək, yerli özünüidarə orqanlarının muxtariyyətini təmin edir və yerli nümayəndəli orqanların işlərinə nəzarəti həyata keçirmək üçün hökumət idarələrinin fəaliyyətinin hüquqi əsaslarını yaradır.

Yerli özünüidarətmənin təşkilinin Anqlo-sakson sisteminin təhlili göstərir ki, yerli hakimiyyət bütünlüklə əhali tərəfindən seçilən özünüidarətmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin əlindədir və onlar tərəfindən həyata keçirilir. Bu sistem özünün şəffaflığı və daha demokratik xüsusiyyəti ilə seçilir. Aparılması nəzərdə tutulan islahat yerli əhalini mərkəzi hakimiyyətə yaxınlaşdırmaqla yanaşı, ümumi idarəçilik sistemini əlavə yükəndən də azad edəcək. Bu sistem iqtisadi, sahibkarlıq fəaliyyətini də stimullaşdırır. Bu gün beynəlxalq ticarət qaydalarının da kökündə Anqlo-sakson sisteminin mövcud olması 155 yerli özünüidarədəki "qanunla qadağan edilməyən icazəlidir" prinsipi təşkil edir.

Yerli özünüidarətmənin təşkili sistemində olan sərbəstliyə ABŞ-ın federasiya subyektlərində də rast gəlmək mümkündür. ABŞ yerli özünüidarə sistemi dünyada ən çox hakimiyyət xüsusiyyəti kəsb etdiyindən mülki cəmiyyətin və demokra-

tiyanın təməli sayılır. Mərkəzi hakimiyyətin yerli özünüidarə nəzarəti yalnız sonuncunun qanunvericiliyə uyğun davranışı ilə bağlı və məhkəmə qaydasında baş verir. ABŞ-da yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri ştatların konstitusiyaları və qanunvericilik aktları ilə müəyyən edilir. İnzibati ərazi bölgüsünü ştatlar həyata keçirir. ABŞ-da Anqlo-sakson sistemi üstünlük təşkil etdiyindən burada da ştatların qanunları və model (nümunəvi) tövsiyələri mühüm rol oynayır. Bir qayda olaraq ştatlar qraflıqlara bölünür. Əhali tərəfindən seçilən qraflıq şuraları geniş səlahiyyətlərə malikdirlər. ABŞ-da şəhər özünüidarəetməsi qraflıqlardan ayrılmış və özünəməxsus sistemləri mövcuddur. ABŞ-ın şəhər bələdiyyələrində icraedici rəhbər orqanların qurulması, əsasən 3 tipdə (formada) olur. Bu, ilk növbədə əhalisi 5 milyondan çox olan şəhərlərin 3/5-də, o cümlədən iri şəhərlərdə qəbul edilən "mer-şura" sistemidir. Burada "zəif" və "güclü" merli bələdiyyələr fərqləndirilir. Belə ki, "zəif" mer bir qayda olaraq bələdiyyə şurası tərəfindən seçilir. O, bələdiyyə Şurasında sədrlik edir və nəzarət funksiyasını yerinə yetirir. "Zəif" bələdiyyə merinin yanında isə şəhər inzibati idarəsinin yüksək nümayəndələrini təyin edən "güclü" şura olur. "Zəif" merin şuranın qərarlarına veto qoymaq hüququ yoxdur və o, iki il müddətinə seçilir. "Zəif" mer sistemindən fərqli olaraq, "güclü" mer sistemi ABŞ-ın şəhər idarə etməsi üçün daha xarakterikdir.

"Güclü" mer, bilavasitə əhali tərəfindən seçilir. O, təkbəşinə əsas bələdiyyə məmurlarını işə təyin edir və ya işdən azad edir, büdcənin hazırlanması və icrasını idarə edir və həmçinin bələdiyyə şurasının xoşagəlməz aktlarına veto qoya bilər. Bir sıra şəhərlərdə (məsələn, Nyu-York, Filadelfiya və s.) "güclü" mer öz vəzifəsini yerinə yetirməkdə ona kömək edən peşəkar menecer (idarə edən) tuta bilər. Bu zaman administrasiya başçısı kimi iş götürülmüş menecerə "güclü" mer tərəfindən bir sıra səlahiyyətlər (məsələn, şəhər idarəsinin bəzi şöbə və xidmətlərinin rəislərini təyin etmək, işdən çıxarmaq və s.)

verilir və onun fəaliyyətinə nəzarət olunur.

Əhalisi 25 mindən yuxarı olan ABŞ şəhərlərinin 44 %-də (əsasən, orta ölçülü şəhərlərdə) bir qayda olaraq "şura-inzibatçı" sistemi qəbul edilmişdir. Bu sistemə görə şura tərəfindən seçilmiş olan mer, demək olar ki, öz real hakimiyyətindən istifadə etmir. Onun səlahiyyət dairəsi yalnız sədr kimi şuranın iclaşlarına sədrlik etməkdən ibarət olur. İcra funksiyaları isə şuranın xüsusi komissiyanın təyin etdiyi inzibatçının əlində cəmlənir. İnzibatçı bütün bələdiyyə administrasiyasına başçılıq edir, məmurları işə təyin edir və ya işdən kənarlaşdırır. Həmçinin o, bələdiyyə şurası üçün də, bir qayda olaraq, məsləhətlər verir. Bu zaman faktiki olaraq bələdiyyə şurası inzibatçının hərkət və fəaliyyətini istiqamətləndirmək və ona nəzarət imkanlarından məhrum olur. Şura tərəfindən inzibatçının vəzifədən kənarlaşdırılması isə mühüm prosedur çətinliyi ilə qarşılaşır. Beləliklə, "şura-inzibatçı" sisteminin ABŞ-da geniş yayılması, məhz yerli idarəetmə sferasına daha sadə təsir yolu ilə güclü icraedici hakimiyyətə istiqamətlənmədən xəbər verir.

ABŞ-da şəhər idarəetmənin ən az yayılmış tipi – idarəetmənin komissiya formasıdır. Bu zaman əhali tərəfindən kiçik tərkibdə, yəni 5 nəfərdən ibarət komissiya şurası seçilir ki, onlardan hər biri yerli özünüidarəetmənin müəyyən sahəsini idarə edir. Bu idarə formasının dəyəri ondadır ki, şəhər idarəsinin siyasətini müəyyənləşdirən şəxslərin elə özləri də onu həyata keçirirlər. Komissiya üzvlərində şəhər idarəsinin şöbə rəhbərliyi üçün vacib olan peşəkarlıq keyfiyyətlərinin əksər hallarda çatışmaması isə, idarəetmənin komissiya formasının ən əsas qüsurudur. Bu idarə formasının müəyyən üstünlüklərinə baxmayaraq, bələdiyyə işlərinə rəhbərlikdə yaranan uyğunsuzluq və ziddiyyət halları tədricən onun aradan qaldırılmasına gətirib çıxarmışdır.

3. Yerli özünüidarəetmənin İberiya sistemi

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin əsas sistemlərindən biri də İspaniyada formalaşmış və ispandilli dövlətlərdə geniş yayılmış İberiya sistemidir. Düzdür, hal-hazırda İspaniya özü bu sistemdən imtina etsə də, bir sıra Latın Amerikasına dövlətlərində – eləcə də Braziliya, Meksika, Argentina, Kolumbiya və Nikaraquada tətbiq olunur.

İberiya sisteminin tətbiqinin hər bir ölkədə özünəməxsus xüsusiyyətləri vardır. İberiya sistemi bir sıra cəhətlərinə görə Fransa sisteminə yaxındır. Bu sistemin tətbiq edildiyi dövlətlərdə, bütün səviyyəli inzibati ərazi vahidlərində yerli özünüidarəetmə orqanı – Şura və həmin inzibati ərazi vahidinin əsas vəzifəli şəxsi (prefekt, mer və s.); bəzi hallarda isə vəzifəli şəxslərin kollegiyası seçilir. Bəzi ölkələrdə əsas vəzifəli şəxs əhali tərəfindən deyil, məhz şura tərəfindən seçilir. Seçilmiş vəzifəli şəxs (prefekt, mer və s.), eyni zamanda, həm Şuranın, həm də onun icra orqanının sədri olur və müvafiq inzibati ərazi vahidində mərkəzi hakimiyyətin nümayəndəsi kimi hökumət (prezident, daxili işlər naziri) tərəfindən təsdiq edilir. O, şuranın fəaliyyətinə nəzarət edir. Şura, əsasən, yerli inkişaf proqramlarını və yerli büdcəni təsdiq edir. Başlıca idarəetmə funksiyaları əsas vəzifəli şəxsin əlində cəmlənmiş olur. O, həm Şuranın qəbul etdiyi qərarlarını və həm də ona həvalə edilmiş mərkəzi hakimiyyətin səlahiyyətlərini həyata keçirir – ictimai qaydanı təmin edir, polisi idarə edir və s.

Latın Amerikasına ölkələrində prezidentin səlahiyyətləri geniş olduğundan mərkəzin yerlərdəki nümayəndələrinin rolu həmişə çox əhəmiyyətli olur. Bundan başqa, bir çox Latın Amerikasına ölkələrində iri torpaq latifundiyaları mövcuddur və yerli torpaq sahiblərinin ağılığı idarəetmə sisteminə mühüm təsir göstərir. Yerli özünüidarəetmə qurumlarında Şuranın sədri (reqidor və s.) yerli rəhbərliyin əsas səlahiyyətlərini öz əlində cəmləşdirir və böyük hakimiyyətə malikdir. Düzdür, nəzarət, demək olar ki, tətbiq olunmur: şuranın sədri alkalda sonradan

ləğv etməyə məcbur olacağı qərarların şurada qəbul edilməsinin qarşısını almaq üçün geniş imkanlar verilmişdir. Demokratik ölkələrdə bütün sistemlərdə yerlərə nazirliklərin nümayəndələri (deleqaturalar) təyin edilir. Onlar ümumdövlət əhəmiyyətli məsələlər üzrə idarəetməni həyata keçirirlər. Bu nümayəndələr müvafiq nazirliklərin yerlərdəki (icmalardan başqa) şöbələrinə və idarələrinə rəhbərlik edirlər. Yerli idarəetmənin Anqlosakson sistemində nazirliklərin nümayəndələri qubernator və ya prefekt qismində ümumi rəhbərə – ümumi səlahiyyətli məmura malik deyildir.

Əksər Latın Amerikasına ölkələri üçün ümumi meyillər də mövcuddur. Belə ki, mərkəzi hakimiyyətin nümayəndələri yerli hakimiyyət orqanlarına münasibətdə nəzarəti qanunvericiliyə riayət edilməsi istiqamətində həyata keçirirlər. Bəzən yerli özünüidarə orqanının qərarı qüvvəyə minənə qədər mərkəzi hakimiyyətin nümayəndəsi tərəfindən təftiş edilir. Əgər nümayəndədən müəyyən edilmiş müddətdə etiraz ifadə edilməzsə qərar qüvvəyə minmiş sayılır. Lakin fransız sistemindən fərqli olaraq mərkəzi hakimiyyət nümayəndəliyi yerli hakimiyyət orqanının qərarlarını özü ləğv edə bilməz. Bunun üçün məhkəməyə müraciət edilməlidir. Yerli özünüidarə hakimiyyəti də öz növbəsində məhkəmə qaydasında hüquqlarını qorumaq səlahiyyətinə malikdir.

Qeyd edilən ölkələrin yerli özünüidarə hakimiyyəti üçün xarakteriklik ondan ibarətdir ki, əksər halda nümayəndəli orqanının sədri, həm də icra orqanı kimi çıxış edir və mərkəzi hakimiyyətin müvafiq inzibati ərazi vahidində nümayəndəsi kimi təsdiq edilir. Şübhəsiz ki, belə bir hal yerli demokratiyanın məhdudlaşdırılması kimi qiymətləndirilməlidir. Lakin bu ölkələrin bəzilərində (məsələn, Meksikada) yerli özünüidarə qurumlarında passiv seçki hüququnun bir dəfədən artıq reallaşdırıla bilinməməsi də yüksək qiymətləndirilməlidir və demokratiyanın inkişafı kimi dəyərləndirilməlidir.

4. Yerli özünüidarəetmənin sovet sistemi

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin sovet sistemi yuxarıda qeyd etdiyimiz idarəetmə sistemlərinin hamısından, demək olar ki, prinsiplial surətdə fərqlənir. Bu sistem uzun müddət totalitar sosialist ölkələrində tətbiq olunmuşdur.

Hazırda isə Çində istifadə olunur. Qeyd etmək lazımdır ki, bu sistemin tətbiq olunduğu ölkələrdə bütün inzibati ərazi vahidlərində seçkili yerli orqanlar – sovetlər yaradılır. Sovetlər dövlət hakimiyyəti orqanları hesab olunur və öz növbəsində icra funksiyalarını həyata keçirmək üçün icraiyyə komitələrini seçirlər. İcraiyyə komitəsi müvafiq inzibati ərazi vahidlərində dövlət idarəçiliyinin kollegial orqanı kimi tanınır və onun üzvləri, əsasən müvafiq şöbə və idarələrin rəhbərləri olurlar. İcraiyyə komitəsi özünə tabe olan şöbə və idarələr, habelə dövlət məmurları vasitəsilə yerli həyatın ayrı-ayrı sahələrinə (yerli sənaye, təhsil, səhiyyə, ticarət və s.) rəhbərlik edir. Yalnız kiçik yaşayış məntəqələrində icraiyyə komitəsi yaradılmır. Bu halda sovetin sədri və katibi seçilir ki, onlar da icra fəaliyyətini həyata keçirir. Sovetlər sessiya qaydasında fəaliyyət göstərir. Bəzi hallarda icraiyyə komitəsi ilə yanaşı, sessiyalararası dövrlərdə sovetin səlahiyyətini həyata keçirmək üçün daimi orqan (məsələn, Çində yerli xalq nümayəndələri yığıncağının daimi komitəsi) yaradılır. Sovetlər təkcə yerli əhəmiyyətli məsələləri deyil, həm də ümumdövlət məsələlərini həll edirlər. Bu sistemin tətbiq edildiyi ölkələrdə sovetlərin fəaliyyətinə nəzarət məqsədilə mərkəzi hakimiyyət tərəfindən nümayəndələr təyin edilmir. Belə ki, sovetlər dövlət hakimiyyəti orqanları kimi aşağıdan yuxarıya tabelik prinsipi əsasında qurulan vahid bir sistem təşkil etdiyi üçün, burada hər bir sovet özündən aşağı pillədə olan sovetin fəaliyyətinə nəzarət edir. Sovetlər sisteminin əsas təşkilati prinsipi yerli hakimiyyət orqanlarının formal müstəqilliyinə ixtiyar verən, əslində isə dövlət hakimiyyətinin sərt mərkəzləşməsi və konsentrasiyasını özündə əks etdirən demokratik mərkəzləşmə prinsipi olduğuna görə, yerli sovetlərin

icraiyyə orqanlarının (yəni icraiyyə komitələri, şöbə və idarələr) ikiqat tabeliyi (icraiyyə komitələri həm onları yaradan sovetlərə hesabat verməli, həm də eyni zamanda, yuxarı sovetlərin müvafiq orqanlarına tabe olmalı idilər), məhz bu prinsipin ən başlıca təşkilati-hüquqi ifadələrindən biri kimi ortaya çıxır. Sovetlər sisteminin bəzi üstün cəhətlərinə baxmayaraq, bu sistemdə fəaliyyət göstərən yerli hakimiyyət orqanları yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil həll etmək və idarəetmə funksiyalarını yerinə yetirmə imkanı verən konstitusiya səlahiyyətlərini faktiki həyata keçirmək keyfiyyətlərinə malik ola bilmirlər. Çünki real hakimiyyət yerlərdə, məhz partiya orqanları aparatının əlində cəmlənmiş olur, sovetlər isə ancaq onların iradəsini ifadə edirlər. Sovetlər sisteminin bütün bu çatışmazlıq və nöqsanlarını siyasi həyatın dəyişkən şəraitində aradan qaldırmaq mümkün olmadığı üçün, bu gün Çindən başqa, əksər ölkələrdə (xüsusən də Rusiya və keçmiş Sovet İttifaqına daxil olan respublikalarda, o cümlədən Azərbaycanda) bu sistemdən birdəfəlik imtina edilmişdir. Ona görə ki, müasir açıq cəmiyyətin, öz-özünü idarə edən vətəndaş cəmiyyətinin təcrübəsi və nailiyyətləri yerli özünüidarəetmə ideyalarından kifayət qədər uzaqlaşmış bu sistemin tətbiqi və inkişafına yer qoymur. Beləliklə də, yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilinin əsas sistemlərini araşdırarkən, belə bir qənaətə gəlmək olur ki, hər hansı bir ölkədə bələdiyyə orqanları yaradılan zaman, ilk növbədə həmin ölkənin tarixi, coğrafi, demoqrafik və milli-psixoloji, etnik xüsusiyyətləri, eləcə də oradakı siyasi rejim və hüquqi sistem nəzərə alınmalıdır.

II FƏSİL: YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN MALİYYƏ ƏSASLARI

A. Əksmərkəzləşmənin əhəmiyyəti

Yerli özünüidarəetmə hər zaman mühüm əhəmiyyət kəsb etmişdir. Post modern dünyada bu orqanların aktuallığı daha da artmışdır. Hətta post-kommunist ölkələrdə yerli demokratiya islahatlarının əsas istiqamətini də məhz əksmərkəzləşmənin inkişaf etdirilməsi təşkil etmişdir. İlk baxışdan icmalar üçün təbii hesab olunan, eləcə də dövlət idarəçiliyini asanlaşdıran yerli özünüidarəetmə tədqiqatçılara görə üç mühüm vəzifəni yerinə yetirir.

1. Liberallıq (sərbəstlik)

Yerli özünüidarəetmənin mövcudluğu həddən artıq mərkəzləşmənin qarşısını alır və müxtəlif səviyyəli idarəetmə strukturlarında sərbəst qərarların alınmasına imkan yaradır. Buchanan qeyd edir ki, hətta mərkəzi və yerli özünüidarə arasında hakimiyət bölgüsü effektiv olmasaydı belə, mərkəzi hakimiyətin icraatlarına nəzarət etmək üçün onun müəyyən səlahiyyətlərinin yerli özünüidarəetmə orqanlarına ötürülməsi yenə də öz əhəmiyyətini qoruyardı.

2. İştirakçılıq (demokratiya)

Yerli özünüidarəetmə əhalinin idarəetmədə iştirakını təmin edir. Vətəndaşlar yerli əhəmiyyətli ictimai xidmətlərin seçimi, kəmiyyət və keyfiyyəti üzərində müəyyən söz sahibi olur. İştirakçılıq vətəndaşların idarəetmədə marağını artırır və onları bilavasitə ərazidə gedən proseslərə nəzarət imkanını artırır. Digər tərəfdən iştirakçılıq yerli hökumətin hesabatlılığını da təmin edir.

3. Səmərəlilik

Yerli özünüidarəetmə orqanları ictimai xidmətləri müxtəlif ərazilərdə yaşayan əhalinin maraq, tələb və ehtiyaclarına uyğun yerinə yetirirlər. Həlli zəruri olan xidmətlər prioritetləşdirilərəkən vətəndaşların rəyi də nəzərə alınır. Bu da öz növbəsində ictimai vəsaitlərin şəffaf xərclənməsinə gətirib çıxarır.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının səmərəliliyini və effektivliyini aşağıdakı arqumentlə açıqlamaq mümkündür.

- əksmərkəzləşmiş idarəetmə sistemində qərar verənlər bu qərarların nəticəsinə daha yaxındırlar. Bu işə alınan qərarların hansı nəticələr doğuracağı haqqında əvvəlcədən proqnozlar verməyə əsas verir. Qərarlara yaxınlıq öz növbəsində resursların effektiv bölgüsünə də təsir edir.

- yerli özünüidarəetmə orqanlarının siyasəti yerli əhalinin tələbatı ilə uzlaşdırılır. Yerli problemlərə müxtəlif yanaşmalar göstərməyə imkan verir.

- müxtəlif yerli özünüidarəetmə orqanlarının həyata keçirdiyi innovativ layihələr və yeni fəaliyyətlər, yerli əhəmiyyətli problemlərin həllinə fərqli yanaşma metodları ətraf yerli özünüidarəetmə orqanları üçün yaxşı nümunə təşkil edir.

Məhz bu səbəblərdən yerli özünüidarəetmə orqanları aralarında müxtəlif fərqlər olmağına baxmayaraq bütün Avropa ölkələri üçün çox xarakterik qurumlardır. Bu orqanların əhəmiyyəti Avropa İttifaqının Maastrixt Anlaşmasında subsidiarlıq prinsipinin qəbul edilməsi və eləcə də Yeli Özünü İdarəetmə Haqqında Avropa Xartiyasının qəbul edilməsi ilə daha da artmışdır. Subsidiarlıq prinsipi ictimai xidmətlərin bir qayda olaraq əhaliyə ən yaxın qurumlar tərəfindən həyata keçirilməsini tələb edir.

B. Yerli büdcə, gəlir və xərclərinin əsası

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində bazar qüvvələri resursların ən səmərəli bölgüsünü təmin edir. Belə olan şəraitdə yerli səviyyədə maliyyə xərclərinə ehtiyac olması təbii olaraq maraq

doğurur. Belə ki, bir qayda olaraq yerli özünüidarəetmə orqanlarının göstərdiyi xidmətlərin bir çoxunu rəqabət şəraitində özəl sektor vasitəsilə həyata keçirmək mümkündür. Lakin buna baxmayaraq bəzi məhsul və xidmətlər var ki, onların istehsalında özəl sektor maraqlı olmur və ya qeyri müvəffəq olur. Ədəbiyyatda bu hal “bazar müvəffəqiyyətsizliyi” adlanır və bu halda mərkəzi və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarının müdaxiləsi qaçınılmaz olur. Digər tərəfə məhsul və ya xidmətləri dörd qrupda toplamaq mümkündür.

1. Xalis ictimai məhsul və xidmətlər.

Bu tip məhsul və xidmətlərin iki əsas xüsusiyyəti var:

a) Onların istehlakında rəqabət ünsürü yoxdur. Belə ki, xalis ictimai məhsul və xidmətdən istifadə edən bir vətəndaş digər vətəndaşları həmin məhsul və xidmətlərdən yararlanma imkanından məhrum etmir.

b) Bu məhsulların istehlakından vətəndaşları kənarlaşdırmaq olmur. Belə ki, hər hansı bir vətəndaşı ödəniş etmədiyi üçün bu məhsul və xidmətlərinin istifadəsindən məhrum etmək mümkün deyil.

Şəhərin küçələrinin işıqlandırılması bu növ xidmətin ən tipik nümunəsidir. Hər hansı bir vətəndaşın küçənin işıqlandırılmasından istifadə etməsi digərinin istifadəsinə mane olmur. Digər tərəfdən hər hansı vətəndaşı küçə işıqları üçün ödəniş etmədiyinə görə bu işıqdan məhrum etmək mümkün deyil. Məhz bu xüsusiyyətlərinə görə xalis ictimai məhsul və xidmətlərin bazar iqtisadiyyatı, başqa sözlə özəl sektor tərəfindən istehsalı məqsəduyğun deyil.

2. Təbii inhisara (natural monopolies) səbəb olan məhsul və xidmətlər

Bəzi tipik yerli əhəmiyyətli xidmətlər var ki, onların istehsalı texniki və maliyyə cəhətdən yalnız bir istehsalçının mövcudluğunu zəruri edir. Bu tip xidmətlər **təbii inhisar** adla-

nır. Məsələn, şəhərin su şəbəkəsinin qurulması, çirkab sularının axıdılması və təmizlənməsi sistemi, mərkəzi isitmə sistemi, qaz və elektrik təminatı kimi xidmətlər tək istehsalçı üçün adam başına daha aşağı maya dəyərinə başa gəlir. Bu səbəbdən bəhs olunan xidmətlərin yerinə yetirilməsi üçün dövlət müdaxiləsinə zərurət yaranır. Daha doğrusu tələb olunan texniki infraqurucura və maliyyə tutumuna malik olan dövlət və ya bələdiyyə müəssisələri üçün bu xidmətin istehsalı daha əlverişlidir.

3. Xarici təsirlər (Externalities) yaradan məhsul və xidmətlər

Klassik mənada xarici təsir bir tərəfin həyata keçirdiyi istehsal fəaliyyətinin, bu fəaliyyətdə iştirakı olmayan üçüncü tərəflər üzərində mənfi (mənfi xarici təsir) və ya müsbət (müsbət xarici təsir) təsiridir. Lakin xarici təsirlər bu və ya digər formada hər bir qarşılıqlı mübadilə və fəaliyyətdən də yarana bilər. Yerli səviyyədə hər hansı bir xidmətin müsbət və mənfi xarici təsirini görmək üçün yanğınsöndürmə xidmətinə nəzər salaq. Hesab edək ki, bu xidmət özəl şirkət tərəfindən yerinə yetirilir və yalnız xidmətə qoşulanlara xidmət göstərilir. Fərz edək ki, A şəxsinin evində yanğın baş verib, lakin o bu xidmətə qoşulmayıb. Lakin yanğın söndürülməzsə, qısa vaxtda ətraf evlərə sıçrayacaq (mənfi xarici təsir yaranacaq). Bu halda təbiidir ki, yanğınsöndürmə briqadası ətraf evlərin xəsər görməməsi üçün bu yanğına müdaxilə etməlidir. Digər tərəfdən yerli özünüidarəetmə orqanının öz ərazisində yoluxucu xəstəliklərə qarşı gördüyü tədbirlər ətrafdakı şəhərlərə də təsir edəcək və burada da xəstəliyin yayılmasının qarşısını alacaqdır. Beləliklə, bu tədbiri görənlər yerli özünüidarəetmə orqanının fəaliyyətindən müsbət xarici təsir yaranır.

4. Qismən ictimai məhsul və xidmətlər

Bu təsnifata həm ictimai, həm də bazar xüsusiyyətləri daşıyan xidmətlər aid edilir. Bəzi xidmətlər var ki, onların

istehlakı fərdi xarakter daşımaqla yanaşı bütövlükdə cəmiyyət və dövlət üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Məhz buna görə də bu növ xidmətlərin istehsalı və istehlakı yalnız özəl sektor və yaxud da şəxslərin öhdəliyinə buraxılmır. Tipik nümunə təhsil və səhiyyə xidmətləridir. Mahiyyət etibarını ilə sırf xalis ictimai məhsul olmasa da bu xidmətlərin istehsalı dövlət təminatı ilə stimullaşdırılır.

Əslində sadalanan bu prinsiplərə cavab verən və yerli əhəmiyyət daşıyıb yerli büdcədən maliyyələşən məhsul və xidmətlərin sayı olduqca çoxdur. Bu barədə daha əvvəlki fəsillərdə məlumat verilmişdir. Bu xidmətlərin kəmiyyətçə çox olması və bəzilərinin bazar xüsusiyyəti daşması onların bir qisminin icra səlahiyyətinin QHT və özəl sektora ötürülməsi variantını aktuallaşdırıb. Artıq yerli özünüidarəetmə orqanlarının birbaşa istehsalçı yerinə müxtəlif instansiyaları yerli əhəmiyyətli xidmətlərin təşkilinə cəlb etməklə nəzarət edici və istiqamətləndirici institutlar kimi formalaşmağa başlayıb.

Mərkəzi hakimiyyət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında xərc və səlahiyyət öhdəliklərinin bölgüsü yerli özünüidarəetmə sahəsində ən mühüm müzakirə obyektləridir. Belə ki, inzibati quruluşundan asılı olmayaraq həm federal, həm də unitar dövlətlərdə hakimiyyətin pillələri arasında inzibati və maliyyə münasibətləri mövcuddur. Federal ölkələrdə bu münasibətlər federal dövlət – ştatlar – yerli özünüidarə orqanları arasında baş verir. Unitar ölkələrdə isə bu münasibətlər birbaşa mərkəzi hakimiyyət (dövlət) və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında cərəyan edir. Əvvəlki bölümlərdən də aydın olduğu kimi, səmərəsi daha çox yerli əhaliyə aid olan yerli yarı ictimai xidmətlərin həyata keçirilməsi bir qayda olaraq yerli özünüidarə orqanlarına həvalə olunur. Bu özünü ictimai xidmətlərin təşkilində subsidiarlıq prinsipində göstərir. Subsidiarlıq prinsipinə əsasən ictimai xidmətlər bir qayda olaraq əhaliyə ən yaxın qurumlar tərəfindən yerinə yetirilməlidir. Çünki bu qurumlar yerli problemləri daha yaxşı bilir, əhali ilə sıx təmasda olur,

yerli sosial, iqtisadi, eləcə də bəşəri resursları daha yaxşı səfərbər edə bilirlər. Digər tərəfdən yerli özünüidarəetmə orqanları ictimai dinləmələr, əhali qrupları ilə mütəmadi görüşlər, açıq iclaslar, açıq səsvermə, sorğu, vətəndaş cəmiyyəti institutları ilə sıx əlaqə, maliyyə hesabatlarının mütəmadi nəşri və s. kimi demokratik üsullarla əhalini inzibati idarəetmədə iştirakçılığını təmin edirlər.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarına qanunla həvalə edilmiş səlahiyyətlərinin icrası üçün kifayət qədər maliyyə vəsaitinin ayrılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu öz əksini yerli özünüidarəetmə sahəsində aparıcı sənəd hesab olunan Yerli Özünüidarəetmə Haqqında Avropa Xartiyasında da öz əksini tapıb. Xartiyanın 9-cu maddəsi ümumilikdə yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşdirməsinə həsr olunub və aşağıdakılardan ibarətdir:

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

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

- Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitinin ən azı bir hissəsi yerli rüsum və vergilərin hesabına daxil olmalıdır ki, bunların da ölçüsünü yerli özünüidarə orqanları qanunun müəyyən etdiyi hədlərdə təyin etməkdə sərbəst olmalıdırlar.

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

- Maliyyə baxımından daha zəif yerli özünüidarə orqanlarının müdafiəsi yerli orqanların maliyyələşdirilməsinin potensial mənbələrinin və onların üstündə olan xərclərin qeyri-

bərabər bölüşdürülməsi nəticələrinin təshih edilməsi üçün nəzərdə tutulmuş maliyyə tarazlaşdırılması prosedurunun və ya ekvivalent tədbirlərin işə salınmasını tələb edir. Bu cür prosedur və ya tədbirlər yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətləri daxilində seçim azadlığını məhdudlaşdırmamalıdır.

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

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

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

Lakin buna baxmayaraq praktikada əksər ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanları kifayət qədər maliyyə vəsaitinə malik olmur. Ümumiyyətlə, mərkəzi hakimiyyət orqanları, xüsusilə son illərdə xərc öhdəliklərini, yəni yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini genişləndirmə siyasəti güdsə də, bu, özünü maliyyə mənbələrinin bölgüsündə göstərməmişdir. Təcrübə göstərir ki, əsasən *gəlir vergisi, müəssisələrin mənfəət vergisi, əlavə dəyər vergisi* kimi gəlirli vergi mənbələri əsasən dövlət büdcəsinə aid edilir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarına isə daha çox *əmlak və torpaq vergisi*, bəzi hallarda isə müəyyən istehlak vergiləri həvalə olunur. Bunun bir neçə səbəbi var.

Birincisi, ümumiyyətlə, mərkəzi hakimiyyət orqanları öz gəlir mənbələrini bölüşdürmədə qısqanc davranırlar. Digər tərəfdən dövlətin gəlirin yenidən və ədalətli bölgüsü, makroiqtisadi sabitliyin təmini, resursların səmərəli bölgüsü kimi funksiyaları var. Dövlət məhz vergi alətindən (vergi dərəcələri) istifadə edərək genişləndirici və ya daraldıcı maliyyə siyasəti həyata keçirir, inflyasiya və işsizliklə mübarizə aparır. Bu ba-

xımdan misal üçün gəlir bölgüsünə təsir edən və progressiv vergi hesab olunan gəlir vergisi bütün hallarda mərkəzi hakimiyyətə, yəni dövlət büdcəsinə aid gəlir hesab olunur. Nəticə etibarlı ilə yerli özünüidarəetmə orqanları öz büdcələrinin böyük hissəsini mərkəzi hakimiyyətin transferləri hesabına formalaşdırmalı olurlar.

Lakin bu heç də yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət büdcəsinə aid olan bu vergilərdən istifadə etmədiyi mənasına gəlmir. Belə ki, fiskal əksmərkəzləşmənin inkişaf etdityi Avropa ölkələrində əksər dövlət vergiləri yerli özünüidarəetmə orqanları ilə bölüşdürülür. Məsələn, Skandinav ölkələrində yerli özünüidarəetmə orqanları fiziki şəxslərin gəlir vergisinə müəyyən faiz əlavə etmə səlahiyyətinə malikdirlər. Mərkəzi hakimiyyət bu vergini topladıqdan sonra yerli özünüidarəetmə orqanlarının payına düşən vergi hasilatını onların büdcəsinə köçürür. Buna baxmayaraq, xüsusilə inkişaf etməkdə olan ölkələrdə yerli büdcələr əksər hallarda dövlət transferləri hesabına formalaşır. Bu transferlər üfqi və şaquli disbalansı aradan qaldırmaq üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu mövzu haqqında yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlir mənbələri başlığında ətraflı məlumat veriləcəkdir.

C. Xərc, səlahiyyət və gəlirlər bölgüsü

Mərkəzi hökumət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında xərc, səlahiyyət və gəlirlərin bölgüsü ədəbiyyatda *fiskal əksmərkəzləşmə* adlanır. Fiskal əksmərkəzləşmə mərkəzi hökumətin vergi - büdcə - borclanma sahəsində qərarların qəbulu ilə bağlı səlahiyyətlərindən yerli (regional) səviyyənin xeyrinə imtinasını ehtiva edir. Rattsonun vurğuladığı kimi fiskal əksmərkəzləşmə 4 əsas fərziyyə üzərində qurulub:

a) Yerli özünüidarəetmə orqanları əsasən ictimai xidmətlərin təşkili ilə məşğuldurlar;

b) Yerli xidmətlərin maliyyə bazasını yerli vergilər təşkil edir. Digər bir ifadə ilə xidmətlər üçün ödəniş edənlər eyni

zamanda bu xidmətlərdən yararlanır;

c) Yüksək coğrafi mobillik (hərəkətlilik, miqrasiya) mövcuddur;

d) Yerli xidmətlərin əhatə dairəsi xidməti göstərən yerli özünüidarəetmə orqanının inzibati əraziləri daxilindədir və bu ərazidən kənara daşmır və yayılma effekti minimumdur.

Nəzəri cəhətdən bu prinsiplər irəli sürülsə də, praktikada bu prinsiplərin heç də hər biri ödənmir. Məsələn, ABŞ yerli özünüidarəetmə orqanları üçün bu prinsiplər daha münasib olsa da, xüsusilə Avropa ölkələri üçün tam uyğun deyil. Belə ki, Avropada yerli özünüidarəetmə orqanları gəlir bölgüsü funksiyasını da icra etdikləri üçün əsaslı şəkildə mərkəzi hökumətin transferlərindən asılı vəziyyətə düşürlər. Digər tərəfdən Avropada əhali ABŞ-a nəzərən daha az mobildir. Lakin bütün bunlara baxmayaraq fiskal əksmərkəzləşmə prinsipləri yerli maliyyə sistemlərinin qiymətləndirilməsi üçün yaxşı normativ baza olaraq qalmaqdadır.

Ölkədə fiskal əksmərkəzləşmənin səviyyəsini yerli və regional hökumətlərin gəlir və xərclərinin ölkənin maliyyə sistemi üzrə icmal gəlir və xərclərə nisbətində görmək mümkündür. “Fiskal əksmərkəzləşmə indeksi” adlan bu indikator yerli və regional hökumətlərin lehinə nə qədər yüksək olarsa, əksmərkəzləşmənin də o qədər dərin olduğunu söyləmək mümkündür. Fiskal əksmərkəzləşməni inzibati əksmərkəzləşmədən ayırmaq mümkünsüzdür. Çünki yerli idarəetmə orqanlarının qəbul etdiyi qərarlar yalnız bu səlahiyyətlərin icrası üçün zəruri səviyyədə maliyyə muxtariyyəti verildikdə effektiv olur. Beləliklə, fiskal əksmərkəzləşməni inzibati əksmərkəzləşmənin məntiqi davamı kimi görmək mümkündür.

Fiskal əksmərkəzləşmə indeksinin hesablanması zamanı *fiskal muxtariyyət (Fiscal autonomy)* və *yerli hakimiyyətin fiskal gücü (Fiscal importance)* kimi göstəricilərdən istifadə olunur. Fiskal muxtariyyət yerli özünüidarə orqanlarının xərclərinin neçə faizinin bilavasitə öz gəlirləri hesabına örtə

bilməsini ifadə edir. Başqa sözlə gəlirlərin xərclərə nisbətini əks etdirir və aşağıdakı düsturla hesablanır:

$$FA = \frac{\sum_{i=1}^n OSR_i}{\sum_{i=1}^n E_i},$$

Burada FA (Fiscal Autonomy) – Fiskal muxtariyyəti, OSR_i (Own Source Revenue) - i (yəni hər hansı) yerli özünüidarə orqanının bilavasitə öz gəlirlərini (transferlər xaric), E_i (Expenditure) - i yerli özünüidarə orqanının xərclərini, n isə ölkə üzrə yerli özünüidarə orqanlarını sayını əks etdirir.

Yerli hökumətin fiskal gücü isə ölkə üzrə yerli hökumət xərclərinin məcmusu dövlət xərclərinə nisbətini əks etdirir və aşağıdakı düstura əsasən hesablanır.

$$FI = \frac{\sum_{i=1}^n E_i}{TE},$$

Burada FI (Fiscal Importance) – Fiskal gücü, TE (Total Expenditure) məcmu dövlət xərclərini əks etdirir. Bu xərclərə büdcələrarası transferlər xaric həm mərkəzi, həm də yerli səviyyədə bütün xərclər daxildir.

Hər iki göstəricinin geometrik ortalaması hesablanır və ölkə üzrə "Fiskal əksmərkəzləşmə indeksi" tapılır.

$$FDI = \sqrt{FA * FI} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n OSR_i}{\sum_{i=1}^n E_i} * \frac{\sum_{i=1}^n E_i}{TE}}$$

Bu indeks 0-100 intervalında olur. Ölkə üzrə indeks nə qədər yüksək olarsa, yerli hökumət xərclərinin məcmu dövlət xərclərində çəkisi o qədər yüksəkdir. Digər bir ifadə ilə əksmərkəzləşmənin səviyyəsi o qədər yüksək olur.

Fiskal əksmərkəzləşmə İndeksi 0-a bərabər olduqda ($F\bar{I} = 0$) *tam fisal mərkəzləşmə* yaranır. Bu halda bütün yerli hökumət xərcləri mərkəzi büdcə transferləri hesabına örtülür və yerli hökumətlərin öz gəlirləri də sıfıra bərabər olur. Başqa ifadə ilə ölkənin maliyyə resursları bütövlükdə mərkəzi hakimiyyətin sərəncamında formalaşır. Mütənasib olaraq fiskal əksmərkəzləşmə indeksi $0 < F\bar{I} < 50$ olduqda *nisbi fiskal mərkəzləşmə*, $50 < F\bar{I} < 100$ olduqda *nisbi fiskal əksmərkəzləşmə*, $F\bar{I} = 100$ olduqda isə *mütləq fiskal əksmərkəzləşmə* mövcud olur. So-

nuncu hal məcmu dövlət xərclərinin bütövlükdə yerli hökumətlər tərəfindən reallaşdırıldığını göstərir. Şübhəsiz praktikada nisbi fiskal mərkəzləşmə və yaxud da nisbi fiskal əksmərkəzləşmə hallarına rastlanılır.

Aşağıdakı cədvəldə 1993-2010-cu illəri əhatə edən məlumatlar əsasında bir sıra ölkələrdə “Fiskal muxtariyyət, “Fiskal güc” və “Fiskal əksmərkəzləşmə İndeksi”nin, səviyyəsi əks olunmuşdur.

Cədvəl 1

Müxtəlif ölkələr üzrə "Fiskal əksmərkəzləşmə İndeksi"nin səviyyəsi (1993-2010)

| No | Ölkələr | Fiskal muxtariyyət | Fiskal güc | Fiskal əksmərkəzləşmə indeksi |
|-----|-------------|--------------------|------------|-------------------------------|
| 1. | Belorusiya | 75.4 | 48.9 | 60.6 |
| 2. | Bolqariya | 52.1 | 25.4 | 33.9 |
| 3. | Xorvatiya | 86.0 | 15.2 | 36.0 |
| 4. | Çex Respub. | 62.0 | 27.1 | 40.8 |
| 5. | Estoniya | 72.4 | 49.4 | 56.6 |
| 6. | Macarıstan | 33.4 | 39.1 | 37.6 |
| 7. | Latviya | 68.5 | 38.8 | 51.2 |
| 8. | Litva | 70.8 | 77.9 | 75.9 |
| 9. | Makedoniya | 52.3 | 14.1 | 26.5 |
| 10. | Moldova | 60.6 | 38.0 | 47.6 |
| 11. | Polşa | 61.8 | 41.1 | 49.7 |
| 12. | Rumıniya | 62.8 | 19.3 | 37.8 |
| 13. | Rusiya | 73.3 | 52.6 | 61.5 |
| 14. | Serbiya | 64.2 | 18.9 | 34.8 |
| 15. | Slovakiya | 64.9 | 12.6 | 27.9 |
| 16. | Slovenia | 63.2 | 26.7 | 40.4 |
| 17. | Ukrayna | 59.9 | 41.8 | 49.8 |

Mənbə: Swianiewicz P. (2003) Foundations of Fiscal Decentralization, Benchmarking Guide For Countries In Transition, Discussion Papers, No. 26, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest, Hungary.

1. Yerli səlahiyyət bölgüsü

Bəs fiskal federalizm nəzəriyyəsinin irəli sürdüyü əksmərkəzləşmiş dövlət maliyyə sisteminin əsas xüsusiyyətləri nə-

dən ibarətdir? Bunları aşağıdakı şəkildə qısa xülasə etmək mümkündür:

- Mərkəzi hökumətlə yerli özünüidarəetmə arasında səlahiyyət bölgüsü subsidiarlıq prinsipinə əsaslanır ki, bu da öz növbəsində geniş həcmdə səlahiyyət və maliyyə resurslarının əksmərkəzləşməsini ehtiva edir. Funksional əksmərkəzləşmənin ən mühüm göstəricisi kimi yerli büdcə xərclərinin ÜDM də payı götürülür. Lakin praktikada yerli büdcə xərclərinin ümum dövlət xərclərinə nisbəti daha dolğun mənzərə yaradır. Burada da sosial sığorta və sosial müdafiə fondları kimi büdcədənkənar fondların mövcudluğu bu ölçü üçün metodologiya və statistika baxımından problemlər yaradır. Bu sahədə ən yüksək göstəriciyə Nordik ölkələri malikdir – ÜDM nin 20 % - i yerli büdcələrin payına düşür. Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində isə bu göstərici nadir hallarda 10 % - i ötür.

- Səlahiyyət bölgüsündə coğrafi ərazi ölçüsü mühüm əhəmiyyət daşıyır. Bələ ki, ölkədə yerli özünüidarəetmə orqanları nə qədər parçalanmış olarsa və bir çox kiçik inzibati vahidlərə bölünərsə, geniş funksional əksmərkəzləşmənin reallaşması da o qədər çətin olar. Çünki kiçikölçülü yerli özünüidarəetmə orqanlarının əhəmiyyətli səlahiyyətləri səmərəli icra etməsi şübhə doğurur. Bu onunla əlaqəlidir ki, kiçik ərazilərdə əhali sayı azdır, vergi bazası zəifdir və inzibati xərclər yüksəkdir. Digər tərəfdən həddən artıq kiçikölçülü orqanların mövcudluğu daha təkmil fiskal tarazlaşdırma mexanizmləri tələb edir. Funksional əksmərkəzləşmə (səlahiyyət bölgüsü) ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının ərazi böyüklüyü arasında tərs münasibət bir sıra empirik tədqiqatlarda da öz əksini tapmışdır. Page və Goldsmith Avropa ölkələri üzərində apardığı tədqiqatlarda Şimali Avropa ölkələrində (məs., Skandinaviya və İngiltərə) bir sıra kiçik yerli özünüidarəetmə orqanlarının birləşdirilməsinin onların səlahiyyət dairəsinin genişlənməsinə səbəb olduğu nəticəsini əldə etmişlər. Lakin mərkəzi və şimali Avropa ölkələrində mövcud olan bir çox kiçikölçülü yerli özünüidarəetmə orqanlar

çox məhdud səlahiyyətlərin icrası ilə məşğuldurlar.

- Dafflonun taraz büdcə üçün irəli sürdüyü “qızıl qayda” yerli özünüidarəetmə orqanları üçün də keçərlidir. Qayda ondan ibarətdir ki cari büdcə xərcləri (inzibati xərclər, əmək haqları, aparatın saxlanması, ləvazimat və avadanlıqların alınması və s.) yalnız cari büdcə gəlirləri (vergi, rüsum, ödənişlər, transferlər və s.) hesabına örtülməli, investisiya xərcləri isə kapital daxilolmaları (kredit, əmlak gəlirləri, özəl sektorun kapital qoyuluşları) hesabına örtülməlidir. Bu qaydanın səmərəli tətbiqi üçün cari və investisiya büdcələrinin ayrılması şərtidir.

- Yerli maliyyə sistemi həm vətəndaşlar, həm də maliyyə qurumları üçün şəffafdır.

- Yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz xərc istiqamətləri üzərində kifayət qədər qərar vermə səlahiyyəti mövcuddur. Lakin praktikada bu səlahiyyətin həcmi müxtəlif səbəblərdən dar olur. Bu səbəblər yerli büdcədə məqsədli transferlərin payının çoxluğu və yerli əməyyətli xidmətlər üçün mərkəzi hökumətin yüksək keyfiyyət və kəmiyyət göstəriciləri tələb etməsidir. Bu standartlar nə qədər yüksəkdirsə, yerli muxtariyyətin dərəcəsi də o qədər aşağıdır.

2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlirləri

Xərc, öhdəlik və səlahiyyətlərin bölgüsündən sonra ən mühüm məsələ gəlir bölgüsüdür. Ümumilikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlir mənbələrini 4 kateqoriyada təsnifləşdirmək mümkündür. Bunlar yerli özünüidarəetmə orqanlarının

- *bilavasitə öz gəlirləri,*
- *paylı vergilər,*
- *transferlər və*
- *kredit bazarına çıxışıdır.*

Bu gəlir mənbələrinin hər birinə ayrı-ayrılıqda nəzər salaq.

2.1. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının bilavasitə öz gəlirləri

Bu gəlirlərin üç elementi mövcuddur:

- Bu gəlirlər yerli özünüidarəetmə orqanlarına qeydsiz şərtsiz və müddətsiz verilir.

- Bu gəlirlər yerli iqtisadi bazaya əsaslanır. Digər ifadə ilə yerli iqtisadi artım yerli büdcə gəlirlərinin də artımına səbəb olur.

- Yerli özünüidarəetmə müəyyən dərəcədə bu gəlirlər üzərində qərar vermə sərbəstliyinə malikdir. Məsələn, yerli vergilərin bazasını və ya dərəcələrini ölkə qanunvericiliyinin müəyyən etdiyi həddlər daxilində sərbəst təyin edirlər .

Bu kateqoriyaya daxil olan gəlir mənbələrinin başlıcası yerli vergilərdir. Digərləri isə yerli rüsum və ödənişlər, istifadəçi haqqları, birdəfəlik vergilər (şərəfiyyə) və əmlak gəlirləridir. Bunların hər biri haqqında növbəti paraqraflarda ətraflı məlumat veriləcəkdir.

2.1.1. Yerli vergilər

Dünya praktikasında hər zaman öz əksini tapmasa da, nəzəri yanaşmalara və bu sahədə fəaliyyət göstərən beynəlxalq təşkilatların tövsiyyələrinə əsasən mərkəzi hökumətlə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında xərc səlahiyyətləri ilə gəlir mənbələrinin bölüşdürülməsi paralel baş verməlidir. Çünki kifayət qədər maliyyə mənbəyi təmin etmədən yerli özünüidarəetmə orqanlarına səlahiyyətlərin ötürülməsi bir sıra ictimai xidmətin yerinə yetirilməmiş qalmasına gətirib çıxaracaqdır. Əksinə kifayət qədər səlahiyyət vermədən külli miqdar maliyyə resursunun ayrılması isə maliyyə resurslarının parçalanmasına və israfına yol açacaqdır.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının bilavasitə öz gəlir mənbələrindən ən başlıcasının yerli vergilər olduğunu qeyd etmişdik. Belə olan halda vergi növlərinin mərkəzi hökumətlə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında bölgüsünün aparılmasına ehtiyac yaranır. Bəs bu bölgü hansı prinsiplər əsasında aparılmalıdır. Hansı vergi növü hakimiyyətin hansı pilləsinə təhkim edilməlidir? Hansı meyarlar vergilərin instansiyasının

düzgün müəyyənləşdirilməsinə təsir edir?

Bu sahədə ilk yanaşmanı ortaya qoyanlardan biri olan Richard Musgrave vergi növlərinin idarəetmə pillələri arasında bölgüsünə tarazlıq (səlahiyyətlərə uyğun xərc və gəlirlərin bərabərliyi) və səmərəlilik (resursların maya dəyərini aşağı saxlamaq) mövqeyindən yanaşır və aşağıdakı prinsipləri təklif edir:

✓ Gəlirin təkrar bölgüsünü təmin edən progressiv (artan dərəcəli) vergilər mərkəzləşdirilməlidir;

✓ İqtisadi tarazlığı təmin edən vergilər mərkəzləşdirilməlidir;

✓ Yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qeyri-bərabər bazaya malik vergilər (məs., mədən vergisi) mərkəzləşdirilməlidir;

✓ Daşınan (hərəkətli) istehsal faktorları üzərindən alınan vergilər mərkəzləşdirilməlidir:

✓ Daşınmaz (hərəkətsiz) istehsal faktorları üzərindən alınan vergilər yerli özünüidarəetmə orqanlarına həvalə edilməlidir;

✓ İstifadəçi vergilərinin (məs., yanacağa qoyulan aksiz), rüsum və ödənişlərin idarəetmənin bütün pillələrində tətbiqi mümkündür.

Dünya Bankının eksperti Anwar Shah isə yerli vergiqoymanın əsas meyarlarını aşağıdakı kimi xülasə edir:

Verginin idarə olunmasında effektivlik. Verginin bazası üzərində hansı idarəetmə pilləsi daha çox məlumata malikdirsə, o vergi həmin idarəetmə pilləsinə həvalə edilməlidir. Məsələn, müəssisələrin mənfəət vergisi (korporativ vergi) haqqında mərkəzi hökumət daha çox məlumata malikdir. Çünki, bu verginin bazası ölkənin müxtəlif yurisdiksiyalarına və hətta ölkə xaricinə yayılır. Lakin əmlak vergisi haqqında yerli özünüidarəetmə orqanları daha müfəssəl məlumata malikdirlər və onlar vergi bazasına əsas təşkil edən əmlakın bazar qiymətini daha düzgün müəyyənləşdirməyə qadirdirlər. Bu izahlardan aydındır ki, korporativ vergilər dövlət büdcəsinə, əmlak vergilər isə

yerli büdcəyə aid olmalıdır.

Maliyə tələbatı. Bu meyara əsasən idarəetmə pillələri arasında vergi mənbələrinin bölgüsü hər iki idarənin səlahiyyətlərinin icrası üçün tələb olunan xərclər ilə mütənasib olmalıdır. Milli səviyyədə maliyyə və iqtisadi siyasətin aparılması üçün zəruri olan vergi növləri bu siyasəti aparan idarəetmə pilləsinə həvalə edilməlidir. Bu nöqtəyi-nəzərdən gəlirin təkrar bölgüsünü təmin edən progressiv vergilər, iqtisadi stabilliyi qoruyub saxlamaq üçün vacib olan vergilər və təbii sərvətlər üzərinə qoyulan vergilər (mədən vergiləri) mərkəzi hökumətə, yəni dövlət büdcəsinə aid edilməlidir.

Sadalanan bu iki meyara əsasən hansı vergi növlərinin idarəetmə pillələrindən hansı üçün daha münasib olduğuna nəzər salaq.

Gömrük vergiləri. İdxal və ixrac vergiləri kimi beynəlxalq ticarəti tənzimləyən vergilərin mərkəzi hökumətə, başqa sözlə dövlət büdcəsinə aid edilməsi daha məqsədə uyğundur.

Fiziki şəxslərin gəlir vergisi. Fiziki şəxslərin gəliri səyər (mobil) xarakter daşıyır və gəliri yenidən bölüşdürücü mahiyyətə malikdir. Vətəndaşlar ictimai xidmətlərdən yaşadıkları ərazidə iş yerinə nəzərən daha çox istifadə etdikləri üçün bu verginin tətbiqində iş yeri yox, yaşayış yeri əsas götürülür.

Ölkədə gəlir bölgüsünü mərkəzi hökumət reallaşdırdığına görə progressiv xarakterli gəlir vergisi də mərkəzi hökumətin səlahiyyət dairəsində olmalıdır. Lakin qeyd etmək lazımdır ki gəlir vergisinin ödəyicisi olan fiziki şəxslər eyni zamanda ayrı-ayrı yerli özünüidarəetmə orqanlarının sakinləridir. Odur ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarını bu vergidən tamamilə məhrum etmək düzgün hesab edilmir. Bu səbəbdən əksər ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanları müxtəlif formada bu vergi hasilatından istifadə edirlər. Belə ki, paylı vergi sistemində əsas element kimi fiziki şəxslərin gəlir vergisi götürülür. Bu verginin hasilatı ya mənbə prinsipinə, ya da düstur əsasında bölüşdürülür.

Mənbə prinsipinə əsasən yerli özünüidarəetmə orqanının

ərazisində yığılan vergi həmin orqanın büdcəsinə köçürülür. İkinci üsulda isə ümumi gəlir vergisi hasilatının müəyyən hissəsi müxtəlif meyarlar əsasında qurulmuş düsturlara əsasən yerli özünüidarətmə orqanları arasında bölüşdürülür. Digər bir üsul isə yerli özünüidarətmə orqanının mərkəzi hökumətin fiziki şəxslərin gəlir vergisi üçün müəyyənləşdirdiyi vergi dərəcəsinə qanununun yol verdiyi həddlər daxilində əlavə faiz qoymasıdır. Sonuncu üsul, xüsusən Skandinaviya ölkələrində geniş yayılmışdır. Bu ölkələrdə yerli büdcənin vergi gəlirləri arasında fiziki şəxslərin gəlir vergisinə əlavələrin payı olduqca yüksəkdir.

Korporativ vergi. Korporativ gəlir vergisi də mobil faktor üzərinə qoyulan vergi hesab olunur. Buna görə də mərkəzi hökumətin kompetensiyasına daha uyğundur. Bu verginin yerli səviyyədə tətbiqi şirkətlərin və nəticədə gəlirin daha aşağı vergi dərəcəsi tətbiq edən yurisdiksiyalara köçünə səbəb olur; digər bir ifadə ilə vergi rəqabəti doğurur. Bəzi ölkələrdə mərkəzi hökumət fiziki şəxslərin gəlir vergisində olduğu kimi, korporativ verginin də bir hissəsini yerli özünüidarətmə orqanları arasında paylayır.

Sərvət vergiləri. Kapital və sərvət ünsürləri, eləcə də sərvətlərin transferi, miras və bağışlama kimi əməliyyatlara tətbiq olunan vergilərin də yurisdikiyalar arasında vergi rəqabətini doğuracağına görə mərkəzi hökumət tərəfindən yığılması daha doğru hesab olunur.

Faydalı qazıntıların çıxarılması üçün vergilər. Faydalı qazıntılar ölkə ərazisində sabit (hərəkətsiz faktor) olduğu üçün onların çıxarılmasına görə mədən vergisi əslində yerli özünüidarətmə orqanları tərəfindən tətbiq oluna bilər. Lakin bu resursların ölkə ərazisində qeyri-proporsional yayıldığına nəzərə alsaq, verginin ayrı-ayrı yurisdiksiyalar tərəfindən tətbiqinin regionlararası disbalansın yaranmasına gətirib çıxaracağı aşkardır. Bu da öz növbəsində resursla zəngin bölgələrə fiskal miqrasiyanı stimullaşdıraraq resursların qeyri-effektiv bölgüsünü

doğuracaqdır. Beləliklə, faydalı qazıntıların mədən vergisindən əldə olunan gəlirlərin qeyri-stabil olması və bu gəlirləri proqnozlaşdırmanın mürəkkəbliyini nəzərə alsaq, bu gəlirlər yerli büdcələr üçün münasib mənbə hesab olunmur. Bu resursların milli səviyyədə vergiqoymaya cəlb olunaraq idarəetmə pillələri arasında paylı vergi sisteminin ünsürü kimi istifadə etmək daha məqsədə uyğundur.

Satış vergiləri. Bu vergilərin hansı idarəetmə pilləsinə aid edilməsi mövzusu vergilərin birmərhələli (pərakəndə, topdansaş və ya istehsal vergiləri) və çoxmərhələli (ƏDV) olmasına görə fərqlənir. Pərakəndə və ya topdansaş vergiləri kimi tək mərhələli vergilərin vergi dərəcələrində böyük fərqlər olma- maq şərti ilə yerli büdcələrə ayrılması mümkündür. Lakin ƏDV kimi çoxmərhələli vergilərin mərkəzi hökumət tərəfindən tətbiqi daha məqsədə uyğundur. Çünki ƏDV dövriyyəyə tətbiq olunduğu üçün ayrı-ayrı yursidiksiyaların ölkə üzrə dövr edən məhsul və xidmətlərə vergi qoyması inzibati çətinliklərə yol açır. Bu baxımdan verginin vahid mərkəzdən idarə olunması daha effektivdir.

Əmlak vergisi. Əmlak vergisi dünya təcrübəsində ən başlıca yerli özünüidarəetmə vergisidir. Bu verginin yerli özünüidarəetmə vergisi kimi qəbul edilməsinin bir neçə səbəbi var. Birincisi verginin bazası regionlar arasında mobil deyil. Digər bir ifadə ilə əmlak daşınmaz xarakter daşdığı üçün yerli özünüidarəetmə orqanı üçün sabit gəlir mənbəyi təşkil edir. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, əmlak vergisi gəlirləri iqtisadi inkişafa nəzərən elastik deyil. Belə ki, iqtisadi inkişafın artım tempi daşınmaz əmlakın qiymətlərinə yansısız da, bu vergi gəlirlərində avtomatik dəyişikliyə səbəb olmur. Çünki bir çox ölkədə əmlak vergisinin bazasını təşkil edən dəyərlər qiymətləndirmə komissiyaları tərəfindən 5 ildən bir müəyyən olunur. Əmlak vergisinin yerli vergi kimi qəbul olunmasının digər səbəbi isə onların qiymətlərindəki dəyişikliyin birbaşa yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti ilə bağlı olmasıdır. Belə ki, yerli özünüida-

rəətmə orqanlarının həyata keçirdiyi infrastruktur və investisiya layihlələri əmlak qiymətlərinə birbaşa təsir edir.

Əmlak vergisinin hesablanması üç müxtəlif üsul tətbiq olunur. Bunlar:

- əmlakın ölçülərinə əsasən verginin hesablanması;
- əmlakın inventar dəyərinə əsasən hesablanması;
- əmlakın bazar qiymətinə əsasən verginin hesablanması.

Vergi əmlakın ölçülərinə görə hesablandıqda ya əmlakın yerləşdiyi torpaq sahəsi, ya əmlakın bilavasitə sahəsi, ya da ikisinin kombinasiyasından ibarət hesablama əsas götürülür. Üçüncü hal, yəni həm binanın, həm də torpağın ölçüləri tətbiq edildikdə, torpağın hər kvadrat metri üçün nəzərdə tutulan vergi məbləğinin ümumi torpaq sahəsinə hasili ilə binanın hər kvadrat metri üçün nəzərdə tutulan verginin binanın ümumi sahəsinə hasilinin cəmindən ibarət olur. Torpaq və ya əmlakın hər kvadrat metri üçün vergi dəyəri torpağın, eləcə də binanın keyfiyyəti, yerləşdiyi yer, istifadə məqsədinə görə diferensiallaşdırılır.

Inventar dəyərə əsasən hesablama əmlakın qurulmasına və tikilməsinə çəkilən cari xərcləri əks etdirir. Əgər əmlak həyət evidirsə, dəyərləndirmə aparılarkən nə torpağın dəyəri, nə də aparılan abadlaşdırılma işləri nəzərə alınmır. Yalnız evin tikilməsinə çəkilən cari xərclər, yəni sırf material xərcləri nəzərə alınır. Bu üsul əmlakın real qiymətini əks etdirmədiyi üçün əlverişli hesab olunmur. Çünki şəhər kənarında yerləşən, lakin inventar dəyəri yüksək olan bir əmlak, şəhər mərkəzində yerləşən, lakin inventar dəyəri aşağı olan bir əmlakdan daha yüksək vergiyə cəlb olunur. Halbu ki, bu əmlakların real bazar qiyməti ikincinin lehinə əsaslı dərəcədə fərqlidir. Odur ki, hazırda ən geniş yayılmış hesablama məhz əmlakın bazar qiymətinə əsaslanan hesablamadır.

Bazar qiymətinə əsasən hesablamada əmlakın alqı-satqı qiyməti, ərazinin torpağın alqı-satqı qiyməti (üstündəki əmlak nəzərə alınmadan), illik icarə qiyməti və ya əmlak sahibinin qanunla müəyyən olunmuş meyarlar əsasında (lift, istilik sistemi,

fərdi və ya kollektiv yaşayış binası, mərtəbə sayı, əmlakın təyinatı və s.) öz hesablaması əsas götürülür. Əmlak vergisinin illik icarə gəlirinə əsasən hesablanması daha neytral olduğu üçün əlverişli hesab olunur.

Əksər inkişaf etmiş ölkələrdə əmlak vergisi əmlakın bazar qiymətinə əsasən hesablanır. Verginin bazar qiymətinə əsasən hesablanması advalorem vergi adlanır. Advalorem vergi həm yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcəsi üçün daha gəlirlidir, həm də vergidə ədalət prinsipinə daha uyğundur. Lakin bir sıra Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində əmlak vergisinin bazasını spesifik ölçülər (əmlakın sahəsi, mərtəbələrin sayı, lift, istilik sistemi və s.) təşkil edir. Həqiqətən də daha əvvəldə qeyd olunduğu kimi, şəhər mərkəzində və kənd ərazisində yerləşən eyni xüsusiyyətli əmlaka eyni verginin tətbiqi ədalətli hesab oluna bilməz. Məhz bu səbəbdən bəzi ölkələr spesifik bazanı saxlamaqla yanaşı əmlakın yerləşmə yeri və təyinatına görə müxtəlif differensiallaşdırmalar aparırlar. Məsələn, Çexiya və Slovakiyada əmlakın vergisi onun yerləşdiyi şəhərin ərazisinə əsasən müəyyən olunur. Slovakiyada, paytaxt Bratislavada əmlak vergisinin dərəcəsi əhalisi 1000-dən az olan kənd yerlərindən 4.5 dəfə çoxdur. Bundan əlavə şəhərin daxilində mərkəzə yaxınlıq, şəhərin tarixi hissəsində yerləşmə və s. kimi şəhərdaxili zonalaşmada aparılır və hər zonada yerləşən əmlakın vergi dərəcəsi də fərqli olur.

Baxmayaraq ki, əmlak vergisi yerli özünüidarəetmə orqanlarının başlıca vergi mənbəyidir, bu vergidən istifadə və ya bu verginin yerli büdcə gəlirlərində payı olduqca aşağıdır. Orta hesabla inkişaf etməkdə olan ölkələrdə əmlak vergisi gəlirlərinin ÜDM-yə nisbəti 0.6 %, inkişaf etmiş ölkələrdə isə bu nisbət 2%-ə bərabərdir. Bunun əsas səbəbi kimi əmlak vergisinin idarə olunmasındakı çətinliklər və vergiyə cəlb etmənin mürəkkəbliyi göstərilir.

Vergi növlərinin idarəetmə pillələri arasında bölgüsünü aşağıdakı cədvəldə görmək mümkündür. Daha müfəssəl məlumat üçün vergi bölgüsü federal dövlət quruluşuna əsasən aparılır.

mışdır. Burada F – federal dövləti, Ə - əyalətləri (Ştatları), Y – Yerli özünüidarəetmə orqanlarını göstərir.

Cədvəl 2

İdarəetmə pillələri arasında vergi bölgüsü

| Vergi növü | Vergi qoyma hüququ | | | İzah |
|---|--------------------|----------------|--------------------------------------|---|
| | Vergi bazası | Vergi dərəcəsi | Verginin yığılması və idarə olunması | |
| Gömrük vergiləri | F | F | F | Beynəlxalq ticarət vergiləri |
| Fiziki şəxslərin gəlir vergisi | F | F, Ə, Y | F | Gəlir bölgüsü və iqtisadi istiqrar alətidir və mobil faktordur |
| Müəssisələrin mənfəət vergisi | F | F | F | Gəlir bölgüsü və iqtisadi istiqrar alətidir və mobil faktordur |
| Mədən vergisi | F | F | F | Qeyri-bərabər yayılmış vergi bazası |
| Xidmət haqqları, rüsum və ödənişlər | Ə, Y | Ə, Y | Ə, Y | İctimai xidmətlərin müqabilində ödənilir |
| Sərvət vergiləri (kapital, sərvət, sərvət transferi, miras və sərvət bağışlama) | F | F, Ə | F | Gəliri yenidən bölüşdürücü xüsusiyyətə malik |
| Çoxmərhələli satış vergiləri (ƏDV) | F | F | F | İqtisadi istiqrar aləti, ayrı-ayrı bölgələrdə verginin tənziqlənməsi ehtiyacı |
| Birmərhələli satış vergiləri (istehsal, topdansatış və pərakəndə satış vergiləri) | | | | |
| Alternativ A | Ə | Ə, Y | Ə, Y | Yüksək maliyyə |
| Alternativ B | F | Ə | F | Aşağı maliyyə |
| Spirtili içkilər və tütün məmulatları aksizləri | F, Ə | F, Ə | F, Ə | Sağlamlığın mühafizəsi |
| Mərc oyunları | Ə, Y | Ə, Y | Ə, Y | Əyalətlərin və yerli özünüidarəetmə orqanlarının məsuliyyəti |
| Yarışlar (at, avtomobil) | Ə, Y | Ə, Y | Ə, Y | Əyalətlərin və yerli özünüidarəetmə orqanlarının məsuliyyəti |

| | | | | |
|---|-------|-------|-------|--|
| Zəhərli tullantılara tətbiq olunan vergilər (karbon vergisi) | F | F | F | Beynəlxəq ekoloji problemlərlə mübarizə |
| Yanacaq vergisi | F,Ə,Y | F,Ə,Y | F,Ə,Y | Federal, əyalət və yerli yollara xidmət |
| Çirkab suları vergisi | F,Ə,Y | F,Ə,Y | F,Ə,Y | Federal, əyalət və yerli ekoloji problemlərlə mübarizə |
| Yol vergisi | F,Ə,Y | F,Ə,Y | F,Ə,Y | Federal, əyalət və yerli yollardan istifadə |
| Dayanacaqlara görə ödənişlər | Y | Y | Y | Yerli yollarda sıxlığa nəzarət |
| Avtomobillərin qeydiyyatı, addan ada keçirmə rüsumları və illik avtomobil vergisi | Ə | Ə | Ə | Əyalətlərin səlahiyyət dairəsi |
| Sürücülük vəsiqəsi üçün rüsum | Ə | Ə | Ə | Əyalətlərin səlahiyyət dairəsi |
| Biznes (peşə, məşğuliyyət) vergisi | Ə | Ə | Ə | Mənfəət vergisi |
| Aksizlər | Ə,Y | Ə,Y | Ə,Y | Yaşayış yerinə bağlı vergilər |
| Əmlak vergisi | Ə | Y | Y | Stabil (daşınmaz) faktor, mənfəətə əsaslanan vergi |
| Torpaq vergisi | Ə | Y | Y | Stabil (daşınmaz) faktor, mənfəətə əsaslanan vergi |
| Xidmət haqqları | F,Ə,Y | F,Ə,Y | F,Ə,Y | Xidmət müqabilində edilən ödənişlər |

Mənbə: Shah A. (1997), The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, World Bank

Təcrübədə Avropa ölkələrində yerli özünüidarəetmə orqanları bir neçə vergi növü tətbiq edirlər. Yalnız İngiltərə bunun nadir istisnasını təşkil edir. Bu ölkədə yeganə yerli vergi əmlak vergisidir (council tax). Ayrı-ayrı Avropa ölkələrində yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerli vergilər üzərində qərar vermə səlahiyyəti bir-birindən fərqlidir. Belə ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarına yerli vergilərin dərəcələrini müəyyən etmək üçün əsasən ən yuxarı və ən aşağı həddlər müəyyənləşdirilir. Lakin bununla yanaşı yerli vergi dərəcələrinin təyin olun-

masında yerli özünüidarəetmə orqanlarına tam sərbəstlik verən ölkələr də mövcuddur (Danimarka, İsveç)

Avropada yerli vergiqoymanın əsasən iki modeli vardır:

- Əmlak vergisinə əsaslanan model (burada digər vergilər də mövcud ola bilər, lakin əmlak vergisi ən mühüm vergidir). İngiltərə bunun ən bariz nümunəsidir. Lakin Fransa, İspaniya və Polşa da bu kateqoriyaya daxildir.

- Yerli gəlir vergilərinə əsaslanan model. Bütün Nordik ölkələr buna ən yaxşı nümunədirlər. Lakin burada yerli səviyədə gəlir vergisi dərəcəsinə yerli özünüidarəetmə orqanlarının əlavəsi ilə ölkə üzrə gəlir vergisindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına ayrılan pay qarışdırmamalıdır. Birinci halda yerli özünüidarəetmə orqanları mərkəz tərəfindən müəyyən edilmiş gəlir vergisi dərəcəsinə qanunla müəyyən edilmiş həddlər daxilində əlavə dərəcə müəyyən edir. Məsələn, mərkəzi hökumət fiziki şəxslərin gəlir vergi dərəcəsinə 20 % müəyyən edibsə, yerli özünüidarəetmə orqanı bu vergi dərəcəsinə 2-5 % aralığında əlavə dərəcə qoyur. Vergi mərkəzi hökumət tərəfindən yığılır və mənbə prinsipinə əsasən yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə köçürür. Bu vergi yerli özünüidarəetmə orqanına bilavasitə aid olan bir vergi növüdür. İkinci halda isə (pay vermə), illik gəlir vergisinin hasilatından qanunla müəyyən olunmuş dərəcə və meyarlara əsasən yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcəsinə pay köçürülür.

Bəzi ölkələrdə isə yerli özünüidarəetmə orqanları mövcud olan bir neçə vergi növündən istədikərini seçmə hüququna malikdirlər. Məsələn, Macarıstanda yerli özünüidarəetmə orqanları torpaq vergisi, bina vergisi, fiziki şəxslərin kommunal vergisi, müəssisələrin kommunal vergisi, turizm vergisi və yerli peşə (biznes) vergilərinin bir neçəsini və ya hər birini tətbiq edə bilərlər.

Yerli özünüidarəetmə orqanların onlara həvalə edilən vergilərin dərəcələri üzərində sərbəst qərar vermə hüququnun ölkədən ölkəyə müxtəlif olduğunu və bu dərəcələrin aşağı və

yuxarı həddlərinin qanunla müəyyən olunduğunu daha əvvəl qeyd etmişdik. Məsələn, İtaliyada əmlak vergisinin dərəcəsi yalnız 0.4 %- 0.7% aralığında ola bilər. Yerli gəlir vergilərinə əlavələrin də ildən ilə dəyişmə faizinə məhdudiyət qoyulur. Məsələn, x ilindən $x+1$ ilinə keçiddə vergiyə əlavənin dərəcəsi 0.2 % dən çox ola bilməz. İngiltərədə isə yerli özünüidarəetmə vergilərinin dərəcələrinə məhdudiyət ümumi yerli xərclərin yuxarı həddinin müəyyənləşdirilməsi yolu ilə dolayı şəkildə qoyulur.

İsveçdə yerli özünüidarəetmə orqanları yerli vergilərin dərəcələrini sərbəst müəyyən etsələr də, aşırı vergiləndirmə onların mərkəzi büdcədən əldə edəcəkləri transfertlərin azalmasına yol açır.

2.1.2. Qeyri vergi mənbələri

Xidmət haqqları, rüsüm və ödənişlər. Yerli səviyyədə xidmət haqqları yerli özünüidarəetmə ən münasib gəlir mənbəyi hesab olunur. Bunun əsas səbəbi odur ki, bu haqqlar vergiqoymada xidmət – səmərə prinsipini ödəyir. Belə ki, əhali ödədiyi vergi və rüsumları əldə etdiyi xidmət müqabilində ödəməyə daha həvəsli olur. Bu eyni zamanda göstərilən ictimai xidmətin keyfiyyətinin ölçülməsinə də imkan yaradır və nəticə etibarı ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının əhali qarşısında hesabatlılığını artırır. Bəzi ictimai xidmətlər var ki (məs., küçələrin işıqlandırılması) onların müqabilində hər hansı ödəniş tələb olunmur və ümumi büdcədən maliyyələşir. Digər xidmətlər üçün rüsüm və ödənişlər əksər hallarda xidməti göstərən qurumun və ya təşkilatın büdcəsinə daxil olur və yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcəsində əks olunmur. Yerli özünüidarəetmə orqanının büdcəsində daha çox konkret xidməti yerinə yetirən bu şirkətlərə verilən subsidiyalar göstərilir. Yerli ictimai xidmətlərdə əsas məntiq odur ki, bazar xüsusiyyətli məhsullar (məs., su istehlakı) istehlakçının ödənişi əsasında təmin olunsun. Ancaq buna baxmayaraq bir çox səbəblərdən yerli özünüidarəetmə

orqanları ictimai xidmətlərin təşkili üçün subsidiyalar ayırır. Məsələn, bir çox şəhər idarəsi şəxsi nəqliyyat vasitələrinin istifadəsini azaltmaq və bu yolla ekoloji tarazlığı qorumaq, eləcə də şəhərdə sıxlığı azaltmaq məqsədilə ictimai nəqliyyata böyük subsidiyalar ayırır və onlardan istifadəni stimullaşdırırlar. İngiltərənin bəzi şəhərlərində ictimai nəqliyyat xidmətləri göstərən özəl şirkətlərin bütün xərcləri satılan biletlər müqabilində örtməsi tələb olunur. Lakin şəhər idarəsi şənbə və bazar günlər üçün şirkətlərə kompensasiya məqsədli subsidiyalar ayırır.

Lakin buna baxmayaraq dünya təcrübəsində xidmət haqqlarının yerli özünüidarətmə orqanlarının büdcəsində payı olduqca aşağıdır. Bunun əsas səbəbi xidmət haqqlarının sosial ədalətlik prinsipindən çıxış edərək aşağı həddə müəyyənləşdirilməsi, eləcə də bir çox əhali qruplarının (yaşlı, əlil, şəhid ailəsi, işsiz, tələbə və s.) xidmətlərdən güzəştli və ya tamamilə pulsuz istifadə etməsidir.

Əmlak gəlirləri. Yerli özünüidarətmə orqanlarının əmlak gəlirləri əsasən əmlakın, torpağın satışından və icarəsindən əldə edilir. Lakin bu gəlirlər əsasən yeni investisiya qoyuluşlarına sərf olunur. Bu əksər hallarda qanunda təsbit olunmasa da yerli büdcə üçün mənimsənmiş “qızıl qayda” prinsipinə (cari xərclərin yalnız cari gəlirlər (vergi və xidmət haqqları gəlirləri) hesabına örtülməsi) daha münasibdir. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarətmə orqanlarına məxsus əmlak əsasən az olduğu üçün bu mənbədən gələn gəlirin yerli büdcədə payı olduqca azdır.

Əmlakla bağlı gəlirlərdən biri də *şərəfiyədir* (betterment levy, betterment assessment). Birdəfəlik vergi də adlandırılacaq yəni şərəfiyə, yerli özünüidarətmə orqanlarının həyata keçirdiyi infrastruktur və digər investisiya layihələrinin nəticəsində ətraf ərazidəki əmlakın bazar qiymətinin artmasına görə bu əmlak sahiblərinə birdəfəlik tətbiq olunan vergi növüdür. Bəzən də yerli özünüidarətmə orqanları yeni yol salınması, mövcud yolun bərpası və ya təmiri, içməli və çirkab sularını

axıtma sistemlərinin qurulması, yenilənməsi, təmiri və s. kimi həyata keçirdiyi infrastruktur layihələrindən bəhrələnən əhəli-dən bu layihələrin maliyyələşdirilməsində qismən iştirak etməyi tələb edir. Belə ki, əhəli layihənin reallaşması üçün qanunla müəyyən olunmuş qaydada ödəniş edir. Ödəniş *xərclərdə iştirak payı* adlanır. Türkiyə Cümhuriyyəti bələdiyyələri bu metoddan geniş istifadə edirlər.

Daha əvvəldə qeyd olunduğu kimi, yerli vergi qoymada və vergi, eləcə də qeyri-vergi mənbələrinin seçimində vergi – səmərə prinsipi mühüm rol oynayır. Belə ki, vergi, ödəniş və istifadəçi haqqları nə qədər xidmət müqabilində olarsa vergi-səmərə prinsipi də o qədər ödənməmiş olar. Dünya ölkələrinin çoxunda yerli vergilər konkret xidmətlərin təşkilinə yönəldilir. Məsələn, ABŞ-da əmlak vergisi gəlirləri əsasən təhsil xidmətlərinə ayrılır. Yanacağa tətbiq edilən aksiz vergilərindən gələn gəlirlər yalnız yolların saxlanılmasına və təmirinə ayrılır. Aşağıdakı cədvəldə müxtəlif yerli əhəmiyyətli ictimai xidmətlərin ən münasib maliyyələşdirilmə mənbələri göstərilmişdir.

Cədvəl 3

İctimai xidmətlərin ən münasib maliyyələşdirilmə mənbələri

| Özəl | İctimai | Bölişdürücü | Xarici effektiv |
|--|--|---|---|
| Su Kanalizasiya Məişət tullantıları İctimai Nəqliyyat | Polis Yanğından mühafizə Yerli parklar Küçələrin işıqlandırılması | Sosial yardım Sosial mənzil təminatı | Yollar/magistral Mədəniyyət Sosial yardım |
| İstifadəçi haqqları | Əmlak vergisi | Gəlir vergisi | Transferlər |

2.2. Paylı vergi sistemi

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının ən mühüm gəlir mənbələrindən biri də dövlət büdcəsinin vergi gəlirlərindən onlara ayrılan paydır. Paylı vergi sisteminin tətbiqini zəruri edən iki səbəblər var. Birincisi ölkə üzrə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında mövcud olan fiskal disbalans (üfqi qeyri-bərabərlik), digəri isə yerli özünüidarəetmə orqanlarına ayrılan vergi mənbələrindən əldə edilən gəlirlərlə onların xərclərinin örtüşməməsidir (şaquli qeyri-bərabərlik). Avropa ölkələrində populyar olan və son zamanlar inkişaf etməkdə olan ölkələrdə də rəğbət qazanan bu sistemdə ya dövlət büdcəsinə daxil olan vergi gəlirlərinin ümumi hasilatından və yaxud da müəyyən vergi növləri üzrə gəlirlərdən (fiziki şəxslərin gəlir vergisi, müəssisələrin mənfəət vergisi, ƏDV) müəyyən hissə yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcəsinə köçürülür. Məsələn, Polşada fiziki şəxslərin gəlir vergisindən formalaşan mədaxilin 6,71, Xorvatiyada 10, Estoniyada 56, Almaniyada 15 faizi bələdiyyələr arasında bölüşdürülür. Çexiyada isə Praqa, Ostrava, Brno və Plezen kimi böyük şəhərlərin ərazisində tutulan gəlir vergisinin 70 faizi həmin şəhərlərin büdcəsinə, digər ərazilərdə isə 30 faizi bələdiyyələrə çatır.

Türkiyədə də yerli özünüidarəetmə orqanları olan bələdiyyələrin ən mühüm gəlir mənbəyi dövlət vergi gəlirlərindən ayrılan paylardır. Bu paylar böyükşəhər bələdiyyələrinə yalnız onların ərazisində toplanan vergi gəlirlərindən ayrılır. Şəhər və rayon bələdiyyələrinə isə bütün ölkə üzrə yığılan vergi gəlirlərindən pay verilir. Dövlət tərəfindən yığılan ümumi büdcə vergi gəlirlərinin 2,85 faizi böyükşəhər bələdiyyəsinin mövcud olmadığı şəhər və rayon bələdiyyələrinə, 2,50 faizi böyükşəhər bələdiyyəsinin daxilindəki rayon bələdiyyələrinə ayrılır. Böyükşəhər xaricindəki bələdiyyə paylarının 80 faizi bələdiyyələrin əhalisinə, 20 faizi isə İnkişaf Nazirliyi tərəfindən müəyyən olunan inkişaf səviyyəsinə (inkişaf indeksinə) əsasən bələdiyyələr arasında bölüşdürülür. Böyükşəhər daxilindəki rayon bələdiyyə

yələrinin payı isə əhali sayına əsasən bölüşdürülür. Bu payın 30 faizi isə İllər Bankı (bələdiyyə bankı) tərəfindən böyükşəhər bələdiyyəsinin büdcəsinə köçürülür. Böyükşəhər bələdiyyəsi sərhədləri daxilində toplanan ümumi büdcə vergi gəlirinin 5 faizi böyükşəhər bələdiyyəsi payı olaraq ayrılır. Bu 5 faizlik payın 70 faizi birbaşa böyükşəhər bələdiyyəsinin payı olaraq ayrılır, 30 faizi isə böyükşəhər bələdiyyələri arasında əhali sayına görə paylanır.

Paylı vergi sistemi dövlət büdcəsindən ayrılan transferlərə bənzəsə də, onlardan fərqlidir. Belə ki, transferlər mərkəzi hökumətin qərarlarına bağlı olub həcmi, eləcə də ayırma meyarları hər il dəyişə bilər. Lakin paylı vergi sistemində ayrılan vəsaitlərin həcmi qanunlarda təsbit olunur və mərkəzi hökumətin buna müdaxilə hüququ olmur. Digər tərəfdən paylı sistemdən əldə edilən vəsaitləri yerli özünüidarətmə orqanlarının sırf öz gəlirləri hesab etmək də olmaz. Çünki maliyyə muxtariyyətinin əsas prinsipi odur ki, yerli özünüidarətmə orqanları onlara aid gəlir mənbələrinin həcmində müəyyən söz sahibi olsun. Yerli vergilərin aşağı və yuxarı həddlər daxilində yerli özünüidarətmə orqanları özləri müəyyən edə bilsələr də, paylı vergi sistemində bu mümkün deyil. Çünki vəsaitlərin ayrılması prinsipi bir mənalı olaraq qanunlarda öz əksini tapıb.

Paylı verginin bölüşdürülməsində iki üsuldan istifadə olunur. Birincisi mənbə prinsipinə əsaslanır və paylı verginin elementi olan verginin yığıldığı yerli özünüidarətmə orqanının büdcəsinə köçürülməsini ehtiva edir. İkinci üsul isə vergi gəlirinin müxtəlif meyarlar əsasında bölüşdürülməsindən ibarətdir. Bu meyarların başlıcaları əhali sayı, xərc tələbatı, vergi potensialıdır. Lakin demoqrafik göstərici daha qabarıq hiss olunur. Məsələn, İngiltərədə ticarət məqsədli əmlakdan yığılan vergi ayrı-ayrı yurisdiksiyaların əhali sayına görə bölüşdürülür. Bu üsul əsasən Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində, xüsusilə gəlir vergisinin bölüşdürülməsi zamanı tətbiq edilir. Bu paylı vergi məqsədsiz transferə də bənzəyir. Bunu Polşa nümunəsində daha

aydın görmək mümkündür. Belə ki, bu ölkədə yanacaq aksizlə-rindən əldə edilən gəlir yurisdiksiyalar arasında yolların uzun-luğu və nəqliyyatın sıxlığı kimi göstəricilər əsasında bölüşdü-rülür.

Paylı vergi sisteminin mənfi cəhəti ondan ibarətdir ki, illik vergi hasilatında meydana gələn dalğalanmalardan asılı olaraq yerli özünüidarətmə orqanlarının aldıkları paylar da qeyri-sabit olur. Bu isə öz növbəsində uzunmüddətli investisiya layihələrinin planlanmasına və icrasına mənfi təsir göstərir. Buna baxmayaraq dünya ölkələrinin böyük əksəriyyətində paylı vergilərin yerli büdcələrdə payı olduqca yüksəkdir.

Daha əvvəldə qeyd olunduğu kimi, bəzi ölkələr paylı ver-gi sistemi əvəzinə yerli özünüidarətmə orqanlarına mərkəzi hökumətin təyin etdiyi vergilərə əlavə faiz qoyma səlahiyyəti verirlər. Buna ədəbiyyatda *vergi bazasının bölüşdürülməsi* deyilir. Bu sistemə, ancaq inkişaf etmiş ölkələrdə rast gəlinir. Burada həm mərkəzi hökumət, həm də yerli özünüidarətmə or-qanları eyni vergi bazası üzərinə vergi dərəcəsi təyin edirlər. Lakin vergi bazasının müəyyən olunması və verginin idarə olunması səlahiyyəti mərkəzi hökumətə aid olur. Bu halda yerli özünüidarətmə orqanlarının vergi üzərində məhdud da olsa qərarvermə hüququ olur. Bu vergi əsasən fiziki şəxslərin gəlir vergisidir. Məsələn İtaliyada yerli özünüidarətmə orqanları mərkəzi hökumətin müəyyən etdiyi fiziki şəxslərin gəlir vergi-sinə bir - üç faiz aralığında əlavə vergi dərəcəsi qoyma hüququ var. Yerli özünüidarətmə orqanları ya Norveçdə olduğu kimi ümumi dövlət vergisinə sabit dərəcə əlavə edirlər, ya da Dani-marka, İsveç və İsveçrədə olduğu kimi öz fərdi yerli vergi siya-sətini formalaşdırırlar. Əlbəttə ki, hər bir halda mərkəzi höku-mət yurisdiksiyalar arası vergi rəqabətini önləmək üçün əlavə dərəcələrin aşağı və yuxarı həddlərini müəyyənləşdirir.

Danimarka və İsveçdə yerli özünüidarətmə orqanları əla-və dərəcələri sərbəst müəyyənləşdirə bilsələr də, mərkəzi höku-mət bunun qarşısını dolayı yolla alır. Belə ki, əlavə vergi dərə-

cəsini yüksək müəyyənləşdirən yerli özünüidarəetmə orqanlarına mərkəzi büdcə transferləri verilmir və ya azaldılır. Vergi dərəcələri üzərində sərbəstliyin genişliyi yerli maliyyə müxtariyyəti baxımından çox əlverişli olsa da, siyasi baxımdan qəbul edilməz olduğu üçün dünyada yerli özünüidarəetmə orqanlarına bu sərbəstliyi verən ölkə çox azdır.

2.3. Mərkəzi büdcədən ayrılan transferlər

Maliyyə muxtarlığı baxımından yerli özünüidarəetmə orqanları əsasən yerli vergi və qeyri-vergi gəlirlərinə əsaslanmalı olsa da, praktikada büdcələrarası transferlər onların ən başlıca gəlir mənbəyini təşkil edir. Bu özünü, xüsusən inkişaf etməkdə olan ölkələrdə daha çox göstərir. Belə ki, transferlərin yerli büdcələrdə payı Cənubi Afrikada və İndoneziyada 85 faiz, Nigeriyada 67 faiz, Meksikada 70 faiz təşkil edir. Bu transferlərin strukturu yerli ictimai xidmətlərin səmərəliliyi və əlçatanlığı, eləcə də yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə dayanıqlılığı üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Nəzəri yanaşmalara əsasən büdcələr arası transferlər aşağıdakıları təmin edir:

a) **iqtisadi effektivlik** – aşağı idarəetmə pillələrinin daha səmərəli büdcə xidmətləri göstərməsi üçün müsbət stimullar yaradır.

b) **coğrafi ədalətlik** - ölkənin bütün ərazisində yaşayan insanların əsas ictimai xidmətlərə çıxış imkanlarının bərabərləşdirilməsinə imkan verir.

c) **ictimai vəsaitlərin idarə olunmasında məsuliyyətlik** – yerli səviyyədə rəşional və hesabatlı büdcə siyasətinin yeridilməsi üçün stimullar oyadır.

Büdcələr arası transferləri zərur edən halları aşağıdakı kimi xülasə etmək mümkündür:

Şaquli bərabərsizlik – Adətən mərkəzi hökumətlə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında aparılan vergi mənbələrinin bölgüsü yerli hökumətlər üçün kifayət qədər vəsait təmin etmir.

Şaquli bərabərsizlik adlanan bu hal fiskal federalizm prinsiplərinə ziddir. Şaquli bərabərsizliyin əsas səbəbi ondan ibarətdir ki, vergi bölgüsü aparılarkən mərkəzi hökumət əsasən daha böyük bazaya malik və daha yüksək gəlir gətirən, gəliri yenidən bölüşdürücü, iqtisadi sabitlik alətləri kimi istifadə olunan vergi növlərini öz büdcəsinə şamil etdiyi halda az gəlir gətirən və kiçik bazaya malik vergiləri yerli özünüidarətmə orqanlarına verir. Bu da nəticə etibarı ilə yerli özünüidarətmə orqanlarının xərclərini bilavasitə öz gəlirləri ilə örtməsi imkanlarını məhdudlaşdırır. Məhz bu qeyri-bərabərliyi aradan qaldırmaq üçün transferlərə ehtiyac yaranır.

Üfüqi bərabərsizlik - Bir ölkədə yerli özünüidarətmə orqanlarının bir-birindən əsaslı şəkildə fərlənə bilər. Bu fərqlilik iquim, relyef, demoqrafik səbəblərdən olduğu kimi, iqtisadi və bəşəri sərmayənin müəyyən ərazidə cəmləşməsi və s. kimi səbəblərdən də irəli gəlir. Belə olan halda bir-birindən fəqlənən yerli özünüidarətmə orqanlarının maliyyə və nəticə etibarı ilə yerli ictimai xidmətlərin təşkili imkanları bir-birindən əsaslı sürətdə fərqlənir. Ayrı-ayrı ərazilərdə məskunlaşan əhalinin ictimai xidmətlərə əlçatanlığının qeyri-bərabər olduğu bu şəraitdə vergi yükünün bölgüsü də nataraz olur. Belə ki, maliyyə potensialı zəif olan yerli özünüidarətmə orqanları minimum standartlarda xidmət göstərə bilmək üçün daha çox vergi toplamaq məcburiyyətində qalır. Bu isə siyasi və sosial problemlərə yol açdığı üçün əlverişli deyil. Məhs bu hal üfüqi bərabərziyliyi doğurur. Üfüqi bərabərsizliyi aradan qaldırmağın və yerli özünüidarətmə orqanları arasında maliyyə bərabərliyini təmin etmənin ən münasib yolu dövlət büdcəsindən maliyyə potensialı zəif olan yerli özünüidarətmə orqanlarına məqsədli və ya məqsədsiz transfertlərin ayrılmasıdır.

Xarici effektlər – Öz ərazisində ictimai xidmətlər göstərən yerli özünüidarətmə orqanları qeyri-ixtiyari olaraq qonşu yerli özünüidarətmə orqanlarının əhalisini bu xidmətlərdən bəhrələndirə və yaxud da onlara mənfi təsir göstərə bilər.

Məsələn, bir bələdiyyə öz ərazisində daxili yolların inşası və saxlanması üçün maliyyə vəsaiti xərcləyir. Lakin bu yoldan eyni zamanda qonşu bələdiyyələrin əhalisi də istifadə edir. Eyni misalı parklar üçün də göstərmək olar. Digər tərəfdən ərazidə salınan yaşıllıq zolaqları, zərərli həşəratlarla mübarizə, yanğından mühafizə və s. kimi xidmətlərin də səmərəsi bu xidmətləri icra edən idarə ilə yanaşı qonşu ərazilərə də öz müsbət töhfəsini verir. Təbiidir ki, bu təsir müsbət olmaqla yanaşı mənfi də ola bilər. Belə ki, bir yerli özünüidarəetmə orqanı çirkab sularını digər yerli özünüidarəetmə orqanının ərazisinə axıda bilər, bir ərazidə fəaliyyət göstərən zavod və fabrikin zəhərli tullantıları digər ərazilərdə yaşayan əhali üzərində mənfi təsir göstərir. Sadalanan bu yan təsirlər xarici effektlər adlanır. Burada problem ondan ibarətdir ki, hər hansı yerli özünüidarəetmə orqanı müsbət xarici effekti olan xidmətləri göstərəkən yalnız öz əhalisinin mənfəətini nəzərə alır və kifayət qədər investisiya ayırmır. Mənfi xarici effekt baş verdikdə isə yerli özünüidarəetmə orqanı qonşu orqanlara hər hansı kompensasiya ödəmir. Nəticə etibarilə resurs bölgüsündə qeyri tarazlıq yaranır. Məhz bu qeyri-tarazlıqla mübarizə aparmaq üçün dövlət büdcəsindən özünüidarəetmə orqanlarına transfer formasında maliyyə vəsaiti ayrılır.

Minimum dövlət standartının təmin olunması - xüsusilə təhsil, səhiyyə və sosial təminat sahəsində müəyyən səlahiyyətlərə malik olan yerli özünüidarəetmə orqanlarının göstərdiyi xidmətlər üçün minimum dövlət standartları tələb olunur. Yerli özünüidarəetmə orqanları arasında mövcud olan potensial fərqlər əhalinin bu xidmətlərə çıxışının müxtəlif ərazilərə görə fərqlənməsinə yol açır. Eyni qaydada yolların təhlükəsizliyi, ictimai asayiş, su təchizatı və çirkab sularının axıdılması sahəsində də minimum standartlar təmin olunmalıdır. Bu standartları ölkə ərazisində eyniliyini təmin etmək üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarına transferlər ayrılır. Bu transferlər əsasən məqsədli xarakter daşıyır. Transferlər eyni zamanda mərkəzi

hakimiyyətin prioritet hesab etdiyi sahələrin və ya xidmətlərin inkişafında yerli özünüidarə orqanlarından yararlanmasına da imkan verir. Belə ki, yerli səviyyədə hər hansı layihənin icrasını həyata keçirmək istəyən mərkəzi hakimiyyət transfer yolu ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarını bu işə cəlb edir və onların təcrübə, imkan və bacarıqlarından istifadə edərək prioritet hesab etdiyi sahələrin inkişafına nail olur.

Transferlərin yerli özünüidarə büdcələrində çəkisi yüksək olsa da, onların əleyhinə də bir sıra arqumetlər irəli sürülür. Belə ki, yerli büdcələrin həddən artıq transferlərdən asılı olması bu qurumların muxtariyatı (sərbəstliyi) ilə tərs mütənasibdir. Çünkü nəzərə alsaq ki transferlər əsasən məqsədli xarakter daşıyır, yerli özünüidarəetmə orqanları bu məqsədlərlə məhdudlaşdırılır. Bu isə öz növbəsinə yerli müxtəlifliyi və yerli özünüidarəetmə orqanının seçim imkanlarını məhdudlaşdırır. Başqa sözlə yerli siyasətin yerli prioritetlərə uyğunlaşdırılmasının qarşısını alır. Digər tərəfdən transferlərdən aşırı asılılıq yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerli vergi və qeyri-vergi mənbələrindən geniş istifadə maraqlarını da aşağı salır. Çünkü transferlər bu mənbələrə nisbətən daha asan əldə edilir. Məhz buna görə də müxtəlif ölkələr transferlərin paylanma meyarlarına yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerli vergi mənbələrindən nə ölçüdə istifadə etdiklərini də daxil edirlər və nəticədə yerli gəlir mənbələrindən yetərsiz istifadə edən yerli özünüidarə orqanlarına daha az transfer ayrılır.

Transferlərin məbləği standart xarakter daşmadığı və ildən-ilə dəyişdiyi üçün uzun müddətli layihələrin icrası da riskli olur. Lakin sadalanan bu mənfə cəhətlərə baxmayaraq, daha əvvəl də qeyd olunduğu kimi, praktikada transferlər yerli büdcə gəlirlərinin mühüm hissəsini təşkil edir. Bu isə daha çox əsas və gəlirli vergi və qeyri-vergi mənbələrinin dövlət büdcəsinə aid olması, eləcə də yerli gəlir mənbələrinin müəyyənləşdirilməsində yerli özünüidarəetmə orqanlarının tam sərbəstliyə malik olmaması ilə əlaqədardır.

Transferlərin vacibliyi eyni zamanda Yerli Özünüidarə etmə Haqqında Avropa Xartiyasında da öz əksini tapıb. Xartiyaya əsasən yerli özünüidarə orqanlarına maliyyə yardımının verilməsi imkan daxilində konkret layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulmamalıdır. Maliyyə yardımının verilməsi yerli özünüidarə orqanlarının öz şəxsi səlahiyyətləri sahəsində öz siyasətini seçmək azadlığının ziyanına olmamalıdır. Nəticə etibarı ilə deyə bilərik ki, məqsədsiz transferlər yerli büdcələrin sərbəstliyi baxımından daha məqsədəuyğundur.

Transferlərin strukturu həm yerli əhəmiyyətli xidmətlərin təşkili, həm də yerli özünüidarə etmə orqanlarının maliyyə davamlılığı baxımından çox əhəmiyyətlidir. Bu baxımdan maliyyə transferləri dizayn edilərkən aşağıdakı prinsiplər nəzərə alınmalıdır.

- **Səmərəlilik:** Səmərəlilik prinsipi o vaxt ödənilir ki, ayrılan qrant (transfer) müxtəlif sahələr üçün resursların ayrılması sahəsində yerli hökumətin sərbəst qərar vermə imkanını məhdudlaşdırmaz. Bu məhdudlaşdırma yalnız lazımi xidmətlər üçün kifayət qədər vəsait ayrılmadığı şəraitdə tətbiq oluna bilər. Məsələn, bələdiyyələr faydası digər yurisdiksiyaların sakinlərinə də yayılan xidmətlərin (istirahət və əyləncə mərkəzləri, parklar və s.) yetərli səviyyədə təşkil etməkdə maraqlı olurlar. Daha doğrusu bu xidmətləri təşkil edərkən yalnız öz əhalisinin tələbatını nəzərə alırlar. Belə olan halda qrantlar yerli hökumətə xərcləri optimal səviyyəyə qaldırmaq üçün stimül yaradır.

- **Ədalətlik:** Bu prinsipə görə yerli hökumətlər yerli vergi və ödənişlərdə artırma ehtiyac duymadan əhaliyə yetərli kəmiyyət və keyfiyyətdə ictimai xidmət göstərə bilməlidirlər. Bu məqsədə nail olmaq üçün, bələdiyyələrə ötürülən transfer onların maliyyə gücü (gəlirlərə öz mənbələri hesabına artırma gücü) ilə tərs, maliyyə ehtiyacıyla (minimum standartlarda xidmət göstərə bilmək üçün maliyyə tələbatı) isə düz mütənasib olmalıdır. Daha asan bir ifadə ilə transferlər daxili gəlir potensialı və minimum xərc tələbatına əsasən müəyyənləşdirilməlidir.

- **Aydın məqsədlilik:** Transferlərin ayrılma məqsədlərinin tam və aydın olmasını ifadə edir.

- **Hesabatlılıq:** Hökumət qrant proqramının strukturu və tətbiqinə cavabdeh olmalıdır. Transferi qəbul edən yerli hökumət isə vəsaitlərin istifadəsi haqqında vətəndaşlara və donor hökumətə hesabat verməlidir.

- **Şəffaflıq:** Bu prinsip hesabatlılıq prinsipinin davamıdır. Şəffaflıq o zaman ödənilir ki, həm yerli hökumətin, həm də vətəndaşların vergi ödəyicilərinin qrant vəsaitlərinin ayrılması üsulları haqqında asanlıqla məlumat əldə etmək imkanı olsun.

- **Sabitlik və proqnozlaşdırma:** Transferlər mümkün qədər sabit və proqnozlaşdırıla bilən olmalıdır ki, yerli hökumət (bələdiyyələr) uzun dönməli investisiya xərclərini, eləcə də digər planlarını əvvəlcədən müəyyən edə bilsinlər.

- **Muxtariyyət:** Yerli hökumətlərə ayrılan maliyyə transferləri mümkün qədər məcburi xarakter daşımamalı və onlara öz prioritetlərini müəyyən etməkdə maneə yaratmamalıdır.

- **Uyğunluq:** Qrant düsturları bələdiyyələrin dəyişən iqtisadi şəraitə cavab verə bilmələri baxımından kifayət qədər çevik olmalıdır.

- **Sadəlik:** Qrant düsturları yerli hökumətin müdaxiləsinə imkan verməyəcək obyektiv amillərə əsaslanmalıdır və asan başa düşülən olmalıdır.

Transferlər əsasən iki növə ayrılır: məqsədli və məqsədsiz.

Məqsədsiz transferlər əsasən yerli özünüidarəetmə orqanının gəlir və xərcləri arasında yaranan disbalansı aradan qaldırmaq üçün onların büdcələrinə köçürülən vəsaitlərdir. Bu vəsaitlərin istifadəsində yerli özünüidarəetmə orqanları sərbəstdirlər. Yerli hökumətlərin muxtariyyətini zədələməyən bu transfer növləri daha məqsəduyğun hesab olunur.

Məqsədsiz transferlər idarəetmə pillələri arasında mövcud olan gəlir bərabərsizliyini (şaquli qeyri-bərabərsizlik) aradan qadırmaq üçün istifadə olunduğu kimi, fərqli maliyyə potensia-

lına malik yerli özünüidarəetmə orqanlarına (üfui qeyri-bərabərsizlik) minimum standartlarda ictimai xidmət göstərə bilmək üçün də ayrıla bilər. Lakin məqsədsiz transferlərin bu tarazlaşdırıcı funksiyanı yerinə yetirə bilməsi üçün transferlərin bölüşdürülmə mexanizminin təkmil işlənilməsi zəruridir. Digər bir ifadə ilə transferlərin bölüşdürülməsinin hansı meyarlara əsaslanacağını təsbit etmək vacibdir. Burada ilkin yanaşma yerli özünü idarəetmə orqanları arasında maliyyə potensialı fərqlinin müəyyənəşdirilməsidir. Maliyyə potensialı yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz öhdəlik və səlahiyyətlərini icra etmək üçün tələb olunan büdcənin neçə faizini bilavasitə daxili mənbələrdən gəlirlər hesabına örtə biləcəyidir. Yerli özünüidarəetmə orqanları arasında maliyyə potensialı fərqlinin ölçülməsində ya ərazi üzrə fiziki şəxslərin gəliri, fiziki şəxslərin xalis gəliri (vergilər çıxıldıqdan sonra), ÜDM-nin əraziyə nisbət edən hissəsi kimi makroiqtisadi göstəricilər və yaxud da bölgənin vergi bazası və vergi gəlirlərinə əsasən qurulan tarazlaşdırıcı düsturun tətbiq olunduğu representativ vergi sistemindən istifadə olunur. Lakin bunlarla yanaşı əhalinin sayı, adam başına düşən gəlir və s. kimi demoqrafik və sosial göstəricilərdən də istifadə olunur.

Sadalanan bu hesablamaları aparmaq olduqca kompleksdir. Ona görə də bir çox ölkədə məqsədsiz transferlərin tətbiqində sadələşdirilmiş üsullardan istifadə olunur. İstinad olunan əsas sosial-iqtisadi meyarlar isə bunlardır: gəlir potensialı, xərc tələbatını hesablamada adam başına gəlir, əhalinin sayı, təqaüdçülərin sayı, yoxsulların və ümumiyyətlə, sosial yardıma ehtiyacı olanların sayı, urbanizasiyanın sürəti, bölgədəki məktəb və xəstəxanaların sayı. Ölkənin xüsusi şərtləri (iqlim, relyef, miqrasiya) də transfer bölgüsünə təsir edir. Məsələn, Hollandiyada məqsədsiz transferlərin bölgüsündə yerli özünüidarəetmə orqanlarının fiziki və sosial xüsusiyyətləri və regional funkiyaları da nəzərə alınmaqla, gənclərin, yaşlıların, azlıqların, sosial müavinət alanların sayı, tarixi şəhər mərkəzi olma, 1830-cu ildən əvvəl qurulan yaşayış məntəqəsi olma kimi bir sıra

meyarlar əsas götürülür.

Məqsədli transferlər konkret layihələrin, proqramların və ya xidmətlərin icrası üçün ayrılan transferlərdir. Bu transferlər yalnız nəzərdə tutulan layihənin və ya xidmətin icrası üçün xərclənə bilər. Əsasən bölgələr arası xarici effektlərə səbəb olan (faydası qonşu yurisdiksiyalara da yayılan) xidmətlərin optimal səviyyədə təşkilini, eləcə də xidmətlərin minimum dövlət standartlarına uyğunluğunu təmin etmək üçün verilir.

Məqsədli transferlər formasına görə *xərclərin bölgüsünə əsaslanan qrantlar (matching grants)* və ya *xərclərin bölgüsünə əsaslanmayan qrantlar (non-matching grants)* olmaqla ikiye ayrılır. Xərclərin bölgüsünə əsaslanan qrantlarda icrası nəzərdə tutulan layihə xərclərinin bir qisminin yerli özünüidare etmə orqanı, başqa sözlə yerli hökumət tərəfindən təmin olunması tələb olunur. Yəni mərkəzi hökumətin ayırdığı qrant layihə və ya xidmət xərclərinin müəyyən hissəsini təşkil edir. Məsələn, yerli hökumətə ictimai nəqliyyatın təşkili üçün 5 milyon AZN tələb olunursa, bu məbləğdən 1 milyon AZN yerli hökumət tərəfindən təmin olunmalıdır. Burada məqsəd layihələrin icrasında yerli hökumətin də marağını və məsuliyyətini artırmaqdır.

Xərclərin bölgüsünə əsaslanan qrantlar da öz növbəsində transferin davamlılığına görə *açıq uclu (open-ended)* və *qapalı uclu (close-ended)* olur. Xərclərin bölgüsünə əsaslanan açıq uclu transferlərdə yerli hökumətin göstərdiyi xidmət davam etdikcə qrantlar da davamlı olaraq verilir. Xərclərin bölgüsünə əsaslanan qapalı uclu transferlərdə isə mərkəzi hökumət ayıracağı qrant üçün üst hədd müəyyənləşdirir. Bu həddən sonra yerli hökumət icra etdiyi xidməti özü maliyyələşdirməlidir. Bu maliyyələşdirmə əsasən xidmət istifadəçilərinin ödədikləri xidmət haqqları hesabına başa gəlir.

Xərclərin bölgüsünə əsaslanmayan məqsədli transferlər isə mərkəzi hökumətin yerli özünüidare etmə orqanına konkret layihə və ya xidmətin təşkili üçün bir dəfəlik ayırdığı qrantlar-

dır. Bu qrantlar blok qrant (lump-sum) yardımlar da adlanır. Bu qrantların əsas məqsədi yerli səviyyədə göstərilən ictimai xidmətlərin keyfiyyətini artırmaq və minimum dövlət standartlarını təmin etməkdir. Xərcələrin bölgüsünə əsaslanmayan məqsədli transferlər ictimai xidmətlərin təşkilinə innovativ və rəqabətçi yanaşmalara səbəb olur. Aşağıdakı cədvəldə qrantlar haqqında qısa xülasə verilmişdir.

Cədvəl 4

Büdcələrarası Transferlərin Növləri

| Transferlərin növləri | Transferlərin xüsusiyyətləri |
|--------------------------------------|--|
| Məqsədsiz | İstifadəsinə hər hansı şərt qoyulmur, blok şəklindədir |
| Məqsədsiz (tarazlaşdırma) | İstifadəsinə hər hansı şərt qoyulmur, blok şəklindədir, maliyyə potensialı və ya xərc tələbatı əsas götürülür. |
| Məqsədli xərc bölgüsünə əsaslanmayan | Konkret layihə, proqram və ya xidmət üçün ayrılır, başqa məqsədlə istifadə oluna bilməz, blok şəklindədir |
| Məqsədli xərc bölgüsünə əsaslanan | Konkret layihə, proqram və ya xidmət üçün ayrılır. Tələb olunan maliyyə vəsaitinin bir hissəsi yerli hökumət tərəfindən təmin olunmalıdır. |

Mənbə: Müəlliflər tərəfindən hazırlanmışdır

2.4. Kredit bazarına çıxış

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz investisiya layihələrini icra edə bilməsi, onların bu investisiyalar üçün daxili gəlirlər və borc vəsaitlərindən ibarət maliyyələşdirmə vasitələrini cəlb etmə imkanlarından asılıdır. Daxili mənbələr hesabına formalaşan gəlirlərdən fərqli olaraq borc vəsaitləri yerli özünüidarə orqanlarına daha az müddətdə daha çox infrastruktur layihəsinin həyata keçirilməsinə imkan verir. Lakin kredit vəsaitlərinin gələcəkdə yerli büdcə üzərində potensial mənfi təsir riski daşdığı da nəzərə alınmalıdır. Bunun üçün də kredit bazarına çıxmadan əvvəl hər bir yerli özünüidarə orqanı borcun idarə edilməsi üzrə strategiyasını və borc siyasətini işləyib hazırlamalıdır. Borcun idarə edilməsi strategiyasının işlənməsi,

yerli özünüidarə orqanına kredit bazarına çıxarkən maliyyə sabitliyi pozulmadan investisiya məqsədlərinə nail olmağa imkan verir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının kredit bazarına çıxışı heç şübhəsiz ölkədə maliyyə institutlarının inkişaf dərəcəsiindən asılıdır. Borcalma daxili və xarici maliyyə bazarlarından mümkündür. Lakin yerli səviyyədə borcalmanın makroiqtisadi nəticələri olacağına görə əksər ölkələr yerli özünüidarəetmə orqanlarının, xüsusilə xarici kredit bazarına çıxışına ya qadağa qoyur, ya da müəyyən limitlər daxilində buna icazə verirlər. Məsələn, Polşa, Litva, Bolqarıstan kimi ölkələrdə bələdiyyələrin xarici borc bazarına çıxışı qadağandır.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarına cari xərcləri ötmək üçün kreditə müraciət etmələrinə, demək olar ki, bütün ölkələr qadağa qoyur. Cari xərclər üçün borcalma yalnız gəlir və xərclər arasında kəskin fərq yarandıqda, iqtisadi daralma nəticəsində büdcə gəlirlərində (vergi və s.) kəskin azalma baş verdikdə və təbii fəlakət kimi fəvqəladə hallarda icazə verilir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarına borc bazarına çıxış üçün müxtəlif ölkələrdə müxtəlif məhdudiyətlər qoyulur. Bu məhdudiyətlər əsasən illik borc məbləğinin yerli büdcənin müəyyən faizini keçməməsi, borca xidmət üzrə faiz ödənişlərinin cari büdcə gəlirlərinin 5 faizini aşmaması, alınan borcun növbəti ildə geri ödənilməsi və s. kimi olur. Məsələn, Bolqarıstanda kreditlərin cari xərclərə yönəldilməsi qadağan olunur. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının kredit götürmək üçün hər hansı orqandan rəsmi icazə almağına lüzum yoxdur. Bələdiyyələrə xarici maliyyə mənbələrindən kredit götürmək qadağandır. Lakin təcrübədə hökumət aldığı xarici kreditlərin bir hissəsini yerli problemlərin həllinə (əsasən içməli su təchizatı və yol təşərrüfatı) yönəldir və həmin vəsaitlər bələdiyyənin sərəncamında olur. Bələdiyyələr iki mənbədən borclana bilir: il ərzində qaytarmaq şərti ilə dövlət büdcəsindən verilən kreditlər və yerli maliyyə-kredit strukturlarından götürülən borclar.

Fransada bələdiyyələrin borclanmasına hər hansı məhdudiyət yoxdur və rəsmi orqanlardan icazəyə ehtiyac yoxdur.

Bu qurumlar əsasən "Credit local de France" vasitəsilə borclanırlar. Kreditlər köhnə borcların qaytarılmasına və cari xərclərin örtülməsinə sərf oluna bilməz. İspaniyada da bələdiyyələrin kredit bazarına çıxışı üçün müəyyən məhdudiyətlər mövcuddur. Qanunvericilik həmin kreditlərin yalnız investisiya qoyuluşu məqsədi ilə istifadəsinə imkan verir. Belə ki, bu qurumlar daxili kredit bazarına çıxış əldə etmək üçün Maliyyə Nazirliyindən, xarici bazara çıxış üçün isə Mərkəzi Bankdan icazə almalıdırlar. Lakin əgər bələdiyyənin almağı planlaşdırdığı kreditin həcmi cari il üzrə proqnozlaşdırılan büdcə gəlirlərinin 25 faizini və nəzərdə tutulan layihənin ümumi dəyərinin 5 faizini keçmirsə, bu halda rəsmi icazəyə ehtiyac yoxdur.

Portuqaliyada da bənzər məhdudiyətlər tətbiq olunur. Bu ölkədə il ərzində ödənilən faiz borclarının məbləği illik investisiya xərclərinin 20 faizindən çox ola bilməz.

Makedoniyada bələdiyyələr cari ilin əməliyyat büdcəsinin 20 faizindən çox olmamaq şərti ilə yalnız investisiya xərcləri üçün kredit götürə bilirlər.

Bəzi ölkələrdə bələdiyyələri müxtəlif investisiyalarını maliyyələşdirən və onları kredit resursları ilə təmin edən, eləcə də layihələr üzrə ekspert məsləhətləri verən xüsusi təşkilatlanmış Bələdiyyə Bankları və ya Bələdiyyə İnkişafı Fondları fəaliyyət göstərir. Türkiyədə İllər Bankı buna bir nümunədir. Bank bələdiyyələrə 5 faizlə kredit resursları ayırır. Bankın qarşısında yerli ehtiyacların ödəmə bilməsi məqsədilə beynəlxalq standartlara uyğun layihələr hazırlamaq, bələdiyyələrin kredit ehtiyaclarını qarşılamaq, məsləhətçilik xidmətləri göstərmək və texniki dəstək vermək yolu ilə davamlı şəhərləşmədə iştirak etmək kimi missiyalar durur.

Gürcüstanda Bələdiyyə İnkişaf Fondu da bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsi üçün fəaliyyət göstərən bir qurum kimi formalaşmış. Qurumun əsas vəzifəsi bələdiyyələrin infrastruktur

layihələrini maliyyələşdirməkdir. Fondun vəsaitinin formalaşmasında Gürcüstan hökuməti ilə yanaşı Dünya Bankı, Asiya İnkişaf Bankı, Avropa Yenidənqurma və İnkişaf Bankı, Avropa birliyi kimi beynəlxalq təşkilatlar da iştirak edib.

Belçikada da bələdiyyələr əsasən borcları "Credit Communal Belgique Bank"ı vasitəsilə əldə edirlər. Bələdiyyələrin götürdüyü kreditlərin həcminə məhdudiyət qoyulmasa da, onlar qanunvericiliklə konkret layihələrin icrası ilə bağlı olurlar.

Yuxarıda da qeyd olunduğu kimi, yerli özünüidarətmə orqanlarının cari xərcləri (əmək haqqları, inzibati xərclər, ofis ləvazimatları, avadanlıqlar və s.) yalnız cari gəlirlər (vergi və qeyri-vergi mənbələrindən gəlirlər) hesabına örtülməlidir. Bu qayda büdcənin "qızıl qaydası" adlanır. Lakin yerli özünüidarətmə orqanları investisiya məqsədləri üçün kredit bazarına çıxışı, bu investisiya üçün çəkilən xərc və ondan əldə olunan mənfəəti uzlaşdırmağa imkan verir. Bunun izahı budur ki, bu gün icra olunan hər hansı bir infrastruktur layihəsinin bəhrəsi növbəti 25 ilə yayılırsa, bu layihənin cari xərclərlə (başqa sözlə mövcud vergi ödəyicilərinin hesabına) maliyyələşdirilməsi hazırkı vergi ödəyicilərinə qarşı ədalətsizlik doğurur. Layihə kredit yolu ilə maliyyələşdirildikdə isə kredit borcu və faiz ödənişləri növbəti illərə təsadüf edir və beləcə hər dövrün vergi ödəyiciləri bu layihədən bəhrələndiyi müddətcə vergi və xidmət haqqları vasitəsilə onun xərclərini də ödəmiş olurlar.

Borcalma yerli hökumətə xərc tutumlu geniş infraqurucura çevik əlçatanlıq təmin edir ki, cari xərclərlə bu mümkün deyil. Çünki cari gəlirlər (vergilər və istifadəçi haqları) adətən böyük xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün kifayət deyil. Kapital xərcləri adətən tutumlu olur və hər il fərqli məbləğdə vəsait tələb edir. Beləliklə, borcalma yerli özünüidarətmə orqanlarına hər il vergi dərəcələrini dəyişdirmək məcburiyyətindən də xilas edir. Borcalma yolu ilə maliyyələşdirməyə münasib hesab olunan infraqurucura investisiyalarına yangından mühafizə, polis, idman-istirahət kompleksləri, kitabxanalara, yollar və küçələrin

salınması, ictimai nəqliyyat, bərk tullantıların emalı müəssisələri, eləcə də su və kanalizasiya sistemləri kimi xidmətləri göstərmək olar. Bunların hər birinin fayda və mənfəəti gələcək illərə təsadüf edir.

Uzunmüddətli borcalmanın bir neçə başqa faydası da var. Bələ ki, xərc tutumlu layihələr üçün ayrılan vəsaitlərin əməliyyat büdcəsi üzərində olan təsirini bir neçə ilə yayaraq büdcə üzərində olan təzyiqlə azaldır. Layihələr əvvəlcədən alınan kreditlər əsasında icra olunduğu üçün onları kəskin iqtisadi artım və ya geriləmənin təsirində qalmadan davam etdirmək mümkün olur.

Borcalma, xərc inflyasiyası (bu texnologiya və xammalın keyfiyyətində hər hansı bir inkişaf olmadan əməyin və xammalın dəyərinin artmasıdır) dövründə layihələrin real maya dəyərini də azaldır. Borcalmadan eyni zamanda yerli özünüidarəetmə orqanlarının digər kapital maliyyələşdirmə mənbələrində (məs., qrantlar) ani enişlər olduqda və ya kapital ehtiyacları qəflətən artdıqda çıxış yolu kimi istifadə etmək mümkündür.

Hər il potensial büdcə gəlirlərinin bir hissəsinin borca xidmətə ayrılması borcalmanın ən mühüm mənfə cəhətlərindən birini təşkil edir. Çünki borc müəyyən dövrə yayıdılıqda büdcənin bir qismi sabit faiz ödənişi üçün təhkim olunur ki, bu da büdcə qərarlarında elastikliyin qarşısını alır.

Daha əvvəldə qeyd olunduğu kimi, əksər ölkələr yerli hökumətlərin borc bazarına çıxışını ya qadağan edir, ya da bunun üçün sərt tələblər qoyur. Lakin Çin kimi bəzi ölkələr bu qadağalardan yan keçmək üçün müxtəlif üsullara müraciət edirlər. Belə ki, bu ölkədə yerli özünüidarəetmə orqanları öz tabeliyində müstəqil, büdcədən kənar fəaliyyət göstərən şirkətlər qururlar. Bu şirkətlər inkişaf və infrastruktur layihələrini həyata keçirmək üçün maliyyələşdirmə mənbəyi kimi istifadə olunurlar. Şirkətlərin maliyyə bazarında kreditləşmə səlahiyyəti var. Onlar bələdiyyə tərəfindən ötürülən aktivlərlə (əmlak) və ya layihədən əldə ediləcək gəlirlərlə dəstəklənirlər. Büdcədən kənar sta-

tusa malik olduqları üçün bu şirkətlər standart mühasibat və hesabat sistemlərindən istifadə etmir və beləliklə, bələdiyyənin birbaşa üzləşdiyi dövlət nəzarətinə məruz qalmırlar.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsaslı xərclərinin maliyyələşdirilməsi üçün iki əsas borc alətindən istifadə olunur. Bunlar bank krediti və istiqraz emissiyasıdır. Kreditlər yerli özünüidarəetmə orqanlarına birbaşa maliyyə institutu (kommersiya bankları) tərəfindən verilir. Kreditə müraciət proseduru istiqraz emissiyasına nəzərən daha asandır. Bu nöqtəyi-nəzərdən kiçik və orta ölçülü yerli özünüidarəetmə orqanları üçün bank kreditləri daha əlverişlidir. İstiqrazlar isə daha çox uzunmüddətli maliyyələşdirmə tələb edən böyük layihələr üçün münasibdir. İstiqrazlar ya birbaşa yerli hökumətlərin özü tərəfindən və ya maliyyə vasitəçiləri (fondlar, banklar) vasitəsilə emissiya olunur. İstiqraz yolu ilə borcalma bank kreditlərinə nəzərən həm də daha ucuz başa gəlir.

Bələdiyyə istiqrazlarının iki növü olur: *ümumi öhdəlikli istiqrazları (General Obligation Bonds)* və *mənfəət istiqrazları (Revenue Bonds)*. Ümumi öhdəlikli istiqrazları üzrə borc ödənişləri bələdiyyənin cari gəlirləri hesabına örtülür. Bu istiqrazlar daha çox ictimai əmtəə və xidmətlərin təşkili üçün həyata keçirilən layihələrdə (ictimai təhlükəsizlik, küçə və körpülər, ictimai parklar və yaşıl sahələr, ictimai binalar və s.) istifadə olunur. Mənfəət istiqrazları üzrə ödənişlər isə icra olunan layihədən əldə edilən gəlirlər hesabına ödənilir. Bu istiqrazlar üzrə borc ödənişlərində bələdiyyənin vergi gəlirlərindən istifadə edilmir. Mənfəət istiqrazları vasitəsi bələdiyyə avtobus terminallarının inşası, su və kanalizasiya sistemlərinin qurulması, elektrik istehsalı, idman komplekslərinin tikilməsi və ödənişli yolların salınması kimi layihələr reallaşdırılır.

İnkişaf etməkdə olan ölkələrdə zəif maliyyə bazarları və yerli özünüidarəetmə orqanlarının dayanıqsız maliyyə təminatı uzunmüddətli borcalma imkanlarını məhdudlaşdırır. Buna baxmayaraq, mərkəzi hökumətin bu istiqamətdə siyasəti əsasən

borc almaya ciddi mərkəzi nəzarət üstündə qurulub və nəticədə yerli hökumətlərin borc bazarına çıxışına çox az dəstək göstərilib.

Arqentina, Boliviya, Brazilya, Çili və Kolumbiya kimi ölkələrdə yerli özünüidarəetmə daxili borc almalarına birgə (qarşılıqlı əməkdaşlığa əsaslanan) nəzarət, xarici borc bazarına çıxışa isə inzibati nəzarət həyata keçirilir. Efiopiya, Hindistan, İndoneziya, Koreya, Meksika və Peru yerli bazarda borcalma üzərində inzibati nəzarət, Hindistan İndoneziya, Koreya və Peru eyni zamanda xarici borc almalarına da inzibati nəzarət tətbiq edirlər. Tayland, Pakistan, Çexiya, Qırğızıstan, Litva, Polşa, Rusiya və Sloveniyada isə yerli özünüidarəetmə orqanlarının xarici borc bazarına çıxışı, ümumiyyətlə, qadağandır.

III FƏSİL: MÜXTƏLİF ÖLKƏLƏRDƏ YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ ORQANLARI VƏ MALİYYƏ ƏSASLARI

A. Amerika Birləşmiş Ştatlarında yerli özünüidarəetmə orqanları

1. Amerika Birləşmiş Ştatlarında yerli özünüidarəetmə orqanlarının ümumi xüsusiyyətləri

Amerika Birləşmiş Ştatları (ABŞ) yerli özünüidarəetmə orqanlarının özünəməxsus bəzi xüsusiyyətləri vardır. Bunların başında yerli özünüidarəetmə orqanlarının hər ştatda müxtəlif funksiyalara və dəyişik adlara sahib olması gəlir. Yerli özünüidarəetmə orqanları bəzi ştatlarda mövcud olduğu halda, digər ştatlarda fəaliyyət göstərməməkdədir. Bəzən də eyni funksiyanı icra edən yerli özünüidarəetmə orqanları müxtəlif cür adlandırılır.

Mövcud yerli özünüidarəetmə orqanlarını sinifləndirərkən Amerika sistemi ilə Azərbaycan sistemi arasında uyğunluğu tam şəkildə müqayisə etmək çətindir. Ümumi olaraq yerli özünüidarəetmə orqanları Vilayətlər (Counties), Bələdiyyələr (Municipalities), Qəsəbələr, Məktəb dairələri, Xüsusi dairələr şəkildə sinifləndirilir. ABŞ yerli idarəetmə orqanları mənşə etibarını ilə ingilis ekolunu xatırladır. ABŞ yerli özünüidarəetmə orqanları İngiltərə, Fransa və Almaniya yerli özünüidarəetmə xüsusiyyətləri daşısalar da, yerli demokratiya məzmununda daha irəlidəirlər. Bundan başqa 1992-ci il Mart ayında Avropa şurası Avropa Yerli İdarəetmələr Konfransında qəbul edilən bəyannamədən də görünür ki, fərqli mədəni və etnik idarəetmə strukturlarının sülh şəraitində yaşamalarının təmin edilməsi, təşkilat və quruluşlar arasındakı həmrəyliyin əsas olduğu şəhər idarəetmələrində lazımsız bürokratiyanın təmizlənməsi, yardımlaşma və məlumatlandırma prinsiplərinin həyata keçirilməsi, yerli özünüidarəetmələr tərəfindən ətraf mühitin qorunmasına nail

olunması, yerli təbii qaynaq və dəyərlərin ədalətli bir şəkildə qorunması, yerli əhalinin yaşadıkları bölgənin bölgələrarası və beynəlxalq əlaqələrdə sərbəst olaraq iştiraklarına şərait yaradılması və yerli demokratiya mövzusunda çox daha irəli bir mövqedədir.

Xalqın yerli idarəetmə orqanları ilə sıx təmasda olduğu ABŞ-da bu orqanların xalqa söykənən və iştirakçılıq anlayışı ilə idarə olunması üçün vətəndaşlara **referendum** hüququ verilmişdir. Problemlərin həllində xalqın istəyi müəyyənləşməzsə, bələdiyyənin seçici siyahısında qeydiyyatda olan seçicilərin 60%-nin imzalı müraciəti ilə referendum keçirilir. Bələdiyyə vəkili hətta bir mətn şəkilində gətirdiyi təklif 2/3 səsle qəbul edilərək qüvvəyə minir.

Vəzifədən kənarlaşdırma (Recall) ilə səsvermə nəticəsində iş başına gələn bir dövlət məmuru, yenə xalqın səs verməsi ilə səlahiyyət müddəti dolmadan vəzifəsindən alınabilir. Bununla da qeyri-kafi fəaliyyət göstərən dövlət məmurunun yeni seçki dövrü başlayana qədər vəzifədən alınması təmin edilir. Bu üsulun tətbiqində çox az müvəffəqiyyət təmin edilsə də yerli idarəetmə orqanlarının, bu haqqa sahib olan xalqa daha yaxşı xidmət göstərməsi üçün əhəmiyyətlidir.

Ümumi idarəetmə ilə əlaqədar olaraq qərarların alınmasında vətəndaşların da qatıldığı birgə bir üsul da ictimai dinləmədir (**public hearing**). Bu üsul, ümumiyyətlə, siyasətə təsir edən hər əhəmiyyətli qərar haqqında cəmiyyətin görüşünün alınması və ən azından məlumat verilməsini təmin edir. Həm də ərazi - torpaq plana alması, əsas yolların dəyişdirilməsi kimi məsələlərdə səlahiyyətli orqanların daha məqsəduyğun qərar vermələrinə kömək olur. Bu iclaslarda xalq və dərnək nümayəndələrinin sorğulama, fikir və təkliflərini bildirmə kimi hüquqları vardır.

2. Amerika Birləşmiş Ştatlarında yerli özünüidarəetmə orqanları

ABŞ-dakı yerli özünüidarəetmə orqanlarının aşağıdakı növlərini sadalaya bilərik:

2.1. Vilayət

Ştat sərhədləri daxilində ən böyük yerli idarəetmə orqanı olan vilayətlər, bəzi xidmətlərin həyata keçirilməsində üzv ştat adına, onun bir qolu kimi hərəkət edərək effektiv şəkildə fəaliyyət göstərirlər. Seçilmiş bir məclis olan bu orqanlar coğrafi bir ərazi vahidi daxilində fəaliyyət göstərən ən əhəmiyyətli yerli özünüidarəetmə orqanlarıdır. Vilayətlər, ştat vergiləri ilə yerli vergiləri toplayır, seçki yerlərini, seçkiyə məsul şəxsləri təyin edir və seçkiləri həyata keçirirlər. Yerli özünüidarəetmə orqanları məktəbləri və kitabxanaları idarə etməklə bərabər yolların və körpülərin tikintisi və təmir işlərini də apararırlar. Bu orqanların sosial obyektlərin inşası kimi digər vəzifləri də vardır.

Vilayət rəhbərlərinə ştatlar tərəfindən xüsusi və ümumi səlahiyyətlər verilir. Bütün ştatlarda vilayətlər, müfəttişlər və ya vilayət komissarlarından təşkil edilmiş komitə tərəfindən və ümumiyyətlə, seçki yolu ilə qazanan məmurlar tərəfindən idarə olunmaqdadır. Hər hansı bir seçilmiş orqanı olmayan yaşayış məskənləri birbaşa vilayətlərə tabedirlər. Vilayətlər özlərinə bağlı olan bu yaşayış məskənlərinə bələdiyyə xidmətləri göstərməklə məsuldurlar.

Vilayətlərin təşkilat quruluşu üçün tək bir quruluşdan söz etmək mümkün deyildir. Çünki ştatdan-ştata fərqlilik göstərməkdədirlər. Ancaq daxili təşkilati strukturun əsas ünsürlərini **vilayət məclisləri, seçilmiş inzibati işçilər, təyin edilmiş işçilər, məclis ixtisas komissiyaları** olmaqla **dörd yerə** ayıra bilərik. Bunlardan vilayət məclisi birdən çox üzvdən təşkil olunan qanunverici və icraedici orqanlardır. Yerinə görə komitə, komissiya, idarə heyəti, nəzarət heyəti kimi adlar da daşımaqdadır. Üzv sayı 3-50 arasında dəyişən bu məclis seçki yolu ilə təş-

kil olunur.

Seçilmiş inzibati işçilər inzibati sahədə fəaliyyət göstərirlər ki, bunlar da maliyyə müdiri, yol və körpülərlə əlaqəli planlaşdırma, ərazi işləri, sərhdələrin müəyyən olunması, abadlaşdırma planlarını həyata keçirən menecer, təhsil sahəsi üzrə menecer, qeydiyyat və arxiv müdiri, məhkəmə sahəsində şerif, prokuror, ədliyyə yazı işləri müdiri, məhkəmə tibbi ekspertiza işçiləridir.

Təyin edilmiş işçilər isə, səhiyyə müdiri, sosial müdafiə müdiri, yol müdiri, kənd təsərrüfatı müdiri, baytar və dövlət vəkildir. İxtisas məclis və komissiyalarının vəzifə sahələri müxtəlifdir. Bu sahələri, sosial müdafiə, səhiyyə, kitabxana, seçki, ərazinin qiymətləndirilməsi, planlaşdırma, istirahət və əyləncə, məktəblərin maliyyələşdirilməsi və kənd təsərrüfatı şəkilində sıralaya bilərik.

2.2. Bələdiyyə

Azərbaycan dilində bələdiyyə adını verə biləcəyimiz “municipality” bəzi ştatlarda town, borough və village kimi də adlandırılır. Əhalisinin sayı çox olan Amerika Birləşmiş Ştatlarında bu yerli özünüidarəetmə orqanları kiçik ərazilərdə məskunlaşanlara yerli ehtiyacalarını qarşılamaq üçün qurulmuş və müxtəlif səlahiyyətlərə malik olan bir yerli idarəetmə orqanlarıdır.

Bələdiyyələrin hüquqi cəhətdən bir orqan statusu daşımalarını təmin edən yazılı icazələr (charter), qurulacaq yerli orqanın məqsədini, hüquq və səlahiyyətlərini, sahib olduğu imtiyazları və idarəetmə formasını da göstərən rəsmi bir sənəd xüsusiyyətindədir. Bələdiyyələrin hüquq və səlahiyyətləri isə vergi tutma və borc alma səlahiyyəti, səhiyyə, təhlükəsizliyin təmini və inkişaf etdirilməsi səlahiyyəti, müəyyən dövlət qurumlarını idarəetmə və qanunları tətbiq etmə səlahiyyətləri şəkilində sıralaya bilərik.

Bələdiyyələr əhəmiyyətli dərəcədə avtonom quruluşlar

olmalarına baxmayaraq ümumilikdə federal dövlətlətlərin faydalandıqları toxunulmazlıq haqqına da sahibdirlər. Üzv ştatın qanunları icazə vermədikcə bələdiyyələr əleyhinə dövlət fəaliyyətlərinə görə məhkəmə iddiası qaldırılmaz. Ştat qanunlarının buna icazə verməsi lazımdır. Məsələn, bir polis vəzifəsini icra etdiyi əsnada həddindən artıq şiddət göstərmişsə, bələdiyyəyə məhkəmə iddiası qaldırılmaz, sadəcə olaraq vəzifəli polisə qarşı iddia qaldırılır.

Bütün bələdiyyələr dövlət fəaliyyətlərini həyata keçirmək üçün işçiləri işə cəlb edə bilərlər və vergi tutma, borclanma, səhiyyə, müdafiə kimi məsələlərdə səlahiyyətli avtonom struktura sahibdirlər. Bundan başqa qanundan kənar fəaliyyətlərin qarşısını almaq və cəza tətbiq etmək, lazım olarsa güc tətbiq etmək də səlahiyyətlərinin daxilindədir. Bəzi fəaliyyətləri isə üzv ştatların xüsusi nəzarətinə tabedir. Məsələn, vergi tutma ilə əlaqəli edəcəkləri qiymətləndirmə üsulu və normalar ümumi olaraq qaydalarla tənzimlənir, gəlir qaynaqları üzv ştatların konstitusiyaları ilə məhdudlaşdırılmışdır. Əlavə olaraq borclanmanın sərhədi də üzv ştatların konstitusiyaları tərəfindən müəyyən edilmiş və borclar haqqında hesabat verilməsi də nəzərdə tutulmuşdur.

Bələdiyyələr idarəetmə strukturu və təşkilati quruluş baxımından bir-birindən əhəmiyyətli dərəcədə müxtəliflik göstərməkdədirlər. Bu səbəblə onları fərqli kateqoriyalara ayıraraq araşdırmaq daha mənalı olacaqdır. Bələdiyyələri bələdiyyə sədrli məclis sistemi, şəhər rəhbəri məclis sistemi və şəhər komissiyası şəkilində təsnifləyirə bilərik.

2.2.1. Bələdiyyə sədrli məclis sistemi

Bu sistemdə seçilmiş bir bələdiyyə məclisi vardır. Bələdiyyə sədri hər ştatın xüsusi qanunlarına görə dəyişən səlahiyyətlərə malikdir. Bu səbəblə bu sistem güclü bələdiyyə sədri və zəif bələdiyyə sədri olmaqla iki alt hissəyə ayrılır:

Güclü bələdiyyə sədriliyi sistemində bələdiyyə sədri

əsasən xalq tərəfindən səsvermə yolu ilə seçilir və bu xüsusiyyətinə görə də böyük bir nüfuza və icra etmə gücünə malikdir. Qanunvericilik səlahiyyəti ümumi səsvermə ilə seçilmiş bələdiyyə məclisinə aiddir. Məhkəmə səlahiyyətləri də yenə ümumi səsvermə ilə seçilmiş vəkil və müfəttişlər tərəfindən istifadə edilir (New York və Detroit-dakı kimi). Güclü bələdiyyə sədrləri bələdiyyə məclisinin qərarlarını veto etmək, işçiləri təyin etmək və kənarlaşdırmaq kimi səlahiyyətlərə sahibdirlər.

Zəif bələdiyyə sədrirliyi sistemində isə icra etmə gücü bələdiyyə məclisinə aiddir. Zəif bələdiyyə sədrinin müxtəlif tədbirlərdə iştirak etmək kimi təmsili vəzifələri vardır.

2.2.2. Şəhər rəhbəri məclis sistemi

Bu sistemdə səlahiyyət xalq tərəfindən seçilmiş bələdiyyə məclislərinə aiddir. Məclis, üzvləri arasından bir nəfəri bələdiyyə sədri olaraq seçir. Eyni zamanda müxtəlif inzibati qurumları idarə edəcək, koordinasiya edəcək, yerli idarələrin planlarını həyata keçirəcək "city manager" deyilən professional şəhər rəhbəri təyin edir. Bələdiyyə sədri məclisin üzvüdür, veto haqqı yoxdur və inzibati səlahiyyətlər də daşımamaqdadır. Vəzifəsi siyasi lider olaraq tədbirlərdə və sosial fəaliyyətlərdə iştirak etməkdir. Bu sistem daha çox əhalisi sayı 10.000-də çox olan şəhərlərdə tətbiq edilir. Müvəffəqiyyətli bir sistem olaraq qiymətləndirilməkdədir və sistem get-gedə məşhurlaşaraq digər yerlərdə də tətbiq edilməkdədir. Bu sistemin xüsusiyyətlərini ümumi olaraq sıralasaq:

- Şəhər rəhbəri bələdiyyə xidmətlərinin icra edilməsini təmin edir. Siyasi bir statusu yoxdur, tərəfsiz mövqe tutmaqdadır. Bələdiyyə məclisinin aldığı qərarları tətbiq edir və bu vəzifəsinə görə məclis qarşısında məsuliyyəti vardır.

- Şəhər rəhbəri şəhərin effektiv şəkildə idarə edilməsi üçün lazım olan tədbirlər barəsində məclisə təkliflər verə bilər. Bələdiyyə məclis iclaslarına şəhər rəhbəri iştirak etməkdə və bu iclasların elan edilməsini təmin etməkdədir.

- Effektiv bir idarəetməni təmin etmək üçün yenidənqurma təklifləri edir.

- Vətəndaşların şikayətlərini və inzibati təşkilati problemləri araşdırır.

- Şəhər rəhbəri tam ştat olaraq fəaliyyət göstərir. Bələdiyyənin icazəsi olmadığı müddətcə hər hansı bir başqa vəzifə icra edə bilməz.

2.2.3. Şəhər komissiyası sistemi

Amerika Birləşmiş Ştatlarında az sayda bələdiyyədə təbiiq edilməkdədi. Xalq tərəfindən seçilən komissiya üzvləri (5 nəfər) həm qanunverici orqan, həm də icraedici orqandirlar. Üzvlərin öz aralarında seçdikləri sədrin xalqı təmsil etmək və komissiya iclaslarına sədrlik etməkdən başqa vəzifəsi olmaqdadır.

2.3. Qəsəbə

Digər bir yerli özünüidarəetmə orqanı olan qəsəbə üçün Qəsəbə, Town, Plantation, Location kimi adlar da istifadə edilir. Bu qurumlar New England ştatının əsas yerli özünüidarəetmə orqanıdır. Qəsəbə əsasən vilayətin ayrı bir alt şöbəsinə təşkil edən yerli özünüidarəetmə orqanıdır. Kaloniya dövründən qalma bir ənənə olaraq hələ də 20 ştatda istifadə edilməkdədir. Əslində bir rayon görünüşündə olan Qəsəbələrin bir qismi, əhəlinin artımı nəticəsində əyalət görünüşü qazanmışdır. Bəzi üzv ştatlarda Qəsəbələr komissiyalar və ya heyətlər tərəfindən, bəzilərinə isə ümumi səsvermə ilə seçilən müfəttişlər tərəfindən idarə edilməkdədir.

Qəsəbələr funksional olaraq ABŞ-ın federal sturukturu içərisində ştatlara görə böyük fərqliliklər göstərməkdədir. Buna baxmayaraq ümumiləşdirsək; yolların tikintisi və təmiri, ibtidadi məktəblərin idarəedilməsi və yoxsullara yardım, kitabxana, su, kanalizasiya, tullantıların təmizlənməsi kimi işləri bu yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifələri olaraq sıralaya bilərik.

Bundan başqa New England ştatında olmaqla bəzi qəsəbə idarəetmələrində "Qəsəbə İclası" deyilən, birbaşa demokratik tətbiq xüsusiyyətindəki bir sistemə də rast gəlinir. Bu sistemdə qeydiyyatda olan bütün seçicilər bəzi vəzifələri seçmək, yerli xarakterli mövzuları müzakirə etmək və qərar vermək üçün iclas keçirməkdədirlər.

İdarəetmə orqanları "Mütəvəlli Heyəti", "Məsləhətçilər Heyəti", "İdarə Heyəti" olaraq adlandırılan ən az üç üzvdən ibarət qurumlardır. İdarəedicilərinin təyin edilməsində bir professionallaşma vardır. Bundan əlavə bu idarəetmə orqanına əhali sayı və sahəsinə görə bir sıra vəzifələr də verilməkdədir.

2.4. Dairə

İlk üç başlıq altında araşdırılan yerli özünüidarəetmə orqanları müəyyən mənada ümumi məqsədli yerli idarəetmə növləri idi. Dairə isə sadəcə müəyyən bir xüsusi məqsədə xidmət edən ya da müəyyən bir məqsədi həyata keçirmək üçün qurulan yerli özünüidarəetmə orqanları şəkilində ifadə etmək olar. Məsələn, sadəcə məktəblərin idarəetməsini həyata keçirən orqanlar digərlərindən ayrılaraq "Məktəb Dairəsi" adını almışlardır. Xidmət sahələrinə su və kanalizasiya, mənzil tikintisi, yanğınsöndürmə, ətraf mühitin çirklənməsinin qarşısının alınması, təbii qaynaqların qorunması və nəqliyyat kimi məsələlərlə birlikdə məktəblərin idarəedilməsi də daxildir.

Sərhədləri qəsəbə və bələdiyyələrdən biraz fərqlidir. Bunlar seçilmiş məclisləri olan regional birliklərdir. Hər dairə əhatə etdiyi sərhədlər daxilində təhsil, su təchizi, ekologiyaın qorunması kimi xidmətləri öhdələrinə götürməkdədirlər.

Amerika Birləşmiş Ştatları daxilində təxminən 45000-ə yaxın bu cür yerli özünüidarəetmə orqanı mövcuddur. Bunlardan 15000-ə yaxını məktəblərin idarəetməsini təşkil etməkdədirlər. Alyasqa xariç hər bir ştatda bu idarəetmə növlərinə rast gəlinir.

Bu yerli özünüidarəetmə sistemini müdafiə edənlər ef-

fektli bir idarəetmənin mövcudluğunu iddia etdikləri halda, əleyhdarları isə ştata aid vəzifələri paylaşıldıqdan sonra nəzarət edilməsinin mümkünsüzlüyünü iddia etməkdədirlər. Burada qısaca olaraq alt başlıqlar halında məktəb və xüsusi dairə yerli özünüidarəetmələrini təhlil edəcəyik:

2.5. Məktəb dairəsi

Amerika Birləşmiş Ştatlarında ilk, orta və ali təhsil əsasən məktəb dairəsi adı verilən yerli özünüidarəetmə orqanları arasında yer alan qurumlar tərəfindən həyata keçirilməkdədir. Belə olan halda məktəb dairəsi "məktəblərin təmiri və idarəsi üçün vergi tutma və idarəetmə gücünə sahib olan məhdud bir coğrafi bölgə" olaraq təyin olunmaqdadır.

Məktəb dairələrinin saylarında 40-cı illərdən etibarən bir az azalma müşahidə olunmuşdur. 1942-ci ildə sayları 108579 olduğu halda, 1997-ci ildə 14851-ə düşmüşdür. Buna əsas səbəb kimi isə bu yerli idarəetmə orqanlarının birləşdirilməsi vurğulanmaqdadır. Xüsusi ilə 50 illik bir periodda Amerika yerli idarəetmələrinin saylarındakı azalma da bundan qaynaqlanmaqdadır.

2.6. Xüsusi dairələr

Amerika Birləşmiş Ştatlarını təşkil edən ştatların hər birinin konstitusiyasına və qanunlarına görə xüsusi dairələr qurulmuşdur. Bunlar əsasən tək bir funksiyanı həyata keçirən quruluşlar olaraq bilinməkdədir. Xüsusi dairələrdən bir qismi su təchizi, digər qismi içəmlı suyun təmin olunması, bir qismi isə hava limanlarının idarəedilməsi və buna oxşar xidmətləri həyata keçirməkdədirlər. Xüsusi dairələrin xüsusiyyəti, bu xidmətlərdən sadəcə birini həyata keçirmə öhdəliyinə sahib olmalarıdır. Bir başqa ifadə ilə desək xüsusi dairə əslində üzv ştatların məhdud bir ərazisində suvarma, su təchizi, səhiyyə və digər müəyyən tək bir dövlət xidmətinin təmin edilməsi məqsədilə qurulmuş siyasi bir alt şöbədir.

Ölkə daxilində ştatların strukturunda xüsusi dairələrin fəaliyyət sahələri vilayət, bələdiyyə, qəsəbələrin cəminin 3/4-nə bərabər olmaqdadır. Bu orqanların qurulması üçün ştat qanunvericiliyi çərçivəsində yerli xalqın bu istiqamətdəki iradəsini ştat rəhbərliyinə bildirməsi, ardınca müraciət sənədləri çərçivəsində qurulacaq orqanın xüsusiyyəti və vəzifə sahəsinə əlavə olaraq müəyyən sayda seçicinin ya da müəyyən bir əraziyə sahib olanların müraciətləri lazımdır.

2.7. Metropol idarə

Son vaxtlarda Amerikada nəqliyyat imkanlarının inkişafı və şəhər mərkəzlərindəki həyat standartlarının yüksəkliyi nəticəsində şəhəratrafi ərazilərə tərəf bir köç prosesini başlamışdır. Xalq artıq şəhərdə işləyib orada alış-veriş edən, ancaq vergilərini orada ödəməyən bir mövqeyə gəlmişdir. Bu da bir çox problemlərin həllinə çalışan şəhər rəhbərliklərini gücsüzləşdirmişdir.

Amerika Birləşmiş Ştatları Əhali Bürosu tərəfindən metropol sahə üçün təyin edilən meyarlar: əhali, iş-məşğulluq və mərkəzi şəhər ilə digər şəhərlərin əlaqəsi şəkilindədir. Yəni əhali baxımından müəyyən bir sıxlığa çatmış bir mərkəzi şəhəri ilə iş və iqtisadi əlaqələri sıx olan başqa şəhərlərin inteqrasiyası nəticəsində **metropol sahə** meydana gələcəyi ifadə edilməkdədir.

Bu mövzudakı ilk tətbiq Houston şəhəri, ona birləşik sahələr və şəhəratrafının mərkəzi şəhərə birləşdirilməsi şəkilində idi. Ancaq birləşik sahələr və şəhəratrafi ərazilərdə yaşayan əhali bu tətbiqlə bağlı referendumda rəddə səsələri verərək bu cür bir tətbiqə qarşı çıxmışdılar. İkinci tətbiq isə San Fransisko, Boston, New York şəhərləri kimi vilayət və bələdiyyə idarəetmələrini bir yerdə cəmləyən region idarəetməsi formasında idi. Digər bir həll yolu isə vilayət idarəetmələrinin müqaviləyə əsaslanaraq yerli xalqa xidmət göstərmələridir. Məsələn, Los Angeles vilayətində şerif bürosu öz polis təşkilatını qurmaq

istəməyən vilayətə bağlı şəhərlərə əmək haqqı müqabilində təhlükəsizlik xidməti təmin etməkdədir. Digər bir üsul isə yerli məsələlərin şəhər rəhbərliyinə aid edilərək metropol ərazisini maraqlandıran məsələlərin metropola təhvil verildiyi bir idarəetmənin formalaşdırılmasıdır. Ən son tətbiq isə xüsusi bölgələrin yaxın bölgələrin sərhədləri daxilinə alınaraq xidmət sahələrinin genişləndirilməsi və orqanlar arasında işbirliyinin artırılması şəkilindədir. Ancaq metropol idarəetmə şəklinin genişlənməsindən qaynaqlanan problemlərin həlli üçün xüsusi bölgələr göstərsə də, xalq xüsusi bölgələrin öz nəzarətlərindən uzaqlaşma biləcəkləri narahatçılığına sahibdirlər.

3. Yerli özünüidarətmə orqanları arasında vəzifə bölgüsü

ABŞ-da yerli özünüidarətmə orqanlarının öhdəliklərində olan vəzifələr ştatlar arasında fərqliliklər kəsb etməkdədir. Bunun əsas səbəbi vəzifələrin ştatlar daxilində yerli idarəetmələr arasındakı bölgüsünün ştatların konstitusiyaya və qanunlarındakı mövcud qaydalara görə tənzimlənməsidir.

Buna baxmayaraq bir ümumiləşdirmə etsək bələdiyyələr əsasən öz bölgələrində mal və can təhlükəsizliyini maraqlandıran polis və yanğınsöndürmə xidmətləri, kitabxana xidmətləri, yolların təmiri, tullantıların toplanması, yolların işıqlandırılması və park xidmətlərindən məsuldurlar. Təhsil xidmətləri isə əsasən məktəb dairələri tərəfindən təmin edilməkdədir. Səhiyyə xidmətlərindən bələdiyyələr və qəsəbələr məsuldurlar. Ancaq bəzi üzv ştatlarda bu xidmətlər qismən və ya tamamilə vilayətlər tərəfindən icra edilməkdədir. Nəqliyyat xidmətləri bəzən vilayət, ancaq ümumilikdə xüsusi dairələr tənzimləməkdədir. Su təchizi və ya kirli suların boşaldılması xidmətləri bələdiyyələr və ya xüsusi dairələr tərəfindən təmin edilməkdədir. Su təchizi xidmətləri əgər bölgənin geniş bir qismini əhatə edərsə, onda bu xidmət üzv ştatların mərkəzi təşkilatına bağlı xüsusi müəssisələr tərəfindən həyata keçirilməkdədir. Xəstəxana xidmətləri əsasən dini quruluşlar tərəfindən təşkil edilən gəlir məq-

sədi olmayan qurumlar tərəfindən reallaşdırılmaqdadır.

Təhlükəsizlik xidmətlərinin göstərilməsi və təşkilati strukturuna baxdıgımızda isə bəzi yerli qurumlarda yanğınsöndürmə ilə polis təşkilatlarının tək bir qurum altında birləşdikləri görülməkdədir. Yerli idarəetmələrin daxili işləri çərçivəsində sayılacaq vəzifələrin başında təhlükəsizlik və asayiş vəzifələri gəlməkdədir. Bu baxımdan polis təşkilatı, təhlükəsizlik və asayiş təmin etmədə ən mühim qurumlardan biridir. Kiçik qəsəbələrdəki komissarlıqdan, böyük mərkəzlərdəki təhlükəsizlik müdirliklərinə qədər fərqli ölçüdə təşkilatlanmalara rast gəlmək mümkündür. Polis təşkilatının vəzifələri, məhkəmə mexanizması ilə birbaşa əlaqədar olduğu üçün, bir yerli xidmət kateqoriyası olmaqdan daha çox məhkəmə funksiyasının bir parçası olaraq görülməkdədir. Bundan əlavə əhalinin qeydiyyatına alınması, danışınmaz əmlaklarla bağlı fəaliyyətlərin aparılması, qiymətləndirmə, vergilərin yığılması və seçkilərin keçirilməsi də daxili işləri ilə əlaqəli vəzifələr arasında sayıla bilər.

Elmi və texnoloji sahələrdə yaşanan inkişaflarla birlikdə, xüsusilə Amerika Birləşmiş Ştatlarında intetnet üzərindən dövlət xidmətlərinin təqdim edilməsi, başda Ağ Saray olmaqla mərkəz, ştat və yerli səviyyədəki dövlət qurum və quruluşlarda geniş şəkildə yayılmışdır. Bu şəkildə mövcud texnoloji inkişaflardan faydalanaraq xidmət etmək, yeni bir vəzifə anlayışını özü ilə gətirmişdir.

4. Yerli idarəetmələrin maliyyə strukturu

ABŞ-da yerli özünüidarəetmə orqanlarının həyata keçirdikəri xidmətlərə mütənasib olaraq gəlir qaynaqları olduqca müxtəlifdir. Bu qaynaqların başlıcaları bunlardır:

4.1. Yerli vergilər

Təmin etdikləri hasilat baxımından yerli vergilər ən əhəmiyyətli gəlirlərdəndir. Yerli orqanlar ştat qanunvericiliyi çərçivəsində fəaliyyət göstərə bildikləri üçün ya birbaşa ştatların

qanunlarıyla müəyyənləşən vergiləri toplama, ya da bu qanunların sərhədləri daxilində vergi tutma səlahiyyətlərinə sahibdirlər. Bu vergiləri əmlak vergiləri, satış vergiləri və gəlir vergiləri olmaq üzrə üç ana qrupa ayıra bilərik:

4.1.1. Əmlak vergiləri

Əmlak vergisi bina və torpaqların pul dəyərləri üzərindən illik olaraq hesablanan bir vergidir. Mövcud sistemə görə bölgələrin yaxınında olan hələ inşa edilməmiş torpaqların əmlak vergisi onun həqiqi dəyəri üzərindən tutulmaqdadır. Bu dəyər mülk sahibi tərəfindən müəyyənləşdirilməkdədir. Mülk sahibi bu mövzuda ərazisini əkinçilik ərazisi və ya inşaat ərazisi olaraq bəyan etmək hüququna da malikdir. Əgər əkinçilik ərazisi olaraq göstərilərsə əmlak vergisi çox aşağı olacaqdır. Ancaq belə olan halda mülk sahibi ilə 10 illik bir müqavilə bağlanır. Əgər mülk sahibi bu 10 il ərzində qərarını dəyişdirsə, əkinçilik ərazisini inşaat ərazisinə dəyişdirmək istədikdə aradakı vergi fərqləri ilə birlikdə pul cəzası ödəmək məcburiyyətindədir. Yerli vergilər içərisində ən əhəmiyyətli yerə sahib olan bu vergilərin yerli vergilər içərisində 80%-lik paya sahibdir.

4.1.2. Satış vergiləri

Yerli özünüidarətmə orqanlarının hər birində üzv ştatların konstitusiyaya və qanunlarının özlərinə haqq verdiyi imkanlara görə dəyişik faizlərdə satış vergisi tətbiq olunur.

4.1.3. Gəlir vergisi

ABŞ-da gəlir vergisi baxımından ən əhəmiyyətli vergi tutma hakimiyyəti Federal Dövlətə aiddir. Üzv ştatlarının bir çoxu ayrıca gəlir və hüquqi şəxsin mənfəət vergisi aldıkları kimi, bəzi üzv ştatlar da öz sərhədləri daxilində yerli idarəetmələrə gəlir vergisi toplama səlahiyyəti vermişdir.

4.2. İanə və yardımlar

ABŞ-dakı yerli idarəetmələr istər Federal Dövlət, istərsə də sərhədləri daxilində olan üzv ştatlardan əhəmiyyətli miqdarda ianə və yardım almaqdadırlar. Federal Dövlət ayrı bir fondada topladığı gəlirləri üzv ştatlarla yerli idarəetmələr arasında müəyyən formul əsasına görə bölüşdürür. Bu formulda federal dövlət ştatlar və yerli idarəetmə orqanlarına pul yardımı edərkən ümumi əhali sayı, şəhər əhalisi, adam başına düşən milli gəlir və vergi toplama kimi meyarlara baxmaqdadır. Ümumi olaraq federal dövlətin daha alt qurumlara etdiyi yardımların təxminən üçdə biri ştatlara, qalan üçdə ikisi isə yerli idarəetmələrə köçürülməkdədir.

4.3. Borclanmalar

Borc yolu ilə əldə edilmiş gəlirlər də yerli idarəetmə xidmətlərinin maliyyələşdirilməsində əhəmiyyətli yer tutmaqdadır.

Yerli idarəetmələrin bir çox orqanı kapital ehtiyaclarını borclanma yolu ilə əldə etməkdədir. Bu daha çox **yerli idarəetmə istiqrazı** çıxararaq istiqraz sahiblərinə müəyyən bir faiz ödəyərək həyata keçirilməkdədir. Ancaq çox ştat bu yola müraciət edən yerli idarəetmələri müəyyən məhdudiyət içərisində tutmaqdadır. Məsələn, Missouri ştatı bu tip bir sərmayə borclanması üçün vətəndaşların yerli referendum keçirmələrini istəməməkdədir.

B. Almaniyada yerli özünüidarəetmə orqanları

1. Tarixi baxımından Almaniyada yerli özünüidarəetmə orqanları

XIX əsr alman filosoflarından Rudolph Gneist 1860-cı ildə nəşr olunan bir kitabının "Yerli özünü idarəetmə" adlı hissəsində, yerli idarəetmənin öz-özünü idarə etməsinin (local self-government), xalqın öz-özünü idarə etməsinin (national self-government) ön şərti olduğunu irəli sürmüşdür. Lorenzvon

Stein də azad idarəetmənin iki dayanağından birinin yerli idarəetmə, digərinin isə könüllü təşkilatlar olduğuna diqqət çəkmişdir. Gneistvon Stein yerli idarəetmələri, dövlət ilə cəmiyyət arasındakı qarşılıqlı münasibəti, iqtisadi və sosial inkişafı sürətləndirən və şiddətli sosial sarsıntıların qarşısını alan bir vasitə olaraq görmüşdür.

Avropalıların siyasi və mədəni şəxsiyyətlərinin mənşəyinin şəhərlərdə, qəsəbələrdə və bölgələrdə, yəni yerli vahidlərdə olduğu aparılan araşdırmalarda açıq şəkildə görülmüşdür. Bu fakt Almaniya dövlətində daha dəqiq bir şəkildə özünü göstərməkdədir. Çünki tarixi baxımdan Almaniya yerlidən-mərkəzə doğru bir millətləşmə və dövlətləşmə prosesi yaşamışdır. Yəni əvvəl yerli qurumlar ortaya çıxmış daha sonra bu yerli qurumlar öz aralarında razılaşıaraq milli dövləti meydana gətirmişlərdir.

IX əsrdə din əsaslı olaraq qurulan Müqəddəs Roma German İmperatorluğu 1806-cı ilə qədər davam etməklə birlikdə heç bir zaman həqiqi bir siyasi birliyi təmsil etməmişdir. Alman dilinin hakim olduğu bölgələrdə təxminən 10 əsrə qədər həqiqi mənada mərkəzi siyasi birlik formalaşmamışdır. XVII əsrin sonlarına doğru üç yüz əlliyə yaxın siyasi qurumlara bölünən Almaniya, 1815-ci ildə Alman Konfederasiyası olaraq qurulmuş və milli birliyini, ancaq XIX əsrin sonlarına doğru təmin etmişdir. Lakin Alman siyasi birliyinin yaranmasında yerli qurumların muxtariyyəti qorunmuş və birlik ağırlıqlı olaraq yerli qurumlar (əyalət və qurumlar) üzərindən təmin edilmişdir. Belə ki, ilk dəfə 18 yanvar 1871-ci ildə Prusya Kralı I. Wilhelm liderliyində qurulan ilk Alman siyasi birliyi 25 əyalətdən meydana gəlmişdir. Bu səbəbdən Almaniyada xalq-dövlət inşasının yerlidən-mərkəzə doğru reallaşdığı açıqca görülməkdədir.

İkinci dünya müharibəsindən sonra işğalçı qüvvələrinin nümayəndələrindən ibarət Nəzarət Şurası, ölkə rəhbərliyi üçün vacib olan bəzi inzibati strukturların qurulmasına və mərkəzi bir Alman hökumətinin formalaşmasına icazə verməmişdilər.

Bu çərçivədə işğalın ilk illərində əyalətlər və yerli idarəetmələrin qurulmasına icazə verilməmişdir. Daha sonra yaşanan inkişaf səbəbiylə "Əsas Qanun" adı altında bir mətn hazırlanmışdır. Bu mətnə də federal quruluş və yerli muxtariyyət açıq şəkildə tənzimlənmişdir. Sonralar iki Almaniyanın birləşməsi ilə Almaniyanın tarixi birlik hədəfi reallaşmış olsa da "yerlilik-birlik" əlaqəsi eyniyə qorunmuşdur.

2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturu

Almaniyada yerli özünüidarəetmə orqanları demokratik dövlətin əvəzedilməz bir parçası olaraq bilinməkdə və qanunla açıq şəkildə mərkəzi hökumətə aid edilməyən bütün xidmətlər yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən həyata keçirilməkdədir. Bu baxımdan mərkəzi hökumət, ancaq qanunlarla müəyyənləşdirilən vəzifələri yerinə yetirə bilməkdədir.

Alman yerli özünüidarəetmə modeli yerli orqanları sosial rifahın bərabər şəkildə təmin edilməsi ilə əlaqədar dövlət xidmətləri göstərən "rifah dövlət" modelinə görə formalaşdığı üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsas məqsədi əhalinin sosial rifahını maksimum səviyyəyə gətirməkdir.

Yerli idarəetmə **bir haqq** olaraq qəbul edilməkdə və bölgələrdə yerli idarəetmə haqqı pozulduğu hallarda Konstitusiyaya Məhkəməsinə müraciət etmə hüququ verilməkdədir. Dövlətin formalaşmasında yerli idarəetmə haqqı demokratik proseslərdə yerli əhalinin rifahını yüksəltmənin yeganə vasitəsi olaraq görülməkdədir. Bu baxımdan, yerli idarəetmə haqqı hər cür qanuni məhdudiyətlərə qarşı qorunmuşdur.

Yerli özünüidarəetmə orqanları ilə əlaqəli konstitusiyaya qanunları federal konstitusiyada və federal konstitusiyaya zidd olmamaq şərti ilə əyalət konstitusiyalarında müəyyən edilmişdir. Konstitusiyaya görə yerli özünüidarəetmə orqanlarında xalq, birbaşa ya da demokratik yolla seçilmiş nümayəndələr vasitəsilə əhalini maraqlandıran bütün işləri qanunlar çərçivəsində sərbəst şəkildə qərara bağlaya bilməkdədir. Yerli özünüidarə-

etmə orqanlarıyla əlaqəli qanunlarda Alman konstitusiyasında, xüsusilə vurğulanan xüsusi cəmiyyəti maraqlandıran hər mövzunun ilk əvvəl ən alt pillələrdə (qurumlarda) həll edilməyə çalışılmasıdır. Bu mümkün olmadığı halda isə ən uyğun qurumda həlli tapılana qədər əlaqədar mövzu hər səfərində bir üst pillədə müzakirə olunmaqdadır. Başqa sözlə cəmiyyətin hər bir problemi ilk əvvəl alt pillədə həll edilməsi bir qaydadır.

Almaniyada iki əsas yerli özünüidarətmə orqanı vardır. Bunlar əyalətlər (länder) və bələdiyyələrdir. Bələdiyyələr isə əyalət tabebeçiliyində olan bələdiyyələr ilə tabeçilikdə olmayan bələdiyyələr olmaqla ikiye ayrılmaqdadır. Kənd bölgələrindəki bələdiyyələr əyalətə bağlı olduğu halda, şəhər bölgələrindəki bələdiyyələr əyalətdən müstəqildirlər. Bu bələdiyyələr arasında vəzifə və təşkilatlanma baxımından iki əsas fərq var. Birinci fərq, əyalət tabeçiliyində olmayan bələdiyyələr əyalətin da vəzifələrini yerinə yetirməkdədirlər. İkinci fərq isə əyalət tabeçiliyində olmayan bələdiyyələrin yoxlama səlahiyyəti əyalət merinə aid edilməkdədir. Qısacası yerli özünüidarətmə orqanları; əyalətdən müstəqil olan böyükşəhər bələdiyyələri, əyalətlər və əyalət rəhbərliyinə tabe olan bələdiyyələr olmaqla üç qrupa ayrılmaqdadır.

Yerli özünüidarətmə orqanlarıyla əlaqəli tənzimləmələr əyalət rəhbərlikləri tərəfindən həyata keçirilirdiyindən yerli özünüidarətmə orqanlarının sərhədlərində və əhali sayında fərqliliklər ortaya çıxmaqdadır. Təxmini olaraq 16.000 bələdiyyəyə sahib Almaniyada əhalisi 1.000 nəfərdən az olan bələdiyyə sayı 8.602, əhalisi 1.000-5.000 arasında olanlar 4.884, 5001-10.000 arasında olanlar 1.144, 10.001-100.000 arasında olanlar 1.347 və əhalisi 100.000-dən çox olanlar isə 84 ədəddir. Bələdiyyələrə düşən ortalama əhali sayı 4.925-dir. Almaniyada yerli özünüidarətmə orqanlarındakı əhalinin miqyası, xidmətlərin göstərilməsində yerli əhaliyə yaxınlığının əsas alındığını və bir çox ictimai xidmətlərin ən yaxın yerli orqanlar tərəfindən yerinə yetirildiyini göstərməkdədir.

2.1. Əyalətlər (Länder)

Orta əhali sayı 170.000 olan əyalətlər, əsasən bir yerli özünüidarəetmə orqanı olmaqla birlikdə, ümumi olaraq idarəetmənin (federal ya da mərkəzi hökumətin) bir parçası olaraq da müxtəlif funksiyalar daşımaqdadır. Məsələn, əyalətlər öz sərhədləri daxilində bələdiyyələrin yerinə yetirə bilmədikləri xidmətləri yerinə yetirmə səlahiyyətlərinə malikdirlər. Bu xüsusiyyətləriylə baxıldığında; bir üst orqan kimi görülməklə birlikdə, əyalətlər və bələdiyyələr arasında iyerarxik bir əlaqə mövcud deyildir.

Almaniyada yerli xüsusiyyətə malik əsas xidmətləri bələdiyyələr həyata keçirməkdə olub, əyalətlər isə müəyyən bir xidmətin hər yerdə eyni keyfiyyətdə reallaşdırılmasını təmin etmək məqsədilə dövrüyyəyə girməkdədirlər. Yəni yerli xidmətlərin həyata keçirilməsinin altında yatan əsas məqsəd, bələdiyyələrlə əyalətlər arasında qanunla müəyyən edilmiş çərçivədə əməkdaşlıq və rifaha əsaslanan iş bölgüsüdür.

Almaniyada, əyalətlərin səlahiyyət, vəzifə və təşkilatlanmasında əyalətlər arasında fərqliliklər mövcuddur. Ancaq bütün əyalətlərdə **əyalət məclisi, əyalət komissiyası və əyalət idarəçisindən** ibarət **üç əsas** orqan vardır. Əyalətlər böyüklük cəhətiylə də bir-birlərindən fərqlənirlər. Ancaq aparılan islahat nəticəsində bu fərqlilik böyük ölçüdə aradan qaldırılmışdır. Belə ki, əhalisi 100.000 az və sahəsi 500 km²-dən kiçik əyalət, demək olar ki, yox səviyyəsindədir. Bələdiyyələrdən üstün vəzifələrə sahib bu orqanların (əyalətlərin) sayı 2008 sonu etibarilə 301-dir. Orta ölçülü əyalətdə əhali sayı 164 min, orta coğrafi böyüklük isə 1.054 km²-dir.

Birdən çox bələdiyyə üzərində təsirləri olan əyalətlərin vəzifələri əsas olaraq üç ana qrupda toplanır.

a) **Əyalətin muxtar yerli özünüidarəetmə orqanı olaraq icra etdiyi vəzifələr.** Bunlar zəruri və istəyə bağlı vəzifələr olaraq iki qrupa ayrılmaqdadır. Muxtariyyətə sahib olan əyalət rəhbərliyi, əyalət məclisinin aldığı qərarlar istiqamətində vəzi-

fələri icra etməkdədirlər. Bu qrupdakı vəzifələri, üç başlıq altında araşdırmaq mümkündür.

- Əyalətin bələdiyyələrarası vəzifələri: bələdiyyələrarası yolların, xəstəxana kimi xidmət binalarının tikintisi, baxımı, ətraf mühitinin qorunması və s. vəzifələrdir.

- Əyalətin tamamlayıcı vəzifələri: daha çox bələdiyyələrin resurs çatışmazlığı səbəbiylə yerinə yetirə bilmədikləri və ya miqyaslı iqtisadiyyatdan yararlanmaq məqsədiylə əyalətlərdə həyat keçirilməsi nəzərdə tutulan qocalar evi, muzey tikintisi, ictimai nəqliyyat kimi xidmətlərdir.

- Əyalətin tarazlayıcı vəzifələri: Ümumiyyətlə, maliyyə və ya texniki yardım göstərilməsi yolu ilə yerinə yetirilir. Resurs çatışmazlığıyla qarşılaşan bələdiyyələrə, digər bələdiyyələrdən alınan əyalət paylarının köçürülərək yardımın həyata keçirilməsi vəzifəsidir.

b) Mərkəzi hökumətin istiqamətləndirməsiylə həyata keçirilən vəzifələr. Qanunlar vasitəsilə əyalətləri zəruri olaraq yerinə yetirəcəyi nəzərdə tutulmuş vəzifələrdir. Mərkəzin təyin etdiyi yol və üsullarla həyata keçirilən, yenə mərkəzi hökumət tərəfindən nəzarət edilən vəzifələrdir.

c) Əyalətin - əyalət rəhbərliyinin periferik orqan olaraq icra etdiyi vəzifələr. Birbaşa əyalət rəhbərliyinin məsul olduğu, əyalət məclisinin hər hansı bir qərar səlahiyyətinin olmadığı vəzifələrdir. İctimai xüsusiyyətli, mədəni və sosial vəzifələrin yanında, fəvqəladə hallarla əlaqəli xidmətlər, xaricilərlə əlaqəli xidmətlər, quruluş nəzarəti və bələdiyyələrə hüquqi nəzarət kimi vəzifələrdir və əyalət rəhbəri bu vəzifələri əyalətlər adına icra edir.

Əyalət yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlirləri əyalət qanunları ilə müəyyənləşdirilir və bunlar əyalətdən əyalətə fərqlilik göstərir. Gəlir kimi rüsum və xərc ala bilən əyalətlər, bəzi vergiləri birbaşa alma haqqına sahib olarkən, əmlak və istehlak vergilərindən də pay alırlar. Əyalət yerli özünüidarəetmə orqanlarının ən əhəmiyyətli gəlir qaynağı əyalət sərhədləri

daxilində bələdiyyə gəlirlərindən aldıkları pay ilə federal və əyalət idarələrindən aldıkları paylardır. Əyalət yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlirlərinin üçdə birini isə sosial müdafiə xərcləri meydana gətirməkdə, digər xərclər içində isə təhsil və məktəblər üçün çəkilən xərclər əhəmiyyətli bir paya malik olmaqdadır.

2.2. Bələdiyyələr

Bələdiyyələr, əyalət rəhbərliyinə tabe olub olmama baxımından iki hissəyə ayrılmaqdadırlar. Əyalət sistemi daxilində bələdiyyələrdə, əsas xidmət orqanı bələdiyyələr olmaqla birlikdə, bələdiyyə səlahiyyətini aşan xidmətlər əyalət yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən yerinə yetirilir. Bu sistemdə əyalət bir üst pillə orqanı xüsusiyyətiyəndədir. Almaniyada bələdiyyə yerli özünüidarəetmə orqanlarının ikinci növünü hər hansı bir əyalətə tabe olmayan, yəni bələdiyyə xidmətləri ilə digər əyalət vəzifələrini birlikdə icra edən əyalətdən müstəqil **böyükşəhər** bələdiyyələri meydana gətirməkdədir. Əyalət rəhbərliyinin bu orqanların üstündə hər hansı bir vəzifə icra etmə səlahiyyəti daşımır. Əyalətə tabe olmayan böyükşəhər bələdiyyələrinin idarəetmə modelləri, haqq, səlahiyyət və məsuliyyətləri baxımından əyalət təbəçiliyində olan bələdiyyələrlə eynidir. Ancaq vəzifələri, bu bələdiyyələr ilə əyalətlərin vəzifələrinin cəmindən ibarətdir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarında əhalisi 10.000 çox olan (1.500 ədəd) şəhər statusundakı yaşayış əraziləri əyalət sistemi içində yer aldığı halda, böyük əksəriyyətlə əhalisi 100.000 çox olan əyalət sistemi daxilində yer almayan bələdiyyələrə aid edilməkdədir. Əyalət sistemi daxilindəki bələdiyyələr, bir çox məsələlərdə əyalət rəhbərliyinin səlahiyyəti altında fəaliyyət göstərdiyi halda, əyalət sisteminə tabe olmayan bələdiyyələrin yerli məsələlərdə müstəqillikləri daha çoxdur.

Bugün Almaniyada 12.227 bələdiyyə mövcuddur ki, bələdiyyələrdə orta hesabla əhalinin sayı Qərbi Almaniyada 7500-ə yaxın olduğu halda, Şərqdə isə 2000 nəfər olaraq bilinməkdədir.

Bələdiyyələrin alt qurumları və təşkilati strukturu da əya-

lətdən əyalətə, hətta bəzən şəhərdən şəhərə dəyişməkdədir. Ümumilikdə **üç model** mövcuddur.

Məclis - Güclü Sədr: məclis 5 il, sədr 8 il üçün xalq tərəfindən seçilməkdədir. Bəzi yerlərdə məclis öz üzvlərindən birini 5 və ya 10 il üçün sədr olaraq seçməkdədir.

Məclis - Professional Şəhər Rəhbəri: 5 illik müddətə seçilən məclis, 6, 8 və ya 12 illik müddətlərlə bir şəhər rəhbərini vəzifəyə gətirməkdədirlər.

Məclis - Magistar modeli: Məclis öz üzvlərindən bir qismini vəzifəsi 6-12 il, bir qismini isə 6-9 il olan icarəedici komitəyə seçir.

Bələdiyyələrin vəzifələri və idarəetmə içərisində vəzifə bölgüləri baxımından mövqeləri, əyalətlərdən çox da fərqli deyildir. Bələdiyyələrin də birbaşa və müstəqil şəkildə həyata keçirdikləri xidmətlərin yanında, mərkəzi hökumət tərəfindən istiqamətləndirilən vəzifələri vardır. Bələdiyyələrin mərkəzi idarəetmə tərəfindən istiqamətləndirilən vəzifələrinə əyalət rəhbərliyinin yerində nəzarət etmə səlahiyyəti vardır.

Bələdiyyə gəlirlərinin təxminən 25%-ni federal idarəetmə və əyalətlərdən alınan yardımlar, 25%-i infraqurum qoyulan investisiyalardan gələn paylar, 1/3 isə vergi gəlirlərindən ibarətdir. Bələdiyyə sərhədləri daxilində yığılan gəlir vergisindən 15% nisbətində bələdiyyələrə pay verilməkdədir. Bələdiyyə xərclərinə baxdıqımızda isə xərclərin təxminən 1/5-ni sosial yardımlar, buna yaxın nisbətdə səhiyyə, idman və istirahət xərcləri, geri qalan hissəsi isə infraqurum, mənzil, nəqliyyat, məktəblərə çəkilən xərclər ilə digər iqtisadi inkişaf xidmətlərindən təşkil olunmaqdadır.

Alman ictimai-siyasi keçmişinin dərin izlərini daşıyan yerli özünüidarəetmə orqanları, sosial rifahı təmin etmə və demokratik dövlət olma məqsədilə lazımi səviyyədə müstəqilliyə sahib olduqları kimi, miqyasları da bu məqsədi yerinə yetirməyə əlverişlidir. Almaniyada yerli idarəetmə orqanları standart bir struktur və miqyasda olmadıqları kimi, daşdıqları rol və

məsuliyyətləri də hər yerdə eyni olmamaqdadır.

3. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifə və səlahiyyətləri

Federal dövlət sistemində yerli özünüidarəetmə orqanları geniş ölçüdə federal dövlətdən ya da əyalətlərdən asılıdırlar. Federal sistemlərdə, əyalətlərin qanunvericilik və mühakimə etmə məsələlərində müstəqilliklərini qorumalarının əksinə olaraq yerli özünüidarəetmələr heç vaxt bu haqddan faydalana bilməməkdədirlər. Çünki bu haqq istər federal, istərsə mərkəzi hökumətin qanunlarında, suverenlik haqqında sahib olan üst orqanlar tərəfindən istifadə edilir. Bunlar isə federal dövlət, ya da əyalətlərdir. Yerli özünüidarəetmələr təkcə suveren bir dövlətin ya da yarı suveren bir əyalətin müəyyən bir ərazisində yaşayanlara dövlət xidməti göstərən və suverenlik haqqı olmayan alt qurumlardır.

Federal dövlətin əsasən qanunvericilik səlahiyyəti ilə məsul olduğu, əyalətlərin ikinci dərəcəli qanunvericilik fəaliyyətindən və federal qanunların tətbiqindən məsul olduğu ölkədə, yerli özünüidarəetmələr, federal qanunlar və əyalət qanunları çərçivəsində yerli xalqın gündəlik həyat baxımından əhəmiyyət daşıyan ehtiyaclarını qarşılamaq üçün fəaliyyət göstərirlər. Ölkədə yerli özünüidarəetmə orqanlarının icra etdikləri xidmətlər, yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz xidmətləri ilə federal hökumət və əyalət rəhbərlikləri tərəfindən yerli idarəetmələrə yönləndirilən xidmətlərdən ibarətdir.

Almaniyada yerli idarəetmələrin vəzifə və səlahiyyətləri əyalətdən əyalətə fərqlilik göstərdiyi üçün bütün yerli idarəetmələr üçün səciyyəvi olan bir vəzifə siyahısı mövcud deyildir. Almaniyada bir qayda olaraq yerli idarəetmələrin vəzifələri ilə bağlı qanuni tənzimləmələri əyalət məclisləri tərəfindən həyata keçirilməklə birlikdə, əyalət məclisləri yerli özünüidarəetmələrin müstəqil fəaliyyət göstərmələri və vəzifələrinə uyğun nisbətdə gəlir qaynaqları təmin etməyi də nəzərə almaq məcburiyyəti

yətindədirlər.

Digər ölkələrdən fərqli olaraq Almaniyada yerli özünüidarəetmələr, mərkəzi hökumət tərəfindən verilən vəzifələrlə bərabər yerli əhəmiyyətli olduğu düşünülmən sahələrdə də vəzifə və səlahiyyət daşımaqdadırlar. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifə və səlahiyyətlərini, yerli idarəetmələrin öz vəzifələri ilə mərkəzi hökumət tərəfindən verilən vəzifələr müəyyənləşdirməkdədir. Yerli özünüidarəetmələrin öz vəzifələri də zəruri və ixtiyari olmaq üzrə 2-yə ayırırlar. Ayrıca dövlət tərəfindən qanunvericiliklə açıq şəkildə ifadə edilən mövzularda və bunlarla məhdud qalmaq şərti ilə bəzi xidmətlər yerli özünüidarəetmələrə həvalə edilməkdədir. Bütün bələdiyyələr üçün səciyyəvi olmayan bu hal, bəzi bələdiyyələrə verilməkdə və müəyyən bir müddət ilə məhdudlaşdırılmaqdadır.

Əyalət və bələdiyyələr arasında vəzifə və səlahiyyətlərin bölgüsü cədvəl 5-də göstərilmişdir. Cədvəldən də göründüyü kimi Almaniyada xidməti işlər bir qayda olaraq yerli özünüidarəetmələrə verilmişdir.

Cədvəl 5

Vəzifə və səlahiyyətlərin bölgüsü

| | Əyalət | Bələdiyyə |
|--|--------|-----------|
| Quru yolları, dəmiryolları və daxili sularla nəqliyyat | X | X |
| Su Təchizatı | | X |
| Elektrik Enerjisi | | X |
| Tullantıların idarə edilməsi | | X |
| Park və idman sahələri | | X |
| Muzey-teatr | | X |
| Yanğınsöndürmə | | X |
| İbtidai məktəb-körpələr evi | | X |
| Yeni xəstəxanların tikintisi və təmiri | X | |
| İctimai nəqliyyat | X | |
| Yeni məktəb tikintisi və təmiri | X | |
| İnşaata nəzarət | X | |

Mənbə: Jan WERNER, "Local Government Organization and Finance: Germany, Local Governance in Industrial Countries", ed. Anwar Shah, **The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank**, Washington DC, 2006, s. 119.

Yerli idarəetmələrin vəzifə və səlahiyyətləri müəyyən-
ləşərkən;

- Hansı xidmətləri, nə şəkildə və hansı ölçüdə yerinə yeti-
rəcəkləri,

- Yerli xidmətləri göstərmək üçün konstitusiya ilə qaran-
tiya altına alınmış səlahiyyətləri,

- Yerli idarəetmələrin üzərlərinə götürdükləri xidmətlərin
sərhədlərinin müəyyənləşdirilmiş olması digər ölkərlədən fərq-
lənməsinə səbəb olmuşdur.

Dövlət investisiyalarının təxminən 2/3-nün yerli səviy-
ədə həyata keçirildiyi Almaniyada dövlət xərclərinin bölgüsü
cədvəl 6-də verilmişdir.

Cədvəl 6

Funksional baxımdan dövlət xərclərinin həyata keçirildiyi
səviyyə (2006-cı il, %-lə)

| | Əyalətlər | Bələdiyyələr |
|---|------------------|---------------------|
| Ümumi dövlət idarəetmə | 25.2 | 14.6 |
| Dövlətin müdafiə və təhlükəsizliyi | 9.1 | 4.5 |
| İqtisadi işlər | 10.5 | 11.4 |
| Ətraf mühitin qorunması | 0.6 | 5.7 |
| Səhiyyə | 1.3 | 1.9 |
| Mədəniyyət və din | 1.6 | 6 |
| Cəmiyyətin rifahı üçün görülən digər xidmətlər | 2.8 | 6.4 |
| Təhsil | 25.4 | 16.4 |
| Sosial müdafiə | 23.5 | 33.5 |
| Cəmi | 100 | 100 |

Mənbə: OECD, Government at a Glance 2009 Country Note: GERMANY.

Cədvəldən də görüldüyü kimi bələdiyyə xərcləri arasında
sosial müdafiə xərcləri ən yüksək faizə sahib olduğu halda,
təhsil və iqtisadi işlər sonrakı yerləri bölüşdürməkdədirlər. Bu
məlumatlar bələdiyyələrin infrastruktur kimi investisiya xərc-
ləri ilə bərabər daha çox sosial rifahı artıran təhsil, sosial mü-
dafiə və başqa xidmətlərə üstünlük verdiyini göstərməkdədir.

Almaniyada sosial yardım vəzifəsi bir qayda olaraq bələdiyyələrə verildiyi üçün digər ölkələrdən fərqli olaraq Almaniyada sosial müdafiə xərclərinin mühim bir hissəsinə yerli özünüidarəetmələrin üzərinə düşməkdədir. Mərkəzi hökumət xüsusilə sosial müdafiə kimi sahələrdə idarəetmə səlahiyyətlərini yerli özünüidarəetmələrə vermiş və bunların xərclərinin qarşılmasını öhdəsinə götürmüşdür.

4. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə mənbələri

Yerli özünüidarəetmə orqanları üçün müstəqil fəaliyyət konstitusiyaya tərəfindən qəbul edilməsinə baxmayaraq müstəqil gəlir əldə etmə səlahiyyəti verilməmişdir. Vergi gəlirləri müxtəlif razılaşmalar əsasında yerli özünüidarəetmələr arasında bölüşdürülmüşdür. Bundan əlavə yerli özünüidarəetmələrin özlərinin müəyyənləşdirdiyi gəlirləri və payları olsa da vergilər baxımından müstəqillikləri yoxdur. Vergilərin dövlət və yerli özünüidarəetmələr arasında bölüşdürüldüyü "ayırma üsulu"-nun tətbiq edildiyi Almaniyada yerli özünüidarəetmələr federal ya da əyalət qanunlarının özlərinə verdiyi vəzifələri yerinə yetirmək məqsədilə xüsusi gəlirlərə sahibdirlər. Hər üç idarəetmənin özlərinə xas gəlirləri vardır. Gömrük vergiləri ilə vasitəli vergilər Federal hökumətə, sərvət, nəqliyyat vasitələrindən alınan vergi, varislik vergiləri əyalətlərin, daşınmaz əmlak və ticarət vergiləri isə bələdiyyələrə aid edilməkdədir. Gəlir, hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi, əlavə dəyər vergisi isə bölüşdürülmüşdür.

Şərq-Qərb arasında işsizlik, adam başına düşən milli gəlir, səhiyyə xidmətləri və bir çox xüsusda ciddi bərabərsizliklər olduğu üçün bunlara bağlı olaraq bələdiyyələrin gəlir strukturları da fərqlilik göstərməkdədir. Qərbdə bələdiyyələrin gəlirləri içində vergi gəlirləri 42%, transferlər 28% olduğu halda Şərqdə sırası ilə 20% və 55% olaraq dəyişməkdədir. Gəlir səviyyəsinin yüksək olduğu yerlərdə, xüsusilə Qərbdəki bələdiyyələrdə yerli idarəetmələrin özlərinin qaynaq yaratma səviyyələrinin yüksək olmasına bağlı olaraq yerli idarəetmələrin maliyyə baxımından

müstəqillikləri artmaqdadır. Bunun əksinə olaraq gəlir səviyyəsi aşağı olan bölgələrdə bələdiyyələrin özlərinin qaynaq yaratma səviyyələrinin məhdud olduğu üçün mərkəzə olan asılılıq artmaqdadır.

Almaniyada bələdiyyələrin maliyyə baxımından lazımı səviyyəyə gəlməsi əyalətlərin vəzifələridir. Gəlirlər, hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi və əlavə dəyər vergiləri üzərində federal dövlət və əyalətlərin və bilavasitə olaraq da yerli özünüidarəetmələrin payı vardır. Yerli vergilər ilə əlaqəli vergi multiplikatoru nisbəti əyalət qanunları daxilində olmaq şərti ilə bələdiyyələr tərəfindən müəyyənləşdirilməkdədir. Bələdiyyələr eyni zamanda əyalət gəlirlərindən vəsait əldə etməkdədirlər. Federal dövlət ya da əyalətlər tərəfindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilən vəzifələr üçün lazımı maliyyə qaynağı da bu qurumlar tərəfindən qarşılınması məcburidir.

Cədvəl 7-də Almaniyada dövlət gəlirlərinin aid olduğu səviyyə baxımından quruluşu göstərilmişdir. Alman yerli idarəetmələrinin gəlirlərinin 56.8 faizi Federal və əyalət səviyyəsində edilən transferlərdən, 41.9%-i sosial müdafiə haqqı xaric vergi və başqa ictimai öhdəliklərdən, 1.3 %-i isə sosial müdafiə haqqlarından təşkil olunmaqdadır. Bu faiz nisbətərini digər ölkələr ilə müqayisə etdikdə vergi gəlirlərinin ümumi yerli idarəetmələrin gəlirləri içərisindəki payı İsveçdə 57.2%, Fransada 44.5%, Polşada 32.2%, İngiltərədə isə 13.2%-dir. Bunun əksinə isə transfer və digər gəlirlərin yerli idarəetmələrin gəlirləri içərisindəki payı İngiltərədə 84.9%, Polşada 67.8%, Fransada 55.2%, İsveçdə isə 42.6%-dir.

Cədvəl 7

Dövlət Gəlirlərinin Aid Olduğu Səviyyə Baxımından Quruluşu
(2006-cı il, %-lə)

| | Federal Dövlət | Əyalət | Yerli İdarələr |
|--|----------------|--------|----------------|
| Sosial müdafiə haqqı xaric vergi və başqa ictimai öhdəliklər | 89.7 | 71.4 | 41.9 |
| Sosial müdafiə haqqları | 1.8 | 5.5 | 1.3 |
| Transfer və digər gəlir növləri | 8.5 | 23 | 56.8 |

Mənbə: OECD, Government at a Glance 2009 Country Note: GERMANY.

Almaniyada yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlirlərinin qaynaqları cədvəl 8-də göstərilmişdir. Ümumi idarəetmə gəlirlərinin 17.1%-ni təşkil edən yerli özünüidarəetmə gəlirləri içərisində vergi gəlirləri ilk pillədə yer almaqdadır. Əyalətlərdən alınan yardımlar isə 34.1% ilə ikinci sırada ən böyük qaynaq olaraq görülməkdədir.

Cədvəl 8

Almaniyada Yerli Özünüidarəetmə Orqanlarının Gəlir Mənbələri (%-lə)

| | 2000 | 2007 |
|---|------|------|
| Vergi gəlirləri | 38.8 | 42.4 |
| Gəlir, mənfəət və kapital qazancları vergiləri | 31.2 | 34.7 |
| Əmlak vergisi | 5.2 | 5.2 |
| Mal və xidmət vergisi | 2.4 | 2.4 |
| Digər vergi gəlirləri | | |
| Sosial müdafiə haqqları | 1.3 | 1.2 |
| Yardımlar | 30.5 | 34.1 |
| Mülk gəlirləri | 2.1 | 2.4 |
| Sahibkarlıq fəaliyyəti gəlirləri | 17.2 | 15.3 |
| Pul cəzaları | 1.3 | 1.4 |
| Digər gəlirlər | 4.9 | 3.3 |
| Yerli idarəetmə gəlirləri/Ümumi idarəetmə gəlirləri | 16.3 | 17.1 |

Mənbə: Ahmet ULUSOY və Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 127.

Yerli idarəetmələrin maliyyə baxımından müstəqilliklərinin ən əhəmiyyətli göstəricisi və zəmanəti olan vergiləndirmə gücü baxımından baxıldıqda mərkəzi idarəetmə xaricində qurumların (əyalət və bələdiyyələr) vergiləndirmə gücü cədvəl 9-da göstərilmişdir. Cədvəldən də görüldüyü kimi Almaniyada əyalət və bələdiyyələrin vergi gəlirlərinin ÜDM-yə nisbəti 10.1%, ümumi vergi gəlirlərinə nisbəti isə 29.2%-dir. Alman yerli idarəetmə gəlirlərinin əsas hissəsini, faizi yerli orqanlar tərəfindən müəyyənləşən vergi gəlirləri ilə onların təsdiqi ilə tətbiq olunan transferlərdən təşkil olunmaqdadır.

Cədvəl 9

Mərkəzi idarəetmə xaricindəki orqanların vergi tutma gücü (%-lə)

| | Əyalət və bələdiyyələrin vergi gəlirləri | | Vergi paylaşma tənzimləməsi | | | |
|-----------|--|---------------------------------|--------------------------------------|--|---|---|
| | ÜDM-ə Nisbəti | Ümumi vergi gəlirlərinə nisbəti | Yerli orqanlar tərəfindən paylaşılan | Yerli orqanların razılığı ilə paylaşılan | Mərkəz tərəfindən çox illik formula bağlı olaraq paylaşılan | Mərkəz tərəfindən illik müəyyənleşən kriterlərə görə paylaşılan |
| Almaniya | 10.1 | 29.2 | | | | |
| Əyalət | 7.5 | 21.4 | | 41.4 | | |
| Bələdiyyə | 2.7 | 7.8 | | 39.4 | | |
| Fransa | 5.1 | 11.5 | | | | |
| Polsa | 6.5 | 18 | | | 70 | |
| İsveç | 15.9 | 32.2 | | | | |
| İngiltərə | 1.7 | 4.8 | | | | |

Mənbə: The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)

Almaniyada yerli idarəetmələrin xərc və gəlirlərini göstərən cədvəlləri birlikdə dəyərləndirildiyinə yerli idarəetmələrinin üzərlərinə götürdükləri vəzifə və səlahiyyətlərinə paralel olaraq özlərinin qaynaq yaratma qabiliyyətinə malik olduqları görülməkdədir. Ölkədə yığılan ümumi verginin 30%-nə sahib olan yerli idarəetmələrinin gəlirlərinin yarıdan çoxu yerli idarəetmələrin üzərində söz sahibi olduğu avtonom vergilərdən ibarətdir. Bu da yerli idarəetmələrin mərkəzə olan asılılığını azaltdığı kimi, yerlərdə qaynaq yaratma imkanlarını da artırmaqdadır. Yerli idarəetmələrin başda vergiləndirmə olmaqla lazımi özlərinin əldə edəcəkləri qaynaqlara sahib olmaları yerlərdə hesab verə bilmə və şəffaflığı artıraraq demokratiyanın

dərinləşməsinə və yayılmasına köməklik göstərməkdədir.

C. Fransada yerli özünüidarəetmə orqanları

1. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturu

Yerli idarəetmə sistemi İngiltərə qədər tarixi ənənələrə bağlanmayan və ümumilikdə mərkəziyyətçi bir sistemə sahib olması ilə bilinən Fransada hələ də üç növdə yerli və regional quruluşlar mövcuddur. Bunlar:

1 - Qurulması ilə əlaqəli qanuni fəaliyyətləri (seçkilər) 1986-cı il mart ayında tamamlanan "Regionlar (les régions)"

2 - Əyalət və ya departamentlər (lés départements)

3 - Komünlər və ya bələdiyyələr (les communes)

Bununla yanaşı Paris şəhərinin idarəedilməsi baxımından ayrı və xüsusi bir statusa malik olduğunu da qeyd etmək lazımdır.

Cədvəl 10

Fransada yerli idarəetmə orqanlarının strukturu və sayı

| Ümumi region sayı | Ümumi əyalət sayı | Ümumi bələdiyyə sayı |
|------------------------------------|-------------------|---------------------------------|
| 22 Region | 100 Əyalət | 36.763 Bələdiyyə |
| 21 Mərkəzi region | 96 Əyalət | 36,621 Mərkəzdə bələdiyyə |
| 1 Xüsusi statuslu region (Korsika) | 4 Xarici Əyalət | 142 Xarici əyalət bələdiyyələri |

Yuxarıdakı cədvəldə Fransada yerli özünüidarəetmə orqanları və ümumi sayları verilmişdir. 1980-ci ilə qədər Fransa Parisdən təyin edilən mer vasitəsilə geniş bir nəzarətə tabe olan 2 pilləli yerli idarəetmələrlə birlikdə mərkəzi dövlət tərəfindən idarə edilmişdir. Böyük islahatlar ardıcılığı nəticəsində 1982-ci ildən sonra bu 2 pilləyə mərkəzi idarənin nəzarəti götürülmüş və vəzifələrin bir qismi xərcləri də əhatə edən gəlirləri ilə birlikdə mərkəzi idarəetmədən yerli idarəetmələrə transfer olunmuşdur. Eyni zamanda sadəcə iqtisadi inkişaf ilə əlaqəli məsələlərlə məşğul vəzifəsi həyata keçirən regional idarəetmələr maliyyə

və inzibati gücə, seçki yolu ilə idarəetməyə sahib olan 3 pilləyə çevrilmişdir. Bu 3 idarəetmə pilləsi bələdiyyələr, əyalətlər və regionlardır. Konstitusiyadakı ifadə ilə bu qurumlar arasında iyerarxiya mövcud deyildir. Fransada mərkəzləşdirilmiş idarəetmə 3 pilləli bir struktura sahibdir. Bunlar:

Bələdiyyələr - idarəetmənin ən aşağı coğrafi səviyyəsidir və Fransa daxilində 36763 bələdiyyə vardır.

Əyalətlər (Departament) - mərkəzləşdirilmiş idarəetmənin orta pilləsini təşkil edir. 96-sı Fransa mərkəzində olmaqla ümumilikdə 100 əyalət vardır.

Ən üst pillə region olaraq adlandırılır və 22 region mövcuddur.

Yuxarıda sadalananlardan əyalətlər və regionlar tipik yerli idarəetmə orqanlarıdır. Belə ki, 4 Oktyabr 1958-ci il Konstitusiyasının yerli icmalar başlığını daşıyan 72-ci maddəsi də əyalət və bələdiyyələrdən bəhs etməkdə və bunların seçki yolu ilə fəaliyyətə başlayan orqanlar tərəfindən idarə edilən avtonom quruluşlar olduğu açıq şəkildə ifadə edilməkdədir. Regionlar isə 1960-cı illərdən sonra bəzi iqtisadi səbəblərə görə özünə xas xüsusiyyətlərə malik qurulmuş yerli dövlət qurumlarıdır. Regionlar 1981-ci ildən sonra başladılan və 1986-cı ildə tamamlanan fəaliyyətlər nəticəsində üçüncü bir idarəetmə quruluşu mahiyəti almışlardır.

1.1. Bələdiyyə (Komün)

Qərbdə meydana gələn və dünyada müəyyən təsirlər yaradan bələdiyyəçilik məktəbləri içərisində Fransız məktəbi və Fransız tərzli bələdiyyəçilik sistemi Asiyadan Avropaya bir çox ölkəyə təsir göstərməsi baxımından əhəmiyyətlidir. Komünlərin mərkəz tərəfindən hər cür təzyiqa baxmayaraq əhəmiyyətli dərəcədə fəaliyyətlərini qoruya bildikləri Fransada, inqilabdan əvvəlki dövrdə "Maire" adlandırılan bir bələdiyyə sədri mövcud idi. Ancaq bu bələdiyyə sədrləri mərkəzin qarşısında simvolik bir rol oynamaqdan başqa fəaliyyətləri olmamaqda idi. Fran-

sada inqلابdan sonra hər sahədə olduğu kimi yerli özünü-idarəetmə orqanlarında da yeni bir təşkilatlanma dövrü başlamışdır. İnqلابın başladığı 1789-cu ildə qəbul edilən yerli idarəetmələr haqqında qanun ilə müasir bir bələdiyyə sisteminin qurulmasına qərar verildi. Əvvəllər olduğu kimi bələdiyyə sədri yenə də "maire" ünvanı daşıyacaq və bölgənin yerli məclisinə seçiləcəkdə.

Bələdiyyələr (komünler) evvəlki rejimdəki kilsə dairələrinin (les paroisses) qalıqları idi. Hal-hazırda hüquqi strukturları, bələdiyyələrlə əlaqəli əsas qanuna daxil edilmiş olan 5 Aprel 1884-cü il tarixli qanundur. Fransadakı bələdiyyələr (komünler) çox qarışıq bir struktura malikdir.

Kənd-qəsəbə ayrılığı olmadan və əhali sayına baxmadan bütün yaşayış yerlərində bir bələdiyyə sistemi mövcuddur. Bu baxımdan ölkədəki bələdiyyələrin 90%-ə yaxının əhalisi 2000-nin aşağısındadır. 2001-ci il məlumatlarına görə mərkəzi Fransada 36621, ümumi olaraq 36763 bələdiyyə mövcuddur. Bu bələdiyyələr əhali baxımından müxtəliflik (əhali sayı 700-10000 olan bələdiyyələr də vardır) göstərmələrinə baxmayaraq bütün bələdiyyələr eyni statusdadır. Əhalisi 3500-ün yuxarısında ya da aşağısında olmasından asılı olaraq, ancaq seçki üsulları müxtəliflik göstərməkdədir.

1.1.1. Bələdiyyə məclisi (le conseil municipal)

Fransız üsullu bələdiyyəçilikdə ən az sədr qədər və ya ondan daha da mühim bir müəssisə bələdiyyə məclisidir. 1789-cu ildən əvvəl mövcudluqları kağız üzərində olan məclislər, daha sonra müəyyən bir standarta gətirilərək müasir bələdiyyəçilik dünyasında öz yerlərini tutmuşdurlar. 1789-cu ildən sonra ilk məclis fəal vətəndaşlar tərəfindən təşkil edilmiş seçicilər heyəti tərəfindən müəyyənləşdirilmişdir. Bu məclis üzvlərinin yanında müxtəlif peşə qrupları da məclisin formalaşmasında rol oynamaqdadırlar. Üzvlər xaricində qalanların səs vermə haqqı olmamaqla bərabər özlərini maraqlandıran mü-

zakirələrə qatıla bilərlər. İnqılabın üçüncü ilində qəbul edilən yeni bir qanunla komün idarəsi ləğv edilərək yerinə kantonal sistemin mənimsənilədiyi üçün yeni bir idarəetmə strukturu ortaya çıxmışdır. Sonrakı dövrlərdə səlahiyyət və məsuliyyətləri qanunlar ilə müxtəlif şəkillərdə yenidən müəyyənləşsə də, bələdiyyə məclisləri mövcudluqlarını və təsirlərini hər zaman davam etdirirlər.

Bələdiyyələrin qərarverici orqanları olan bələdiyyə məclisi, bələdiyyə sədri, sədr vəkilləri və məclis üzvlərindən təşkil olunur. Məclis üzvlərinin sayı bələdiyyənin əhali sayına görə dəyişir. Bələdiyyə məclisinə üzvlük seçkiləri 6 ildən bir həyata keçirilir. Seçki üsulu bələdiyyənin əhali sayına görə dəyişiklik göstərir. Əhali sayı 3500-dən aşağı olan bələdiyyələrdə iki mərhələli üsulla, 3500-dən çox əhali sayına malik olan bələdiyyələrdə isə qarışıq üsulla 6 illiyinə seçilir. Bələdiyyə Məclisi ümumi səlahiyyətə sahibdir. Bələdiyyə işlərinin idarəedilməsi ilə əlaqədar ümumi qərarverici orqanıdır. Büdcə haqqında qərar verir, illik son hesabatları təsdiqləyir, bələdiyyə əmlakını idarə edir, yerli xidmətlərin qurulmasına qərar verir və bələdiyyənin bağlayacağı müqavilələr haqqında qərar vermə səlahiyyətinə malikdir. Bələdiyyə məclisləri ildə ən azı 4 dəfə iclas keçirirlər. Bələdiyyə məclisləri öz işlərindən davamlı olaraq xüsusi komissiyalar seçə bilərlər.

Məclis müəyyən mövzularda bələdiyyə sədrinə vəzifə müddəti ilə məhdud olmaq şərti ilə öz adına qərar vermə səlahiyyəti verə bilər. Daşınmaz əmlakın təsisi, borç alma və nəqliyyat vasitələrinin tariflərinin müəyyən edilməsi kimi məsələlər bunlardan bəziləridir. Sədr məclisin hər il keçirilən iclas dövrünün əvvəlində bu vəzifələri yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar bir hesabatı məclisə təqdim edir. Bələdiyyə məclisinin vəzifələri 2 Mart 1982-ci il tarixli qanun ilə genişlənməmişdir. Yeni səlahiyyətlər iqtisadi inkişaf, bölgənin iqtisadi və ictimai maraqlarını qorumaq məqsədilə şirkətlərə kömək göstərilməsi ilə əlaqəlidir. Bələdiyyə məclisləri kənd ərazilərində mağaza, ət satışı

yeri, qəhvəxana və oxşar xidmətləri də öhdəliklərinə götürməkdə və xüsusi sahibkarlıq fəaliyyəti lazımı səviyyədə olmadığı vaxtlarda və yerlərdə ortaya çıxmaqdadır.

1.1.2. Bələdiyyə sədri

İcraedici orqan olan bələdiyyə sədrini bələdiyyə məclisi, öz üzvləri arasından seçir. Bələdiyyə sədri gizli səsvermə və mütləq səs çoxluğu ilə bələdiyyə məclisi tərəfindən seçilir. İki mərhələdən sonra heçbir namizəd mütləq səs çoxluğu qazanmadığı halda üçüncü mərhələdə sadə səs çoxluğu qazanan namizəd qələbə qazanır. Səslərin bərabər olduğu hallarda daha yaşlı olan namizəd sədr olaraq elan edilir. Bələdiyyə sədrinin iki rolu vardır: Həm bölgədə dövləti təmsil edir, həm də yerli idarəetmə orqanının sədri olaraq vəzifəsini icra edir. Bələdiyyə sədri dövlətin bir vəkili olaraq etdiyi fəaliyyətlərə görə merə qarşı məsuliyyət daşıyır. Dövlət adına edilən fəaliyyətlər, statistikaların toplanması, qanun, nizamnamə və qaydaların xalqa elan edilməsi və bəzi istintaqların icra edilməsindən ibarətdir. İkinci vəzifəsi isə məclisin nəzarəti altında məclis qərarlarını tətbiq etməsidir. Büdcəni hazırlayıb məclisə təqdim etmə, bələdiyyə gəlirlərini yığaraq bələdiyyənin mallarını idarə etmə vəzifələri də sədrə aiddir. Sədr eyni zamanda məclisdən aldığı səlahiyyətə əsaslanaraq məhkəmələrdə bələdiyyəni təmsil edir. Bələdiyyə sədrinin hal-hazırkı statusu 1982-ci il tarixli yerli idarəetmə islahatı ilə təmin edilmişdir. Məclis ilə bələdiyyə sədri arasında narazılıq olduğu halda problemin həlli üçün mer dövrüyyəyə girməkdədir. Qubernator narazılığı həll edə bilmədiyi təqdirdə Nazirlər Kabinetindən məclisin ləğv edilməsini tələb edə bilər. Bələ olduğu halda yeni seçkilər keçirilənə qədər mer xüsusi bir heyət qurur.

Dövlət məmuru olaraq sədr dövləti təmsil edərək seçki siyahılarının hazırlanması və seçkilərinin keçirilməsi ilə məsuldur. Şəxsiyyət vəsiqəsi, pasport, ov üçün lisenziyanın verilməsi və digər sənədlər bələdiyyə sədri tərəfindən verilir. Dövlət adı-

na qanun, nizamnamə və qaydalarının əhailəyə elən edilməsi, bir sıra istintaqların aparılması vəzifələrini də yerinə yetirirlər. Hüquq-mühafizə gücü sədrin əmri altındadır. Bələdiyyə sədri dövlətin bir vəkili olaraq etdiyi fəaliyyətlərə görə merə qarşı məsuliyyət daşıyırlar. Ancaq hüquq-mühafizə sahəsində səlahiyyətlərin həyata keçirilməsində merə qarşı məsuliyyət daşıyırlar. Merin bu məsələdə səlahiyyəti sadəcə nəzarət ilə məhdudlaşır.

1.2. Şəhər Bələdiyyələri

Xüsusi statuslu metropollar İle-de-France - (Paris Hövzəsi), Lion və Marsel olub, bunlarla əlaqəli 31.12.1982-ci il tarixli qanun bu səbəblə "P.L.M." qanunu adlandırılmaqdadır. Bu qanun sadalanan əyalətlərdə böyükşəhər bələdiyyəsinin qurulmasına zəmin yaratmış, Nice və Toulouse da daha sonra böyükşəhər modelinə keçmişdirlər. Qanunla qurulan modelə görə böyükşəhər əyalət bələdiyyələrinə ayrılaraq ilk mərhələdə Parisdə 20, Marseldə 16 və Lionda 9 əyalət bələdiyyəsi yaradılmışdır. Böyükşəhər sistemində əyalət bələdiyyələrinin öz bələdiyyə sədrilərini əyalət bələdiyyə məclisi, üzvlərinin yarısından çoxunu təşkil edən böyükşəhər məclisi də böyükşəhər bələdiyyə sədrini seçməkdə, əyalət və bələdiyyə sədri vəzifələri eyni şəxsdə birləşdirilməməkdədir. Bu qurumlarda xidmət baxımından səlahiyyətli orqan əyalət bələdiyyələridir.

Paris, Marsel və Lion-da bələdiyyə işlərini bələdiyyə məclisi tənzimləyir. Məhdud bəzi mövzularda da əyalət bələdiyyələrinə səlahiyyət verilmişdir. Əyalət məclisləri əyaləti maraqlandıran bütün məsələlərdə qərarlar alırlar. Əyalət bələdiyyə məclisi əyalət bələdiyyə sədrini öz üzvləri arasından seçir. Bu bələdiyyələrin sərhədləri, ancaq bələdiyyə məclisinin fikri alındıqdan sonra **danıştay** tərəfindən müəyyənləşdirilir. Əyalət bələdiyyə məclisi əyalət əhalisi tərəfindən seçilən məclis üzvlərindən təşkil olunur. Əyalət məclis iclaslarına əyalət bələdiyyə sədri sədrlik edir.

1.3. Əyalət idarəetməsi

Əyalətlər 22 Dekabr 1789 tarixli qanuna əsaslanaraq 8 Yanvar 1790-cı il tarixində qurulmuşlardır. Bu səbəbdən kommunlərlə müqayisədə yerli idarəetmə orqanı olaraq yeni quruluşlar olaraq bilinməkdədirlər. Hazırkı əyalətlərinin əsas qanunu isə 10 avqust 1871-ci il tarixinə söykənməkdədir. Xarici əyalətlər olmaqla Fransada 100 əyalət vardır. Əyalətlər ilk olaraq merə nəzarət etməkdədilər. Belə ki, 1981-ci ildən əvvəl çox geniş səlahiyyətlər verilmiş və əyalətin başında olan merə Fransız idarəetmə həyatında son dərəcə əhəmiyyətli bir rol oynamaqda və bu səbəblə onun adətən bir atributu olaraq qəbul edilməkdə idi. İkinci olaraq hüquqi şəxsiyyəti və maliyyə avtonomluğu olan yerli idarəetmə moduludur. Bu xüsusiyyəti ilə əyalətin qərarverici orqanı ümumi məclis, icraedici orqanı isə merdir. Buradan çıxan ilk nəticə Fransada əyalətlərin ikitərəfli bir sahibinin olmasıdır; həm mərkəzi hökumətin perefirik təşkilatı, həm də yerli idarəetmə orqanı olmasıdır. Ancaq yerli idarəetmələrlə əlaqəli bir sıra islahatlar çərçivəsində əyalət sistemində də yeni tənzimləmələr edilmişdir.

1.3.1. Əyalət ümumi məclisi

Əyalət yerli idarəetmələrinin əsas qərarverici orqanı əyalət ümumi məclisidir. Əyalət ümumi məclis üzvləri birbaşa xalq tərəfindən seçilir. Ümumi məclisin üzv sayı əyalətlərə görə dəyişməkdədir. Seçki ümumi və birbaşa səsvermə yolu ilə keçirilir. Seçki sistemi iki mərhələli sistemdir. İlk mərhələdə seçilmək üçün verilən səsələrin mütləq çoxluğunu və qeydiyyatda olan seçici sayının 25%-nə bərabər səs qazanmaq məcburidir. İkinci mərhələdə seçicilərin sayına baxmadan sadə çoxluq nəzərə alınır. Əgər bir neçə namizəd bərabər sayda səs qazanarsa, ən yaşlı olan namizəd qalib namizəd olaraq elan edilir. Ümumi məclis hər 3 ayda bir yığılır. Ümumi məclis üzvləri 6 ildə bir seçilməkdə, ancaq üzvlərin yarısı 3 ildə bir yenilənməkdədir.

Məclis əyalətin işləri haqqında ümumi səlahiyyət daşıyır. Əsas qərarları alır və icraedici orqanın fəaliyyətləri üçün ümumi çərçivəni müəyyənləşdirir. Xüsusilə əyalət dövlət xidmətlərinin qurulması və genişləndirilməsi əyalət yerli idarəetmələrinin idarə edilməsi və büdcə məsələlərində qərarlar qəbul edir. Əyalət məclisləri həm bələdiyyə məclislərindən və bələdiyyə sədrilərindən, həm də bölgə məclislərindən və bu məclislərin sədrilərindən əvvəl gəlməkdədir. Ümumi məclis əyalət xalqının gündəlik həyatına müdaxilə edə bilməkdədir.

Fransada Əyalət Ümumi Məclisi üzvlüyü ilə başqa siyasi vəzifələr birləşə bilməkdədir. 30 Dekabr 1985-ci il tarixli bir qanun bunların sayını azaltmış olsa da, bələdiyyə sədrliyinə, millət vəkilliyi, əyalət ümumi məclisi üzvlüyü və bölgə məclisi üzvlüyü birləşə bilməkdədir. 2 Mart 1982-ci il tarixli qanuna görə, Əyalət Xüsusi İdarəetmələrinin bütün qərarları qəti qərar xüsusiyyətindədir. Maliyyə nəzarəti və nizamnaməyə uyğun nəzarət, ancaq qərarların qəbul edilməsindən sonra həyata keçirilir. Nazirlər kabineti qərarı ilə təyin olunan mer, Əyalət Ümumi Məclisində dövlət adına çıxış etmək haqqına sahib tək şəxsdir. Milli maraqları qorumaq, qanuna uyğunluğu təmin etmək və yerli idarəetmələr üzərindəki idari nəzarəti təmin etmək onun vəzifəsidir. Ümumi hüquq-mühafizə güc strukturunun başındadır. Qubernator bələdiyyə sədrlərinə və Ümumi Məclis Sədrinə etdiyi işlər haqqında məlumat verir.

1.3.2. Ümumi məclis sədri

Əyalət Xüsusi İdarəetməsinin icraedici orqanıdır. Ümumi məclis tərəfindən 3 illik bir müddət üçün seçilir. Məclis sədri Əyalət Xüsusi idarəetməsinin büdcəsini hazırlamaq və məclisə təqdim etməklə vəzifəlidir. Hər ilin əvvəlində ümumi məclisə xidmət qurumlarının fəaliyyətləri və maliyyə vəziyyəti ilə əlaqəli hesabat təqdim edir. 2 Mart 1982-ci il tarixli yerli idarəetmələrin haqq və müstəqillikləri adlı qanun o vaxta qədər qubernatorlar tərəfindən yerinə yetirilməkdə olan vəzifələri Əyalət

Məclis Sədrinə vermişdir. Bu səbəbdən Ümumi Məclis Sədrinin səlahiyyətləri mer qarşısında güclənmişdir. Məclis sədri, Əyalət Xüsusi İdarəetməsinin xərclərini təsdiq edir, illik gəlirləri yığır, ödəmə ilə əlaqəli əmrləri imzalayır. Əyalətdəki xidmət qurumlarının başında Ümumi məclis sədri dayanır. Müxtəlif xidmət qurumlarından birinin başında olan vəzifəli şəxslərə öz nəzarəti və məsuliyyəti altında vəzifələri dövr edə bilər, ümumi məclisin müəyyənləşdirdiyi çərçivədə əyalət adına müqavilələr imzalaya bilər. Məclis sədri büdcə ilə əlaqəli vəzifələri icraedici orqana da dövr edə bilər.

Həm mer, həm də əyalət ümumi məclis sədri əyalətdəki ictimai xidmətlərdən məsuldurlar. Mer inzibati nəzarəti tətbiq edərək ümumi hüquq-mühafizə güc strukturunun başında olmaqla fəaliyyətləri haqqında əyalət ümumi məclis sədrinə məlumat verməkdədir. Əyalət məclis sədri isə merin və bələdiyyə sədrinin vəzifələri xaricində qalan yol hərəkətinin tənzimlənməsi məsələsində səlahiyyətləri vardır. Ümumi məclis sədri səlahiyyətlərinin bir qismini sədr müavinlərindən birinə və ya müavinlər üzrlü olduqları halda ümumi məclis üzvlərindən birinə dövr edə bilər.

1.4. Region idarəetmələri

Regionlar ilk olaraq 2 İyun 1960-cı il tarixli qərar ilə əvvəlcə bir dövlət müəssəsi olaraq qurulmuşdur. Region adı altında qurulmaları isə 5 İyul 1972-ci il tarixli qanunda təsdiqini tapmışdır. 1981-ci ilə qədər sayları 22-yə çatan hüquqi şəxsiyyəti və maliyyə avtonomluğuna sahib olan quruluşlar idi. Seçki ilə vəzifəyə gətirilən orqanlara da sahib olan regionların quruluşu tamamilə iqtisadi səbəblərə əsaslanmaqdadır. Belə ki, iqtisadi inkişaf və ölkənin inkişafı ilə əlaqəli problemlərin getdikcə əhəmiyyət qazanması qarşısında bütün yerli problemlərin tələblərinin uyğun bir şəkildə Parisdən həll edilməsi imkansız idi. Regionlar bu yoldakı cəhdlər nəticəsində ortaya çıxmış yeni quruluşlardır.

Fransada region yerli idarəetmələrinin təşkili böyük ölçüdə gecikmələr və çeşitli sınaqların nəticəsində mümkün olmuşdur. Region idarəetmələrinin təşkili məsələsindəki gecikmələrinin kökündə federalizm və parçalanma qayğısının yanında güclü bir yerli idarəetmə olan xüsusi idarəetmələrin istəklilə olmaları da əsas səbəblərdən idi.

1981-1983-cü illər islahatı region merini, regionun icraedici orqanı halına gətirmiş, region rəhbərlərinə məhdud səlahiyyət və qaynaq vermişdir. Regionun əsas funksiyaları dəqiq olaraq müəyyənləşdirilmədiyi üçün az sayda vətəndaş xaricində əksəriyyət özlərini coğrafi və mədəni olaraq bir region ilə əlaqələndirməmişdir. Əsas dövlət orqanları hökumət, əyalətlər və bələdiyyələr olaraq qalmışdır. Bununla birlikdə region meri, mərkəzi idarəetmə ilə əyalətlər arasında bir çox məsələdə vasitəçi fəaliyyətini artıran bir şəkildə icra etmişdir.

Regionun yerli idarəetmə orqanı olaraq qəbul görməsi regionun artıq seçki yolu ilə təşkil edilən bir məclis tərəfindən sərbəst şəkildə idarəedilməsi və sadəcə iqtisadi məsələlərdə məhdud səlahiyyətdən, region ilə əlaqəli məsələlərdə ümumi səlahiyyətə keçilməsi kimi iki əsas nəticəsi olmuşdur.

1.4.1. Region məclisi

Qərarverici orqan olan region məclisi, region sərhədləri daxilində əyalətlərdən seçki yolu ilə seçilən üzvlərdən təşkil olunur və üzv sayları əyalət sayına görə dəyişiklik göstərir. Məsələn, xarici əyalətlərdən biri olan Fransız Guyanasında bu say 31 olarkən, Parisi də daxilinə alan İle-de-France regionunda 209-dur. 19 Yanvar 1999 tarixli qanundan sonra region məclis üzvləri də regionda iki mərhələli siyahı sistemi ilə 5 illik bir müddət üçün seçilir. Hal-hazırda region məclislərindəki üzv sayı 37 ilə 197 arasında dəyişməkdədir.

Region məclisi öz üzvləri arasından region məclis sədri, sədr vəkilləri seçirlər. Məclis seçkiləri 6 ildən bir keçirilir. Region məclisləri nazirlər kabinetini tərəfindən buraxıla bilər, ama

bu vəziyyət ən qısa vaxtda parlamentə bildirilməlidir.

Region məclisləri, region işləri haqqında qərar alır. Region işlərinə nəzarət etmək və qərarları icra etməklə vəzifəli bir sədr seçir.

1.4.2. Region məclis sədri

Region məclis sədri region yerli idarəetmənin siyasi məsuludur. Region məclisi üzvləri tərəfindən mütləq çoxluqla 3 il üçün seçilən region məclis sədri, region idarəetməsinin icraedici orqanıdır. Region idarəetməsinin başı olaraq gəlirləri toplayır, xərcləri həyata keçirir və region quruluşlarının rəhbərliyi məsuliyyətini daşıyır, region adına müqavilələri imzalayır və məhkəmələrdə regionu təmsil edir, region məclisinə, region planlarının tətbiqi, regionun müxtəlif xidmətlərinin son vəziyyəti və maliyyə məsələləri haqqında məlumat verir. Region Məclis Sədrləri vəzifələrindən bir qismini öz nəzarəti və məsuliyyəti altında tətbiq edilməsi üçün sədr vəkillərinə və məclisin başqa üzvlərinə dövr edə bilər. Hər il region məclisinə region planlarının tətbiqi, regionların müxtəlif xidmətlərinin son vəziyyəti və maliyyə məsələləri haqqında hesabat verir. Bu hesabatda məclis qərarlarının tətbiqi ilə əlaqəli məlumatlara da yer verilir.

2. Yerli özünüidarətmə orqanları arasında vəzifə bölgüsü

2.1. Bələdiyyələrin vəzifələri

Yerli özünüidarətmə orqanlarının vəzifələri ilə əlaqəli 1983-cü ildən qəbul edilən qanuna əsasən dövlət ilə yerli özünüidarətmə orqanları arasında vəzifə bölgüsü mümkün mərtəbədə dövlətə aid olanlar ilə yerli idarəetmələrə aid olanların qarşılıqlı olan gəlir qaynaqları ilə birlikdə ya tamamilə dövlətə, ya da bələdiyyə kimi yerli idarəetmələrə verilməsi şəklində olmalıdır.

Bələdiyyənin öz sahəsi ilə əlaqəli "ümumi səlahiyyəti" mövcuddur. Bunun xaricində yollar, ətraf mühitin qorunması, cənazə xidmətləri kimi bəzi səlahiyyətlər də qanunlarda müəyyən edilmişdir. Bələdiyyələrin (komünler) büdcələri bütün yerli idarəetmə orqanlarının büdcələrinin 2/3-nü, sahib olduqları işçi sayı isə ümumi yerli idarəetmə orqanlarının 90%-ni təşkil etməkdədir.

Bələdiyyələr əsas olaraq regionun ümumi yaşayış planını hazırlamaq, peşə təhsili sahəsindəki fəaliyyətlərdə iştirak etmək, uşaq baxçası və ibtidai məktəb müəllimlərinin əmək haqqı xaricindəki bütün ehtiyaclarını təmin etmək və s. kimi yerli xidmətləri yerinə yetirməkdədir. Digər tərəfdən 1982-ci ildə yerli idarəetmə islahatı bələdiyyələrə yeni vəzifələr də vermiş, verdikləri xidmətlərlə əlaqəli səlahiyyətlərini genişləndirmişdir. Bu çərçivədə 2 Mart 1982-ci il tarixli qanunun 1-ci maddəsinə görə bələdiyyələrin də seçilmiş məclis üzvləri tərəfindən müstəqil şəkildə idarə ediləcəyi vurğulanmışdır. Müstəqil idarəetmə qərarların dövlət müdaxiləsi olmadan alınması və seçilmiş təmsilçilərin bu qərarlarda tam məsuliyyət daşdıqları mənasını ehtiva etməkdədir. Bələdiyyə sədrinin qərarları artıq mer tərəfindən təxirə salınmamaqda və ya ləğv edilməməkdədir.

Kiçik bələdiyyələrin vəzifələri əsasən ikinci dərəcəli yolların təmiri və tikintisi, tullantıların yığılması, uşaq baxçalarının təmiri və tikintisi olaraq müəyyən edilmişdir. Şəhər bələdiyyələri əlavə olaraq kitabxana, teatr, turizm birosu, ictimai nəqliyyat kimi xidmətləri yerinə yetirməkdədir. Vəzifə baxımından kiçik bələdiyyələrlə böyük bələdiyyələr arasında əhəmiyyətli dərəcədə fərqliliklər mövcuddur. Kiçik bələdiyyələr bu cür xidmətləri digər bələdiyyələr ilə əməkdaşlıq edərək yerinə yetirirlər ki, bu da eyni zamanda effektiv bir bələdiyyə idarəetməsini təmin etmək üçün müraciət edilən bir üsuldur. Bələdiyyələrin vəzifələrinə bir başqa tərəfdən baxdıqda hüquq-mühafizə işləri ilə əlaqəli vəzifələr, ənənəvi dövlət xidmətləri və yeni vəzifə sahələri olaraq təsniflənirə bilinər.

Bələdiyyə hüquq-mühafizə işləri dedikdə içtimai asayişin, xalqın təhlükəsizlik, əmin-amanlığını və sağlamlığını qorumaqdır. Yeri gəlmişkən yol polisi də bələdiyyənin nəzarətinə tabedir. Bələdiyyə hüquq-mühafizə güc strukturları bəzi yollarda və bəzi saatlarda ağır tonajlı nəqliyyat vasitələrinin hərəkətini məhdudlaşdırı bilər, nəqliyyat vasitələrinin park etmə yerlərini müəyyənləşdirir və tənzimləyir. Bələdiyyə sədrləri, əyalətlərdə dövlətin təmsilçisi olan merin nəzarəti altında hüquq-mühafizə səlahiyyətlərini yerinə yetirirlər. Bələdiyyələr bəzi dövlət xidmətlərini də təqdim edirlər. Vətəndaşların ailə vəziyyəti ilə əlaqəli qeydiyyatın aparılması, qəbiristanların qurulması, təmiri və bağlanması bələdiyyələrin vəzifələrindədir. Bazarların açılması, yanğından mühafizə və yardım xidmətləri, yolların tikintisi və təmiri, tullantıların yığılması və məhv edilməsi, su, qaz və elektrik təchizatı da bələdiyyələrin vəzifələri daxilindədir. Yaşayış yerlərinin planlanması və tənzimlənməsi yeni vəzifələrin başında yer alır. Əyalət mərkəzli bələdiyyələr ilə əhalisi 100 mini keçən birlik qurmuş bələdiyyələr yaşayış yerlərinin planlarının hazırlanmasında iştirak edə bilirlər. Bələdiyyələrin yeni vəzifələri daxilində ətraf mühitin mühafizəsi də vardır. Yuxarıda da vurğulandığı kimi planlama sahəsində əsas səlahiyyətli quruluş bələdiyyə olmaqla yanaşı, bələdiyyələrin bu sahədəki rolları getdikcə azalmaqdadır. Dövlət bələdiyyələrin bu sahədəki işlərini qanun çərçivəsində nəzarət etməkdədir.

2.2. Əyalət İdarəetmələrinin Vəzifələri

Əyalət İdarəetmələri öz vəzifə sahələrində xidmət ehtiyaclarını müəyyənləşdirir və bu məsələdə xalqı təmsil edərək texniki məlumat və maliyyə yetərsizliyinə görə xidmətləri yerinə yetirə bilməyən bələdiyyələrə layihə, texniki yardım və maliyyə qaynaqları tapmaq məsələlərində yol göstərici tövsiyələr edirlər. Bu cür yardımlar, xüsusilə ucqar zonalarda kiçik bələdiyyələr üçün daha da əhəmiyyətlidir. Çünki bu bələdiyyələrin texniki işçi işlətmə gücü yoxdur. Belə olan halda şəhər zonaları

ilə ucqar zonalar arasındakı xidmətlərdən istifadə etmə məsələlərindəki fərqliliklər minimum səviyyəyə endirilməyə çalışılmaqdadır.

Sosial təminat, səhiyyə, təhsil, məktəb şəraitinin təmini, yollar, infrastruktur, ətraf mühitin mühafizəsi, iqtisadi inkişaf, kəndlərin inkişafı, mənzil təminatı kimi xidmətlər əyalət xüsusi idarəetmələrinin əsas vəzifə sahələridir. Əyalət xüsusi idarəetməsinin xidməti qurumlarının hərəkət və işlərindən zərər görünənlər idarə və məhkəmələrdə iddiaçı ola bilərlər. Bu cür məsələlər müqavillərlərdən qaynaqlandığı kimi, əyalətin mal varlığı ilə əlaqəli məsələlərdən də qaynaqlana bilər.

2.3. Region idarəetmələrinin vəzifələri

Regionun ümumi vəzifəsi "regionun iqtisadi, sosial, mədəni və elmi baxımından inkişafını təmin etmə" olaraq müəyyənləşdirilmişdir. Bu çərçivədə regiona, xüsusilə milli planın hazırlanıb tətbiqi mərhələsində əhəmiyyətli səlahiyyətlər müəyyənləşdirilmişdir. Region milli plan üçün region səviyyəsində prioritetləri müəyyənləşdirərək mərkəzi idarəetməyə təqdim etməkdə, plan layihəsinin mərkəzdə görüşülərək qərara alınması mərhələsində hər regiondan nümayəndə yer almaqdadır. Bununla yanaşı regionun özünün regional bir plan hazırlayaraq regionun orta müddətli iqtisadi, sosial və mədəni hədəflərini müəyyənləşdirmə səlahiyyətləri də vardır. Region bunu həyata keçirərkən sərhədləri daxilində bələdiyyə və əyalətlərin təmin etdikləri məlumatları, təqdim etdikləri təklifləri nəzərə almaq məcburiyyətindədir.

Əsas olaraq regionun məsuliyyətinə verilən bir başqa sahə də peşə təhsilidir. Region sərhədləri daxilində təhsil fəaliyyətlərini müəyyən bir proqram çərçivəsində və mərkəzi idarəetmə ilə əməkdaşlıq edərək həyata keçirmək məcburiyyətindədir. Regionun yerinə yetirdiyi bunun xaricindəki vəzifələri belə sıralaya bilərik: Regionda mənzil tikintisi üçün proqramları hazırlamaq və tikintinin həyata keçirilməsi üçün lazımı

maliyyə qaynaqları təmin etmək, yerli idarəetmə orqanlarının investisiya fəaliyyətləri arasında bərabərliyi təmin etmək, şəhərləşmə, yol-nəqliyyat, texnologiya və araşdırma, limanlar, sənət-mədəniyyət və turizm sahələrində digər yerli idarəetmə orqanları ilə əməkdaşlıq çərçivəsində vəzifələri həyata keçirməkdir. Qısaca olaraq region yerli idarəetmə orqanlarını daha çox gələcəyə istiqamətlənmiş xidmətlərlə məşğul olurlar.

3. Yerli idarəetmələrin maliyyə strukturu

Fransız yerli idarəetmələrinin maliyyə strukturunun diqqət çəkən xüsusiyyətlərini bu cür xülasələndirmək mümkündür. Bəzi xərclər yerli idarəetmə orqanları üçün məcburidir. Hansı xərclərin məcburi olduğu qanunlarla müəyyənləşdirilmişdir. Məsələn, xidmətlər qarşılığında əmək haqqlarının verilməsi, yolların təmiri xərcləri və s. Yerli idarəetmələr, büdcələrində bu cür xərclərə prioritet vermək məcburiyyətindədir. İstər bələdiyyələrin, istərsə də əyalətlərin büdcələri əsas və forsmajor olmaq üzrə 2 hissədən ibarətdir. Bələdiyyələrin büdcələrinin əsas hissəsində bələdiyyə xidmətlərinin inzibati xərcləri, bələdiyyənin sahib olduğu daşınan və daşınmaz malların baxım xərcləri, yol və s. dövlət xidmətlərinin xərcləri, forsmajor hal daşımayan subsidiyalar yer almaqdadır. Əyalətlətin əsas büdcələri isə hər il nizamlı bir şəkildə təkrarlanan xidmətlərlə əlaqəli xərclərlə müəyyən qaynaqlardan nizamlı olaraq təmin edilən gəlirlərdən təşkil olunmaqdadır. Yerli idarəetmələr şəxsən özləri hər hansı bir vergi qoyma səlahiyyətinə sahib deyillərdir. Çünki konstitusiyanın 47-ci maddəsinə uyğun olaraq vergi, ancaq qanunla qoyula bilər. Yenə konstitusiyanın 34-cü maddəsinə əsasən qanunları müəyyənləşdirmək səlahiyyətləri Parlamentə aiddir. Yeri gəlmişkən yerli idarəetmələrin maliyyə qaynaqları ilə əlaqəli problemlərin aradan qaldırılması və inkişaf etdirilməsi məqsədi ilə xüsusi bir komissiya qurulmuşdur. Bu çərçivədə komissiya hələ də mövcud olan vergilərin, yerli idarəetmə orqanları arasında yenidən bölüşdürülməsi, yeni gəlir qaynaqları ilə əlaqəli

təklifləri də dəyərləndirirlər.

3.1. Yerli idarəetmələrin gəlirləri

Fransada yerli idarəetmə orqanlarının gəlirləri 5 növə ayrılmaqdadır. Bunlardan 3-ü yerli idarəetmələrin öz gəlirləridir. Bunlar maliyyə gəlirləri, müəssisə gəlirləri və mülk gəlirləridir. Digər iki gəlir növü isə idarəetmələrin büdcədənkənar gəlirlər olub, dövlət və ya digər inzibati quruluşlardan gələn yardımlar və ya həvalələrdir. Digər gəlir mənbəsi isə keçici gəlir sinfinə daxil olan borclanmalardır. Bir yerli idarəetmənin həqiqətən maliyyə baxımından müstəqil olması üçün öz qaynaqlarının olması şərtidir. Yerli idarəetmələrin bu qaynaqları müstəqil bir şəkildə təşkil etməsi üçün vergilərin əhatə dairəsi və faiz dərəcələri kimi bütün qanuni tənzimləmələri müəyyənləşdirə bilməsi və bu vergiləri yığa bilməsi lazımdır. Ancaq varlığı, miqdarı və istifadəsi tamamilə yerli idarəetmələrə aid olan qaynaqlar, öz qaynaqlar olaraq xarakterizə edilə bilər. Ənənəvi olaraq vergi gəlirləri yerli idarəetmələrin öz qaynağı şəkilində görülür. Bunun səbəbi yerli idarəetmələrin bu qaynaqlar üzərində bir nəzarətinin olmasıdır. Başqa bir ifadə ilə yerli idarəetmələr lazım olarsa vergi öhdəliklərini müxtəlif siniflər arasında paylaşıra bilirlər. Ancaq digər gəlirlər baxımından bunu edə bilməzlər çünki belə bir nəzarətləri yoxdur. Dövlətin müəyyənləşdirdiyi sərhədlər daxilində yerli idarəetmələrə verilmiş vergilər vardır. Bunlardan bina və ərazi, peşə vergiləri kimi vergilər bütün yerli idarəetmələr tərəfindən (bələdiyyə, əyalət, region), tullantıların yığılması və məhvi ilə əlaqəli vergilər isə bələdiyyələr tərəfindən alınan birbaşa vergilərdir. Digər tərəfdən abadlaşdırma, müəyyən bir səmtdəki sıxlığın qarşısının alınması ilə əlaqəli xidmətlərə görə alınan vasitəli vergilər bələdiyyələr tərəfindən alınmaqdadır.

Enerji istehlakı vergisi bələdiyyələr və əyalətlər arasında bölüşdürülməkdədir. Kino, reklam və spirtli içki ilə əlaqəli vergilər də bələdiyyələr tərəfində alınmaqdadır. Kazinolardakı

oyunlardan, mədən sularından, satılan ətlərin sağlamlıq və gigiyenik şərtlərinə uyğunluğun nəzarətindən alınan vergilər də bələdiyyələrə aiddir.

Dövlət yardımları, bələdiyyələrin büdcələrinin ortalama 30%-ni, əyalət idarəetmələrinin büdcələrinin 7%-ni təşkil etməkdədir. Borçlanma məsələsində isə yerli idarəetmələr sərbəst buraxılmışdır. Yerli idarəetmələrə mərkəzdən edilən yardımların digər bir forması da sosial rifah mütərəqqilik xidmətləri məsələlərində investisiyaları dəstəkləyici yardımlardır. Bu yardımın miqdarı hökumətlərə görə dəyişməkdə və ümumi olaraq mərkəzi hökumətin qoyduğu şərtlərə uyğun layihələrin tətbiqi üçün verilməkdədir. Bu isə yeni bir mərkəzi nəzarətə yol açdığı üçün tənqid edilməkdədir. Fransa Depozit Fondu 1816-cı ildə qurulmuş və yerli idarəetmələrin mənzil şəhərləşmə üçün investisiya layihələrinə texniki yardım və aşağı faizli kredit təmin edən müstəqil bir quruluşdur. Digər maliyyə qaynağı təmin edən qurum olan Yerli İdarəetmə Kredit Qurumu yerli idarəetmələrə qısa və uzunmüddətli kreditlər və lizinq daxil olmaq üzrə müxtəlif maliyyə məhsulları təklif etməkdədir. Kredit Qurumu, yerli idarəetmələrin maliyyə vəsaiti tələblərini dəyərləndirib istiqraz ixrac etmək yolu ilə təmin etdiyi maliyyə vəsaitlərini oxşar şərtlərlə yerli idarəetmələrə transfer edir.

Fransada borçlanma bələdiyyələrin ümumi gəlirlərinin yarısına çatdığı nəzərə alınarsa, əsas maliyyə qaynaqları arasına girdiyi söylənilə bilər. 1982-ci ilə qədər borçlanmalar idarənin nəzarətinə, yəni onun təsdiqinə bağlı idi. 1982-ci ildə borçlanmalar üzərindəki bu səlahiyyət ortadan qaldırıldı. Borçlanmalar da digər əməliyyatların tabe olduğu üsullara bağlandı. Beləliklə, borçlanma qərarları bununla əlaqəli bələdiyyə məclis qərarı alınaraq və qubernatora təqdim edilməsindən etibarən etibarlıdır. Eyni şəkildə borc verən ilə bələdiyyə arasında edilən borçlanma müqavilələri də müqavilənin imzalanması ilə qüvvəyə minməkdədir.

3.2. Yerli idarəetmələrin xərcləri

Büdcə xərcləri, cari xərclər ilə investisiya xərclərindən təşkil olunmuşdur. Xərclərin bir qismi məcburi, bir qismi seçməlidir. Bir qismi isə qadağan olunmuş xərclərdir.

Yerli idarəetmələrin cari xərclərini aşağıdakı şəkildə sinifləndirmək mümkündür:

- Personal xərcləri
- Maliyyə xərcləri
- Yardım xərcləri
- Ümumi inzibati xərclər

Personal xərclərinin əhatə dairəsinə daimi və müvəqqəti personalın aylıq əmək haqqı ilə sosial yardımlar və müxtəlif kənar ödəmələr və təzminatlar daxildir. Bu xərc büdcədə əhəmiyyətli yer tutur, hətta böyük şəhərlərdə cari xərclərin 5%-ni keçə bilər. Maliyyə xərclərə bələdiyyələrin aldığı borcların faizləri, alınan borc maliyyə vəsaiti və investisiya xərcləri aid edilir. Yardım xərcləri isə ümumi olaraq məcburi xərclər xüsusiyyətindədir. Yerli idarəetmələrin üzv olduqları yerli idarəetmə birliklərinə ödədikləri haqlar, əyalətlər tərəfindən ödənen sosial yardımlar, yanğın xidmətləri, kolleclərin idarəedilməsi kimi xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün verilən vəsaitlər bu hissəyə daxildir. Son olaraq ümumi inzibati xərcləri də yerli idarəetmələrin ümumi idarəetməsi tərəfindən xərclənən, ancaq başqa xüsusi bir quruma aid edilməyən xərclər bu hissədə yer almaqdadır. Məsələn, bələdiyyə personalının nəqliyyat xərcləri, poçt xidmətləri bu fəsilə yer alır. Bələdiyyə sədri, sədr müavini və üzvlük vəzifələri qarşılığında verilən ödəmələr də ümumi inzibati xərclər arasında yer almaqdadır.

İnvestisiya xərcləri bina, ərazi, mebel və s. xərclər kimi birbaşa investisiya xərcləri və üçüncü şəxslərə edilən subsidiya ödəmələrindən və ya daha əvvəl alınan borcların əsas hissəsinin geri ödənilməsindən təşkil olunan vasitəli investisiya xərcləri olmaq üzrə iki çeşiddir. Birbaşa investisiya xərcləri, inşaat fəaliyyətləri bələdiyyələrin birbaşa investisiya xərclərinin ən bö-

yük hissəsini təşkil etməkdədir. Bura bələdiyyə sarayı, orta məktəb, ibtidai məktəb, su filtirləmə təsisləri, kitabxana kimi fəaliyyətləri, çox məqsədli idman mərkəzlərin inşaatı kimi fəaliyyətlər əhatə edilir. Vasitəli investisiya xərcləri isə üçüncü tərəflərlə ödənilən dəstək və daha əvvəl alınan borcların əsas hissəsini əhatə edir. Borcun əsas hissəsinin ödənilməsi vasitəli investisiya xərclərinin böyük bir hissəsinə təşkil edir.

Təcrübədə yerli idarəetmələr xərcləri baxımından tamamilə müstəqil olmadığı dövlət tərəfindən qoyulan bir sıra məhdudiyətlərə bağlanmışdır.

- Birincisi dövlət yerli idarəetmələrin yerli dövlətin maraqlarına və ya qüvvədə olan qanunlara tərs olan xərclərin edilməsini qadağan etmişdir.

- İkincisi dövlət yerli idarəetmələri məcburi olaraq bəzi sahələri maliyyə vəsaiti təhsis etməsində israrlı ola bilər.

Məcburi xərclərin mövcudluğu, yerli idarəetmələrin müstəqil fəaliyyət göstərmələrinə müəyyən məhdudiyətlər gətirməkdədir. Məcburi xərclərin qanunla təsdiqini tapsa da, qadağan edilmiş xərclər qanunlarla müəyyən edilməmişdir. Bir başqa ifadə ilə məcburi xərclərin bir siyahısı mövcudur, ancaq qadağan edilmiş xərclər ilə əlaqəli belə bir siyahı yoxdur.

4. Xüsusi statuslu yerli idarəetmə orqanı: Paris

İslahat işlərində Parisin idarə edilməsi, ya da getdikcə böyüyən Paris metropol sahəsinin idarə edilməz bir vəziyyətə gəlməsi xüsusi bir problem olaraq görülmüşdür. Vilayət mərkəzi Parisin; Fransanın paytaxtı, beynəlxalq əhəmiyyətə malik bir şəhər, bütün Fransız qiyamların beşiyi və bir çox şəhəratraflarının ortaq mərkəzi olmaq kimi xüsusiyyətlərinin yanında, islahatın başlanğıc illərində metropol əhalisinin 9 milyona yaxın olması və əhalinin təxminən 12.000 km²-lik bir ərazidə yaşamaq məcburiyyətində qalması bu xüsusi marağın səbəbidir. O dövrdə 4 qubernator tərəfindən idarə edilən bu metropolun problemləri əslində II Dünya müharibəsi dövründə getdikcə

ağırlaşmışdır. 1943-cü ildə Paris ilə əlaqəli ilk tənzimləmə servis və komitələri qurulmaya başlanmışdır.

Paris Fransız krallığının quruluşundan başlayaraq paytaxt funksiyasını icra etməkdədir. Parisin tarixi, məsələn, 1789, 1830, 1848 inqilabları və 1871 Kommunası, Fransız xalqının tarixini də şəkilləndirməkdədir. Victor Huqo, Paris üçün "bir şəhər olmaqdan çox hükmət" deyərək şəhəri xarakterizə etmişdir. 1975-ci ilə qədər Paris, dövlətin inzibati və siyasi qəy-yumluğu altında idi. 17 Aprel 1800-cü il tarixli qanun ilə, seçki yolu ilə 90 nəfərlik bir bələdiyyə məclisi formalaşmış, ancaq şəhərin idarəetməsi, Paris millət vəkilləri ilə şəhər regionlarının təmsilçilərindən təşkil edilmiş bir konsey tərəfindən dəstəklənən bir merə verilmişdir. Bu merin yanında, ictimai asayişin təmini məsələsi ilə vəzifəli bir hüquq-mühafizə qubernatoru da mövcuddur. Təxminən 150 ilə yaxın müddətdə kiçik dəyişiklərlə tətbiq edilən bu sistem 30 Dekabr 1975-ci il tarixli qanun ilə dəyişdirilmişdir. Parisə həm bir əyalət, həm də bələdiyyə şəxsiyyətini qazandırılmışdır. Qanun əyalətlər və bələdiyyələrə aid olan yerli idarəetmə tənzimləmələrinin Parisə tətbiq edilməsini, Paris məclisinin, öz işlərindən bələdiyyə sədri seçməsinə nəzərdə tutmaqdadır. Parisin idarəetmə rejimini fərqliləşdirən ünsür olaraq hüquq-mühafizə merlik sisteminin mövcudluğunu davam etdirməsidir. Yeni tənzimləmələrlə birlikdə təhlükəsizlik məsələsində yenə köhnədən qalma təhlükəsizlik qubernatorunun məsuliyyəti daxilində olacaq, ancaq Paris bələdiyyə sədri üzvləri seçki yolu ilə müəyyənlanmış 163 nəfərlik Paris məclisi tərəfindən seçiləcəkdir. Beləliklə, idarəedilməsinə böyük diqqət göstərən Paris inzibati baxımdan yeni bir çərçivə içərisində oturulmuş oldu. Parisin idarəetmə şəkli Parisdəki qiyamların tempinə və bunların yaratdığı mərkəziyyətçi reaksiyalara uyğun bir seyir izləmişdir. 1975-ci ilə gələnə qədər Parisin bir seçilmiş bələdiyyə sədri yox idi, bunun yerinə biri idarəetmədən, bir digəri isə bələdiyyə hüquq-mühafizə işlərindən məsul iki qubernatoru var idi. 1982-ci ilə qədər Paris əyalətinin seçilmiş bir

icraedici orqanı mövcud deyildi. 1982-ci ildən etibarən Parisin icraedici orqanı seçki yolu ilə təşkil olunmuşdur. Təhlükəsizlikdən məsul mer bələdiyyənin bir parçasıdır. Parisin idarəetmə şəklinin tarixi inkişafı, əhali və iqtisadi baxımından şəhərin inkişaf seyrini izləmişdir. İctimai asayişin təmin edilməsi Parisdə və bir ölçüdə də yaxın bələdiyyələrdə dövlətin əlində olan bir fəaliyyətdir. Şəhər planlaması və tənzimlənməsi işləri də Parisdə və bütün bölgədə dövlətin nəzarəti altındadır. 31 Dekabr 1982-cı il tarixli qanuna görə isə Paris şəhəri iki qurumdan ibarətdədir: Paris Bələdiyyəsi və Paris Əyaləti. Şəhərin sadəcə bir məclisi vardır. Bu məclis həm Bələdiyyə Məclisi, həm də Əyalət Ümumi Məclisi olaraq toplanmaqdadırlar. Paris Bələdiyyəsinin iki orqanından biri Paris Məclisi, digəri Paris Bələdiyyə Sədridir. Hər iki orqan da həm bələdiyyə, həm də əyalətlə əlaqəli fəaliyyətlər həyata keçirirlər. Paris Məclisinin 163 üzvü vardır ki, bu üzvlər Paris Bələdiyyəsinin sərhədləri daxilində olan mahallardan seçilirlər. Paris Bələdiyyə məclisi 3 büdcə təsdiqləyir, biri Paris Bələdiyyəsinin büdcəsi, ikincisi Paris əyalət yerli özünüidarəetmənin büdcəsi, üçüncüsü də təhlükəsizlikdən məsul idarəetmə təşkilatının büdcəsidir. Təhlükəsizlik işlərindən məsul əyalət idarəetmə təşkilatının malları dövlətə dövr edilmişdir. Paris əyalətinə aid daşınmaz mallar isə Paris bələdiyyə məclisinin fikri alınmadıqdan sonra, ali məhkəmə qərarı ilə bələdiyyəyə dövr edilmişdir. Dövlət vəzifələri isə bələdiyyə və əyalət idarəetmələri arasında bölüşdürülmüşdür.

Hər iki idarəetmə dövlət məmurlarını işlətmə səlahiyyətinə sahibdirlər. Əyalət və bələdiyyə işçiləri, Bələdiyyə sədrinin və təhlükəsizlik məsələləriylə məhdud olmaq şərti ilə təhlükəsizlikdən məsul olan qubernatorun məsuliyyəti altındadırlar.

Paris də (Lion və Marseldə olduğu kimi) alt bölgələrə (arrondissements) ayrılmışdır. Parisin 20 alt bölgəsi vardır. Paris şəhəri, tək bir yerli idarəetmə qurumudur; 20 alt bölgə Paris şəhərindən ayrı bir hüquqi bir şəxsə sahib olmayan inzibati

bölmələrdir. Alt bölgə məclislərinin üzvləri, nisbi təmsil üsulu ilə edilən seçkilərlə gəlirlər. Üzvlərinin 1/3 eyni zamanda Paris Məclisində vəzifə icra edirlər. Alt bölgə məclisləri, özlərini maraqlandıran məsələlərdə, bələdiyyə məclisinin yanında məsləhət orqanı funksiyasını icra edirlər. Bələdiyyənin idarəedilməsi məsələsində hər hansı bir qərar səlahiyyətləri yoxdur. Sosial, mədəni və idman vasitələrinin istifadə edilməsi məsələlərində səlahiyyətləri vardır. Alt bölgə məclisləri, alt bölgə bələdiyyə məclisini seçirlər. Sədrin vətəndaşların ailə vəziyyəti hallarıyla əlaqli xidmətlərdə, uşaq baxçası və inşaat lisenziyası məsələlərində səlahiyyətləri də vardır. Həm işçiləri, həm də xidmətləri Paris bələdiyyə sədrinin səlahiyyəti altındadır. İşçiləri də Paris bələdiyyəsindən təmin edilir və tək bir büdcələri mövcuddur. Qısacası yerli idarəetmə orqanı olaraq ümumi səlahiyyət Paris şəhərinindir. Alt bölgələr qanunlarla müəyyənləşdirilmiş və ya Paris şəhəri tərəfindən dövr edilmiş məhdud səlahiyyətlərə sahibdir. Paris bələdiyyə sədri 6 illiyinə seçilməkdədir. Bələdiyyə sədrinin müəyyən məsələlərdə məsul olan köməkçiləri də mövcuddur. Alt idarəetmə bələdiyyə sədriləri də Paris bələdiyyə sədrinin köməkçiləridir. Sədr həm bələdiyyə, həm də əyalət xüsusi idarəetməsinə aid hüquq-mühafizə səlahiyyətləri xaricində qalan bütün icraedici səlahiyyətləri istifadə etməkdədir. Parisin yerli idarəetmə orqanları investisiya büdcəsi və ictimai asayiş fəaliyyətləri baxımından Paris merin inzibati himayəsinə tabe olub, bölgə merinin belə bir səlahiyyəti olmamaqdadır.

D. Türkiyədə yerli özünüidarəetmə orqanları

Türkiyədə yerli özünüidarəetmə orqanları rayon xüsusi idarələri, bələdiyyələr, böyükşəhər bələdiyyələri və kəndlərdən təşkil olunmaqdadır. Araşdırmanın bu hissəsində ümumi strukturu haqqında qiymətləndirilmə ediləcəkdir.

1. Rayon xüsusi idarələri

1870-ci ildə təsdiq edilmiş "İdare-i Umumiye-i Vilayet"

nizamnaməsi Rayon Xüsusi İdarələrinin hal-hazırkı quruluşunun əsas qanuni bazası olmuş, 1913-cü il tarixli "İdare-i Umu-miye-i Vilayet" qanunu müvəqqəti olsa da, həmin ildən etibarən 74 maddəsi ilə Rayon idarəetməsinin əsas prinsipləri formalaşdırmışdı. Rayon xüsusi idarələrinin fəaliyyətinin prinsiplərini formalaşdıran qanun 1987-dəki 3360 sayılı qanun ilə müəyyən dəyişikliklərə məruz qalmışdır. Bu dəyişikliklə Rayon xüsusi idarələrinin vəzifələri, əhatə dairələri və sərhədlərinin müəyyənlişməsi Nazirlər Kabinetinə həvalə edilmişdir. Buna baxmayaraq məhkəmədə qaldırılan bir iddia nəticəsində Konstitusiyaya Məhkəməsi 3360 sayılı qanunun 3 maddəsini ləğv etmişdir.

Bundan başqa 1930-1987-ci illər ərzindəki 11 ayrı qanunla 1913 sayılı müvəqqəti qanunun bəzi maddələri dəyişdirilmiş, bəzilərinə isə əlavələr edilmişdir. 5302 sayılı qanun ilə isə Rayon Xüsusi İdarələrinin bugünkü mövcud halı formalaşmış və günümüzə qədər də öz qüvvəsini qorumuşdur. Əsas olaraq Rayon xüsusi idarələri 1982 Konstitusiyasının 126-cı maddəsində göstərilən "Türkiyə mərkəzi hökumət və dövlət xidmətlərinin tələblərinə görə rayonlara, rayonlar da digər alt pillələrə ayrılır." prinsipi kontekstində rayonlar mərkəzi hökumət və bələdiyyə, kənd orqanları arasında təşkilatlanan bir quruluş olaraq qarşımıza çıxmaqdadır.

Konstitusiyanın 127-ci maddəsində rayon xüsusi idarələri rayon əhalisinin yerli xüsusiyyətə malik orta qrup etniyalarını qarşılamaq üzrə, quruluş əsasları qanun ilə müəyyənlişən və qərarverici orqanları yenə də qanunda göstərilən, seçicilər tərəfindən seçilərək formalaşdırılan dövlət hüquqi şəxsiyyətli orqan olaraq təyin edilmiş, rayon xüsusi idarələrinə inzibati və maliyyə çatışmazlıqlarlarına baxmayaraq geniş bir səlahiyyət dairəsi verilmişdir. Ancaq bu səlahiyyətlərin icrası problemlə hələ gəlmişdir. Rayon xüsusi idarələrinin vəzifə sahələri yerləşdiyi ərazi sərhədləri daxilindədir. Bəzi hallarda qonşu rayonlar ilə birgə xidmətlər də həyata keçirə bilirlər.

• Rayon xüsusi idarələrinin qurulması məsələsi royunun qurulması ilə qarşılıqlı əlaqəlidir. Belə ki, yeni bir rayon qurulduğunda rayon xüsusi idarəsi də qurulmuş olur. Rayonun quruluşu isə 5442 sayılı rayon xüsusi idarəsi qanuna görə, ancaq qanunla mümkün olmaqdadır. Türkiyənin daha da kompleksləşən sosial quruluşu qarşısında yeni əlavə edilən bürokratik mexanizmlər ilə rayon xüsusi idarələri səlahiyyət və fəaliyyətləri baxımından qarşılıqlılaşma yaşanmaya başlamışdır. Şəhərləşmə proseslərinin daha da kompleksləşməsi və ehtiyaclarının artması rayon xüsusi idarələrinin bu prosesdəki mövqelərinin müzakirəsinə gətirib çıxarmışdır. 5302 sayılı rayon xüsusi idarələri qanunu ilə xüsusi idarələrin vəzifələri yeni qanunun 6-cı maddəsində aşağıdakı şəkildə tənzimlənmişdir. Rayon sərhədləri daxilində əlaqədar əhatə dairəsinə görə rayon xüsusi idarələri:

• Səhiyyə, kənd təsərrüfatı, sənaye və ticarət, rayonun ətraf mühit planı, torpaqların qorunması, eroziyanın qarşısının alınması, sosial xidmətlər və yardımlar, yoxsullara mikro kreditlərin verilməsi, uşaq bağçaları, ibtidai və orta təhsil müəssisələrinin ərazi təmini, binaların tikintisi və təmiri ilə digər ehtiyaclarının qarşılınması ilə əlaqəli xidmətlər.

• Yol, su-kanalizasiya, tullantı, ətraf mühit, təcili yardım və xilasetmə, mədəniyyət, turizm, gənclik və idman, meşə kəndlərinin dəstəklənməsi, yaşıllaşdırma, park və bağça təsisləri ilə əlaqəli xidmətləri bələdiyyə sərhədləri xaricində yerinə gətirmək üçün vəzifələndirilmiş və səlahiyyətləndirilmişdir.

• Eyni qanunun 69-cu maddəsi ilə rayon xüsusi idarələri fəvqəladə hallarda əhəmiyyətli səlahiyyətlər verilmişdir. Bu maddəyə görə: "rayon xüsusi idarələri, yanğın, sənaye qəzaları, zəlzələ və digər təbii fəlakətlərdən qorunmaq və ya bunların zərərini azaltmaq məqsədiylə rayonun xüsusiyyətlərini də diqqətə alaraq lazımi təbii fəlakət və fəvqəladə hallarla əlaqəli planlar qurar, işçi qüvvəsi və təchizatla təmin edər. Bu məsələdə rayonun əhatə dairəsində digər fəvqəladə hallar planlarıyla da kordinasiya təmin edilir və əlaqədar nazirlik, dövlət

qurumları, peşə quruluşları, universitetlərin və digər yerli idarələrin fikirləri alınır. Planlar istiqamətində xalqın maarifləndirilməsi məsələsində lazımı tədbirlər alınır."

Bir digər qanun isə rayon xüsusi idarələrinin digər qurumlarla birlikdə rayonun ətraf mühitin tənzimlənməsi planının hazırlanması ilə əlaqəlidir. Əlaqədar qanuna görə icra hakiminin kordinasiyasında, bələdiyyələr ilə rayon xüsusi idarələri tərəfindən birlikdə hazırlanması və müzakirə edilən planın bələdiyyə məclisi ilə yanaşı rayon ümumi məclisinin də təsdiq etməsi prinsipi qoyulmuşdur. İdarəetmələr arasında əlaqələrin effektivliyi və idarəetmənin vəhdət təşkil edilməsi baxımından bu cür qərarların müsbət nəticələr verməsi gözlənilir.

5302 sayılı qanun verilmiş çərçivədə 7-ci maddəsində rayon xüsusi idarələrinin vəzifə və imtiyazlarını aşağıdakı şəkildə sıralamışdır.

- Qanunla verilən vəzifə və xidmətləri yerinə yetirmək üçün hər cür fəaliyyət göstərmək, fiziki və hüquqi şəxslərin fəaliyyətləri üçün qanunlarla müəyyənləşdirilən icazə və lisenziyaları vermək və nəzarət etmək.

- Qanunların icazə verdiyi səlahiyyət məzmununda nişanmələr hazırlamaq, əmr vermək, qadağa qoymaq və tətbiq etmək, qanunlarda göstərilən cəzaları yerinə yetirmək.

- Səlahiyyətindəki xidmətlərin yerinə yetirilməsi məqsədi ilə daşınan və daşınmaz malları almaq, satmaq, kiralamaq və ya kirayə vermək, mübadilə etmək, bunlar üzərində məhdud şəkildə bərabər hüququ təsis etmək.

- Borc almaq və ianə qəbul etmək

- Vergi, rüsum xaricində qalan və miqdarı 25000 Türk lirasına qədər olan məhkəmə iddiaları məsələlərində mübahisələrin razılaşma yolu ilə həllinə qərar vermək.

- Rayon xüsusi idarəsinə aid vergi və rüsumları hesablamaq və toplamaq.

- Bələdiyyə sərəhədləri xaricindəki açıq isitirahət və əyləncə yerlərinə lisenziya vermək və nəzarət etmək.

1.1. Rayon xüsusi idarələrin orqanları

3360 sayılı keçmiş rayon xüsusi idarəsi qanununa görə rayon xüsusi idarələrinin **rayon ümumi məclisi, rayon daimi şurası və icra hakimi** olmaqla 3 orqan olaraq qərarlaşdırılmışdır. Rayon ümumi məclisi və rayon daimi şurası qərarverici orqanları olduqları halda, icra hakimi icraedici orqan olaraq düşünülmüşdür. 5302 sayılı qanun 3-lü orqan modelini olduğu kimi saxladığı halda "rayon daimi şurası" adlı qərarverici orqanı "rayon şurası" olaraq dəyişdirmişdir. 5302 sayılı qanuna görə, rayon xüsusi idarələrinin orqanları rayon ümumi məclisi, rayon şurası və icra hakimidir.

1.1.2. Rayon ümumi məclisi

5302 sayılı rayon xüsusi idarəsi qanunu rayon ümumi məclisini rayon xüsusi idarələrinin qərarverici orqanı olaraq təyin etmişdir. Rayon ümumi məclisi rayondakı seçicilər tərəfindən seçilmiş üzvlərdən təşkil edilməkdədir. Qanun rayon ümumi məclisinə əhəmiyyətli vəzifələr vermiş, məclis quruluşunda həyatı əhəmiyyətə sahib dəyişikliklər meydana gətirmişdir. Belə ki, icra hakiminin ümumi məclis sədri olma səlahiyyətinə xitam verilmişdir. Əlaqədar qanunvericilik təyin edilmiş icra hakimini, seçilmiş bir orqan olan rayon ümumi məclis sədri olaraq vəzifələndirməkdən imtina etmiş, icra hakiminin icraedici orqan olaraq mövqeyini qoruduğu halda, rayon ümumi məclis sədri funksiyasını ondan alaraq məclisin öz içindən seçəcəyi bir şəxsə "Məclis Sədri" olaraq bir vəzifələndirilmə veriləcəyinə hökm vermişdir. Rayon ümumi məclisinə 3360 sayılı qanunda göstərilən səlahiyyətlərə əlavə olaraq:

- Strateji plan ilə xüsusi idarənin fəaliyyətlərinin və kadrlarının performans ölçülərini müzakirə etmək və qərar vermək.
- Rayon xüsusi idarəsinin və ona bağlı olan quruluşların kadrlarının müəyyənləşdirilməsi, ləğv və ya dəyişdirilməsinə qərar vermək.
- İxtisas komissiyaların üzvlərini seçmək.

- Ölkə daxilində və xaricində yerli idarələr və yerli idarə birlikləri ilə qarşılıqlı əməkdaşlıq edilməsinə qərar vermək.

- Məclis Sədri və sədr vəkilləri ilə katib üzvlərini seçmək

- Rayonun ətraf mühitinin tənzimlənməsi planı ilə bələdiyyə sərhədləri xaricində abadlıq planlarını müzakirə etmək və qərarlaşdırmaq kimi əlavə səlahiyyətlər də rayon ümumi məclisinə verilmişdir.

1.1.3. Rayon encüməni (şurası)

5302 sayılı qanunun 25-ci maddəsinə görə "rayon encüməni (şurası) icra hakiminin sədrliyində rayon ümumi məclisinin hər il öz üzvləri arasından bir il üçün gizli səsvermə yolu ilə 5 üzv ilə, biri maliyyə xidmətlərinə məsul olan şöbə müdiri olmaqla icra hakiminin hər il şöbə müdirləri arasından seçəcəyi 5 üzvdən təşkil olunmuşdur. Qanun eyni zamanda encümən (şura) ilə əlaqəli iclas və qərar vermə prosedurlarını daha demokratik bir sistemdə həyata keçirilməsini təmin edərək rayon şurasının vəzifə və səlahiyyətlərini 26-cı maddəsində aşağıdakı kimi təyin etmişdir. Belə ki:

- Strateji plan və illik fəaliyyət proqramı ilə büdcə və hesablari araşdıraraq rayon ümumi məclisinə fikir bildirmək.

- Nəzərdə tutulmayan xərclərin xərcləmə yerlərini müəyyən etmək.

- Qanunlarda nəzərdə tutulan cəzaları vermək.

- Vergi və rüsum xaricində qalan və miqdarı 25000 Türk lirasına qədər olan mübahisələrin razılaşma yoluyla həllinə qərar vermək.

- Daşınmaz əmlakların satılmasına, mübadilə edilməsinə və təsisi ilə əlaqəli qərarları tətbiq etmək.

- Bələdiyyə sərhədləri xaricində xalqa açıq yerlərin fəaliyyət vaxtlarını müəyyənləşdirmək.

- İcra hakimi tərəfindən həvalə edilən mövzuları görüşmək.

Buna əlavə olaraq strateji plan haqqında fikir bildirmək,

daşınmaz əmlak satışı, mübadilə edilməsi və təsisi ilə əlaqəli qərarları tətbiq etmək, müddəti 3 ili keçməmək şərti ilə icarəyə verilməsi kimi maddələr də encümənin (şuranın) yeni vəzifə və səlahiyyətləri olaraq göstərilə bilər.

1.1.4. İcra hakimi

İcra hakimi rayon xüsusi idarəsinin başçısı və hüquqi şəxsiyyətinin təmsilçisi olaraq 5302 sayılı qanunun 30-cu maddəsi ilə aşağıdakı vəzifə və səlahiyyətləri icra etməkdədir:

- Rayon xüsusi idarəsinin ən üst məmuru olaraq təşkilatı idarə etmək.

- Rayon xüsusi idarəsini strateji plana görə idarə edərək, rayon xüsusi idarəsinin təşkilatı stratejilərini hazırlamaq və bu stratejilər istiqamətində büdcəni, rayon xüsusi idarəsinin fəaliyyətlərinin və kadrlarının performans ölçülərini hazırlamaq, tətbiq etmək, nəzarət etmək və dəyərləndirmək.

- Rayon xüsusi idarəsini dövlət idarələrində və tədbirlərdə təmsil etmək.

- Rayon encüməninə (şurasına) sədrlik etmək.

- Rayon xüsusi idarəsinin daşınan və daşınmaz əmlaklarını idarə etmək.

- Rayon xüsusi idarəsinin gəlir və alacaqlarını almaq.

- Səlahiyyətli orqanların qərarını almaq şərti ilə müqavilələr imzalamaq.

- Rayon xüsusi məclisi və encümən (şura) qərarlarını icra etmək.

- Büdcəni tətbiq etmək.

- Rayon xüsusi idarəsinin kadrlarını müəyyənləşdirmək.

- Rayon xüsusi idarəsi ilə əlaqəli quruluşları və müəssisələrinə nəzarət etmək.

- Qarşılıqsız ianələri qəbul etmək.

- Rayon əhalisinin istirahəti, sağlamlığı və rifahı üçün lazımı tədbirləri həyata keçirmək.

- Büdcədə yoxsul və ehtiyac sahibləri üçün ayrılmış olan

hissəni məqsədli istiqamətdə istifadə etmək.

- Qanunlarla rayon xüsusi idarəsinə verilən və rayon xüsusi məclisi və ya rayon encüməni (şurası) qərarını tələb etməyən vəzifələri icra etmək və səlahiyyətləri istifadə etmək.

5302 sayılı qanunun 31-ci maddəsi icra hakimlərinə yeni və əhəmiyyətli bir vəzifə də əlavə etmişdir: Rayonun strateji planını və illik performans planını hazırlamaq. Belə ki, icra hakimi yerli idarələr ümumi seçkilərindən etibarən altı ay içində inkişaf planı və proqramı, əgər varsa bölgə planına uyğun olaraq strateji plan və əlaqədar ilin başa çatmasından əvvəl illik performans proqramını hazırlamaqda və rayon ümumi məclisinə təqdim etməkdədir. Rayon xüsusi idarələrinin strateji plan və bu plan istiqamətində illik fəaliyyət proqramlarını, büdcələrini və performans ölçülərini hazırlamaları, gələcəyə istiqamətlənmiş, nəticəyə bağlı effektiv və məhsuldar bir idarəetmə anlayışı və quruluşunun təsis strateji idarəetmə və strateji planlama prinsiplərinin mənimsəniləndiyi konkret şəkildə ortaya çıxarmaqdadır.

1.2. Rayon xüsusi idarələrinin maliyyə strukturu və nəzarəti

5302 sayılı Rayon Xüsusi İdarələri qanununun 42-ci maddəsində Rayon Xüsusi İdarələrin maliyyə strukturu aşağıdakı kimi sinifləndirilmişdir:

- a) Kapital gəlirləri.
- b) Ümumi büdcə vergi gəlirlərindən ayrılan paylar.
- c) Dövlət Yardımları.
- d) Digər gəlirlər (borclanma, cərimələr, fəvqəladə gəlirlər).

Rayon Xüsusi idarələrinin maliyyə strukturunu rayon xüsusi idarəsinin büdcəsi, rayon xüsusi idarəsinin xərcləri və rayon xüsusi idarəsinin gəlirləri olmaqla 3 əsas başlıq altında toplaya bilərik. Rayon xüsusi idarələri vergi gəlirlərindən kifayət qədər faydalanmamasının əsas səbəbi vergi yığma kimi məsələlərdə səlahiyyətlərinin olmamasıdır.

Rayon xüsusi idarələrinə əlaqədar qanunlarla bir çox vəzifə verilmişdir. Bu vəzifələri yerinə yetirə bilmək üçün maliyyə vəsaitinin istifadəsi qaçınılmazdır. Bu xərcləri cari xərclər, investisiya xərcləri və transfer xərcləri olmaqla üç əsas hissəyə ayırmaq mümkündür. 5302 sayılı qanunun 43-cü maddəsi ilə inzibati və maliyyə müstəqilliyini zədələməyəcək şəkildə rayon xüsusi idarələrinin xərcləri müəyyən edilmiş və xərclərin növləri detallı bir şəkildə sadalanmışdır.

Nəzarət baxımından, rayon xüsusi idarələrində daxili və xarici nəzarət aparılır. Nəzarət iş və fəaliyyətlərin hüquqa uyğunluğu, maliyyə və performans nəzarətini əhatə edir. Daxili və xarici nəzarət 5018 sayılı Dövlət Maliyyə İdarəetməsi və Nəzarəti Qanunun prinsiplərinə görə həyata keçirilməklə birlikdə, rayon xüsusi idarəsinin maliyyə fəaliyyətləri xaricində olan digər inzibati fəaliyyətləri Daxili İşlər Nazirliyi, icra başçısı və ya səlahiyyət verdiyi şəxs tərəfindən yoxlanılır. Rayon xüsusi idarəsi xidmətlərinin ciddi bir şəkildə yerinə yetirilmədiyi və bu vəziyyətin əhəlinin rifahını əhəmiyyətli dərəcədə mənfi təsir etdiyini, əlaqəli nazirliyin tələbi ilə səlahiyyətli hüquq hakimi tərəfindən müəyyən edilməsi halında Daxili İşlər Nazirliyi xidmətlərdə ortaya çıxan ləngimələrin həll edilməsi, xidmətlərin xüsusiyyətlərinə görə uyğun bir müddət verərək rayon xüsusi idarəsindən və rayonun icra başçısından həlli istiqamətində müvafiq tədbirlərin görülməsini tələb edə bilər.

2. Bələdiyyələr

5393 sayılı Bələdiyyə Qanununun 3-cü maddəsində bələdiyyə "bölgə sakinlərinin yerli müştərək xüsusiyyətdəki ehtiyaclarını qarşılamaq üçün qurulan və qərarverici orqanı seçicilər tərəfindən seçilərək formalaşdırılan, inzibati və maliyyə müstəqilliyinə sahib dövlət statusunda hüquqi şəxs" olaraq təsnif edilmişdir. Eyni qanun 1580 sayılı qanundakı bələdiyyə qurulması üçün əhali sayının 2000 olmasının vacibliyini dəyişdirərək, bu sayın 5000 və üzərində olan yaşayış yerlərində bə-

lədiyyə qurula biləcəyini, rayon və qəsəbə mərkəzlərində bələdiyyənin qurulmasını məcburi hala gələcəyini vurğulamışdır. Digər tərəfdən içməli su hövzələri ilə digər qoruma sahələrində və daha əvvəl qurulmuş olan bir bələdiyyənin sərhədlərinə 5000 metrədən daha yaxın olan yaşayış məskənlərində bələdiyyələrin qurulmasını qadağan etmişdir.

Mövcud qanunvericiliyə görə vətəndaşlar bələdiyyənin aldığı qərarlara və icra etdiyi xidmətlərə qoşulma, bələdiyyə fəaliyyətləri haqqında məlumat əldə etmə və bələdiyyənin etdiyi yardımlardan faydalanma haqları olmaqla bərabər, bələdiyyənin qanunlarına dayanaraq qərarlarına, əmrlərinə və elanlarına riayət etməli və bələdiyyənin vergi, rüsum və qatılma paylarını ödəməklə də məsuldurlar. Bələdiyyənin vəzifələrini qanunlarla aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilməkdədir:

- Yenidənqurma, su və kanalizasiya, nəqliyyat kimi şəhər infrastrukturu, coğrafi və şəhər məlumat sistemləri, ətraf mühitin qorunması, təmizlik və tullantılar, asayiş xidmətləri, xilas etmə, yanğınsöndürmə, təcili yardım, şəhər daxili yollar, dəfn və qəbiristanlıqlar, yaşıllaşdırma, parklar, mənzil istismar, mədəniyyət və sənət, turizm və reklam, gənclik və idman, sosial xidmətlər və yardım, nigah, peşə və bacarıqların qazandırılması, iqtisadiyyat və ticarətin inkişaf etdirilməsi xidmətlərini həyata keçirir. Böyükşəhər bələdiyyələri ilə əhalisi 50000-ni keçən bələdiyyələr qadınlar və uşaqlar üçün sığınacaq evləri açarlar.

- Məktəbə qədər təhsil müəssisələri açma bilirlər. Dövlətə aid hər dərəcədəki məktəb binalarının inşaatı ilə xidmət və təmirini icra edə bilər, hər cür vəsait və material ehtiyaclarını qarşılaya bilər, səhiyyə ilə əlaqəli müəssisələr acaraq və fəaliyyətini həyata keçirə bilər, mədəniyyət və təbii varlıqlarla ilə şəhərin tarixi baxımından əhəmiyyətli olan məkanların qorunmasını təmin edə bilər, bu məqsədlə təmizlik və təmir xidmətlərini həyata keçirə bilər, qorunması mümkün olmayan məkanları isə əslinə uyğun olaraq yenidən inşa edə bilirlər.

- Lazım olduğunda şagirdlərə, həvəskar idman klublarına vəsaitlər təmin edə bilər və lazımi dəstəyi verərək hər çür həvəskar idman yarışmaları təşkil edə bilər, daxili və xarici müsabiqələrdə yüksək nailiyyət göstərən və dərəcə alan idmançılara bələdiyyə məclisi qərarıyla mükafat verə bilərlər.

5393 sayılı qanun isə bələdiyyəyə aid olan səlahiyyət və imtiyazlarını 18-ci maddədə bu cür sıralamaqdadır:

- Bölgə sakinlərinin yerli müştərək xüsusiyyətdəki ehtiyaclarını qarşılamaq məqsədilə hər çür fəaliyyət həyata keçirmək.

- Qanunların bələdiyyəyə verdiyi səlahiyyət çərçivəsində nizamnamələr hazırlamaq, bələdiyyə qadağaları qoymaq və tətbiq etmək, qanunlarda müəyyənləşdirilən cəzaları həyata keçirmək.

- Fiziki və hüquqi şəxslərin fəaliyyətləri ilə əlaqli olaraq qanunlarda müəyyənləşdirilən lisenziya və icazələri vermək

- Bələdiyyəyə aid vergi, rüsum, xərc, qatılma paylarının yığmaq, eyni zamanda təbii qaz, su, kanalizasiya xidmətlərinin qarşılığında borcları toplamaq.

- İcməli və sənaye üçün lazımi suları təmin etmək, tullantı suları və yağış sularının ortadan qaldırılması üçün lazımi avadanlıqları quraşdırmaq və işlətmək.

- İctimai nəqliyyat sistemini təmin etmək, bu məqsədlə avtobus, dəniz və su nəqliyyat vasitələri, tunel və dəmiryol sistemi daxil olmaqla hər cür ictimai nəqliyyat sistemlərini qurmaq və işlətmək.

- Tullantıların toplanması, daşınması, təkrar istehsala qaytarılması və saxlanması ilə əlaqəli bütün xidmətləri həyata keçirmək.

- Yerli müştərək xüsusiyyətdəki xidmətlərin yerinə yetirilməsi məqsədiylə, bələdiyyə sərhədləri daxilində daşınmaz əmlak almaq, dövlətləşdirmək, satmaq, kirayələmək və ya icarəyə vermək, mübadilə etmək.

- Borc almaq, ianə qəbul etmək.

- Avtobus terminalı, sərgi yerləri, əlaqədar qanunvericiliyə uyğun olaraq yaxta limanı qurmaq və işlətmək və ya bu

yerlərin fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən açılmasına icazə vermək.

- İstirahət və əyləncə yerlərini lisenziyalaşdırmaq və nəzarət etmək.

- Bölgədə iqtisadiyyat və ticarətin inkişaf etdirilməsi və qeydiyyatla alınması məqsədilə icazəsiz satış həyata keçirən səyyar satıcıları fəaliyyətlərinin qarşısını almaq, bu cür hallar olduğu təqdirdə 2 gün içərisində cəzasını ödəməyənlərin qida ərzaqlarını qida müəssisələrinə, 30 gün içərisində cəzası ödənilmədiyi təqdirdə isə yoxsullara vermək.

- Reklam lövhələri və məlumatverici tabellərlə əlaqəli standartlar qoymaq.

- Əyləncə yerlərini, əhalinin sağlamlığına və ətraf mühitə təsiri olan digər işyerlərini şəhərin müəyyən yerlərində toplamaq, maye qaz anbar sahələrini, inşaat materialları, odun və kömür anbar sahələrini və satış yerlərini müəyyənləşdirmək, bu sahə və yerlərdə ətraf mühitin kirlənməsinin qarşısının alınması üçün lazımi tədbirləri həyata keçirmək.

- Quru yolları, dəniz, su və dəmiryolu üzərində fəaliyyət göstərən hər çür xidmət və içtimai nəqliyyat vasitələri ilə taksi saylarını, bilet qiymət və tariflərini, satış məntəqələrini müəyyənləşdirmək, dayanacaqlar ilə küçə, meydan, yol, səki və bu kimi yerlərdə park etmə yerlərini müəyyən etmək və işlətmək və ya icarəyə vermək, qanunların bələdiyyələrə verdiyi yol hərəkətinin tənzimlənməsi ilə əlaqəli lazımi bütün işləri həyata keçirmək.

2.1. Bələdiyyə orqanları

Bələdiyyə orqanları qərarverici orqanlar olaraq bələdiyyə məclisi və bələdiyyə encüməni (şurası), icraedici orqan olaraq isə bələdiyyə sədri şəkilində müəyyənləşdirilmişdir.

2.1.1. Bələdiyyə məclisi

Bələdiyyənin qərarverici orqanı olaraq bələdiyyə məclisi seçilmiş üzvlərdən təşkil edilməkdədir. Bələdiyyə məclisininin

vəzifə və səlahiyyətləri 5393 sayılı qanunun 18-ci maddəsində aşağıdakı kimi ifadə edilməkdədir:

- Strateji plan ilə investisiya və fəaliyyət proqramlarını, bələdiyyə fəaliyyətlərinin və kadrlarının performans ölçülərini müəyyənləşdirmək, büdcə hesabatlarını qəbul etmək.

- Bələdiyyənin yenidənqurma planlarını müzakirə edərək təsdiq etmək, böyükşəhər və rayon bələdiyyələrində rayonun ətraf mühit planını qəbul etmək.

- Borc alma qərarını qəbul etmək.

- Daşınmaz əmlakı alma, satma və ya dəyişdirmə qərarını qəbul etmək.

- Şərti ianələri qəbul etmək.

- Bələdiyyə adına imtiyaz verilməsi və bələdiyyə investisiyalarının həyata keçir-ışlət və ya həyata keçir - işlət - dövr et modeli ilə istifadə edilməsinə, bələdiyyəyə aid şirkət və müəssisələrin özəlləşdirilməsinə qərar vermək.

- Məclis sədrlik divanını və encümən (şura) ilə ixtisas komissiyaları üzvlərini seçmək.

- Bələdiyyənin və ona bağlı quruluşlarının kadrlarının dəyişdirilməsi və işdən çıxarılmasına qərar vermək.

- Bələdiyyə tərəfindən çıxarılacaq nizamnamələri qəbul etmək.

- Meydan, prospekt, küçə, park və bu kimi yerlərə ad vermək, adlarla sərhədləri müəyyən etmək və ya dəyişdirilməsinə qərar vermək, bölgəni tanıdacaq nişan, emblem və bayraqları qəbul etmək.

- Digər yerli idarələrlə birlik qurulmasına, qurulmuş birliklərə qatılmaya və ya ayrılmaya qərar vermək.

- Daxildəki və Daxili İşlər nazirliyinin icazəsi ilə xaricdəki bələdiyyələr və yerli idarə birlikləriylə qarşılıqlı əməkdaşlığın aparılmasına, qardaş şəhər əlaqələrinin qurulmasına, iqtisadi və sosial əlaqələri inkişaf etdirmək məqsədi ilə mədəniyyət, idman kimi sahələrdə fəaliyyət və layihələr həyata keçiriləməsinə, bu çərçivədə ərazi, bina və buna bənzər ob-

yektlər inşa etmək və ya kirayələmək.

- Bələdiyyə sədri ilə əncümən (şura) arasındakı fikir ayrılığını qərara bağlamaq.
- Birləşik ərazilərə bələdiyyə xidmətlərinin verilməsinə qərar vermək.
- Yenidənqurma planlarına uyğun şəkildə hazırlanmış bələdiyyədə yenidənqurma proqramlarını görüşərək qəbul etmək.

2.1.2. Bələdiyyə əncüməni (şurası)

Qərarverici orqan olması ilə yanaşı inzibati bir orqan olaraq da düşünülmən bələdiyyə əncüməni (şurası) bələdiyyə sədrinin sədrliyində toplanaraq aşağıdakı vəzifə və səlahiyyətləri həyata keçirməkdədir. Belə ki:

- Strateji plan və illik fəaliyyət proqramı ilə büdcə hesabatlarını yoxlayaraq bələdiyyə məclisinə fikir bildirmək.
- İllik fəaliyyət proqramına alınan fəaliyyətlərlə əlaqəli dövlətləşdirmə qərarlarını almaq və tətbiq etmək.
- Nəzərdə tutulmayan xərclərin istifadə yerlərini müəyyənləşdirmək.
- Qanunlarda nəzərdə tutulan cəzaları vermək.
- Vergi, rüsum və xərclər xaricində olan bələdiyyə ilə əlaqəli məhkəmə iddialarındakı fikir ayrılıqlarını qarşılıqlı razılıqla bağlanmasına qərar vermək.
- Daşınmaz əmlakın alınması, satılması, mübadiləsi, müddəti üç ili keçməmək üzrə kiralanmasına qərar vermək.
- Əhaliyə açıq yerlərin fəaliyyətə başlama və bitmə saatlarını müəyyənləşdirmək.

2.1.3. Bələdiyyə sədri

Bələdiyyə sədri, bələdiyyə idarəsinin başçısı və təmsilçisi olaraq tək seçki yolu ilə səsərdəki ümumi say çoxluğu ilə seçilir. Sədr səlahiyyət müddəti ərzində siyasi partiyaların vəzifəsini icra etməməli, profesional idman klublarının sədrliyini icra etməməli və idarə heyətində olmamalıdır. Bələdiyyə sədri ica-

zə, xəstəlik və ya başqa bir səbəblə vəzifəsini icra etmədiyi hallarda, bu müddət ərzində vəkalət etdiyi bələdiyyə məclisi üzvlərindən biri sədr vəkili olaraq vəzifələndirilməkdədir.

Bələdiyyə sədrinin vəzifə və səlahiyyətləri aşağıdakılardır:

- Bələdiyyə təşkilatının ən üst məmuru olaraq bələdiyyə təşkilatının idarə etmək, bələdiyyənin haqq və mənfəətlərini qorumaq.

- Bələdiyyəni strateji plana uyğun olaraq idarə etmək, bələdiyyə idarəsinin təşkilati stratejilərini qurmaq, bu stratejilərə uyğun olaraq büdcəni, bələdiyyə fəaliyyətlərinin və kadrlarının performans ölçülərini hazırlamaq, tətbiq etmək və dəyərləndirmək, bunlarla əlaqəli hesabatları məclisə təqdim etmək.

- Bələdiyyəni dövlət qurumlarında və tədbirlərdə, iddiaçı və ya qarşı tərəf mövqeyində məhkəmələrdə təmsil etmək və ya vəkil təyin etmək.

- Məclisə və encümənə (şuraya) sədrlik etmək.

- Bələdiyyənin daşınmaz və digər əmlaklarını idarə etmək

- Səlahiyyətli orqanların qərarlarını almaq şərti ilə müqavilələr imzalamaq.

- Məclisə və encümən (şura) qərarlarını icra etmək.

- Büdcəni tətbiq etmək, büdcədə məclis və encümənin (şuranın) səlahiyyəti xaricindəki köçürmələri təsdiq etmək.

- Bələdiyyə kadrlarını təyin etmək.

- Bələdiyyəyə və ona bağlı quruluşları nəzarət etmək.

- Şərtsiz ianələri qəbul etmək.

- Bölgədəki əhalinin rifahı üçün lazımi tədbirlər görmək.

- Büdcədə yoxsul və ehtiyac sahibləri üçün ayrılan vəsaitləri istifadə etmək, bununla əlaqli xidmətləri həyata keçirmək və mərkəzlər qurmaq.

- Qanunla bələdiyyəyə verilən və bələdiyyə məclisi və ya bələdiyyə encüməni (şurası) qərarını tələb etməyən vəzifələri icra etmək və səlahiyyətlərini istifadə etmək.

2.2. Bələdiyyənin maliyyə strukturu

Bələdiyyə sədri tərəfindən hazırlanan büdcə layihəsi sentyabr ayının birinci günündən əvvəl encümənə (şuraya) təqdim edilir və Daxili İşlər Nazirliyinə göndərilir. Daxili İşlər Nazirliyi bələdiyyə büdcə təxminlərini konsolidasiya edir və qanuna uyğun olaraq mərkəzi hökumətin büdcə layihəsinə əlavə edilərək sentyabr ayının sonuna qədər Maliyyə Nazirliyinə bildirilir. Encümən (şura) büdcəni araşdıraraq öz fikirlərini bildirməklə noyabr ayının birinci günündən əvvəl bələdiyyə məclisinə təqdim edir. Məclis büdcə layihəsini ilin başından əvvəl, eynilə və ya dəyişdirərək qəbul edir. Ancaq məclis büdcə balansını pozacaq şəkildə xərcləri artırıcı və gəlirləri azaldıcı dəyişikliklər edə bilməz. Qəbul edilən büdcə maliyyə ilinin başlanğıcından qüvvəyə minir.

Bələdiyyə qanununda bələdiyyə gəlirləri aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilmişdir:

- Qanunlarla göstərilən bələdiyyə vergi, rüsum, xərc və qatılma payları.

- Ümumi büdcə vergi gəlirlərindən ayrılan pay.

- Ümumi və xüsusi büdcəli idarələrdən ediləcək ödənişlər.

- Daşınmaz və digər əmlakların kirayə, satış və dəyərləndirilməsindən əldə ediləcək gəlirlər.

- Bələdiyyə məclisi tərəfindən müəyyənləşdiriləcək tariflərə görə yığılacaq xidmət qarşılığında ödənişlər.

- Faiz və cəza gəlirləri.

- İanələr.

- Hər cür iştirak və fəaliyyətlər qarşılığı təmin ediləcək gəlirlər.

5393 sayılı Qanunun 60-cı maddəsinə görə bələdiyyənin xərcləri bu cür sıralanmaqdadır:

- Bələdiyyə binaları, təsisləri ilə vəsait və materialların təmini, istehsalı, baxımı və təmiri üçün çəkilən xərclər.

- Bələdiyyənin kadrlarına və seçilmiş orqanlarının üzvlə-

rinə veilən maaş, ödəniş, premiyalar, xidmətlərlə əlaqəli təhsil xərcləri ilə digər xərclər.

- İnfrastruktur tikintisi, baxımı və təmiri xərcləri.
- Vergi, rüsum, qatılma payı kimi gəlirlərin yığılımı zamanında çəkilən xərclər
- Bələdiyyə polis və yangınsöndürmə xidmətləri ilə digər vəzifə və səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün çəkiləcək xərclər.
- Bələdiyyənin, quruluşuna qatıldığı şirkət, qurum və birliklərlə əlaqəli ortaqlıq payı üzvlük haqqı xərcləri.
- Qəbiristanlıqların təsis edilməsi, qorunması və baxılması ilə əlaqəli xərclər
- Faiz, borclanma ilə əlaqəli ödənişlər və sığorta xərcləri.
- Az gəlirli, yoxsul və kimsəzilər ilə əlillər üçün ediləcək sosial xidmət və yardımlar.
- Məhləmə iddialarının təqibi və icrası ilə əlaqəli xərclər.
- Tədbirlərdə təmsil olunma və reklam xərcləri.
- Vəkillik, məsləhətçi və nəzarət xidmətləri qarşılığında çəkiləcək xərclər.
- Daxili və xarici dövlət və özəl seqment ilə mülki cəmiyyət təşkilatları ilə birlikdə edilən ortaq xidmətlər və layihə xərcləri.
- Sosial-mədəni, bədii və elmi fəaliyyətlər üçün edilən xərclər.
- Bələdiyyə xidmətləri ilə əlaqəli olaraq edilən ictimaiyyət yoxlamaları və araşdırmaları xərcləri.
- Qanunla verilən vəzifə və xidmətlərin icra edilməsi üçün çəkilən digər xərclər.
- Şərtli ianələrlə əlaqəli çəkiləcək xərclər.
- Yenidənqurma xərcləri.
- Hər cür layihə xərcləri.

3. Böyükşəhər bələdiyyələri

10.07.2004 tarixində qəbul edilən "5216 sayılı Böyükşəhər Bələdiyyəsi Qanunu" ilə Türkiyədə modern bələdiyyə sistemə keçilmiş və böyükşəhər bələdiyyələrinə əhali sayının çərçivəsini müəyyənləşdirərək bu bələdiyyələrə status müəyyənləşdirmişdir. Belə ki, "bələdiyyə sərhədləri daxilində və bu sərhədlərə ən çox 10000 metr uzaqlıqdakı yaşayış yerlərinin ən son əhali sayma fəaliyyətinə görə ümumi əhalisi 750000-dən çox olan rayon bələdiyyələri, fiziki yaşayış yerlərinin vəziyyəti və iqtisadi inkişaf səviyyələri də diqqətə alınaraq, qanunla böyükşəhər bələdiyyəsinə çevirlə bilər" hökmü mənimsənilmişdir.

Böyükşəhər bələdiyyələrinin sərhədlərinin isə adını aldıkları böyükşəhərlərin bələdiyyə sərhədləri olduğu bildirilmişdir. Kəndlərin və bələdiyyələrin böyük şəhərə qatılmaları üçün əlaqədar qəsəbə və ya bələdiyyə məclisinin tələbi üzrə böyükşəhər bələdiyyə məclisinin qərar verməsi lazımdır. Belə olduğu təqdirdə bələdiyyələrin və kəndlərin hüquqi statusları itirilir. Bağlanacaq bələdiyyə və kəndlərlə əlaqəli qərarlar Nazirlər Kabineti qərarlarında qeyd olunur.

Bu qanun 7-ci maddəsi böyükşəhər bələdiyyəsi ilə bələdiyyə və qəsəbə bələdiyyələri arasında vəzifə və səlahiyyətlərlə əlaqəli ola biləcək fikir ayrılıqlarının qarşısının alınması üçün böyükşəhər bələdiyyəsinin vəzifə və səlahiyyətlərini ətraflı şəkildə tənzimləmişdir. Böyükşəhər bələdiyyəsinin vəzifə və səlahiyyəti aşağıdakı kimi sıralanmışdır:

- Qəsəbə bələdiyyələri və bələdiyyələrin fikirlərini alaraq böyükşəhər bələdiyyəsinin strateji planını, illik hədəflərini, investisiya proqramlarını və bunlara uyğun olaraq büdcəsini hazırlamaq

- Böyükşəhər bələdiyyə və ona birləşik ərazilərin sərhədləri daxilində 1/5000 ilə 1/25000 arasındakı hər ölçüdə abadlıq planını hazırlamaq və təsdiq edərək tətbiq etmək, böyükşəhər daxilindəki bələdiyyələrin planlarına uyğun olaraq hazırlayacaqları abadlıq planlarını, bu planlarda ediləcək dəyişiklikləri,

digər planları eyni ilə və ya dəyişdirərək təsdiq etmək və tətbiqinə nəzarət etmək, bir il içində bu planları həyata keçirməyən bələdiyyələrin planlarını böyükşəhər bələdiyyələri tərəfindən həyata keçirmək.

- Böyükşəhər bələdiyyəsi tərəfindən edilən və ya işlədilən ərazilərdəki iş yerlərinə böyükşəhər bələdiyyəsinin məsuliyyətində olan sahələrdə işlədiləcək yerlərə lisenziya vermək və nəzarət etmək.

- Böyükşəhər nəqliyyatının əsas planını hazırlamaq və tətbiq etmək, ictimai nəqliyyat xidmətlərini planlamaq və koordinasiyanı təmin etmək, quru yolları, dəniz, su və dəmiryolu üzərində işlədilən hər cür servis və ictimai nəqliyyat vasitələriylə taksilərin saylarını, bilet qiymətləri və tariflərini, satış məntəqələrini müəyyənləşdirmək, dayanacaq yerləri ilə quru yolu, prospekt, küçə, meydan və buna bənzər yerlər üzərində park etmə yerlərini müəyyən edərək işlətmək və ya icarəyə vermək, qanunların bələdiyyələrə verdiyi nəqliyyat tənzimləmələrinin tələb etdiyi bütün işləri icra etmək.

- Böyükşəhər bələdiyyəsinin səlahiyyət sərhədlərindəki meydan, prospekt, küçə magistral yolları inşa etmək, təmir və abadlıq işlərini təmin etmək, elan və reklam ediləcək yerləri və bunların standartlarını bildirmək, meydan, prospekt, yol və küçələrə ad və binalara nömrə verilməsi işlərini həyata keçirmək.

- Coğrafi və şəhər məlumat sistemini qurmaq.

- Davamlı inkişaf prinsipinə uyğun olaraq ətraf mühitin, kənd təsərrüfatı ərazilərinin və su hövzələrinin qorunmasını təmin etmək, yaşıllaşdırma, qum, çınqıl kimi anbar sahələrini, odun və kömür satış və anbar sahələrini müəyyənləşdirmək, bunların daşınmasında meydana gələ biləcək ətraf mühitin kirləndilməsinin qarşısının alınması ilə əlaqəli tədbirləri həyata keçirmək, böyükşəhər ağır tullantıların idarəedilməsi ilə əlaqəli planlar qurmaq və həyata keçirmək, bununla əlaqəli avadanlıqlar almaq və quraşdırmaq.

- Qida ilə əlaqəli birinci sinif sağlamlıq olmayan müəssisə-

lərə nəzarət edərək lisenziyalaşdırmaq, yeyəcək və içki maddələrinin təhlillərini etmək üzrə laboratoriyaları qurmaq və işlətmək.

- Böyükşəhər bələdiyyəsinin səlahiyyətli olduğu və ya işlətdiyi sahələrdə asayiş xidmətləni yerinə yetirmək.

- Yolçu və yük terminallarını, qapalı və açıq avtomobil park yerləri inşa etmək, işlətmək və ya lisenziya vermək.

- Böyükşəhərə xidmət edəcək sosial sahələr, parklar, zoo-parklar, kitabxanalar, muzey, idman, istirahət, əyləncə və bu kimi yerləri qurmaq, işlətmək, lazım olduğunda həvəskar idman klublarını vəsaitlə təmin etmək və lazımı köməkliyi göstərmək, həvəskar komandalar arasında idman yarışmaları təşkil etmək, daxili və xarici müsabiqələrdə yüksək nailiyyətlər göstərən və ya dərəcə alan idmançılara bələdiyyə məclisinin qərarı ilə mükafatlandırmaq.

- Səhiyyə, təhsil və mədəniyyət xidmətləri üçün bina və təsislər qurmaq, dövlət qurumu və quruluşlarına aid bu xidmətlərlə əlaqəli bina və təsislərin hər cür baxımını, təmirini və lazımı materialların təminatını həyata keçirmək.

- Mədəni və təbii varlıqlarla, şəhər üçün tarixi əhəmiyyətə malik məkanların qorunması, bu məqsədlə baxımı, təmiri və abadlıq işlərini görmək, qorunması mümkün olmayanları isə əslinə uyğun olaraq yenidən bərpa etmək.

- Böyükşəhər daxilində ictimai nəqliyyat xidmətlərini həyata keçirmək və bu məqsədlə lazımı avadanlıqları almaq, qurmaq və işlətmək, böyükşəhər sərhədləri daxilində quruda və dənizdə taksi və servis vasitələri daxil ictimai nəqliyyat vasitələrinə lisenziya vermək.

- Su və kanalizasiya xidmətləri göstərmək, bunun üçün lazımı anbar və digər qurğuları qurmaq, işlətmək, mədən suyu və təmizləmə nəticəsində istehsal olunan suları satmaq.

- Qəbiristanlıq ərazilərini müəyyən etmək, qurmaq, işlətmək, dəfn ilə əlaqəli xidmətləri həyata keçirmək.

- Rayon səviyyəsində edilən planlara uyğun olaraq təbii

fəlakətlərlə əlaqəli planları və digər hazırlıqları böyükşəhər miqyasında tətbiq etmək, lazım olduğu təqdirdə digər fəlakət bölgələrinə vəsait və vasitələrlə dəstək vermək, yanğınsöndürmə və təcili yardım xidmətlərini icra etmək, partladıcı və yanğın törədicisi maddələrlərin istehsalı və anbarlaşdırılması yerlərini müəyyənləşdirmək, mənzil, iş yeri, əyləncə yeri, fabrika və sənaye quruluşları ilə dövlət quruluşlarını yanğına və digər təbii fəlakətlərə qarşı alınacaq tədbirlər baxımından nəzarət etmək, bu məsələdə qanunvericiliyin tələblərinə uyğun olaraq icazə və lisenziya vermək.

- Səhiyyə mərkəzləri, xəstəxanalar, əlillər, qadınlar, yaşlılar, gənclər və uşaqlar üçün hər cür sosial və mədəni xidmətləri həyata keçirmək, inkişaf etdirmək və bu məqsədlə sosial təsislər qurmaq, peşə və bacarıq qazanma kursları açmaq, işlətmək və ya işlətdirmək, bu xidmətləri həyata keçirərkən universitetlər, peşə liseyləri, dövlət qurumları və mülki cəmiyyət quruluşları ilə əməkdaşlıq etmək.

- Mərkəzi istilik sistemləri qurmaq, işləmək və ya işlətdirmək.

- Fəlakət riski daşıyan və ya can və mal təhlükəsisliyi baxımından təhlükə yaradan binaları yıxmaq.

3.1. Böyükşəhər bələdiyyəsinin orqanları

Qanunvericilikdə böyükşəhər bələdiyyə məclisi böyükşəhər bələdiyyəsinin qərarverici orqanı olaraq ifadə edilməkdə və hər qəsəbə bələdiyyə məclisi üzvlərinin 1/5-nin böyükşəhər bələdiyyə məclisinə seçilməsi şəkli ilə qurulacağı bildirilmişdir. Böyükşəhər bələdiyyə sədri, böyükşəhər bələdiyyə məclisinin sədridir. Böyükşəhər daxilindəki digər bələdiyyələrin sədrləri böyükşəhər bələdiyyə məclisinin təbii olaraq üzvüdürlər, ancaq qəsəbə bələdiyyə məclisinə üzvlüyü sona çatdığı təqdirdə böyükşəhər bələdiyyə məclisinə üzvlüyü birbaşa olaraq sona çatar.

Böyükşəhər bələdiyyə əncüməni (şurası), inzibati bir or-

qan olaraq böyükşəhər bələdiyyə məclisi üzvlərindən 1/5-nin əncümənə (şuraya) qatılması yolu ilə qurulmuşdur və qanun "böyükşəhər bələdiyyə əncüməni (şurası), bələdiyyə sədrinin sədrliyində, bələdiyyə məclisinin hər ilin ilk iclasında öz üzvləri arasından bir il üçün gizli səsvermə yolu ilə seçəcəyi 5 üzv ilə bir ümumi katib, biri maliyyə xidmətləri şöbə müdiri olmaqla bələdiyyə sədrinin hər il şöbə müdirləri arasından seçəcəyi 5 üzvdən təşkil olunmaqdadır".

Böyükşəhər bələdiyyə sədri, böyükşəhər bələdiyyəsinin başçısı, təmsilçisi və icraedici orqanı olaraq böyükşəhər bələdiyyə sərhədləri daxilindəki seçicilər tərəfindən 5 il müddətinə vəzifəyə gətirilməkdədir. Böyükşəhər bələdiyyə sədrinin vəzifə və səlahiyyətləri aşağıdakılardır:

- Bələdiyyə təşkilatının ən üst məmuru olaraq bələdiyyə təşkilatını idarə etmək, bölgənin və bələdiyyənin haqq və mənfəətlərini qorumaq.

- Bələdiyyə strateji planına uyğun olaraq büdcəni hazırlamaq və tətbiq etmək, bələdiyyə fəaliyyətlərinin və kadrlarının performans ölçülərini müəyyənləşdirmək, dəyərləndirmək, bunlarla əlaqəli hesabatları məclisə təqdim etmək.

- Böyükşəhər bələdiyyə məclisi və əncüməninə (şurasına) rəhbərlik etmək, bu orqanların qərarlarını tətbiq etmək.

- Böyükşəhər bələdiyyəsinə verilən vəzifə və xidmətlərin effektiv və faydalı bir şəkildə icra etmək üçün lazımı tədbirləri görmək.

- Böyükşəhər bələdiyyəsi və ona bağlı quruluşlar ilə müəssisələrin büdcə layihələrini, büdcə üzərindəki dəyişikliklərini hazırlamaq.

- Səlahiyyətli orqanların qərarlarını almaq şərti ilə böyükşəhər bələdiyyəsi adına müqavilələr imzalamaq, qarşılıqsız ianələri qəbul etmək.

- Məhkəmələrdə iddialı və iddiaçı olaraq, rəsmi tədbirlərdə böyükşəhər bələdiyyəsinə təmsil etmək.

- Bələdiyyənin kadrlarını müəyyən etmək, bələdiyyə və

ona bağlı quruluşlara nəzarət etmək.

- Lazım olduğu təqdirdə şəxsən nigah prosedurunun aparılması.

- Digər qanunların bələdiyyə sədrinə verdiyi vəzifə və səlahiyyətlərdən böyükşəhər bələdiyyəsi vəzifələriylə əlaqəli olan xidmətləri yerinə yetirmək və səlahiyyətlərini istifadə etmək.

- Lazım olduğu təqdirdə vəziyyət və səlahiyyətlərindən bir və ya bir neçəsini qəsəbə və ya ilk pillə bələdiyyə sədrinə vermək.

- Bütçədə yoxsul və ehtiyac sahibləri üçün ayrılan vəsaiti istifadə etmək, əlillərlə əlaqəli fəaliyyətlərə dəstək olaraq əlillər mərkəzi qurmaq.

Maliyyə məsələləri ilə əlaqəli bələdiyyələrdə daxili və xarici nəzarət həyata keçirilir. Nəzarət fəaliyyətlərin hüquqa uyğunluğu, maliyyə və performans nəzarətini əhatə edir. Bundan başqa bələdiyyənin maliyyə fəaliyyətləri xaricində qalan digər inzibati fəaliyyətləri hüquqa uyğunluğu və digər baxımdan Daxili İşlər Nazirliyi tərəfindən yoxlanılır. Bələdiyyələrə bağlı quruluş və müəssisələr də yuxarıdakı əsaslara görə nəzarət olunur. Yoxlamalarla əlaqəli nəticələr ictimaiyyətə açıqlanır və məclisin məlumatına çatdırılır.

3.2. Böyükşəhər bələdiyyələrinin maliyyə strukturu

Böyükşəhər, qəsəbə və bələdiyyələrin bütçələri böyükşəhər bələdiyyə məclisinə təqdim edilməkdə və bütçələr bələdiyyə məclisi tərəfindən investisiya və xidmətlər arasında bütövlük təşkil edəcək şəkildə müzakirə edilərək eyni ilə və ya dəyişdirilərək qəbul edilməkdə və tək bütçə halında çap edilməkdədir.

5216 sayılı Qanunun 23-cü maddəsinə görə böyükşəhər bələdiyyəsinin gəlirləri aşağıdakı kimi sıralanmaqdadır:

- Böyükşəhər bələdiyyə sərhədləri daxilində edilən ümumi bütçə vergi gəlirləri üzərindən Maliyyə Nazirliyi tərəfindən hesablanaraq növbəti ayın sonuna qədər əlaqədar böyükşəhər

bələdiyyəsinə veriləcək 5% pay.

- Böyükşəhər bələdiyyəsi tərəfindən təşkil edilən at yarışları daxil olmaqla mərc oyunlarından əldə edilən Əyləncə Vergisinin 20%-i yarışların keçirildiyi yerin bələdiyyəsinə, 30%-i əhalisinə görə paylanmaq üzrə, 50%-i isə digər qəsəbə və bələdiyyələrə ayrılan əyləncə vergisi.

- Böyükşəhər bələdiyyəsinə verilən sosial və mədəni təsislər, idman, əyləncə və istirahət yerləri ilə təbii ərazilərdəki müəssisələrdən əldə ediləcək bələdiyyə vergisi, rüsum və xərcləri.

- Binalar üzərindəki hər cür elan və reklamların vergiləri ilə bunların asılması və baxımı ödənişləri.

- Park etmə yerlərinin işlədilməsindən əldə edilən gəlirlərin qəsəbə və bələdiyyələrə əhalinin sayına görə paylanacaq 50%-dən sonra qalan 50%-i.

- Xidmətlərin böyükşəhər bələdiyyəsi tərəfindən görülməsi şərti ilə yol, su və kanalizasiya xərclərinə qatılma payları.

- Kirayə, faiz və cəza gəlirləri.

- Dövlət idarə və müəssisələrinin yardımları.

- Bağlı quruluşların hesablarındakı gəlirləri ilə xərcləri arasında meydana gələn artıq qalan gəlirlər.

- Böyükşəhər bələdiyyəsi daşınan və daşınmaz əmlak gəlirləri.

- Həyata keçiriləcək xidmətlər qarşılığında alınacaq ödənişlər.

- Şərti və şərtsiz ianələr.

Xərclər baxımından qanun aşağıdakıları müəyyənləşdirmişdir:

- Bələdiyyə xidməti binaları və qurğuların təmini, baxımı və təmiri üçün çəkilən xərclər

- Bələdiyyə kadrlarına və bələdiyyənin seçilmiş orqanlarının üzvlərinə ödənen maaş, ödəniş, müavinətlər, xidmətlərlə əlaqəli təhsil və digər xərclər.

- Qəsəbə, bələdiyyələr ilə onlara bağlı quruluşlara edən

cəkləri yardımlar və ortaq layihə xərcləri.

- Hər cür infrastruktur, inşa, təmir və abadlıq xərcləri.
- Bələdiyyə asayiş və yangınsöndürmə xidmətləri ilə digər vəzifə və xidmətlərin həyata keçirilməsi üçün ediləcək xərclər.
- Bələdiyyənin quruluşuna qatıldığı şirkət, quruluş və birliklərlə əlaqəli ortaq payı ilə üzvlük haqqı xərcləri.
- Qəbiristanlıqların qurulması, qorunması və baxımı ilə əlaqəli xərclər.
- Faiz və borclanma ilə əlaqəli digər ödənişlər və sığorta xərcləri.
- Aztəminatlı, yoxsul, ehtiyac sahibləri və kimsəsizlər ilə əlaqəli ediləcək sosial xidmət və yardımlar.
- Məhkəmə iddialarının təqib edilməsi və icrası xərcləri.
- Mərasim, tədbir və reklam xərcləri.
- Vəkillik, məsləhətçi və nəzarət ödənişləri.
- Dövlət mənfəəti görülən məsələlərdə daxili və xarici dövlət sektoru, özəl sektor və mülki cəmiyyət quruluşları ilə birlikdə ortaq xidmətlər və digər layihə xərcləri.
- İdman, sosial, mədəniyyət və elm sahəsində fəaliyyətlərin həyata keçirilməsi ilə əlaqəli xərclər

Bələdiyyələrdə daxili və xarici nəzarət həyata keçirilir. Nəzarət fəaliyyətlərin hüquqa uyğunluğu, maliyyə və performans nəzarətini əhatə edir. Bundan başqa bələdiyyənin maliyyə fəaliyyətləri xaricində qalan digər inzibati fəaliyyətləri hüquqa uyğunluğu və digər baxımdan Daxili İşlər Nazirliyi tərəfindən yoxlanılır. Bələdiyyələrə bağlı quruluş və müəssisələr də yuxarıdakı əsaslara görə nəzarət olunur. Yoxlamalarla əlaqəli nəticələr ictimaiyyətə açıqlanır və məclisin məlumatına çatdırılır.

4. Kəndlər

Tairixi inkişaf içində öz-özünə formalaşan kəndlər kiçik bir ərazidə yerləşərək toplu bir şəkildə yaşayan kollektivlər ola-

raq tarixin ən qədim dövrlərindən bu yana ehtiyaclarını qarşı-lamaq üzrə dövlət təşkilatından ayrı olan bir təşkilat meydana gətirmişlər. 1924-cü il tarixli Kənd Qanununun 1-ci maddəsin-də əhali sayına görə hərəkət edilərək kəndin təsnifatı verilmiş-dir. Belə ki, əhalisi 2000-dən aşağı olan yaşayış ərazilərinə kənd deyilir. Qanun əhalisi 2000 ilə 20000 arasında olan yerləri qəsəbə və 20000-dən çox olan yerləri isə şəhər olaraq müəy-yənləşdirməkdədir. Kəndləri məscid, məktəb, otlaq sahəsi, yay-laq, bataqlıq kimi əraziləri olan toplu şəkildə və ya dağınıq for-mada evlərdə oturan insanlar bağ, tarlalar təşkil etməkdədir. Eyni zamanda kəndi bir yerə götürülə bilən və ya götürülməyən mallara sahib olan və qanunla ona verilən işləri yerinə yetirən başlı-başına bir varlıq şəkilində də təsnif etmək mümkündür.

442 sayılı Qanuna görə bir yerdə kəndin qurula bilməsi üçün o yerin əhali sayının 150-dən az və 2000-dən çox olma-ması lazımdır. Yeni bir kəndin qurulması üçün Daxili İşlər Na-zirliyinin qərarının olması lazımdır. Ancaq əvvəlcə əlaqədar ra-yon inzibati qurumu və rayon ümumi məclisinin fikrinin alın-ması lazımdır. Bir yerdə kənd hüquqi statusunun ortadan qalx-ması üçün ya o yerin əhalisinin 150-dən aşağıya düşməsi, ya da o yerin təbii fəlakətlər nəticəsindən orada yaşayanlarla birlikdə ortadan qalxması ilə olmaqdadır. Kəndin səlahiyyətləri onun dövlət hüquqi statusuna malik olmasından qaynaqlanmaqdadır. Kənd bir hüquqi şəxs olaraq hüquqi fəaliyyətlər həyata keçirə bilməkdə, haqq və borc altına girə bilməkdə və iddiaçı qis-mində ola bilməkdədir. Dövlət hüquqi statusu olması səbəbi ilə dövlətin güc imtiyazlarından da faydalanmaqdadır.

Kənd qanununda kəndin vəzifələri ətraflı şəkildə müəy-yənləşdirilmişdir. Bunlar "istəyə bağlı" və "məcburi" olmaq üz-rə iki hissədə toplanmışdır. Kəndin səhiyyə, təmizlik, yol, su və məktəb işləri məcburi; kəndə hamam, bazar yeri inşa etmək kimi xidmətlər isə kəndin istəyə bağlı vəzifələri arasında yer almışdır. Əslində kəndlə əlaqəli xidmətlərin həyata keçirilməsi birbaşa ya da kəndlə əməkdaşlıq yoluyla ümumi idarəetmə

tərəfindən icra edilməkdədir. Kəndlə əlaqəli fəaliyyətlər dövlət öhdəliyidir və həyata keçirməyənlər cəzalandırılmaqdadırlar. Ancaq bu hökmlər artıq böyük əksəriyyətlə tətbiq edilməməkdədir.

4.1. Kəndin idarəetmə orqanları

4.1.1. Kənd dərənəyi

Kənd dərənəyi kənddə yaşayan qadın, kişi bütün seçicilərin təşkil etdiyi bir komitədir. Kənd dərənəyi ilə kəndlinin birbaşa idarəetməyə qatılması təmin edilir. Bu model birbaşa demokratiyanın yerli idarəetmələrdə tətbiq edildiyi ilk tətbiqdır. Kənd dərənəyi yalnız muxtarı və ağsaqqallar məclisi üzvlərini seçməklə qalmaz, bəzi idarəedici qərarlar da alır. Məsələn, istəyə bağlı işlər, məcburi halda kənd dərənəyinin qərarı ilə gəlməkdədir.

4.1.2. Ağsaqqallar məclisi

Ağsaqqallar Məclisi bələdiyyə encüməni (şurası) kimi iki növ üzvdən təşkil edilir. Bunlardan bir qismi "seçilənlər", digəri "təbii" üzvlərdir. Seçilənlər 5 il üçün kənd dərənəyi tərəfindən seçilirlər. Bu seçimdə namizədliyi irəli sürmə üsulu yoxdur. Siyasi partiyalar da namizədlik göstərə bilməzlər. Üzv sayısı əhalisi 1000-dən az olan kəndlərdə 8, çox olanlarda isə 12-dir. Bunların yarısı əsas, yarısı isə ehtiyat üzvlərdir. Seçkidə ən çox səsi alanlar arasından əsas və ehtiyatlar müəyyənləşdirilir. Seçkilər 5 ildə bir həyata keçirilir. Kənd müəllimi, kənd mollası ağsaqqallar məclisinin "təbii" üzvləridir. Ağsaqqallar məclisi həftədə ən az bir dəfə toplanırlar. Ağsaqqal məclisinin vəzifələri kənd qanununda göstərilmişdir. Belə ki, kənd ağsaqqal məclisi kənd işlərini sıralayaraq kollektiv şəkildə tətbiqinə qərar verə bilər və ya bəzi işləri rədd edə bilər. Kənd muxtarının xərclərinə nəzarət edər, kənd büdcəsini qəbul edər, kəndlilər arasındakı fikir ayrılıqlarını barışıq yolu ilə həllinə çalışar,

kəndin məcburi işlərini həyata keçirməyənlərə ya da paylarını ödəməyənlərə pul cəzası tətbiq edə bilər. Ağsaqqal məclisi tərəfindən alınan bəzi qərarlar əlaqəli olduğu məmur və ya icra başçısı tərəfindən qüvvəyə minər.

4.1.3. Muxtar

Kənd idarəetməsinin rəhbəri muxtardır və kənd dərniyi tərəfindən seçilir. Muxtar seçkisində də siyasi partiyalar namizəd göstərilə bilməzlər. Muxtarların vəzifə müddətləri 5 ildir. Muxtar kəndi təmsil edir, ağsaqqal heyəti ilə birlikdə kənd işlərini həyata keçirir. Eyni zamanda muxtar, ümumi idarəetmənin təmsilçisi olaraq da qanunları və hökumət əmrlərini xalqa elan edir, kənd daxilində nizam-intizamı saxlayır. Ümumi idarəetmə ilə əlaqəli işlərin kənddə istifadə edilməsinə yardımcı olur. Daha əvvəllər kənd muxtarlarının və kənd mollalarının maaşları kənd tərəfindən ödəndiyi halda, sonradan çıxarılan qanunlarla bu maaşlar ümumi büdcədən ödənməkdədir. Vəzifəsini lazımi şəkildə etməyən muxtarlar kəndin əlaqədar olduğu qəsəbə idarə komitəsi tərəfindən vəzifədən uzaqlaşdırıla bilinir.

Muxtarların kəndin mənfəətinə olmayan qərarlarını səlahiyyətli dövlət məmuru və ya icra başçısı ləğv edə bilər. Ancaq mülki məmurlar, muxtarların yerinə qərar qəbul edə bilməzlər, ləğv etməni də səbəbləri ilə açıqlayrlar. Kənd idarəsində muxtarın xaricində, molla, kənd mühafizəçisi, kənd katibi olmaq üzrə işçi daha vardır. Kənd mühafizəçisi kənddə asayiş xidmətləri həyata keçirməkdə və muxtarın əmri altında çalışmaqdadır. Kənd katibi kəndlə əlaqəli yazı işlərini yerinə yetirməkdədir. Kəndin mollası isə kənd dərniyi və axundun təklifi ilə məmur və ya icra başçısı tərəfindən vəzifələndirilməkdədir.

4.2. Kəndin büdcəsi və gəlirləri

Kənd büdcəsi, ağsaqqal məclisi və muxtar tərəfindən hazırlanmaqda və əlaqəli məmur və ya icra başçısı tərəfindən təsdiq edilməkdədir. Bənzər şəkildə, büdcədə ediləcək dəyişik-

liklər də əlaqədar məmur və ya icra başçısının təsdiqinə tabedir. Kəndin gəlirləri əsasən "imece" və "salma"-dır. İmece kəndin işləri üçün kənd xalqının işbirliyi içində fiziki olaraq çalışmasıdır. Kənd Qanunu bütün kəndlini imece ilə öhdəlikli etməkdədir. Kimlərin nə qədər və nə cür işlərdə çalışacaqlarına ağsaqqallar məclisi qərar verməkdədir. Salma isə bir çeşit ailə vergisidir. Ağsaqqal məclisi tərəfindən müəyyən edilməkdə və salma alınarkən ailələrin maliyyə imkanları diqqətə alınmaqdadır.

4-CÜ MÖVZU: AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜDARƏETMƏ ORQANLARI VƏ MALİYYƏSİ

A. Azərbaycan Respublikasında İcra Hakimiyyətinin Quruluşu

Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyəti hakimiyyətlərin bölünməsi prinsipi əsasında təşkil olunub. Ənənəvi hakimiyyətlər bölgüsü konsepsiyasına uyğun olaraq icra hakimiyyəti Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə mənsubdur. Qanunvericilik hakimiyyətini Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi, məhkəmə hakimiyyətini isə müstəqil məhkəmələr həyata keçirirlər.

İcra hakimiyyəti dövlət hakimiyyətinin üç qolundan biridir. O, bir-biri ilə sıx surətdə bağlı olan müəyyən dövlət orqanları sistemində təmsil edilir. Bu sistem dövlət orqanlarının və qulluqçularının əsas çoxluğunu əhatə edir və geniş hüquqlara malikdir. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına müvafiq olaraq icra hakimiyyətinin vahid sistemini yuxarı, mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları təşkil edir. Qanunların icrası icra hakimiyyətinin əsas funksiyasıdır. İcra hakimiyyətini həyata keçirən Azərbaycan Respublikasının Prezidenti ümumi, bərabər və birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səs vermə yolu ilə 5 il müddətinə seçilir. Azərbaycan Respublikasının siyasi sistemində görə Prezident dövlətin başçısıdır. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin statusu Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 8-ci maddəsində öz əksini tapmışdır. Burada deyilir:

Azərbaycan dövlətinin başçısı

I. Azərbaycan dövlətinin başçısı Azərbaycan Respublikasının Prezidentidir. O, ölkənin daxilində və xarici münasibətlərdə Azərbaycan dövlətini təmsil edir.

II. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Azərbaycan xalqının vahidliyini təcəssüm etdirir və Azərbaycan dövlətçiliyinin varisliyini təmin edir.

III. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Azərbaycan dövlətinin müstəqilliyinin, ərazi bütövlüyünün və Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrə riayət olunmasının təminatçısıdır.

IV. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyinin təminatçısıdır. (Maddə 8).

Azərbaycan Respublikasının siyasi sistemində prezidentin xarici siyasət fəaliyyətində səlahiyyətləri genişdir. Prezident rəsmi səfərlərdə, beynəlxalq danışıqlarda ölkənin ən səlahiyyətli təmsilçisi kimi çıxış edir. Bununla yanaşı Azərbaycan Respublikasının Prezidenti xarici dövlətlərin diplomatik nümayəndələrinin etimadnamələrini qəbul edir, dövlətin xarici ölkələrdə, beynəlxalq təşkilatlarda diplomatik nümayəndələrini təyin edir və geri çağırır.

Prezident Konstitusiya səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə şərait yaradılmasını təmin etmək məqsədilə Prezidentin İcra Aparatını təşkil edir və onun rəhbərini təyin edir. Prezidentin İcra Aparatı Milli Məclisə təqdim olunan qanun layihələrini, Prezidentin fərman, sərəncam, tapşırıq və müraciətlərinin, habelə digər sənədlərin layihələrini hazırlayır. İcra Aparatı qəbul olunmuş qanunların, Prezidentin fərman, sərəncam və tapşırıqlarının yerinə yetirilməsinə nəzarət edir, yoxlayır və dövlət başçısına müvafiq məruzələr təqdim edir. İcra Aparatına ümumi rəhbərliyi Prezident həyata keçirir. Prezidentin və İcra Aparatının fəaliyyətinin maddi-texniki və maliyyə təminatı ilə Prezidentin İşlər İdarəsi məşğul olur. İşlər İdarəsi Prezidentin İcra Aparatının tərkibinə daxil deyil.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti icra səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkili məqsədi ilə Nazirlər Kabinetini yaradır. Nazirlər Kabeti Prezidentin yuxarı icra orqanıdır, Prezidentə tabedir və onun qarşısında cavabdehdir. Nazirlər Kabinetinin tərkibinə Baş nazir, onun müavinləri, nazirlər və başqa mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri daxildir. Azərbaycan Respublikasında 20 nazirlik fəaliyyət göstərir.

İcra hakimiyyəti sisteminin sonuncu pilləsinə yerli icra hakimiyyəti orqanları daxildir. Yerlərdə hakimiyyət dövlət hakimiyyəti sisteminə aid olmayan, tam müstəqil fəaliyyət göstərən yerli özünüidarə orqanları – bələdiyyələr və başçıları Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən təyin edilən və onun qarşısında məsuliyyət daşıyan icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Yerli icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyəti Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli 138 sayılı fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Yerli icra hakimiyyəti haqqında” Əsasnamə ilə tənzimlənir.

Yeli icara hakimiyyəti orqanları inzibati əksmərkəzləşmə prinsipinə əsasən qurulublar və mərkəzi icra hakimiyyətinin (prezidentin) yerlərdəki nümayəndəsi qismində çıxış edirlər. Ölkə konstitusiyasının 124-cü maddəsinin ikinci bəndinə uyğun olaraq icra hakimiyyəti başçısını Azərbaycan Respublikasının prezidenti təyin və azad edir. İcra hakimiyyətinin başçısı öz işlərinə görə ölkə prezidentinə qarşı məsuliyyət daşıyır.

Yerli icra hakimiyyətinin başçısı təyin edilən şəxsin ali təhsili olmalıdır. Yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları eyni zamanda heç bir başqa seçkili və ya təyinatlı vəzifə tuta, heç bir sahibkarlıq, kommersiya və digər ödənişli fəaliyyətlə məşğul ola, vəzifə maaşından və ona olan əlavələrdən və əmsallardan başqa məvacib ala bilməzlər. Yerli icra hakimiyyəti başçısının ikili vətəndaşlığına, başqa dövlətlər qarşısında öhdəliyinə yol verilmir, habelə o, din xadimi ola bilməz.

Yerli icra hakimiyyəti başçısının fəaliyyətləri vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının, qanuni mənafələrinin qorunması, ərazi əhalisinin rifahının yüksəldilməsi üçün iqtisadiyyatın, sosial və mədəni sahələrin inkişaf etdirilməsi, qanunçuluq, dövlət və yerli mənafələrin uzlaşdırılması aşkarlıq və ictimai rəyin nəzərə alınması kimi prinsiplərə əsaslanır.

İcra hakimiyyəti başçısı Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikasının qanunları, prezident fərmanları və sərəncamları, Nazirlər Kabinetinin qərarları

əsasında icra fəaliyyətini və yuxarıda sadalanan prinsipləri həyata keçirir. İcra hakimiyyətinin başçısı, Azərbaycan Respublikası prezidentinin tapşırıqlarını yerinə yetirir və onun tərəfindən təsdiq etmiş dövlət iqtisadi, sosial, ekoloji və digər proqramların, eləcə də müvafiq yerli proqramların həyata keçirilməsi üçün tədbirlər görür. İcra başçısı öz aparatını təşkil edir, qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada şöbə, idarə və xidmətləri, müəssisə, idarə və təşkilatları qurur və ləğv edir, onların rəhbərlərini təyin və azad edir, onların aktları qanunvericiliyə zidd olduqda ləğv edir və s. Rayon bölgüsü olan şəhərlərin icra başçıları bunlara əlavə olaraq şəhər rayonlarının icra başçılarına rəhbərliyi həyata keçirir, onların hesabatlarını dinləyir və onların da aktları qanunvericiliyə zidd olduqda ləğv edir.

"Yerli icra hakimiyyətləri haqqında" Əsasnaməyə görə, qəsəbə və kənd icra nümayəndəliklərinin başlıca funksiyaları rayon (şəhər) icra hakimiyyəti başçısının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə kömək göstərmək, onun tapşırıqlarını həyata keçirmək, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada notariat işlərini görmək, vətəndaşlara onların şəxsiyyətini və ailə vəziyyətini təsdiq edən arayışlar verməkdir.

B. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin əsasları

Demokratik dəyərləri mənimsəmiş ölkələrdə idarəetmənin şaquli və üfüqi pillələri arasında münasibətlər hakimiyyət qollarının sərbəstliyi və bir-birlərini tamamlama prinsipləri üzərində qurulur. Bu pillənin aşağı mərhələsində yer alan yerli özünüidarə orqanları vətəndaşların azad və sərbəst seçimi əsasında qərar tutur. Seçki yolu ilə formalaşdırılmış özünüidarəetmə orqanlarının əsas üstünlüyü ondadır ki, onların seçki yolu ilə dəyişdirilməsi imkanları genişdir, şəffaflığa əsaslanır, qərarların qəbulu zamanı kollegiallıq əsas götürülür, qərarların qəbulu və icrasına xalqın bilavasitə nəzarət etməsi üçün şərait yaranır. Yerli özünüidarəetmə dedikdə insanların azad səsvermə yolu ilə təşkil etdikləri xüsusi idarəetmə strukturları nəzərdə tutulur.

Onların təşkili sərbəst olsa da, səlahiyyət və öhdəlikləri, maliyyə mənbələri işləyiş prinsipləri yuxarı orqanlar tərəfindən qanunla müəyyən olunur. Yerli özünüidarətmə orqanlarının seçki yolu ilə formalaşdırılması Avropa Şurasına daxil olan ölkələrdə əsas prinsiplərdən biridir. Avropa Şurasının qəbul etdiyi bu prinsiplər dünyanın digər demokratik ölkələrində də mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Yerli özünüidarətmənin xüsusiyyətləri bir sıra beynəlxalq sənədlərdə öz əksini tapmışdır. Bu sənədlərdən ən mötəbəri Avropa Şurası tərəfindən 15 oktyabr 1985-ci il tarixdə qəbul olunmuş “Avropa Yerli Özünüidarətmə Xartiyası”dır. Xartiyanın 3-cü maddəsinin 1-ci bəndində deyilir:

“Yerli özünüidarətmə dedikdə, yerli icmaların qanun çərçivəsində öz məsuliyyətləri daxilində əhalinin rifahı naminə ictimai işlərin xeyli hissəsinə nəzarət etmək və onları idarə etmək hüquqları və qabiliyyətləri başa düşülür”.

Həmin maddənin 2-ci bəndində qeyd edilir ki, göstərilən bu hüquqlar azad, gizli, bərabər, birbaşa və ümumi seçkilər nəticəsində seçilmiş üzvlərdən ibarət və sərəncamında məsuliyyətli icra orqanları olan Şura, yaxud Məclis tərəfindən həyata keçirilir.

Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarətmə orqanları olan bələdiyyələr öz əksini ilk dəfə 12 noyabr 1995-ci ildə qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında tapmışdır. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının IV bölməsi bütövlükdə yerli özünüidarətməyə həsr edilmişdir. Bu bölmədə bələdiyyələrin işinin təşkili, səlahiyyətləri, qərarlarının icrasına və müstəqilliyinin təminatına dair maddələr (142-146-cı maddələr) əks olunmuşdur. 142-ci maddədə Azərbaycanda yerli özünüidarətin seçki əsasında yaradılan bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirildiyi göstərilmişdir. Bələdiyyələrə seçkilər və bələdiyyələrin statusu qanunla müəyyən olunur. Konstitusiyanın 143-cü maddəsinə əsasən bələdiyyələrin öz işini iclaslar, daimi və başqa komissiyalar vasitəsilə həyata keçirir.

Azərbaycanda ilk bələdiyyə seçkiləri 1999-cu ildə keçirilib. İlk mərhələdə ölkədə cəmi 2669 bələdiyyə fəaliyyət göstərdiyi halda sonradan onların sayı artaraq 2009-cu ildə 2757-yə çatmışdır. Bələdiyyələrin kiçikliyi səbəbindən inzibati xərclərin çoxluğu, maliyyə resurslarının parçalanması, kadr potensialının inkişaf etməməsi, pərakəndəlik, yerli resursların qeyri-səmərəli istifadəsi yerli özünüidarənin güclənməsinə mane olduğu üçün 2009-cu ildə bələdiyyələrin böyüdülməsi istiqamətində addım atılmışdır. Milli Məclisin qəbul etdiyi müvafiq qanunlardan sonra bələdiyyələrin sayı 2757-dən 1762-yə qədər azaldılmışdır. Sonradan Naxçıvan Muxtar Respublikasında fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin birləşdirilməsi nəticəsində onların sayı 215-dən 171-ə düşüb. 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 azalmasına gətirib çıxarmışdır.

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 Aberon, 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.

Azərbaycan eyni zamanda "Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasını da qəbul edib. Yerli Özünüidarəetmə Haqqında Avropa Xartiyası 2001-ci il dekabrın 25-də Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən ratifikasiya olunmuşdur. Bələdiyyələrin səlahiyyətləri Konstitusiyanın 144-cü

maddəsində göstərilmişdir. Bunlar:

- bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinin tanınması, qanunla müəyyən edilmiş hallarda onların səlahiyyətlərinin itirilməsi və səlahiyyətlərinə xitam verilməsi;
- bələdiyyə rəqlamentinin təsdiq edilməsi;
- bələdiyyə sədrinin və onun müavinlərinin, daimi və başqa komissiyaların seçilməsi;
- yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi;
- yerli büdcənin və onun icrası haqqında hesabatların təsdiq edilməsi;
- bələdiyyə mülkiyyətinə sahiblik, ondan istifadə və onun barəsində sərəncam vermək;
- yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;
- yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;
- yerli ekoloji proqramların qəbul və icra edilməsi.

Yerli özünüidarəetmə sistemini tənzimləyən bir sıra normativ-hüquqi aktlar qəbul edilmişdir. Məsələn, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu və s. bunlardan bəziləridir.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanun yerli özünüidarəetməni həyata keçirən bələdiyyələrin yaradılmasının prinsipləri, rolu, yerli özünüidarənin hüquqi, iqtisadi və maliyyə əsasları, onun həyata keçirilməsi üçün dövlət təminatları müəyyənləşdirir. Qanuna əsasən yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əhalinin mənafeyi naminə dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək

imkanı verir. Bu hüququ qanunla müəyyən edilmiş qaydada ümumi, bərabər, birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səsvermə yolu ilə seçilmiş bələdiyyə üzvlərindən ibarət nümayəndəli kollegial orqanlar (bələdiyyələr) və ya vətəndaşların yığıncaqları həyata keçirirlər. Qanuna görə, bələdiyyələr qanunla müəyyən edilmiş ərazi hüduqları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır. Bələdiyyələrin öz mülkiyyəti, yerli büdcəsi və seçkili bələdiyyə orqanları olur.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sistemi tək pilləli olub inzibati-ərazi vahidinin statusundan (kənd, qəsəbə, rayon, şəhər), ərazi ölçüsündə, maliyyə potensialından və əhalinin sayından asılı olmayaraq bərabər hüquqludurlar və eyni səlahiyyətləri daşıyırlar. Bələdiyyələr arasında heç bir tabeçilik yoxdur. Onların orqanları eyni dərəcədə müstəqildirlər, müstəqil maliyyə mənbələrinə malikdirlər, eyni səlahiyyət yükünü daşıyırlar, öz əmlakı üzərində sərbəst sahiblik və sərəncamçılıq hüququna malikdirlər, müstəqil qərarlar qəbul edirlər və nəhayət ümumölkə miqyaslı seçkilər nəticəsində formalaşırlar. Ölkəmizdə bələdiyyələrin formalaşması üçün ərazi və əhali prinsipi tələb kimi qoyulmamışdır. Əhalinin sayı yalnız bələdiyyə məclislərinin say tərkibi baxımından önəm daşıyır. Belə ki, Seçki Məcəlləsinin tələblərinə görə, əhalisinin sayından asılı olaraq bələdiyyə üzvlərinin sayı aşağıdakı cədvəldəki kimidir:

Cədvəl 11

Bələdiyyə üzvlərinin sayı

| Əhalini sayı | Bələdiyyə üzvlərinin sayı |
|---------------------|----------------------------------|
| 0–500 | 5 |
| 500–1,000 | 7 |
| 1,000–5,000 | 9 |
| 5,000–10,000 | 11 |
| 10,000–20,000 | 13 |
| 20,000–50,000 | 15 |
| 50,000–100,000 | 17 |
| 100,000–300,000 | 19 |

Mənbə: Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi

Bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək üçün yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramları, yerli iqtisadi inkişaf proqramları və ekoloji proqramlar hazırlayaraq həyata keçirirlər.

Sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramları, məktəbə-qədər tərbiyə, təhsil, mədəniyyət, səhiyyə, yaşayış və qeyri-yaşayış binalarının saxlanması və istifadə edilməsi, sanitariya müəssisələrinin təşkili, saxlanması və inkişafı, mənzil tikintisi, yerli əhəmiyyətli su mənbələrindən istifadə, su təchizatının və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili, saxlanması və inkişafı, yanacaq təchizinin və satışının təşkili, yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması, mərasim xidmətlərinin təşkili və qəbiristanlıqların qorunması, yerli rabitə və nəqliyyat sisteminin təşkili, ticarət, ictimai işə və məişət xidmətlərinin təşkilinə şərait yaradılması, mədəniyyət müəssisələrinin inkişafına yardım göstərməsi, tarix və mədəniyyət abidələrinin saxlanması, informasiya xidmətlərinin təşkili, kütləvi informasiya vasitələrinin fəaliyyəti üçün şəraitin yaradılması, kimsəsizlərə, xəstələrə, qocalara, maddi imkansızlara, valideyn himayəsindən məhrum olmuş, həmçinin istedadlı uşaqlara əlavə yardım, fiziki tərbiyə və idmanın inkişafına yardım göstərilməsi, əhalinin məşğulluğu, adamların peşələri üzrə işlə təmin olunmasına kömək göstərilməsi və yerli infrastrukturun digər sahələri kimi çox geniş sahəni əhatə edir. İqtisadi inkişaf proqramları aqrar, sənaye, rabitə, nəqliyyat və bu kimi sahələri əhatə edir.

Ekoloji proqramlar isə yerli şəraitdə ekoloji tarazlığın qorunması, bələdiyyə ərazilərinin yaşıllaşdırılması, abadlaşdırılması, məişət tullantılarının toplanması, emalı, suyun, torpağın, havanın hər növ çirklənmədən mühafizə edilməsi kimi tədbirləri əhatə edir.

C. Bələdiyyələrin maliyyə əsasları

Bələdiyyə maliyyəsinin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə əmlakı, bələdiyyə torpaqları, yerli büdcə və büdcədən kənar fond-

lar, bələdiyyənin istehsal, xidmət və digər iqtisadi fəaliyyəti təşkil edir. Maliyyə vəsaitinin formalaşması və istifadəsinin aşağıdakı prinsiplərə əsaslandığı göstərilir:

- özünüidarəetmə,
- müstəqillik,
- aşkarlıq,
- yerli mənafehin respublika mənafeyi ilə uzlaşması.

Yerli büdcə bələdiyyə statusuna uyğun olaraq özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdırmaq, bələdiyyə səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün formalaşan və istifadə olunan maliyyə vəsaiti. Yerli büdcə bələdiyyə büdcəsi olub dövlət büdcəsinin tərkib hissəsi deyil. Bələdiyyələrin qanunvericiliyə uyğun olaraq yerli büdcənin tənzimlənməsi prosesində dövlət büdcəsindən vəsait almaq hüququ vardır. Yerli büdcə müstəqildir. Onun öz mədaxil mənbələri var və bələdiyyələr yerli büdcə vəsaiti barədə müstəqil sərəncam verirlər. Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrin büdcə fəaliyyətinə müdaxiləsinə yol verilmir. Bələdiyyələr hər il maliyyə ilinin sonuna yerli büdcədə əmələ gəlmiş sərbəst qalıqları üzərində də sərbəst sərəncam verir. Bələdiyyələr yerli büdcəni müstəqil olaraq tərtib, müzakirə, təsdiq, icra edir və onun icrasına nəzarət edir.

Bələdiyyə büdcələrinin dövlət büdcəsi ilə münasibətləri də qanunla tənzimlənir. Yerli büdcələrin müstəqilliyinə dövlət zəmanət verir və onun öhdəliklərinə məsuliyyət daşımır. Yerli büdcələrin müstəqilliyinə dövlət zəmanəti aşağıdakılardan ibarətdir:

- investisiya və pul-kredit siyasəti əsasında istehsal və xidmət sferasının inkişafına şərait yaratmaq;

- yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcə gəlirləri hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda, yerli büdcə kəsirini ödəmək üçün dövlət büdcəsinin imkanlarını nəzərə alaraq əlavə gəlir mənbələrinin müəyyən edilməsi və ya dövlət büdcəsindən dotasiya, subsidiya və subvensiyaların ayrılması.

Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər həvalə etdikdə, onları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin edirlər. İcra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində yerli büdcələrin gəlirlərinin azalması və ya xərclərinin artması baş verdikdə uyğun, azalma və ya artma məbləğləri bu qərarları qəbul edən orqanlar tərəfindən kompensasiya olunur.

1. Yerli büdcənin gəlirləri

Yerli büdcənin gəlirlərinə ölkənin müvafiq qanunları ilə yerli büdcələr üçün müəyyən edilmiş vergilər və digər ödənişlər, habelə həmin vergi və ödənişlərə görə hesablanmış faiz və sanksiyalar aid edilir. Yerli vergi və ödənişlərin hesablanması, ödənilməsi və güzəştlərin verilməsi qaydası, habelə onların dərəcələrinin yuxarı həddi qanunla müəyyən edilir, tətbiqi qaydaları isə bələdiyyələrin qərarları ilə müəyyənləşdirilir.

Yerli büdcənin gəlirlərinə aiddir:

- yerli vergilər və ödənişlər;
- ölkənin qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən yerli özünüidarəetmə qurumlarına verilmiş əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün bələdiyyə üzrə ayrılmış müvafiq zəruri maliyyə vəsaiti;
 - bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən daxil olan vəsaitlər;
 - bələdiyyə əmlakının, o cümlədən bələdiyyə torpaqlarının icarəyə verilməsindən daxil olan icarə haqları;
 - yerli pul lotereyalarının keçirilməsindən, habelə dövlət və bələdiyyə qiymətli kağızları ilə əməliyyatlardan əldə olunan vəsait;
 - bələdiyyə ərazisində reklamların yerləşdirilməsindən alınan haqq;
 - dövlət büdcəsindən verilən dotasiya, subvensiya, transfer ödənişləri,
 - dövlət əhəmiyyətli tədbirlərin və dövlət orqanlarının

qərarları nəticəsində yaranan xərclərin ödənilməsi üçün maliyyə vəsaiti;

- fiziki və hüquqi şəxslərin, beynəlxalq təşkilatların və fondların maliyyə yardımları və qrantları;

- qanuna və bələdiyyələrin qərarlarına uyğun olaraq yerli büdcələrə keçirilən cərimələr və sair daxilolmalar; bələdiyyələrin fəaliyyətindən əldə edilən digər gəlirlər.

Vergi Məcəlləsinə və "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" Qanuna əsasən, bələdiyyələrə həvalə olunmuş gəlir mənbələri aşağıdakılardır:

1) Vergi mənbələri. Bələdiyyə vergilərinə

1. fiziki şəxslərin əmlak vergisi,

2. fiziki şəxslərin torpaq vergisi,

3. bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi

4. yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarından mədən vergisi daxildir.

2) Qeyri-vergi mənbələri. Bura

a) bələdiyyə üzərində yerləşdirilən küçə (divar) reklamlarına görə ödənişlər,

b) bələdiyyə mülkiyyətinin satışından və icarəyə verilməsindən daxilolmalar,

c) mehmanxana, sanatoriya-kurort və turizm xidmətlərindən ödənişlər,

d) bələdiyyə ərazisindəki ixtisaslaşmış avtomobil dayanacaqları üçün ödənişlər,

e) könüllü ianələr,

f) bələdiyyələrin xüsusi olaraq ayırdığı torpaq sahələrində stasionar (yaxud səyyar) ticarət,

g) ictimai iaşə və başqa xidmətlərə görə ödənişlər,

h) dövlət büdcəsindən maliyyə yardımları daxildir.

1.1. Fiziki şəxslərin əmlak vergisi

Bələdiyyələrin tətbiq etdiyi əmlak vergisi Vergi Məcəlləsinin 198-ci maddəsində edilən dəyişikliyə qədər fiziki şəxslərin xüsusi mülkiyyətində olan mənzillərin inventarlaşdırılmış dəyərində əsasən hesablanırdı. Əmlakın inventar dəyərində hesablanması üçün qiymətləndirmə aparılarkən vətəndaşlara məxsus tikilinin ölçüsü, həcmi, zona, dam örtüyü və divarlarının materialı və forması, özəlləşmiş mənzil və binaların tikilməsinə uyğun inflyasiya dərəcələri, köhnəlməsi nəzərə alınır.

Inventar dəyəri 5 min manatadək olduqda vergi tutulmur. 5 min manatdan çox olduqda isə inventar dəyərində 0,1 faizi vergi kimi tutulur və bələdiyyənin büdcəsinə ödənilir. Fiziki şəxslərin mülkiyyətində olan su və hava nəqliyyatı vasitələrinin mühərrikinin 1 kub santimetri üçün, 0,02 manat; mühərriki olmayan su və hava nəqliyyatı vasitələri üçün isə onların bazar qiymətinin 1 %-i nisbətində vergi tutulurdu.

Misal:

Fiziki şəxsin mülkiyyətində olan binanın inventar dəyəri 70 000 AZN-dir. Vergi Məcəlləsinin 198.1.1 maddəsinə əsasən binanın inventar dəyəri 5000 manatadək azaldılır, və vergi qalan 65 000 manatdan hesablanır. Beləliklə, əmlak vergisinin məbləği 65 AZN təşkil edəcək.

Verginin hesablaması: $65\ 000 * 0.1\% = 65\ AZN$

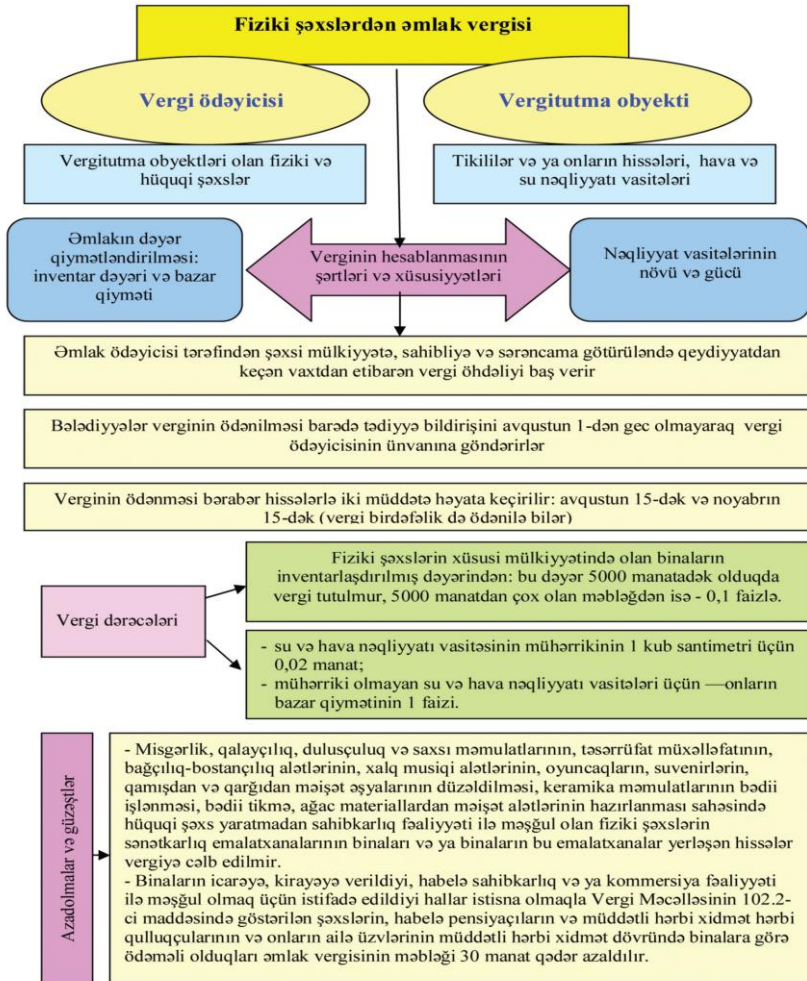
Vergi Məcəlləsinin 200.1-ci maddəsinə görə, fiziki şəxslərin xüsusi mülkiyyətində olan binalara görə əmlak vergisi onların yerləşdiyi ərazinin bələdiyyəsi tərəfindən hesablanır. Yəni bələdiyyə evin inventar dəyəri əsasında verginin illik məbləğini hesablayır və vergi ödəyicisinə verginin məbləği barədə bildiriş göndərir.

Aşağıdakı sxemdə fiziki şəxslərin əmlak vergilərinin də-

yişikliyə qədərki formalaşmasının qaydaları göstərilmişdir. Sxemdə vergi ödəyiciləri və vergitutma obyektləri, vergilərin hesablanması şərtləri və xüsusiyyətləri, vergi ödəyicilərinin uçotu, vergilərin ödənilməsi müddətləri, vergi dərəcələri və bu vergilərə tətbiq edilən güzəşt və azadlıqlar öz əksini tapmışdır.

Lakin qeyd etmək lazımdır ki, 20 İyun 2014 tarixli “Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsində dəyişikliklər edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu” ilə Vergi Məcəlləsinin 2 maddəsində (Əmlak vergisi və Torpaq vergisi) yerli vergilərlə bağlı ciddi dəyişiklik olunub. Bu qanunun qəbuluna qədər fiziki şəxslərin əmlak vergisi yuxarıda izah olunan qaydada, yəni fiziki şəxslərin xüsusi mülkiyyətində olan əmlakın inventarlaşdırılmış dəyərinin 5000 manatdan yuxarı olan məbləğinin 0.1%-lə vergiyə cəlb olunması yolu ilə hesablanırdı. Yeni qanuna görə isə verginin hesablanması üçün əmlakın dəyəri yox, sahəsi əsas götürülür. Yeni dəyişiklikdən sonra binaların sahəsinin (yaşayış sahələrinə münasibətdə - onların 30 kvadratmetrdən artıq olan hissəsinin) hər kvadratmetrinə görə aşağıdakı cədvəldə göstərilən dərəcələr tətbiq olunur. Əmlak vergisinin dərəcələri Bakı şəhəri, Gəncə, Sumqayıt şəhərləri və Abşeron rayonu, Digər şəhərlər (rayon tabeliyində olan şəhərlər istisna olmaqla), rayon mərkəzləri və Rayon tabeliyində olan şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə (Bakı və Sumqayıt şəhərlərinin, habelə Abşeron rayonunun qəsəbə və kəndləri istisna olmaqla) olmaqla 4 kateqoriya üzrə fərqləndirilib. Bina Bakı şəhərində yerləşdikdə, həmin dərəcələrə müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyən etdiyi 0,7-dən aşağı və 1,5-dən yuxarı olmayan əmsallar da tətbiq oluna bilər. Yeni qaydaların tətbiqi 1 yanvar 2015-ci ildən etibarən başlamışdır.

Sxem 1. Fiziki şəxslərdən əmlak vergisi



Mənbə: <http://webcityhost.net/vergiyurnali/File/art-130.pdf>

Dəyişiklikdən əvvəl və
sonra fiziki şəxslərin əmlak vergisi

| | | | |
|--|---|--|------------------------------|
| <p>Misal:</p> <p>1. Bakı şəhərində (Nazirlər Kabinetinin müəyyən etdiyi əmsal şərti olaraq 1,1 qəbul edək) fiziki şəxsin mülkiyyətində 60 m² sahəsi olan yaşayış evi mövcuddur. Evə görə əmlak vergisi aşağıdakı qayda ilə hesablanır:</p> <p>(60 m² - 30 m²) x 0,4 manat x 1,1 = 13,2 manat</p> <p>2. Sumqayıt şəhərində fiziki şəxsin mülkiyyətində 85 m² sahəsi olan mənzili və sahibkarlıq məqsədi üçün istifadə etdiyi 25 m² sahəsi olan obyekt vardır. Bu halda əmlak vergisi aşağıdakı qaydada hesablanacaq:</p> <p>(85m²-30m²)x0,3 manat = 16,5 manat 25 m² x 0,3 manat = 7,5 manat Cəmi: 16,5 manat + 7,5 manat = 24 manat</p> | Yaşayış məntəqələri | Fiziki şəxsin xüsusi mülkiyyətində olan yaşayış və qeyri-yaşayış sahələri | |
| | | Dəyişiklikdən əvvəl | Dəyişiklikdən sonra |
| | Bakı | xüsusi mülkiyyətdə olan binaların inventarlaşdırılmış dəyəri | 1 m ² - 0,4 manat |
| | Gəncə, Sumqayıt şəhərləri və Abşeron rayonu | 5000 manatadək olduqda vergi tutulmur, 5000 manatdan çox olan məbləğdən 0,1 faiz | 1 m ² - 0,3 manat |
| Digər şəhərlər (rayon tabeliyində olan şəhərlər istisna olmaqla), rayon mərkəzləri | 1 m ² - 0,2 manat | | |
| Rayon tabeliyində olan şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə (Bakı və Sumqayıt şəhərlərinin, habelə Abşeron rayonunun qəsəbə və kəndləri istisna olmaqla) | 1 m ² -0,1 manat | | |

Mənbə: <http://www.taxes.gov.az/uploads/2015/download/əmlak.pdf>

1.2. Fiziki şəxslərin torpaq vergisi

Azərbaycan Respublikasının ərazisində mülkiyyətində və ya istifadəsində torpaq sahələri olan fiziki şəxslər və müəssisələr torpaq vergisinin ödəyiciləridir. Torpaq mülkiyyətçiləri və ya istifadəçiləri təsərrüfat fəaliyyətin nəticələrindən asılı olaraq torpaq vergisinə cəlb olunurlar və onların mülkiyyətində və ya istifadəsində olan torpaq sahələri vergitutma obyektii sayılır. Kənd təsərrüfatı torpaqlarının vergi dərəcələri torpaqların təyinatı, coğrafi yerləşməsi və keyfiyyəti nəzərə alınmaqla şərti ballar əsasında torpaq sahəsinin hər bir hektarına görə hesablanır. Bu şərti balın qiyməti 6 qəpikdir. Sənaye, tikinti, nəqliyyat, rabitə, ticarət-məişət xidməti və digər xüsusi təyinatlı yaşa-

yış fondlarının h y tyni sahələri və vətəndaşların baę sahələrinin tutduęu torpaqlar üzrə vergi torpaq sahəsinin hər 100 kvadrat metrinq r  hesablanır və ařaęıdaki cədvəldə göstərilən dərəcələr t tbiiq olunur:

Cədvəl 13

Fiziki ř xsl rin torpaq vergisi

| Yařayış məntəqələri | Sənaye, tikinti, nəqliyyat, rabitə, ticarət-m iř t xidməti və digər xüsusi təyinatlı torpaqlar (hər 100 m² görə manatla) | Yařayış fondlarının, h y tyni sahələrinin torpaqları v  vətəndaşların baę sahələrinin tutduęu torpaqlar (hər 100 m² görə manatla) |
|--|--|---|
| Bakı | 10 | 0,6 |
| Gəncə, Sumqayıt ř h rl ri v  Abřeron rayonu | 8 | 0,5 |
| Digər ř h rl r (rayon tabeliyində olan ř h rl r istisna olmaqla), rayon mərkəzləri | 4 | 0,3 |
| Rayon tabeçiliyində olan ř h rl rd , qəsəbələrdə v  kəndlərdə (Bakı və Sumqayıt ř h rl rinin, habelə Abřeron rayonunun qəsəbə v  kəndləri istisna olmaqla) | 2 | 0,1 |

Misal:

Əhmədov  linin Bakı və Sumqayıt ř h rl rində ticarət təyinatlı torpaqları, Qəbələ ř h rində isə h y tyni sahəsi var. Bakı ř h rində torpaq sahəsi 4 000 kv.m., Sumqayıt ř h rində 2 000 kv.m., Qəbələ ř h rində isə 1500 kv.m. dir. Əhmədov  linin illik torpaq vergisi 564, 5 AZN t řkil edəcəkdir.

Verginin hesablanması:

Kənd təsərrüfatı torpaqları üçün torpaq vergisinin hesablanmasına gəlincə, Nazirlər Kabinetinin "Kadastr qiymət rayonları və ora daxil olan inzibati rayonlar üzrə kənd təsərrüfatı torpaqlarının təyinatı, coğrafi yerləşməsi və keyfiyyəti nəzərə alınmaqla müəyyənləşdirilmiş şərti balları" haqda 29 dekabr 2000-ci il tarixli 230 sayılı qərarında ölkənin bütün əraziləri üzrə kənd təsərrüfatı torpaqları üçün torpaq vergisinin hesablanması üçün şərti ballar müəyyən olunub. Şərti balların sayına əsasən, həmin torpaqlar 4 keyfiyyət qrupuna bölünür. Birinci qrup ən keyfiyyətli, dördüncü qrup ən keyfiyyətsiz torpaqlar sayılır. Kənd təsərrüfatı torpaqlarının keyfiyyətindən asılı olaraq verginin həcmi artır-azalır. Qeyri-kənd təsərrüfatı torpaqları, həmçinin həyətyanı torpaqlar üzrə vergilər isə bilavasitə Vergi Məcəlləsilə müəyyən olunur.

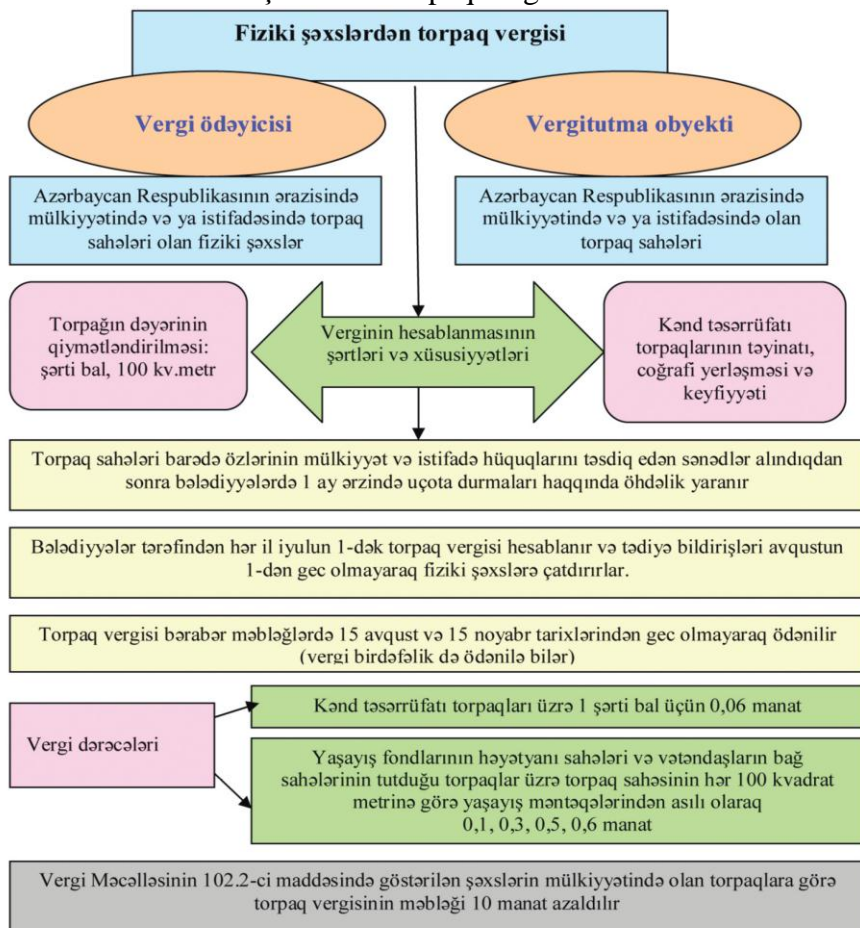
Misal 1.

Kürdəmir rayonunun Muradxan kəndində fiziki şəxsin mülkiyyətində II keyfiyyət qrupuna aid olan 2,5 ha əkin sahəsi vardır. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2000-ci il 29 dekabr tarixli 230 sayılı qərarı ilə təsdiq edilmiş "Kadastr qiymət rayonları və ora daxil olan inzibati rayonlar üzrə kənd təsərrüfatı torpaqlarının təyinatı, coğrafi yerləşməsi və keyfiyyəti nəzərə alınmaqla müəyyənləşdirilmiş şərti balları"na əsasən Kürdəmir rayonuna daxil olan Aran-Şirvan kadastr qiymət rayonunun II keyfiyyət qrupu üzrə torpaqları üçün 1 ha şərti balı 75 müəyyən edilmişdir. Bu halda fiziki şəxsin 2,5 ha torpaq sahəsinə 11,25 manat torpaq vergisi hesablanır

Verginin hesablanması:

Aşağıdakı sxemdə fiziki şəxslərin torpaq vergilərinin formalaşmasının qaydaları göstərilmişdir. Sxemdə vergi ödəyiciləri və vergitutma obyektləri, vergilərin hesablanması şərtləri və xüsusiyyətləri, vergi ödəyicilərinin uçotu, vergilərin ödənilməsi müddətləri, vergi dərəcələri və bu vergilərə tətbiq edilən güzəşt və azadolmalar öz əksini tapmışdır.

Sxem 2. Fiziki şəxslərdən torpaq vergisi



Mənbə: <http://webcityhost.net/vergiyurnali/File/art-130.pdf>

Lakin qeyd etmək lazımdır ki, 20 İyun 2014 tarixli “Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsində dəyişikliklər edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu” ilə Vergi Məcəlləsinin 2 maddəsində (Əmlak vergisi və Torpaq vergisi) yerli vergilərlə bağlı ciddi dəyişiklik olunub. Belə ki, Kənd təsərrüfatı torpaqları istisna olmaqla, digər - Sənaye, tikinti, nəqliyyat, rəhbərlik, ticarət-məişət xidməti və digər xüsusi təyinatlı torpaqlar və Yaşayış fondlarının, həyətəyanı sahələrin torpaqları və vətəndaşların bağ sahələrinin tutduğu torpaqlar üzrə hesablanan vergilərin dərəcələrində dəyişiklik olunub. Hər iki qrup torpaqlar üzrə onların sahəsi 10 min kvadrat metrə qədər olduqda torpaq sahəsinin hər 100 kvadratmetrinə görə bir dərəcə ilə, 10 min kvadrat metrdən yuxarı olan hissə üçün torpaq sahəsinin hər 100 kvadratmetrinə görə isə ayrı dərəcə ilə hesablanacaq. Əvvəllər 10 min kvadrat metrdən yuxarı olan hissə üçün ayrıca hesablama tətbiq olunmurdu. Qeyd olunan torpaq vergilərinin dərəcələri Bakı şəhəri, habelə onun qəsəbə və kəndləri, Gəncə, Sumqayıt, Xırdalan şəhərləri və Abşeron rayonunun qəsəbə və kəndləri, Digər şəhərlər və rayon mərkəzləri və Rayon tabeliyində olan şəhərlər, qəsəbələr və kəndlər olmaqla 4 kateqoriya üzrə fərqləndirilib. Dəyişikliklər 1 yanvar 2015-ci ildən qüvvəyə minəcək. Torpaq vergisinin yeni hesablanma qaydasını aşağıdakı cədvəldə görmək mümkündür.

1.3. Yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarından mədən vergisi

Azərbaycan Respublikasının ərazisində faydalı qazıntıların çıxarılmasına görə ödənilən vergi mədən vergisi adlanır və yerin təkindən bu faydalı qazıntıları çıxaran fiziki şəxslər və müəssisələr mədən vergisinin ödəyiciləridir. Aşağıdakı yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi bələdiyyə büdcəsinə ödənilir:

- kərpic-kirəmit gilləri
- tikinti qumları
- çınqıl xammalı.

Dəyişiklikdən əvvəl və sonra fiziki şəxslərin torpaq vergisi

| Misal | Yaşayış məntəqələri | Sənaye, tikinti, nəqliyyat, rabitə, ticarət-məişət xidməti və digər xüsusi təyinatlı torpaqlar (manatla) | | Yaşayış fondlarının, həyətəyi sahələrin, torpaqların və vətəndaşların bağ sahələrinin tutduğu torpaqlar (manatla) | | | |
|---|---------------------|---|---|---|---------------------|-----------------------------------|--|
| | | Dəyişiklikdən əvvəl | Dəyişiklikdən sonra | | Dəyişiklikdən əvvəl | Dəyişiklikdən sonra | |
| | | | 10000 m ² -dək olduqda | 10000 m ² -dən yuxarı olduqda | | 10000 m ² -dək olduqda | 10000 m ² -dən yuxarı olduqda |
| <p>1. Fiziki şəxsin Bakı şəhərində 6 sot həyətəyi sahəsi var. Bu halda torpaq vergisi aşağıdakı kimi hesablanır</p> <p>(60 m² – 30 m²) x 0,4 manat x 1,1 manat = 13,2 manat</p> | Bakı | 10 | 10 | 20 | 0,6 | 0,6 | 1,2 |
| | | <p>2. Fiziki şəxsin Lənkəranın Liman şəhərində 20 sot həyətəyi sahəsi var. Bu halda torpaq vergisi aşağıdakı kimi hesablanır:</p> <p>(2000 m²/100m²)x 0,1 = 2 manat</p> | Gəncə, Sumqayıt şəhərləri və Abşeron rayonu | 8 | 8 | 16 | 0.5 |

| | | | | | | | |
|---|--|---|---|---|-----|-----|-----|
| 3. Müharibə veteranı olan şəxsin Cəlilabad rayonunun Göytəpə şəhərində 12 ha bağ sahəsi var. Bu halda torpaq vergisi torpaq sahəsinin Ölçüsündən və vergi güzəşti nəzərə alınmaqla aşağıdakı kimi hesablanır: (10000 m²/100m²)x 0,1 manat = 10 manat (10000 m²-ə qədər olan hissə üçün) (2000 m²/100m²)x 0,2 manat = 4 manat (10000 m²-dən yuxarı olan hissə üçün) (10 manat + 4 manat) - 10 manat (vergi güzəşti) = 4 manat | Digər şəhərlər (rayon tabeliyində olan şəhərlər istisna olmaqla rayon mərkəzləri) | 4 | 4 | 8 | 0,3 | 0,3 | 0,6 |
| | Rayon tabeliyində olan şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə (Bakı və Sumqayıt şəhərlərinin, habelə Abşeron rayonunun kənd və qəsəbələri) | 2 | 2 | 4 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |

Mənbə: <http://www.taxes.gov.az/uploads/2015/download/torpaq.pdf>

Fiziki şəxslər və müəssisələr bu tikinti materiallarına görə mədən vergisini onların yerin təkindən çıxarılan hər **1 kub metri** üçün **0,5 manat** məbləğində ödəyirlər. Mədən vergisi üzrə vergi tutulan əməliyyatın aparıldığı vaxt faydalı qazıntıların çıxarıldığı vaxt sayılır.

Mədən vergisi üzrə hesabat dövrü təqvim ayı sayılır. Hesabat ayı üçün mədən vergisinin məbləği faydalı qazıntıların çıxarıldığı vaxt sayılır. Mədən vergisi üzrə hesabat dövrü təqvim ayı sayılır. Hesabat ayı üçün mədən vergisinin məbləği faydalı qazıntıların çıxarıldığı aydan sonrakı ayın 20-dək ödənilir. Mədən vergisinin ödəyiciləri mədən vergisinin bəyannaməsini hər ay, hesabat ayından sonrakı ayın 20 –dən gec olmayaraq bələdiyyələrə təqdim etməlidirlər.

Misal

“İnşaat” MMC Kürdəmir rayonu ərazisində yanvar ayı ərzində 200 kub metr çınqıl xammalı çıxarmışdır. Bu halda yanvar ayı üzrə yerli büdcəyə ödənilməli olan mədən vergisinin məbləği 100 manat təşkil edəcəkdir.

Verginin hesablaması: 200 kub.metr x 0,5 manat = 100

1.4. Bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların mənfəət vergisi

Bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlar mənfəət vergisinin ödəyiciləridir. Bələdiyyə müəssisələri “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən bələdiyyələr tərəfindən təsərrüfat fəaliyyəti və qanunvericiliklə qadağan edilməmiş başqa fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün müstəqil hüquqi şəxs statusunda yaradılır. Bələdiyyə müəssisələri üçün vergitutma obyektini onun mənfəətidir. Müəssisənin mənfəəti təqvim ili ərzində Vergi Məcəlləsi ilə müəyyən edilən bütün gəlirlər (vergidən azad edilən gəlirdən

başqa), gəlirdən çıxılan xərc arasındakı fərq kimi müəyyən edilir.

Bələdiyyə müəssisələrinin mənfəətindən Vergi Məcəlləsinin 105.1-ci maddəsinə əsasən 20 % dərəcə ilə vergi tutulur. Hesabat ili üçün hesablanmış mənfəət vergisinin məbləği hesabat ilindən sonrakı ilin mart ayının 31-dən gec olmayaraq **mənfəət vergisinin bəyannaməsi** tərtib edilərək müvafiq ərazinin bələdiyyə büdcəsinə ödənilir.

Misal

“A” bələdiyyəsi tərəfindən istirahət parkında ictimai iaşə xidmətləri göstərən “Nuş” müəssisəsi yaradılmışdır. Hesabat ili ərzində göstərilən xidmətlərdən əldə edilən gəlir 50 000 manat, həmin xidmətlərin göstərilməsinə çəkilən xərclər isə 35 000 manat olmuşdur. Bu halda müəssisənin vergi tutulan mənfəəti 15 000 manat (50 000 manat – 35 000 manat), mənfəətdən hesablanmış vergi isə 3000 manat olacaqdır.

Verginin hesablaması: 15 000 AZN x 20% = 3 000

Bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə küçə (divar) reklamının yerləşdirilməsi və yayımı üçün ödənişlər. "Reklam haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 15-ci maddəsinə əsasən bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə və digər obyektlərdə yerləşdirilən küçə reklamlarına görə ödənişlər yerli büdcələrə köçürülür. Reklamın yerləşdirilməsi və ya yayılması müvafiq obyektin mülkiyyətçisi ilə müqavilə əsasında həyata keçirilir.

Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun olaraq bələdiyyə mülkiyyətinin özünükiləşdirilməsindən, icarəyə və istifadəyə verilməsindən daxil olan ödəniş. Bu cür

ödənişlər bələdiyyələr ilə digər tərəflər arasında bağlanmış müqavilə əsasında həyata keçirilir.

Bələdiyyə torpaqları üzrə münasibətlər Azərbaycan Respublikasının Torpaq Məcəlləsi və "Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu və digər qanunvericilik aktları ilə tənzimlənir. Qanunun 10-cu maddəsinə görə bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaq sahələri satıldıqda qiymətlər torpağın normativ qiymətindən az olma-
maq şərti ilə bazaar qiyməti nəzərə alınmaqla bələdiyyələr tərəfindən müəyyən edilir. Qanunun 10-cu maddəsinə əsasən dövlət və bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqların icarə haqqının aşağı həddi torpaq vergisinin 2 misindən az ola bilməz. Mülkiyyətində olan kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlara təklif tələbi üstələdiyi hallarda və kənd təsərrüfatına azyararlı və yararsız torpaqlar kənd təsərrüfatı ehtiyacları üçün icarəyə verildikdə icarə haqqı güzəştli şərtlərlə tətbiq edilir

Bələdiyyə ərazisində mehmanxana, sanatoriya-kurort və turizm xidmətləri göstərən şəxslərdən alınan ödəniş. "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununun 9-cu maddəsinə görə bu ödəniş hər bir şəxs üçün sutkada şərti maliyyə vahidinin 1 misindən çox olmamaqla müəyyən edilir. Yəni bir şəxs üçün bələdiyyə büdcəsinə ödənilən rüsumun məbləği 1 manat 10 qəpikdir .

Bələdiyyə ərazilərində hüquqi və fiziki şəxslərə məxsus olan ixtisaslaşdırılmış avtomobil dayanacaqları və ya bələdiyyələrin qərarına əsasən müəyyən edilmiş yerlərdə bütün növ nəqliyyat vasitələrinin daimi və ya müvəqqəti dayanacaqları üçün ödəniş tətbiq edə bilirlər. Avtomobil nəqliyyatı vasitələri dayanacaqları üçün hər bir nəqliyyat vasitəsinə görə sutkada şərti maliyyə vahidinin 0,1 misindən çox olmamaqla (yəni 10 qəpik) müəyyən edilir.

Bələdiyyələr tərəfindən xüsusi ayrılmış torpaq sahələrində stasionar və səyyar ticarət köşkləri, ictimai iaşə və s. xidmətlər üçün ödənişlər tətbiq etmə hüququna da malikdir.

1.5. Büdcə transferləri

Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətini təmin etmək üçün nəzərdə tutulan mühüm gəlir mənbələrindən biri dövlət büdcəsindən ayrımalardır. "Büdcə sistemi haqqında" Qanuna əsasən, dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə məqsədsiz transferlər – dotasiyalar, həmçinin məqsədli ayrımalar - subsidiya və subvensiya verilə bilər.

Dotasiya dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədilə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaitidir. Bələdiyyələr xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsini, yəni yerli büdcənin kəsirini dövlət büdcəsindən alınan dotasiya ilə örtə bilər. Dotasiyanın məbləğinin müəyyən edilməsində bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhəlinin sayı və ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında onun xüsusi çəkisi nəzərə alınır.

Subvensiya məqsədli maliyyələşdirmənin həyata keçirilməsi üçün dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə verilən, lakin həmin məqsəd üçün və ya müəyyən edilmiş müddətdə istifadə edilmədikdə geri qaytarılan maliyyə vəsaitidir.

Subsidiya dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə və hüquqi şəxslərə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaitidir. "Büdcə sistemi haqqında" Qanunun 32.2.2-ci maddəsində göstərilir ki, yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya ayrılır.

Aşağıdakı cədvəldə 2008-2013-cü illərdə ildə dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan transferlərin həcmi, yerli büdcələrə transferlərin cəmi büdcə xərclərində payı və yerli büdcələrə transferlərin ÜDM-də payı əks olunmuşdur:

Cədvəl 15

Dövlət Büdcəsində Yerli Büdcələrə Transfertlər (2008-2013)

| İllər | Yerli büdcələrə transferlər | Dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə yardımlarının yerli büdcələrdə payı, %-lə |
|-------|-----------------------------|--|
| 2008 | 3.4 | 7.9 |
| 2009 | 3.4 | 12.7 |
| 2010 | 3.8 | 13.3 |
| 2011 | 3.4 | 10.0 |
| 2012 | 4.7 | 13.1 |
| 2013 | 5.2 | 14.3 |

Mənbə: Azərbaycan Respublikasının Statistika Komitəsinin materialları əsasında müəlliflər tərəfindən hazırlanmışdır.

2. Yerli büdcələrin xərcləri

Yerli özünüidarə prinsiplərini həyata keçirmək və müəyyən edilmiş tələbatları ödəmək üçün yerli büdcədən edilən maliyyələşdirilmələrdir. Belə xərclərin həcmi və istiqamətləri büdcə təsnifatına uyğun olaraq bələdiyyələr tərəfindən müəyyənləşdirilir. Yerli büdcə bələdiyyənin idarəetmə xərcləri, sosial-məişət, yaşayış, mədəniyyət və idman obyektlərinin, habelə əhalinin ümumi istifadəsində olan küçə, həyət və bağların saxlanması xərcləri nəzərə alınmaqla bələdiyyələrin müəyyən etdiyi xərc normativləri əsasında formalaşdırılır. Yerli büdcənin xərclər hissəsi aşağıdakı maddələrdən ibarət ola bilər:

- yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə əlaqədar xərclər, o cümlədən yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf, iqtisadi, ekoloji və s. proqramlarının maliyyələşdirilməsi üzrə xərclər;

- bələdiyyənin idarəetmə xərcləri, sosial-məişət, yaşayış, mədəniyyət və idman obyektlərinin, habelə əhalinin ümumi istifadəsində olan küçə, həyət və bağların saxlanması xərcləri;

- dövlət orqanları tərəfindən bələdiyyələrə verilmiş əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar xərclər; bələdiyyə qiymətli kağızları (istiqrazlar, lotereyalar və s.) üzrə borclara xidmət və onların ödənilməsi ilə əlaqədar xərclər;

- ssudalar üzrə bələdiyyə borclarına xidmət və onların ödənilməsi ilə əlaqədar xərclər;

• bələdiyyə orqanlarının və təşkilatlarının saxlanması xərcləri, o cümlədən bələdiyyə qulluqçularının, bələdiyyə mülkiyyətinin obyektlərinin sığortalanmasına xərclər və s.

Yerli büdcənin icrasına nəzarət - yerli büdcənin icrası vəziyyətinin, o cümlədən sərf edilən vəsaitin təsdiq edilmiş büdcə göstəricilərinə uyğunluğunun yoxlanılması üzrə tədbirlər - bələdiyyə tərəfindən həyata keçirilir. Bələdiyyələr bu məqsədlə müstəqil auditorları cəlb etmək hüququna malikdir. Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrə verdikləri səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün ayırdıqları maliyyə vəsaitinin istifadəsinə nəzarəti həmin orqanlar həyata keçirirlər. Yerli büdcənin öz mədaxil mənbələrinin və bələdiyyənin yerli büdcə vəsaiti barədə sərəncam vermək barəsində müstəsna hüququ var. Aşağıdakı cədvəldə 2008-2013 cü illərdə yerli büdcələrin gəlir və xərclərinin dinamikası göstərilmişdir.

Cədvəl 16

Yerli büdcələrin gəlir və xərclərinin dinamikası (2008-2013 cü illər)

| İllər | Yerli (bələdiyyə) büdcələrin məcmu gəlirləri (mln. AZN) | Yerli (bələdiyyə) büdcə xərclərinin məbləği, (mln. AZN) |
|-------|---|---|
| 2008 | 43.1 | 43.5 |
| 2009 | 26.7 | 27.1 |
| 2010 | 28.9 | 29.3 |
| 2011 | 34.1 | 34.5 |
| 2012 | 35.8 | 35.9 |
| 2013 | 47.2 | 47.2 |

Mənbə: Azərbaycan Respublikasının Statistika Komitəsinin materialları əsasında müəlliflər tərəfindən hazırlanmışdır.

3. Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə problemləri və həlli yolları

Yerli özünüidarə sahəsində zəngin tarixi təcrübəyə malik ölkələrdən fərqli olaraq Azərbaycanda bu qurumlar yeni hesab olunur. Bu baxımdan bələdiyyələrin müəyyən institusional və

İqtisadi problemlərinin olması normal hesab olunmalıdır. Lakin bununla yanaşı ölkədə bələdiyyələri real institutlara çevirmək üçün və qəbul edilmiş Yerli Özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması üçün islahatların aparılması zəruridir.

Azərbaycanda bələdiyyələrin başlıca problemlərindən biri onların əksəriyyətinin kiçikölçülü olmasıdır. Ölkədə fəaliyyət göstərən 1718 bələdiyyədən 1327-si kənd bələdiyyəsidir. Bələdiyyələrin 46 faizinin əhalisi 1000 nəfərdən azdır. Əhalinin hər 100 min nəfərinə düşən bələdiyyələrin sayı 34-dür. Bu göstərici dünya ölkələri ilə müqayisədə kifayət qədər yüksəkdir. Məsələn, Litvada bu göstərici 1,6, İsveçdə 3,2, Hollandiyada 4,0, Danimarka 5,0, Belçikada 5,6, Polşada 6,5, Fillandiyada 8,7, İtaliyada 13,9, Estoniyada isə 17,5 dir. Bələdiyyələrin kiçikölçülü olması onların institusional inkişafına mane olur, inzibati xərcləri artırır, maliyyə resurslarını parçalayır, kadr potensialını inkişafdan saxlayır. Kiçikölçülü bələdiyyələrin sayca çoxluğu qanunvericilikdə bələdiyyələrin yaradılması ilə əlaqədar əhalinin sayı meyarının olmamasıdır. Əksər ölkələrdə əhalinin sayı 2000 nəfərdən az olan yaşayış məskənlərində bələdiyyələrin qurulmasına icazə verilmir. Məsələn, Türkiyə Cümhuriyyətində bu məhdudiyyət 5000 nəfər müəyyənləşdirilib. Nəticə etibarlı ilə, Azərbaycanda da kiçikölçülü bələdiyyələrin sayının azaldılması və geniş hüddüdlü bələdiyyələrin qurulması və bunun üçün bələdiyyələrin təşkilində əhali sayı baxımından minimal həddin müəyyənləşdirilməsinə ehtiyac var.

Ölkə bələdiyyələrinin digər bir problemi onların səlahiyyətlərinin konkret və müstəsna xarakter daşımamasıdır. Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasına uyğun olaraq onlara tam və müstəsna səlahiyyətlər verilməlidir. Bu, yerli icra hakimiyyəti orqanları ilə münasibətlərdə yaranan qeyri-müəyyənliklərə son qoyar və səmərəli qarşılıqlı əməkdaşlıq mühitinin formalaşmasına münbit zəmin yaradar.

Yerli özünüidarə orqanlarına tam və müstəsna səlahiyyət-

lər verilməklə yanaşı onlara həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsini təmin edəcək maliyyə mənbələri də verilməlidir. Bunu Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyası da tələb edir. Əks halda səlahiyyətlərin verilməsinin əhmiyyəti azalır. Hazırda ölkə bələdiyyələri üçün bir sıra vergi və qeyri-vergi mənbələri təxsis olunub. Əslində bu vergi və ödənişlər geniş bazaya malikdir və yerli büdcələr üçün geniş maliyyə mənbəyi təşkil edə bilər. Lakin bələdiyyələr üçün müəyyənləşdirilmiş bu maliyyə mənbələri üzrə daxilolmaların həcmi artırmaq üçün vergi və ödənişlərin hesablanması və yerli büdcələrə cəlb edilməsi sahəsində təkmil mexanizmlərin işlənməsinə ehtiyac var.

Məlumdur ki, bələdiyyə büdcəsinə cəlb edilən fiziki şəxslərin əmlak vergisi əmlakın inventar dəyəri əsasında hesablanır. Halbuki, dünya ölkələrinin əksəriyyətində əmlak vergiyə onun bazar qiyməti və ya spesifik qiymətləndirmə meyarları əsasında cəlb olunur. Məsələn, Gürcüstanda vergi əmlakın bazar dəyəri, Moldovada qiymətləndirmə dəyəri, Ukraynada isə əmlakın sahəsi əsasında verginin hesablanması metodu tətbiq edilir. Azərbaycan da bənzər üsulların tətbiqi vergi yığımına və bu verginin yerli büdcədə çəkisinin artmasına gətirib çıxarır.

Hazırda fiziki şəxslərin torpaq vergisi yerli büdcələrə ən asan cəlb edilən vergi növüdür. Bunun əsas səbəbi isə verginin hesablanması və tətbiqi mexanizminin bilavasitə bələdiyyələrin özü tərəfindən heç bir əlavə qurumun iştirakı olmadan həyata keçirilməsidir. Lakin verginin yerli büdcələrə töhfəsini artırmaq üçün nəzərdə tutulan vergi hədləri torpaqların bazar qiymətləri əsasında yenidən gözdən keçirilməlidir.

Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi üçün dövlət və yerli büdcələr arasında münasibətləri tənzimləyən təkmil mexanizmlərin işlənilməsinə də ehtiyac var. Daha əvvəl də qeyd olunduğu kimi, yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya ayrılmalıdır. Bu, “Büdcə sistemi haqqında” qanun-

da öz əksini tapıb. Dünya təcrübəsi də göstərir ki, əksər ölkələrdə yerli büdcələrin mühüm hissəsi məhz büdcə transferlərinin hesabına formalaşır. Bu transferlər daha çox məqsədli xarakter daşıyır. Azərbaycan bələdiyyələri üçün indiyə qədər məqsədli transfer ayırmaları təcrübəsinə rast gəlinməyib. Regionların sosial-iqtisadi inkişafı proqramları çərçivəsində yerli əhəmiyyətli infrastruktur layihələrinin icrası üçün bələdiyyələrə məqsədli transferlərin ayrılması onların ictimai məsulyyətini artırmaqla yanaşı idarəçilik qabiliyyətinin inkişafına da təkan verərdi. Digər tərəfdən məqsədsiz transferlərin (dotasiyaların) bölüşdürülməsi mexanizminin də təkmilləşdirilməsinə ehtiyac var. Belə ki, qanunvericilik bu dotasiyaların paylanmasında bələdiyyənin əhalisi və iqtisadiyyatda xüsusi çəkisini əsas götürür. Lakin əhalinin sayı ilə bələdiyyələrin xərc tələbatı və gəlir potensialı heç də hər zaman düz mütənasib deyil. Bir sıra bələdiyyələrin əraziləri coğrafi (ərazinin ölçüsü, dağlıq və ya düzənlik ərazidə yerləşmə, sərhəd bölgəsində yerləşmə və s.), iqlim (sərt qış, tez-tez baş verən su basqınları və s.), şəraiti, maddi infrastrukturun (yolların uzunluğu, vəziyyəti, körpü, keçid, su, işıq, qaz təchizatı və s.) səviyyəsi, sosial infrastrukturun (məktəb, baxça, poliklinika, xəstəxana və s.) səviyyəsi və iqtisadiyyatın müəyyən ərazidə cəmləşməsi (zavod, fabrik, istehsal və emal müəssisələri və s. mövcudluğu) baxımından bir-birindən əsaslı şəkildə fərqlənirlər. Bütün bu sadalananlar şübhəsiz bələdiyyənin gəlir potensialı və xərc tələbatına təsir edir. Bu baxımdan dotasiyaların bölüşdürülməsi meyarlarına yalnız əhalinin sayı yox, yuxarıda sadalanan göstəricilər də daxil edilməli və bələdiyyələrin gəlir potensialı ilə xərc tələbatı da nəzərə alınmalıdır.

Paylı vergi sisteminin tətbiqi bələdiyyələrin maliyyə vəziyyətini əsaslı surətdə dəyişə bilər. Ölkə üzrə ümumi vergi gəlirlərindən 2-3% həcmində yerli büdcələrə ayrıla bilər. Ölkə üzrə fiziki şəxslərin gəlir vergisi də paylı vergi sisteminin elementi kimi götürülə bilər. Yəni ölkə üzrə fiziki şəxslərin gəlir vergisi hasilatının bir hissəsi bələdiyyə büdcələrinə köçürülə

bilər. Bu bölgü iki üsulla aparıla bilər. Birinci üsul bölgünün bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin ödədiyi gəlir vergisinin ümumi gəlir vergisindəki çəkisinə əsasən aparılmasıdır. İkinci üsul isə bölgünün dövlətin ümumi sosial – iqtisadi siyasəti çərçivəsində regionlar üçün nəzərdə tutulan inkişaf strategiyalarına əsasən aparılmasıdır.

Bələdiyyələrin kredit əldə etmə mexanizmi yaxşılaşdırılmalıdır. Bu məqsədlə bələdiyyələrə müxtəlif infrastruktur layihələri həyata keçirmək üçün aşağı faizlə kredit verən Bələdiyyə Banklarının, eləcə də Bələdiyyə İnkişaf Fondunun qurulması məqsədə uyğundur. Fond eyni zamanda bələdiyyələrə layihələrin icrası üçün zəruri olan sənədləşmə işlərində və layihələrin ekspertizasında konsultasiya xidmətləri göstərə bilər. Bələdiyyə Bankı isə bələdiyyələrin bank hesablarının cəmləşdiyi, dövlət və yerli büdcələr arasında maliyyə münasibətlərinin icra olunduğu maliyyə qurumu kimi çıxış edir. Bank da öz növbəsində bələdiyyələr üçün münasib şərtlərlə kredit imkanları təklif edə bilər.

Yerli özünüidarə orqanlarının kadr potensialının gücləndirilməsinə də ehtiyac var. Yerli özünüidarə orqanları üçün kadr hazırlığı akademik səviyyədə inkişaf etdirilməli, ali təhsil müəssisələrində yerli özünüidarəetmə istiaqamətində yeni ixtisasların açılması, eləcə də bələdiyyənin mövcud kadrlarının peşə hazırlıqlarının artırılması məqsədlə müntəzəm fəaliyyət göstərən kurslar təşkil edilməlidir. Bu sahədə bələdiyyə birliklərinə mühüm iş düşür.

2006-cı ilin payızında Azərbaycanda kənd, qəsəbə və şəhər bələdiyyələrinin təmsil olunduğu 3 müxtəlif Assosiasiya yaradılıb. Bu Assosiasiyaların məqsədi ölkədə yerli özünüidarənin möhkəmlənməsinə və inkişafına nail olmaqdır. Assosiasiyalar üzv bələdiyyələri zəruri məlumatlarla təmin edər, beynəlxalq təşkilatlarda bələdiyyələrin təmsilçiliyini təşkil edər, üzvlər üçün maarifçilik fəaliyyətini həyata keçirər, ixtisasartırma kursları təşkil edər, qabaqcıl təcrübəni yaya, xarici ölkələrdə fəaliyyət göstərilən bələdiyyələrlə əlaqələr qura bilərlər. Azərbay-

canda yerli özünüidarənin inkişafı və səmərəli fəaliyyəti üçün bələdiyyə qurumlarının üzv olduqları Milli Assosiasiyalar fəaliyyət sferalarını genişləndirməli, Nizamnamədə üzərlərinə düşən vəzifə və öhdəlikləri yerinə yetirməlidirlər.

Bələdiyyələr vətəndaşların idarəetmədə iştirakçılığını təmin edən müstəsna qurumlardır. Bu iştirakçılıq özünü yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli yollarının müəyyənləşdirilməsi, yerli büdcənin, illik xərc prioritetlərinin müəyyənləşdirilməsi zamanı bələdiyyələrin vətəndaşlarla sıx əlaqəsində göstərir. Bu baxımdan bələdiyyələrin vətəndaşlarla sıx münasibətdə olması və müxtəlif əhali qrupları ilə daimi görüşlər keçirməsi, açıq iclaslar təşkil etməsi zəruridir. Bunun üçün vətəndaşların maarifləndirilməsi istiqamətində sistemli iş aparılmalıdır. Məlumatlı vətəndaş yerli özünüidarənin inkişafının əsas şərtlərindən biridir. Ona görə də ən müxtəlif məlumatlandırma formalarından və maarifləndirici vəsaitlərdən istifadə olunmalıdır. Bu məsələdə bələdiyyələrin milli assosiasiyaları, dövlət və vətəndaş cəmiyyəti institutlarının əməkdaşlığına daha böyük ehtiyac var.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin tarixi yaxın keçmişə əsaslanır. Buna baxmayaraq yerli özünüidarəetmə orqanları olan bələdiyyələrin fəaliyyətini, iqtisadi və maliyyə əsaslarını, dövlət orqanları ilə münasibətini, dövlət və yerli büdcələr arasında münasibətləri tənzimləyən bir çox normativ hüquqi akt qəbul edilmişdir. Hazırda bələdiyyələrin Azərbaycanda bu və ya digər şəkildə öz ərazisində yaşayan sakinlərin sosial, iqtisadi, ekoloji, hüquqi problemlərinin həllində yaxından iştirak edirlər. Lakin hər bir sahədə olduğu kimi yerli özünüidarə sisteminin inkişafı da dinamik xarakter daşıyır və bu sahədə mütəmadi islahatlara tələbat yaranır. Yuxarıda sadalanan problemlərin həllini sürətləndirən islahatlar aparılacağı təqdirdə ölkədə dünya standartlarına cavab verən yerli özünüidarəetmə sisteminin də formalaşacağı şübhə doğurmur. Çünki ölkədə yaxşı inkişaf etmiş yerli özünüidarə sistemi demokratiyanın ən gözəl təzahürüdür.

İSTİFADƏ EDİLMİŞ ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası
2. Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi
3. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi
4. **Abdullayev E., Həsənova S., Qaralov Z.**, (2002), “Bələdiyyə hüququ”, ABU, Bakı.
5. **Agayev R., Əliyev S.** Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə QHT Alyansı, (2010), Azərbaycanda Bələdiyyələrin birləşmədən sonrakı vəziyyətinin Tədqiqi, Bakı.
6. **Anwar S, Boadway, R.** (2009), “Fiscal Federalism, Principles and Practices of Multiorder Governance”, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge.
7. **Aktel, M., Gül, H.** (2004). Tarixsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu, Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.
8. **Aktel, M., Memişoğlu, D.** (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. İçinde H. ÖZGÜR & M. KÖSECİK (Ed.),Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
9. **Aristovnik A.** (2012) Fiscal decentralization in Eastern Europe: trends and selected issues”. Transylvanian Review of Administrative Sciences No. 37 E.
10. **Aytaç, F.** (1995). İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler. Yeni Türkiye, 1(4).
11. Bələdiyyələrin inkişafı naminə QHT alyansı, (2010) Azərbaycanda bələdiyyələrin birləşmədən sonrakı vəziyyətinin tədqiqi, Bakı.
12. Bələdiyyələrin inkişafı naminə QHT alyansı, (2013), “2012-ci ildə Azərbaycanda yerli idarəetmə ilə bağlı baş verən dəyişikliklərin bələdiyyələrin institusional inkişafı

- fına təsirinin qiymətləndirilməsi üzrə rəy”, Bakı.
13. Bələdiyyələrin statusu haqqında. Azərbaycan Respublikasının Qanunu.
 14. Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
 15. **Bozlağan, R.** (2012), Anayasalarda Mahalli İdareler Ve Yeni Anayasa Yapım Sürecinde Mahalli İdarelere Dair Düzenlemeler, Lider Ülke Türkiye, İstanbul.
 16. **Buchanan J., Musgrave R.** Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1999.
 17. **CDLR** (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi), (1995), Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim –Fransa ve İngiltere Örneği-, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Çeviri; Konrad Adenaur Vakfı, No:2, Ankara
 18. **Cerasi, Maurice M.** (1999) Osmanlı Kenti (Çev.Aslı Ataöv), Yapı Kredi Yayını, İstanbul.
 19. **Çetik, S.** (1993), Belediye Hizmetlerinin Karşılanması ve Finansmanında İller Bankasının rolü, Uzmanlık Tezi, Sosyal Planlama Müdürlüğü, Ankara, Mayıs.
 20. **Dafflon, B.** (2002), “Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt”, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, Cheltenham Northampton.
 21. **Dedeoğlu, E.** (1997). İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 2, Sy. 1.
 22. **Dursun, D., Al, H.** (1998). Türkiye’de Yönetim Geleneği. İçinde D. DURSUN (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişmesi İstanbul: İlke Yayınları.
 23. **Dursun, D., Al, H.** (1998). Türkiye’de Yönetim Geleneği. İçinde H. AL (Ed.), Kadı’dan Şehremini’ne Belediye-

lerin Kuruluşu: Altıncı Daire-i Belediye. İstanbul: İlke Yayınları.

24. **Emil, Ferhat, Yılmaz, H. Hakan** (2005), Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, 1.Baskı, TESEV, İstanbul, Ağustos
25. **Emre, C.** (1997), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Birleşik Krallık, ABD, Fransa ve Japonya'da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi, Siyasal Kitabevi, 1.Baskı, Ankara
26. **Eryılmaz, B.** (1997). Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
27. **Eryılmaz, B.,** (1992). Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme. İstanbul: İşaret Yayınları.
28. **Əlibəyli T.** (2003), Bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyəti, Bakı.
29. **Əliyev A., Qasimov Ə., Zeynalov V., Cəfərov Z.** (2003), Bələdiyyələrə elmi metodiki kömək. Bakı: BDU Nəşriyyatı.
30. **Əliyev N.H.** (2003), Bələdiyyələr və yerli büdcə. Bakı: Azər nəşr.
31. **Fraschini, A.** 2002. Local Borrowing: the Italian Case. In Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt. Edited by B. Dafflon. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
32. **Goldsmith, Michael J., Page, Edward C.** (2010) Changing Government Relations in Europe: From localism to intergovernmentalism, Publisher: Routledge
33. **Gökacı, M. Ali** (1996), Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik, Ozon Yayıncılık, İstanbul.
34. **Görmez, K.** (1993). Türkiye'de Anakent Yönetimi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, Ankara.
35. **Güler, Birgül Ayman** (2009), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. İmge Kitabevi: İstanbul.
36. **Hogye, M.,** ed. 2000. Local and Regional Tax Adminis-

- tration in Transition Countries, Budapest: LGI-OSI.
37. **İbadođlu Q., Mehtiyev A., Əliyev S.** (2003) “Büdcə bələdçisi”. Bakı.
 38. **İsmayılova A.A.** (2008) Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin formalaşmasının sosial-iqtisadi problemləri. Bakı, 2008.
 39. **IULA-EMME**, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, (1994), Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, 2. Baskı, İstanbul.
 40. **Kalabalık, H.** (2005). AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori ve Uygulama. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
 41. **Karaer, T.** (1990), Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine, AİD, Cilt 23, sayı 3, TODAİE, Ankara.
 42. **Kavruk, H.**(2004). Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi. Ankara: Odak Yayınevi.
 43. **Keleş, R.** (1994), Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara
 44. **Keleş, R.** (2009). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.
 45. **Koçak, S. Y., Kavsara, V.** (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Yönetim Bilimleri Dergisi, 10(20).
 46. **Mamedova M., Hasanov H., Bairamov A., Huseinov M.** (2002), Local Government in Azerbaijan, "Developing New Rules in the Old Environment", Budapest, Hungary.
 47. **Mehtiyev A., Ağayev R.** (2008), “Maliyyə əksmərkəzləşməsi”.
 48. **Metin, H, Altunok, M.** (2002) Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım ile Kamu Yönetimi ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı (3) 2002/1, Kocaeli.

49. **Mikayilov E.** (2007), Intergovernmental Fiscal Transfers In Azerbaijan: Role Of Tax - Sharing In Local Government Financing, Economic Research Center, Baku, Azerbaijan.
50. **Musgrave, R.** (1959) "The Theory of Public Finance", New York: McGraw-Hill.
51. **Nadarođlu, H.** (1994), "Mahalli İdareler", İstanbul, Beta basım yayım.
52. **Nadarođlu, H.** (1998), "Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması", Beta Yayınları, İstanbul.
53. **Nadarođlu, H.** (2001), Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi; Uygulaması, Beta Basım, 7.Baskı, İstanbul.
54. Network of Associations of Local Authorities in South East Europe, (2011), Guidelines on Local Government Borrowing and Recent Developments in Nalas Countries, Skopje, Makedonia
55. **Oates, W.** 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace and Jovanovic.
56. **Odabaş, H.** (1997). Amerika Birleşik Devletleri Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 4, Ankara.
57. **Ortaylı, İ.** (1974). Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler. Ankara: TODAİE Yayınları,
58. **Ortaylı, İ.** (1978). İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi. İçinde E. Türkcan(ed.) Türkiye İdare Tarihi, Ankara: TODAİE Yayını.
59. **Ortaylı, İ.** (1985). Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneđi, İstanbul: Hil Yayınları.
60. **Ökmen, M, Parlak, B.** (2013). Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler, Ankara: Orion Yayını.
61. **Ökmen, M., Parlak, B.** (2009). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat. Bursa: Alfa Aktüel.

62. **Öner, Ş.** (2006). Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi. Ankara.
63. **Öztürk, A.** (1997), 21. Yüzyıl Türkiye’si İçin, Yerel Yönetim Modeli, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, No1, 1.Baskı, İstanbul, Şubat.
64. **Parlak, B.** (2005) Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İ.Ö.İ., Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform, Ankara: Nobel Yayıncılık.
65. **Page C., and M. Goldsmith** (1987), “Central–Local Government Relations. London
66. **Pedersen, J.N.M,** (2002), Local Government and Debt Financing in Denmark. In Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt. Edited by B. Dafflon, Cheltenham-Northampton
67. **Rattso, J.** (2002), Fiscal Controls in Europe. In Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt. Edited by B. Dafflon. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Cheltenham-Northampton
68. **Seyidov N.** (2003), Bələdiyyələr: Beynəlxalq təcrübə və yerli qanunvericilik, Bakı.
69. **Səlimzadə M.** (1999), Bələdiyyələr - yerli özünüidarənin əsasları, Bakı.
70. **Səlimzadə M.** (2010), Yerli özünüidarə hakimiyyətinin əsasları, Bakı, 2010.
71. **Shah A.** (1997),The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, World Bank, Policy and research series.
72. **Sharpe, L.J.** 1973. Theories and Values of Local Government. Political Studies.
73. **Sobaci, M. Z.** (2005). Yeniden Yapılanma Süreci İ.Ö.İ. Dünü, Bugünü, Geleceği Üzerine Değerlendirme.Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:14.
74. **Stewart, J., Greenwood. A.** (1995), The Purpose and

Character of Local Government. University of Birmingham: INLOGOV.

75. **Swianiewicz P.** (2003) Foundations of Fiscal Decentralization, Benchmarking Guide For Countries In Transition, Discussion Papers, No. 26, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest, Hungary.
76. **Şahin, M.** (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, Ankara.
77. **Tortop, N.** (1994), Fransa’da Komünlerin (Belediyelerin) Bütçeleri, Giderleri ve Gelirleri, Amme İdaresi Dergisi, Cilt27, Sayı 3, Eylül.
78. **Tortop, N.,** (1991), Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, 4.Baskı, No:237, Ankara
79. **Türker M.** (1999), Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.
80. **Türker, M.** (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
81. **Ulusoy, A., TEKİN, A.** (2010). Mahalli İdareler Teori, Maliye ve Uygulama Ankara: Seçkin Yayıncılık.
82. **Vəliyev D.,** (2005), Azərbaycan Bələdiyyələri: Hüquqi və İqtisadi əsasları, Bakı, 2005.
83. **Yazıcıoğlu, R.,** (1995), Bu Sistem Değişmeli, Birey Yayıncılık, 1.Baskı, İstanbul, Mart.
84. **Yıldız, M.,** (1999). Yerel Yönetimde Yeni Bir Katılım Kanalı İnternet: ABD’de ve Türkiye’de Elektronik Kamu Bilgi Ağı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 4, Ankara.
85. **Yusifov S.,** (2012) Yerli idarəetmə mühitinin yaxşılaşdırılmasının iqtisadi məsələləri; AMEA İqtisadiyyat İnstitutu, Bakı.
86. “Yerli İcra Hakimiyyətləri Haqqında” Əsasnamə

87. “Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
88. “Yeni Özüniidarəetmə Haqqında Avropa Xartiyası”, Strasburq, 15 oktyabr 1985-ci il
89. **Иванова В.Н., Патрушева В.И.** (2000) “Основы современного муниципального управления: Учебное пособие”., Москва.
90. **Рябов В.М.** (1999) “Формирование и развитие Муниципального образования”. Ростов на\Д.
91. **Ясюнас В.А.** (1998) “Основы местного самоуправления”. Москва.
92. <http://www.taxes.gov.az/modul.php?name=pages&page=147>
93. <http://www.budget.az/budget/main?content=368>
94. http://webcityhost.net/vergi_jurnali/File/art-130.pdf
95. <http://muhasib.az/Vergiler/Yerli/Yerli.php>
96. <http://www.localdemocracy.az/news-75.html>
97. <http://sei.az/upload/files/properitytax-paper2011.pdf>
98. <http://www.supremecourt.gov.az/?mod=2&cat=206&c=1&lang=az&t=t>
99. http://localdemocracy.az/upload/files/Policy_Note_-_4_SEI.doc
100. http://localdemocracy.az/upload/files/Alyansin_reyi.pdf

Nəşriyyatın direktoru: f.ü.e.d., Xanlar Həsənli

Nəşriyyatın redaktoru: Alparslan Öztürk

Kompüter dizayneri: İlqar Tamoyev

Səbuhi Yusifov, Vüqar İsmayılov,

Azər Hüseyn

YERLİ ÖZÜNÜDARƏETMƏ

HÜQUQİ VƏ MALİYYƏ ƏSASLARI

Çapa imzalanmışdır: 19.10.2016. Kağız formatı 60x84 1/16 sayı 300

“Ləman Nəşriyyat Poliqrafiya”MMC

2016

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ ETMƏ

Hüquqi və maliyyə əsasları

dərs vəsaiti

Səbuhi Yusifov, Vüqar İsmayılov, Azər Hüseyn

