

MÖVZU 5. Ərazi idarəçilik formalarının təkmilləşdirilməsi təcrübəsi. Regional idarəetmə təcrübəsi

- 5.1. İdarəetmənin qeyri mərkəzləşdirilməsi**
- 5.2. Ərazi idarəetməsinin təkmilləşdirilməsinin xarici təcrübəsi**
- 5.3. Bələdiyyələşdirmə - ərazi idarəetmə formalarının
təkmilləşdirilməsi kimi**
- 5.4. Regional idarəetmə təcrübəsi**
- 5.5. Azərbaycan Respublikasında sosial yönümlü regional siyasət**

5.1. İdarəetmənin qeyri mərkəzləşdirilməsi. Qeyri – mərkəzləşdirmənin mahiyyəti və əsas məqsədləri.

Dayanıqlı inkişafa nail olmaq məqsədilə respublikada sistemli şəkildə həyata keçirilən dəyişikliklər prosesində qarşıya çıxan mürəkkəb məsələləri yalnız hakimiyyətin bütün səviyyəsində səmərəli idarəetmə sistemi olduğu halda həll etmək mümkündür. Bunun üçün müxtəlif hakimiyyət səviyyələrinin qarşılıqlı fəaliyyəti müəyyənləşdirilmiş məqsədlərə və vəzifələrə malik ümumdövlət strategiyasına əsaslanmalıdır.

Müstəqilliyimizin ilk illərində dövlət hakimiyyətinin güclü mərkəzləşdirmə ehtiyacı var idi. Buna səbəb yenidən qurulmuş müstəqil dövlətin əsaslarının yaradılması, ərazi bütövlüyünün qorunub saxlanması və dövlət müstəqilliyinin qorunub saxlanması üçün zəruri idi. Lakin sonradan hakimiyyətin mərkəzləşdirilməsi prosesinin davam etdirilməsi strateji baxımdan dövlətin və cəmiyyətin səmərəli idarəetmə sisteminin formalaşdırılmasına, hüquqi demokratik dövlət və vətəndaş cəmiyyəti

quruculuğu prosesinə maneçilik törədə bilər, ölkənin gələcək inkişafını ləngidə bilər. Belə çətinlikləri aradan qaldırmaq üçün Azərbaycanda dövlət idarəetmə sisteminin formalaşdırılması strategiyasının əsas istiqamətlərindən biri kimi ölkədə yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılması yolu ilə dövlət funksiyalarının qeyri- mərkəzləşdirilməsi məyyənləşdirilmişdir ki, bu da öz əksini ölkə Konstitusiyasında tapmışdır. Respublikamızda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması prosesi ölkədə demokratiyanın inkişafı, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasının səmərəliliyinin artırılması istiqamətində atılan ən əhəmiyyətli addımlardan biri kimi dəyərləndirilir.

Dövlət fəaliyyətinin qeyri – mərkəzləşdirilməsi prosesi müxtəlif idarəetmə səviyyənin rolunun və məsuliyyətinin dərk olunması kimi dövlətin fəaliyyətinin səmərəsinə nail olmağın metodlardan biridir.

Qeyri-mərkəzləşdirmənin məqsədləri

Azərbaycan Respublikasında həyata keçirilən qeyri – mərkəzləşdirmə prosesinin əsas məqsədi dövlət idarəetməsinin əsaslarının demokratikləşdirilməsindən, ölkənin sosial – iqtisadi inkişafı zamanı dövlət fəaliyyətinin səmərəli şəkildə həyata keçirilməsindən, demokratik dövlətin əsası kimi yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılmasından, tətbiqindən və inkişaf etdirilməsindən ibarətdir.

Respublikada yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması qeyri – mərkəzləşdirmə prosesi kimi demokratiyanın inkişafı, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyət quruculuğu və nəticə etibarilə dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasında səmərəliliyin artırılması kimi qiymətləndirilir.

Qeyri-mərkəzləşdirmə müxtəlif idarəetmə səviyyələrinin rolunun, məsuliyyətinin, səlahiyyətlərinin dəyişilməsi və dərk olunması kimi dövlətin fəaliyyətinin səmərəliliyinə nail olmasının metodlarından biridir. Müxtəlif ölkələrin, o cümlədən Mərkəzi və Şərqi Avropa, MDB ölkələrinin təcrübəsi göstərir ki, iqtisadiyyatın və cəmiyyətin demokratikləşdirilməsi və transformasiyası prosesində qeyri-mərkəzləşdirmə mühüm rol oynayır. Bu mürəkkəb proses cəmiyyətin həyatının müxtəlif aspektlərinə (siyasi, hüquqi, sosial, inzibati, iqtisadi və mədəni) toxunduğu üçün qeyri-mərkəzləşdirmənin

mahiyyətinin düzgün başa düşülməsini, bu sahədə atılan addımların düşünülmüş olmasını tələb edir.

Dünyada baş verən qloballaşma və dövlət idarəetmə sisteminin demokratikləşmə proseslərini qeyri – mərkəzləşdirmə siyasətinin sürətlənməsini tələb edir. Müasir dövrdə qeyri – mərkəzləşdirmədə əhəmətlərin gücləndirilməsinin başlıca səbəbləri dövlət funksiyalarının genişləndirilməsi və baş verən iqtisadi texniki dəyişikliklərlə bağlıdır. Məlumdur ki, son onilliklər ərzində bütün idarəetmə səviyyələrində dövlətin funksiyaları artaraq əhəmiyyətli dərəcədə dəyişmiş və yaranmış problemlərə cavab kimi transformasiya olunmuşdur. Belə dəyişikliklər praktiki olaraq bütün sahələri, xüsusilə də iqtisadiyyat və sosial xidmət sferalarını əhatə edir. Bu sahələrdə dövlətin öz üzərinə götürdüyü çoxsaylı yeni funksiyalar yerli hakimiyyət strukturlarının bu xidmətlərin istifadəçilərinə daha yaxın olmasını tələb edir. Göstərilən ictimai xidmətlərin səmərəliliyini artırmaq və onların əhaliyə maksimum yaxşılaşdırılmasını təmin etmək məqsədilə bir çox ölkələr bəzi dövlət funksiyalarının qeyri-mərkəzləşdirilməsi yolunu seçmişlər.

Qeyri-mərkəzləşdirmənin zəruriliyi.

İqtisadi baxımdan qeyri-mərkəzləşdirmə dövlət resurslarının əvvəlkindən daha rəşional istifadə olunması zərurətindən irəli gəlir. Müasir qeyri-mərkəzləşdirmə, hər şeydən əvvəl, dövlət sektorunun yerinə yetirdiyi vəzifələrin genişlənməsi ilə əlaqədardır olaraq bəzi funksiya və səlahiyyətlərin mərkəzi idarəetmə orqanlarından regional və yerli idarəetmə orqanlarına ötürülməsini özündə ehtiva edir.

Dövlət fəaliyyətinin qeyri – mərkəzləşdirilməsi prosesi 2 ünsürdən ibarətdir:

1. Qeyri – mərkəzləşdirmə.

2. Devolyusiya.

Qeyri – mərkəzləşdirmə müəyyən funksiyaların, səlahiyyətlərin və maliyyə cavabdehliklərinin mərkəzi icra orqanından aşağı icra hakimiyyəti orqanlarına ötürülməsini nəzərdə tutur. Bu zaman mərkəzi hakimiyyət müəyyən məsələlərə görə cavabdehliyi yerlərə ötürür və ya dövlət fəaliyyətini yerinə yetirmək üçün yeni qanunlar yaradır.

Devolyusiya isə özünü idarəetmə orqanlarına (bələdiyyələrə) müstəqil qərar qəbul etmək, maliyyə və idarəetmə fəaliyyəti ilə məşğul olmaq hüququnun verilməsini nəzərdə tutur. Bu halda yerli özünüidarəetmə orqanları qanunvericilikdə müstəqil status alır. Bu orqan inzibati səviyyə kimi baxılır ki, hökumət bunların üzərində yalnız dolayısı yolla nəzarəti həyata keçirə bilər. Yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət hakimiyyət orqanları sisteminə daxil olurlar. Dövlət idarəetməsinin devolyusiyası vahid dövlət siyasətinin yeridilməsinin tələb olunmadığı sferalarda və məsələlərdə daha səmərəli ola bilər.

Qeyri-mərkəzləşdirmə dövlət funksiyalarının , mülkiyyətinin və maliyyəsinin bir qisminin müxtəlif yollarla yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilməsini nəzərdə tutur ki, bu orqanlar da qeyri-mərkəzləşdirilmiş funksiyalar çərçivəsində yuxarı hakimiyyət orqanlarına müraciət etmədən öz adından müstəqil şəkildə çıxış edə bilərlər. Bu yolla yerli muxtariyyət təmin olunur.

5.2. Ərazi idarəetməsinin təkmilləşdiriləşməsinin xarici təcrübəsi

Bir ölkə, bir qitə daxilində region müxtəlif ərazi struktur vahidlərini nəzərdə tutma bilər: Milli dövlət vahidi iqtisadi əlamətlərinə görə seçilən ərazilər – yəni, iqtisadi rayon, ərazi – istehsal kompleksi, coğrafi əlamətlərinə görə dünyanın böyük ərazi hissələrini əhatə edə bilər. Yalnız bu ərazi struktur vahidlərinin hər hansı biri haqqında söhbət getdiyi hallarda region həmin ərazi vahidinin adını ifadə etməklə konkret mənə kəsb edir.

Regional iqtisadiyyatın formalaşmasının əsasın əmək bölgüsünün inkişafı təşkil edir. Ərazi əmək bölgüsü inkişaf etdikcə yeni – təsərrüfat sahələri meydana gəlir və məhsuldar qüvvələrin inkişafı gedişində ayrıca ərazi struktur vahidləri, yəni ərazi – sosial – iqtisadi sistemlər yaranır.

Regional iqtisadiyyat ölkənin məhsuldar qüvvələrinin ərazi quruluş vahidləri üzrə planlaşdırılması və ərazi təşkilinin nəzəri problemlərini və onların həlli yollarını öyrənir.

Xalq təsərrüfatının ərazi idarə və tanzim olunması ilə regional idarə və tənzim etmə arasında ümumi cəhətlər və əsaslı fərqlər vardır.

Ərazi idarəetmə regional idarəetməyə nisbətən daha genişdir. Belə ki, ərazi idarəetmə iqtisadiyyatın bütün sahələrinin kompleks halda

həm ölkə üzrə bütövlükdə və həm də ölkənin ayrı – ayrı ərazi struktur vahidlərində iqtisadiyyatın və ümumiyyətlə, inkişaf proseslərinin kompleks halda idarə olunmasını əhatə edir.

Regional idarəetmə isə ölkənin iqtisadiyyatının müəyyən bir ərazi hissəsinin və ya ərazi hissələrinin idarə olunmasını əhatə edir

Beləliklə, regional idarəetmə ərazi idarəetmənin çox mühüm daxili tərkib hissəsi, vacib bir illəsidir. Ərazi idarəetmə sistemi necədirsə, hansı səviyyədə inkişaf etmişdirsə regional idarəetmə də həmin səviyyədə inkişaf etmiş olur. Yaxud da regional idarəetmənin inkişaf səviyyəsi bütövlükdə ərazi idarəetmə sisteminin inkişafı səviyyəsinin əks etdirən mühüm istiqamətdir. Bunarı bir – birindən nə ayırmaq , bir-birinə qarşı qoymaq, nə də eyniləşdirmək olmaz. Regional idarəetmə bütövlükdə ölkə iqtisadiyyatının ərazi idarəolunması ilə sıx əlaqədə götürməli, onun təkmilləşməsi və inkişafının mühüm istiqamətini təşkil etməlidir.

Sosial –iqtisadi inkişafın ərazi tənzim və idarə olunması baxımından, müxtəlif ölkələrin yerli şəraitinin və toplanmış beynəlxalq təcrübəni nəzərə almaqla regionar olduqca müxtəlifdir. Regionlaşmaya dünya miqyaslı bir proses kimi yanaşaraq bu sahədə yanaşaraq demək olar ki, bu sahədə özünəməxsus mürəkkəbliklər vardır. Eyni zamanda hər bir ölkənin özünəməxsus regionlara bölgü sistemi mövcuddur. Ona görə də

Regionları təsnifləşdirmək çox mürəkkəb bir proses olaraq çətinidir. Bununla belə beynəlxalq təcrübəni və uzun illərin təhlillərini nəzərə alaraq respublika regionlarını aşağıdakı qruplara bölmək olar:

- 1. Dövlət idarəetməsi və özünüidarəetmə regionları;**
- 2. Coğrafi-iqtisadi regionlar;**
- 3. Problem regionlar;**
- 4. Güzəŷtli təsərrüfat fəaliyyətli regionlar.**

1. Dövlət idarəetməsi və özünüidarəetmə regionları sərhədləri dövlət tərəfindən müəyyənləşdirilmiş, lakin müvafiq idarəetmə aparatı ilə rəsmiləşdirilmiş, coğrafi ərazi hissələridir.

Müəyyən edilmə prinsiplərinə görə dövlət idarəetmə və özünüidarəetmə regionlarını 2 qrupa bölmək olar:

1. Milli –dövlət regionları:

- Müstəqil dövlətlər (Federativ və unitardövlətlər),
- Müstəqil dövlət tarixli mülki regionlar (Muxtar Respublika, muxtar vilayət)

2. İnzibati - ərazi regionları:

- İnzibati vilayətlər
- İnzibati ərazi vahidləri (rayon, şəhər, qəsəbə. kənd)

2. Coğrafi – iqtisadi regionlar – bu və ya digər əlamətləri nəzərə almaqla sərhədləri şərti olaraq müəyyənləşdirilmiş,

lakin müvafiq idarəetmə aparatı ilə rəsmiləşdirilmiş, coğrafi ərazi hissələridir.

3. Planlaşdırma və proqram məqsədi istifadə üçün müvəqqəti müəyyənləşdirilmiş regionları **problemli regionlara** aid etmək olar.

Problemli regionlara aşağıdakıları aid etmək olar:

- İri şəhərlər və onların mədəni-iqtisadi təsir dairəsində olan ərazilər,
- inkişafına xüsusi diqqət yetirmək üçün seçilmiş sahibkarlıq zonaları,
- azad iqtisadi zonalar,
- müxtəlif formalı ərazilər

4. Bunlarla bərabər demokratik dövlətlərin regional inkişafı tənzimləmə praktikasında ərazisi müəyyən məqsəd üçün müvəqqəti olaraq müəyyənləşdirilmiş **güzəştli təsərrüfat fəaliyyətli regionları** da istifadə olunur. Dünyanın inkişaf etmiş və inkişaf etməkdə olan coxsaylı ölkələrində sosial-iqtisadi inkişafa stimül yaratmaq, böhran şəraitini aradan qaldırmaq, müxtəlif ərazilərin imkanlarından səmərəli istifadə etmək üçün xüsusi regionlar (zonalar) təşkil edilir və orada iqtisadi fəaliyyəti tənzimlənmənin xüsusi forma və mexanizmləri tətbiq olunur.

5.3. Bələdiyyələşdirmə - ərazi idarəetmə formalarının

təkmilləşdirilməsi kimi

Yerli özünüidarəetmənin təcrübəsi göstərir ki, hər bir dövlətin iqtisadi yüksəlişə nail olunmasının əsas yolu qanunvericilik əsasında onlara özünü idarəetmə imkanlarının verilməsi və demokratik prinsiplər əsasında yerli özünüidarəetmənin inkişaf etdirilməsindən ibarətdir. Yerli özünüidarəetmə xalqın özü özünü idarəetməsi olduğundan bu idarəetmə formasında demokratiyanın bütün prinsipləri öz əksini tapır. Yerli özünüidarəetmənin əsas mahiyyəti yerli əhəmiyyət daşıyan bütün məsələlərin həllini və məsuliyyətini əhalinin öz üzərinə götürən konkret inzibati ərazidə yaşayan vətəndaşların iqtisadi – sosial və mədəni inkişafına təminat verilməsidir. Bu işi ölkə konstitusiyasına görə Azərbaycanda inzibati ərazi vahidləri üzrə təşkil olunmuş bələdiyyələr keçirməlidirlər.

Özünü idarəetmə məhdud ərazidə məskunlaşmış əhalinin hüquqlarının və azadlıqlarının qorunmasına yerli problemlərinin həllinə həmin ərazidə məskunlaşmış əhalinin fəal və mütəşəkkil qaydada qoşulmasını təmin edən demokratik prinsipidir. Yerli özünüidarəetmə dedikdə yerli əhalinin rifahının təmin edilməsi naminə yaradılmış yerli əhalinin fəaliyyətinin təşkili sistemi nəzərdə tutulur. Bu sistemi özünün məsuliyyəti altında dövlətin qüvvədə olan qanunverici aktlarına müvafiq olaraq yerli əhəmiyyət kəsb edən məsələləri bilavasitə həll edir.

Yerli özünüidarəetmə konstitusiyalı qrupun əsaslarından biri bə eyni zamanda hakimiyyətin təşkilinin əsas prinsiplərdən biri olub hakimiyyətin bölüşdürülməsi prinsipi ilə yanaşı idarəetmə sistemini müəyyən edir. Yerli özünüidarəetmənin əsas məqsədlərindən biri insanları birləşdirmək, onların hər birinə yaxın olan məqsədlər əsasında bu birlikləri müəyyən bir sosial toplama çevirməkdir.

Yerli özünüidarəetmənin aşağı pilləsi olub, demokratik dövlətin ayrılmaz bir əlaməti hesab olunur. Real hakimiyyətə malik olan yerli özünüidarəetmə orqanlarının mövcudluğu səmərəli və eyni zamanda vətəndaşa daha yaxın olan idarəetmə sistemini təmin edir. Beləliklə, yerli özünüidarəetmə demokratiyanın təzahür forması kimi özünü biruzə verir və vətəndaş cəmiyyətinin yaradılmasında əsas rol oynayır.

Azərbaycan Respublikası konstitusiyasının 142-ci maddəsinə əsasən Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetməni bələdiyyələr həyata

keçirir. Bələdiyyələr öz fəaliyyətini iclaslar və daimi konstitusiyalar vasitəsilə həyata keçirirlər.

Bu gün bələdiyyə dedikdə daha çox yerli əhaliyə xidmət göstərən və yerli əhəmiyyətli məsələləri həll edən idarəetmə strukturu baa düşülür. Bələdiyyə hakimiyyətinin mahiyyəti eyni olsada, müxtəlif ölkələrdə müxtəlif cür adlandırılır. Məsələn, Avropa dövlətlərində –munisipalitet, Pribaltika dövlətlərində –Ratuşa– , Ukrayınada – xalq deputatları soveti – və s. adlandırılır.

Bələdiyyələrin fəaliyyətində yerli hakimiyyət statusu və yerli problemlərin həllində təsərrüfat müstəqilliyinin olması nəzərdə tutulur. əsas məsələ bələdiyyə hakimiyyəti orqanlarının necə seçilməsində deyil, əhəmiyyətli odur ki, bələdiyyənin qəbul etdiyi qərarlar mövcud qanunvericiliyə uyğun olsun, yerli əhalinin mənafeyinə xidmət etsin, qərarlar düzgün qəbul edilsin və vaxtında yerinə yetirilsin.

Bələdiyyələrin yaradılmasının obyektiv zəruriliyi və qanunauyğunluqları

Azərbaycan Respublikası dövlət müstəqilliyini elan etdikdən sonra strateji məqsədi hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti qurmaq idi. Bu prinsip ən əsas qanunvericilik aktlarında , o cümlədən 1991-ci il oktyabrın 18- də qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikasının Dövlət müstəqilliyi haqqında || Konstitusiya Aktında|| öz əksini tapmışdır.

Demokratikləşmə istiqamətində ölkədə həyata keçirilən ardıcıl islahatlar vətəndaş cəmiyyəti quruculuğunun mühüm elementlərindən olan yerli özünüidarəetmənin yaradılmasını və inkişaf etdirilməsini zəruri etdi.

Demokratik, müstəqil, hüquqi, dünyəvi və unitar dövlət çərçivəsində inkişafetmək niyyətində olan Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə orqanları

olan Bələdiyyələrin yaradılması, onların səmərəli fəaliyyətinin təşkili və təşəkkül tapması obyektiv tarixi zərurətdən irəli gələn qanunauyğunluqdur.

Cəmiyyətin inkişafı və demokratikləşməsi prosesi dərinləşdikcə sosial-iqtisadi həyatının bütün sahələrində olduğu kimi idarəçilik sahəsində də ciddi keyfiyyət dəyişikliklərinin baş verməsi labüddür idi. Dövlət idarəçiliyi ilə yanaşı, yerli özünüidarəetmə orqanları da fəaliyyət göstərməlidir. Bu prosesin özü də demokratikləşmənin dəyərli bəhrəsi və ən bariz nümunəsidir.

Demokratikləşmə və vətəndaşcəmiyyəti quruculuğu şəraitində insan amili ön plana çəkilir. İnsanın insana münasibəti, insanın dövlətə münasibəti keyfiyyətcə dəyişir, yeniləşir. Müstəqil insan öz dövlətilə daha sıx əlaqəyə girir, idarəcilikdə daha fəal iştirak etmək istəyir. İdarəçiliyi səmərələşdirmək, operativləşdirmək, xalqa daha çox yaxınlaşdırmaq barədə hər bir şəxs təkliflər verməyə və birbaşa idarəetmədə iştirak etməyə hüquq qazanır.

Demokratik cəhətdən inkişaf etmiş ölkələrin çoxillik təcrübəsi göstərir ki, hər bir regionun, ərazinin təbii və sosial-iqtisadi potensialından tam və səmərəli istifadə etmək və bu əsasda əhəlinin maddi rifahını yaxşılaşdırmaq üçün tək cəmiyyət dövlət idarəçilik orqanlarının mövcud olması kifayət etmir. Bunun üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaradılması və fəaliyyət göstərilməsi də çox zəruri və faydalıdır. Çünki yalnız özünüidarəetmə orqanlarının səmərəli fəaliyyət göstərdikləri şəraitdə hər bir ərazinin sosial-iqtisadi imkanları tam araşdırıla və onlardan istifadə edilməsi yolları konkret olaraq işlənib hazırlana bilər. Məhz belə bir şəraitdə yerlərdə ümumxalq əhəmiyyətli problemlərin həllində hər bir sakin fəal iştirak edib, özünün təcrübəsini, bilik və bacarığını reallaşdırma bilər.

Xalq o zaman firavan yaşaya bilər ki, hər bir sakin öz potensialından maksimum bəhrələnmə bilsin. Bu isə yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyət göstəriciləri şəraitində tam mümkün olur. Beləliklə də, yerli özünüidarəetmə orqanları olan bələdiyyələr vasitəsi ilə geniş xalq kütlələri idarəetməyə cəlb

edir. Inzibati ərazidə yaşayan hər bir sakin özünün yaratdığı (səsvermə yolu ilə) yerli hakimiyyət vasitəsi ilə özünün yerli problemlərini sərbəst və müstəqil şəkildə həll edə bilir.

Müasir qloballaşma dövründə hər bir dövlətin və cəmiyyətin dünyada qəbul edilmiş demokratik idarəetməyə ehtiyacı vardır. Ümumilikdə idarəetmə özündə iki sistemi birləşdirir:

- Dövlət idarəetmə sistemi
- Bələdiyyə idarəetmə sistemi

Dövlət idarəetməsində dövlət yuxarıdan aşağıya, yəni vertikal prinsip əsasında vətəndaşların ehtiyaclarını öz mərkəzi və yerli icra strukturları vasitəsilə öyrənir və onların təmin edilməsini həyata keçirir. Dövlət iqtisadi və siyasi prizmadan çıxış edərək konkret bölgənin, onun əhalisinin problemlərini öyrənir, nəticə mərkəzi orqanlarda müzakirə edilir, maliyyə mənbələri dəqiqləşdirilir, icraçılar müəyyənləşdirilir. Bu proses uzun müddət tələb edir və nəticə kimi qəbul edilmiş qərar adətən gecikir və səmərəsi nisbətən aşağı olur.

Vertikal prinsipdən fərqli olaraq horizontal idarəetmədə - yəni yerli özünüidarəetmə daha çevik və səmərəli olur. Konkret ərazi hədudlarında mərkəzi idarəetmədən fərqli olaraq yerli özünüidarəetmə sistemi problemi onun həlli yollarını və maliyyə mənbələrini daha operativ şəkildə müəyyənləşdirir. Beləliklə, problemin həlli həm az vaxta, həm də daha səmərəli həyata keçirilir, yerli əhali ilə birlikdə həyata keçirilir və eyni zamanda əhali tərəfindən ictimai nəzarətin həyata keçirməsi üçün zəmin yaradılır.

Eyni zamanda bələdiyyələrin yaradılması ilə respublikamızda həyata keçirilən islahatlar arasında sıx əlaqə vardır. Islahatların həyata keçirilməsi bələdiyyələrin yaradılması və uğurla fəaliyyət göstərməsi üçün zəmin yaradır. Bələdiyyələrin inkişafı və təşəkkül tapması isə islahatların vacibliyini və zəruriliyini təsdiqləyir və onların faydasını daha da artırır.

Bütün bunlardan belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, inkişafının müasir mərhələsində bazar münasibətlərinin təşəkkül tapdığı, xüsusi mülkiyyət formasının yarandığı bir zamanda özünüidarəetmə forması olan bələdiyyələrin yaradılması obyektiv qanunauyğunluğundan və tarixi zərurətdən doğur.

5.4. Regional idarəetmə təcrübəsi

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

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

Ümumiyyətlə, regionlar Avropa ölkələrində regionlar ərazi idarəetməsinin mühüm həlqəsi hesab olunur. Ərazi üzrə islahatların aparılmasına müxtəlif perspektivdən nəzər saldıqda görürük ki, bu məsələ bir çox ölkələrin gündəliyinə daxil edilmişdir. Əgər 1950-1960-1970-ci illərdən bəri həyata keçirilmiş islahatların əsas məqsədi inzibati ərazilərdə minimal və ya optimal ərazi ölçü vahidlərinin tapılması və bu ərazi vahidlərinin ölçüləri ilə yerli özünüidarə orqanlarının üzərinə düşən funksiyaların uzlaşdırılmasından ibarət olmuşdursa, son illər ərzində aparılan islahatlar daha çox funksional xarakter daşımışdır. Məsələn, Danimarkada 2007-ci ilin əvvəllərindən qüvvəyə minmiş qanuna əsasən ölkə ərazilərində bələdiyyə orqanlarının birləşməsi nəticəsində bələdiyyələrin sayı 271-dən 189-ə endirilmiş və 14 inzibati ərazi vahidi 5 inzibati rayon ərazi vahidində birləşdirilmişdir. Belə hal ərazilərdə sosial xərclərin aşağı həddə saxlanması və onların artmasının qarşısını almaq imkanı yaratmış, bələdiyyə ərazilərində istehsal olunan mal və xidmətlərin maya dəyərini onun istehlak həcminə uyğunlaşdırmışdır. Nəticədə idarəetmədə islahatların təkmilləşdirilməsi nəticəsində daha zəruri xidmətlərin həyata keçirilməsinə üstünlük verilmişdir. Bu ölkədə əvvəllər təqribən bütün ictimai

xidmətlərin icrasını həyata keçirməyi planlaşdıran bələdiyyələr indi «rayon» səviyyələrində «seçmə» ictimai xidmətlərin icrasını öz öhdələrinə götürürlər. Məsələn, «rayon» səviyyələrində ictimai nəqliyyat, regional inkişaf, planlaşdırma, və həmçinin bəzi sosial xidmətləri həyata keçirməyi onlar planlaşdırırlar. Göründüyü kimi, ictimai xidmətlərin tətbiqində «seçmə» üsula əl atan ölkələr yerli idarəetməni təkmilləşdirməklə funksiyaların oxşar funksiyalarla təkralanmasını ortadan qaldırmağa səy göstərmişlər. Azərbaycanda regional idarəetməyə keçidlə bağlı müzakirələrdə səsləndirilən əsas arqumentlərdən biri ondan ibarətdir ki, regionlaşma separatçılıq meyllərini gücləndirə bilər. Həqiqətən də Dağlıq Qarabağ probleminin mövcudluğu bu arqumentin əsaslandırılması imkanlarını genişləndirir. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi də bu amili nəzərə alaraq Azərbaycanın regional idarəetməyə keçidə tələsməməsini anlayışla qarşılayır. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin –Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında 126 sayılı Təvsiyəsində bu məsələ vurğulanmaqla yanaşı səlahiyyətli dövlət orqanlarına Azərbaycanda regionların yaradılması imkanlarının müzairəsinə başlamaq tövsiyə olunur.

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

Təklif olunan bu alternativə görə:

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

Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin –Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında 126 sayılı Təvsiyəsi.

☐ Regionlarda dövlət administarsiyasına rəhbərliyi mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunan vəzifəli şəxs həyata keçirir;

☐ Rayon səviyyəsində yerli icra hakimiyyəti institutu ləğv olunur və yerli özünüidarənin yuxarı səviyyəsi kimi rayon üzrə yerli idarəetmə yalnız yerli özünüidarə orqanları tərəfindən həyata keçirilir;

- ☐ Bələdiyyələr 1-ci alternativdə təklif olunduğu kimi yerli özünüidarənin aşağı səviyyəsi kimi fəaliyyət göstərirlər;
- ☐ 1-ci alternativdə təklif olunduğu kimi yerli özünüidarənin həlqələri arasında funksiyaların dəqiq bölgüsü aparılır;

☐ **Regionlar aşağıdakı fəaliyyət sahələrində dövlət idarəçilik funksiyalarını həyata keçirirlər:**

- Təhlükəsizlik və ictimai asayişin mühafizəsi;
- Mülki müdafiə;
- Lisenziyaların verilməsi;
- İstehlakçıların hüquqlarının mühafizəsi;
- Ətraf mühitin mühafizəsi;
- Dövlət mülkiyyətinin idarə olunması;
- Regionun inkişafı;
- Dövlət veterinar xidməti;
- Kənd təsərrüfatı;
- Fövqəladə hadisələr
- İctimai nəqliyyat və yollar;
- Təhsil;
- Səhiyyə;
- Turizm.

Bu alternativin bir sıra üstünlükləri var:

- ☐ Hakimiyyətin əhəmiyyətli şəkildə əksmərkəzləşdirilməsi baş verəcək;
- ☐ Yerli idarəetmədə paralellik aradan qalxacaq;

- ☐ Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasına uyğun olaraq subsidiarlıq prinsipinin tətbiqi daha real xarakter daşıyacaq;
- ☐ İctimai vəsaitlərdən səmərəli istifadə imkanları genişlənəcək;
- ☐ Ərazinin inkişafını daha düzgün planlaşdırmaq imkanları artacaq; 20
- ☐ İnsan resurslarından səmərəli istifadə imkanları genişlənəcək;
- ☐ Yerli özünüidarə orqanlarının yerli hakimiyyət institutu statusu daha qabarıq nəzərə çarpacaq və bu, onlar haqqında sakinlərdə formalaşmış –ikinci dərəcəli quruml təsəvvürünün dəyişməsinə gətirib çıxaracaq;
- ☐ Sakinlərin yerli özünüidarənin perspektivinə inamı artacaq və onlar yerli özünüidarəetmədə daha yaxından iştirak etməyə başlayacaqlar;
- ☐ Yerli idarəetmənin səmərəliliyi artacaq və vətəndaşlar daha keyfiyyətli ictimai xidmətlər ala biləcəklər.

Təklif olunan alternativin əsas çatışmazlıqları aşağıdakılardır:

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

Region və inzibati ərazi dərəcələri üzrə ikihəlləli yerli özünüidarə sisteminə keçid

Regionların yaradılması Avropa mkanında yerləşən postsosialist ölkələrinin məqsədlərindən biri olub. Bunun üçün motivasiya Avropa İttifaqı tərəfindən təklif olunan regional strukturlar modelinə əsaslanır. Avropa İttifaqına üzv olmağa namizəd-ölkələr üzvlüyə daxil olmanın hazırlıq prosesində öz sistemlərinin strukturunu tələb olunan şərtlərə uyğunlaşdırmalıdırlar. Regionlarda yerli özünüidarənin yaradılması həmin tələblərdən biridir. Avropaya integrasiya prosesində regionlaşmanın həyata

keçirilməsinin tövsiyə olunması Avropa İttifaqının bütün ölkələrində tətbiq olunan NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, –Statistik ərazi vahidlərinin nomenklaturası) sisteminin mövcud olması ilə əlaqədardır.

5.5. Azərbaycan Respublikasında sosial yönümlü regional siyasət

Sosial mədəni sahələr – xalq təsərrüfatının əsas sahələrindən biri olmaqla, insan həyatının maddi və mənəvi şəraitinin yaxşılaşdırılmasına yönəldilmişdir. Odur ki, onun formalaşması bir tərəfdən əhalinin yerləşdirilməsi prosesi ilə əlaqədar olmaqla həm də onların həyat səviyyəsini daha da (mənzil şəraiti, tibb xidməti, təhsil, mədəniyyət, incəsənət, ticarət və s.) yaxşılaşdırılmasına geniş imkanlar yaradır.

Sosial mədəni sahələrin idarə olunma mexanizminin makro və mikro səviyyələrdə öyrənilməsi, sosial bölmənin maliyyələşdirilməsi və idarə edilməsində, eləcə də dövlət və qeyri – dövlət bölmələrinin qarşılıqlı fəaliyyətinin optiallaşdırılmasını tələb edir.

Sosial – mədəni sahələr öz mahiyyəti etibarlı ilə sosial tələbatı ödəmək üçün fəaliyyət göstərən sahələdir. Sosial mədəni sahələrin məqsədi və vəzifəsi xidmət tələbatını ödəmək və onu təşkil etməkdən ibarətdir. Hər bir xidmət sahəsinin özünəməxsus obyektiv məqsədi, resursu, bütövlükdə mövcud imkanları mövcuddur. Bu imkanların səfərbər olunub istifadə olunması idarəetmənin əsas vəzifəsidir. Beləliklə, idarəetmənin məqsədi mövcud imkanlar daxilində maksimum səmərəli (effektli) fəaliyyət formasını təşkil etmək deməkdir. İdarəetmə prosesində olaraq hər bir sosial sahənin özünəməxsus məqsədi mövcuddur. Məsələn: mədəni xidmət sahələrindən, məişət obyektlərindən, kommunal sahələrindən, səhiyyə, təhsil, mədəniyyət və digərlərinin hər birinin konkret resursları daxilində məqsədi formalaşır. Bu məqsədə nail olmaq yolları axtarılır və bu yolların ən yaxşı variantı idarəetmənin optimal təşkilini müəyyən edir. İdarəetmənin məqsədinə uyğun olaraq idarəetmə obyektinin təşkilatı qurulmuş formalaşır. Məsələn; hər bir sahənin daxili strukturu ayrı-ayrı alt sistemlər, ayrı-ayrı resurslar, bu resurslardan istifadə mexanizmləri, bütövlükdə vahid idarəetmə strukturunu meydana gətirir. Onu da deyək ki, Azərbaycan iqtisadiyyatının makro iqtisadi-sosial vəzifələri bu gün hər bir sosial obyektin idarə olunmasının yeni prinsiplərini müəyyənləşdirir. İdarəetmədə, az məsrəflərlə minimum vaxt

ərzində məqsədə nail olmaq yolları arasdırılır. İdarəedilən sahələr və idarəetmə funksiyaları ahəngdaşlıq təşkil etməlidirlər.. İdarəetmə iqtisadi ədəbiyyatda və təcrübədə forma və məzmunca təsnifatlaşdırılır. Məsələn: idarəetmənin obyektləri funksional təyinatına görə təsnifatlaşdırılır. Ayrı-ayrı sahələr üzrə idarəetmənin təşkili, ərazilər üzrə idarəetmə və hər hansı konkret əşya, əmtəə və xidmətə görə idarəetmə sistemləri yaradılır. Ola bilsin ki, bunların hər birində konkret meyar göstəricilər sistemi mövcuddur. Lakin onların ümumi bir cəhəti həmin obyektlərə yanaşma prinsiplərindədir. Sosial mədəni sahənin təşkili prinsipləri aşağıdakılardır:

1.Məqsədyönlü strukturların təşkili prinsipi, Yəni idarəetmə funksiyası və vəzifəsi, onun əsas təşkilati quruluşu. Bu məqsədin ətrafında formalaşır. Hər bir obyektin ali fəaliyyət məqsədi formalaşdırılır. Bu məqsəd iqtisadi və sosial effekt baxımından qiymətləndirilir. Bütün mümkün variantlardan ən effektivliyi tapılır.

2. İdarəetmə prosesi effektiv təşkil olunmalıdır. Həm iqtisadi cəhətdən, həm də sosial effekt baxımından.

3.İdarəetmə prosesində sosial sahələrin ərazi və sahə prinsipləri uyğunlaşdırılmalıdır. Yeni hər bir təşkil olunan idarəetmə obyekt həm ərazinin mənafeyini qorunmalıdır, həm də sahənin inkişafına uyğun olmalıdır.

4.İdarəetmə müxtəlif variantlarda olmalıdır. Hər bir məqsəd variant eyni məqsədə nail olmağın müxtəlif resursların istifadəsi nəticəsində alınan effektin səmərəliliyini üstünlüklə qiymətləndirilir.

Sosial yönümlü regional siyasət Azərbaycan dövlətinin iqtisadi siyasətinin əsasını təşkil edir. Belə ki, Konstitusiyanın 15-ci maddəsinin II hissəsinə edilən "sosial yönümlü" sözləri də bu baxımdan nəzəri cəlb edir. Bu dəyişikliyə görə, "Azərbaycan dövləti bazar münasibətləri əsasında "sosial yönümlü" iqtisadiyyatın inkişafına şərait yaradır, azad sahibkarlığa təminat verir, iqtisadi münasibətlərdə inhisarçılığa və haqsız rəqabətə yol vermir". Azərbaycan dövlətinin uğurla həyata keçirdiyi sosialyönümlü iqtisadi siyasətə konstitusiya təminatı yaradan bu əlavə, eyni zamanda Azərbaycanın qoşulduğu BMT-nin 1966-cı il tarixli "İqtisadi, sosial və mədəni hüquqlar haqqında Pakt"ına, habelə Avropa Şurasının 1961-ci il tarixli Avropa Sosial Xartiyasına tamamilə uyğundur. Azərbaycan dövləti sosial yönümlü siyasətinə konstitusiya status verməklə, hər bir vətəndaşın yüksək sosial rifah səviyyəsinin təmini

istiqlamətində davamlı fəaliyyət göstərəcəyi ilə bağlı üzərinə ciddi hüquqi öhdəlik götürür. Ümumiyyətlə, sosial dövlətin səciyyəvi cəhəti onun sosial siyasətində öz əksini tapır. Dövlətin sosial siyasəti onun ümumi siyasətinin bir hissəsi olub, bütövlükdə cəmiyyətlə onun üzvləri arasında, habelə müxtəlif sosial qruplar arasında yaranan, onların maddi və mənəvi tələbatlarının ödənilməsi, həyat tərzinin yaxşılaşdırılması ilə bağlı olan münasibətlərin nizama salınması üzrə fəaliyyətdir. Dövlətin sosial siyasəti son nəticədə bütövlükdə cəmiyyətin və ayrılıqda hər bir vətəndaşın rifahının yüksəldilməsinə, onların sosial müdafiəsi və layiqli həyat səviyyəsinin təmin olunmasına, habelə şəxsiyyətin azad inkişafı üçün bərabər imkanlar yaradılmasına yönəldilmişdir. Bu reallıqlar fonunda Konstitusiyanın 12-ci və 15-ci maddələrinə edilmiş əlavələrin cəmiyyətin ən müxtəlif təbəqələrinin, xüsusən də aztəminatlı vətəndaşların mənafeyinə tam cavab verdiyi aşkar görünür.

Həm vasitələr, həm də obyektlər müəyyən dövr ərzində cəmiyyət və keyfiyyət etibarını ilə dəyişilir. Ona görə də idarəetmə perspektiv istiqamətlər deməkdir. Forma etibarını ilə idarəetmə funksional xətti və qarışıq idarəetmə sistemləri formalaşır. Belə ki, hər bir konkret sahənin funksional təyinatına görə idarəetmə məsələləri qoyulur, inkişaf etdirilir, dəyişdirilir və s. Səhiyyənin funksiyası olan tələbatı ödəyərək və kommunal xidməti təşkil etməkdir. İdarəetmə obyekti məhsullar üzrə və texnologiya üzrə formalaşır, bu zaman eyni cins məhsulların istehsalının və xidmətin ixtisaslaşdırılması, kombinəlaşdırılması və təsərrüfat əlaqələri idarə olunur. Eyni texnologiyaya əsaslandırılan idarəetmədə isə oxşar texnologiya meydana çıxır.

Sosial mədəni sahələrin təşkil elmi məqsədyönlü fəaliyyətin elmi nəzəri və praktiki aspektlərini öyrəndiyinə görə geniş bir elmdir. Onun nəzəri əsasını mülkiyyət münasibətləri təşkil edir. Uzun müddət mərkəzləşdirilmiş idarəetmə formaları ümumxalq dövlət mülkiyyətinin olması ilə səciyyələnirdi. İndiki şəraitdə mülkiyyətin yeni formaları, yarandığına görə idarəetmənin funksiyaları və vəzifələri formaca və məzmunca geniş vüsət alır. Hər bir mənəfi idarəetmə elminin məqsədi olmalıdır. Əvvəlki vaxtlardan fərqli olaraq, demokratik prinsiplər əsas götürülməlidir. Bu zaman eyni bir vəzifəni, funksiyanı yerinə yetirə bilən müxtəlif alternativ şərtlər, o cümlədən sosial tələbatlar nəzərə alınmalıdır. İdarəetmə obyektinin və skbyektinin maraqlı təmin olunmalıdır. Belə subyektlərə daxildir: sahələr, insanlar, kapital qoyanlar. Ona görə də idarəetmədə kapitalistik, sistemlilik prinsipləri və metodları meydana gəlir. Sosial sahələr yuxarıda göstərilən obyekt və subyektlərinə görə daha

müxtəlifdir. İnsan faktoru sosial idarəetmənin əsas məqsədidir. Nəhayət idarəetmə elmi iqtisadi elmdir, iqtisadiyyatın bütün sahələri ilə bağlıdır.

əhalinin mənzillə təminatı yalnız Bakıda və mərkəzi şəhərlərdə yox, o cümlədən, rayonlarda da həyata keçirilsin. Bu məsələ hazırda müzakirə obyektidir. O cümlədən, müəllimlərin və həkimlərin maaşlarının artırılması məsələsi gündəmdədir. Müəllimlərin maaşlarının artırılması ilə əlaqədar Maliyyə Nazirliyinə məlumat verilib, hazırda bu məsələ razılaşdırılır. Müəllimlərin maaşının onların iş əmsalına, iş keyfiyyətinə uyğun olaraq, artırılması nəzərdə tutulur.

Sosial müavinətlərin, ehtiyac miqdarının və yaşayış minimumunun artırılması dövlət büdcəsində nəzərdə tutulub.