

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ

AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ

BEYNƏLXALQ MAGİSTRATURA VƏ DOKTORANTURA MƏRKƏZİ

**“MÜASİR İDARƏETMƏ SİSTEMİNDƏ BƏLƏDİYYƏ VƏ DÖVLƏT
ORQANLARI ARASINDA QARŞILIQLI MÜNASİBƏTLƏRİN TƏDQIQI”**

mövzusunda

MAGİSTR DİSSERTASİYASI

Kərimova Gülnur Kərim

BAKI – 2021

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ
AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ
BEYNƏLXALQ MAGİSTRATURA VƏ DOKTORANTURA MƏRKƏZİ

BMDM-in direktoru

i.ü.f.d., dos. Əhmədov Fariz Saleh oğlu

_____ **imza**

“ _____ ” _____ **20__-ci il**

“MÜASİR İDARƏETMƏ SİSTEMİNDƏ BƏLƏDİYYƏ VƏ DÖVLƏT
ORQANLARI ARASINDA QARŞILIQLI MÜNASİBƏTLƏRİN TƏDQIQI”
mövzusunda

MAGİSTR DİSSERTASİYASI

İxtisasın şifri və adı: 060410-Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi

İxtisaslaşma: Dövlət strukturlarında menecment

Qrup: 254

Magistrant:

Kərimova Gülnur Kərim qızı

_____ **imza**

Proqram rəhbəri:

i.ü.f.d., dos. Şamxalova Samirə

Oqtay qızı

_____ **imza**

Elmi rəhbər:

s.e.ü.f.d., b/m. Məmmədli Elşən

Xalid oğlu

_____ **imza**

Kafedra müdiri:

i.e.d., prof. Kəlbəyev Yaşar

Atakişi oğlu

_____ **imza**

BAKİ – 2021

Elm andı

Mən, Kərimova Gülnur Kərim qızı and içirəm ki, “Müasir idarəetmə sistemində bələdiyyə və dövlət orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin tədqiqi” mövzusunda magistr dissertasiyasını elmi əxlaq normalarına və istinad qaydalarına tam riayət etməklə və istifadə etdiyim bütün mənbələri ədəbiyyat siyahısında əks etdirməklə yazmışam.

MÜASİR İDARƏETMƏ SİSTEMİNDƏ BƏLƏDİYYƏ VƏ DÖVLƏT ORQANLARI ARASINDA QARŞILIQLI MÜNASİBƏTLƏRİN TƏDQIQI

XÜLASƏ

Tədqiqatın aktualığı: Seçdikləri siyasi sistemdən asılı olmayaraq, bütün ölkələrin inzibati quruluşunda yerli özünü idarəetmə orqanlarının xüsusi yeri vardır. Ölkənin demokratiya və inkişaf göstəricilərinə öz müsbət təsiri ilə seçilən yerli özünü idarəetmə orqanlarının öyrənilməsi, geniş tədqiqatın aparılması günümüzdə aktual mövzudur.

Tədqiqatın məqsədi: Əsas məqsəd dünya ölkələrindəki yerli özünü idarəetmələrin-bələdiyyələrin xüsusiyyətlərini öyrənmək, dövlət və yerli idarəetmə orqanlarının qarşılıqlı münasibətlərinin təşkilində müasirlik göstəricilərinin müəyyənləşdirilməsi, əldə olunan müsbət təcrübələrdən ölkəmizdəki bələdiyyələrin inkişafı üçün istifadə olunmasıdır.

İstifadə olunmuş tədqiqat metodları: Tədqiqat zamanı ən çox müqayisəli təhlil, məntiqi sistemləşdirmə, sintezləşdirmə metodlarından istifadə olunmuşdur.

Tədqiqatın informasiya bazası: Əsas məlumat bazasını yerli və xarici ədəbiyyatlar, xüsusən türk dilli mənbələr, elmi jurnallar təşkil etmişdir.

Tədqiqatın məhdudyyətləri: Tədqiqatın ən əsas məhdudyyəti mövzu üzrə milli ədəbiyyatın, məlumat bazasının azlığı hesab oluna bilər. Eyni zamanda e-bələdiyyə sisteminin ölkə üzrə tətbiqinin çox aşağı səviyyədə olması nəticəsində ölkədə fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin iş prosesi haqqında demək olar ki, heç bir məlumat əldə etmək mümkün olmamışdır.

Tədqiqatın elmi yeniliyi və praktiki nəticələri: Araşdırmadan əldə edilən nəticələr Azərbaycan dilində bu mövzuda olan mənbə boşluqlarına az da olsa töhvə vermiş olacaqdır. Tədqiqatda müasir idarəetmə, qloballaşma, yerli və dövlət idarəetməsinin yaranması, onun tarixi, Azərbaycan bələdiyyələrinin mövcud vəziyyəti, problemləri və onların həll istiqamətləri, qarşılıqlı münasibətləri haqqında ətraflı məlumat tapmaq mümkündür. Araşdırmanın daha keyfiyyətli alınması üçün geniş ədəbiyyat siyahısından istifadə edilmişdir. Yerli və əsasən də xarici ədəbiyyatlardan istifadə edilməklə əldə olunan nəticələrə elmi istinad etmək mümkün qiymətləndirilir.

Nəticələrin istifadə oluna biləcəyi sahələr: Araşdırmalarımızdan əldə edilən nəticələrdən və təkliflərdən dövlət və bələdiyyə strukturlarında, idarəetmə məsələlərində istifadə oluna bilər.

Açar sözlər: qloballaşma, yerli idarəetmə, bələdiyyə, müasir idarəetmə

STUDY OF MUTUAL RELATIONS BETWEEN MUNICIPAL AND GOVERNMENT BODIES IN THE MODERN GOVERNANCE SYSTEM

SUMMARY

The actuality of the subject: The study of local self-government bodies, which are distinguished by their positive impact on the country's democracy and development indicators, is an urgent topic today.

Purpose and tasks of the research: The main purpose is to study the characteristics of local self-government - municipalities in the world, to determine the indicators of modernity in the organization of relations between state and local governments, to use the positive experience for the development of municipalities in our country.

Used research methods: The most comparative analysis, logical systematization, synthesis methods were used in the research.

The information base of the research: The main database consists of local and foreign literature, especially Turkish language sources, scientific journals.

Restrictions of research: The main limitation of the research may be the lack of national literature and database on the topic.

The novelty and practical results of investigation: The results obtained from the research will make a small contribution to the source gaps in the Azerbaijani language on this topic. The study provides detailed information on modern governance, globalization, the emergence of local and state governance, the current state of Azerbaijani municipalities, their problems and solutions, and their relationship. An extensive bibliography was used to obtain a better quality of the study. It is possible to make a scientific reference to the results obtained using local and mainly foreign literature.

Scientific-practical significance of results: The results and proposals obtained from our research can be used in state and municipal structures, management issues.

Keywords: globalization, local government, municipality, modern governance

İXTİSARLAR VƏ İŞARƏLƏR

AR	Azərbaycan Respublikası
ABŞ	Amerika Birləşmiş Ştatları
ASAN	Azerbaijan Service and Assessment Network
BBİP	Birləşmiş Bələdiyyə İnkişaf Planı
ƏDV	Əlavə Dəyər Vergisi
İEÖ	İnkişaf Etmiş Ölkələr
İEOÖ	İnkişaf Etməkdə Olan Ölkələr
MG	Milli Gəlir
PS21	Public Service for the 21 st Century
SSRİ	Sovet Sosialist Respublikaları İttifaqı

MÜNDƏRİCAT

	GİRİŞ.....	8
I FƏSİL.	MÜASİR İDARƏETMƏ İDEOLOGİYASI VƏ ONUN TƏMƏL ÖZƏLLİKLƏRİ	12
1.1.	Müasir idarəetmənin tarixi inkişaf yolu və tətbiqi istiqamətləri.....	12
1.2.	Dövlət və bələdiyyə idarəetməsində modernizasiya göstəriciləri.....	18
II FƏSİL.	MÜASİR DÖVLƏT VƏ BƏLƏDİYYƏ İDARƏETMƏSİNDƏ FƏALİYYƏTİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ.....	27
2.1.	Beynəlxalq təcrübədə dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin təşəkkülü və effektiv təşkili xüsusiyyətləri	27
2.2.	Müasir Azərbaycanda dövlət və yerli idarəetmədə inkişaf problemləri və səmərəli fəaliyyətin təmin olunması	39
III FƏSİL.	BƏLƏDİYYƏ VƏ DÖVLƏT İDARƏETMƏSİNİN QARŞILIQLI MÜNASİBƏTLƏRİNİN MÖVCUD VƏZİYYƏTİ.....	48
3.1.	Dünya təcrübəsində bu münasibətlərin təşkil edilməsinin hüquqi üsul və metodları.....	48
3.2.	Azərbaycanda mərkəzi və yerli idarəetmə arasındakı qarşılıqlı əlaqələrin tənzimlənməsi.....	56
3.3.	Mərkəzi və yerli özünü idarəetmə orqanlarının qarşılıqlı münasibətlərində mövcud problemlər- həlli istiqamətləri.....	62
	NƏTİCƏ VƏ TƏKLİFLƏR.....	70
	İSTİFADƏ EDİLMİŞ ƏDƏBİYYAT SİYAHISI	73
	Qrafiklərin siyahısı.....	80

GİRİŞ

Mövzunun aktuallığı: Müasir idarəetmə anlayışı XX əsrdən başlayaraq öz aktuallığını əldə etmişdir. Qloballaşmanın təsiri ilə idarəetmə anlayışı təkmilləşmə, dəyişmə və minimallaşma kimi proseslərdən keçməli olmuşdur. Dissertasiya işində həm mərkəzi, həm də yerli idarəetmə strukturlarındakı idarəetmə proseslərinin qloballaşma ilə qazandığı müasir xüsusiyyətlərə daha geniş yer verilmişdir. Müasir idarəetmənin qazandırdığı ən önəmli xüsusiyyətlərdən biri kimi insan faktorunun adını çəkmək mümkündür. Qloballaşmanın təsirini hiss edən idarəetmə düşüncələrinə əsasən artıq “dövlət üçün insan” yox “insan üçün dövlət” ifadəsi yaranmışdır.

Heç şübhəsiz ki, idarəetmədə baş verən bu yeniliklər birmənalı şəkildə texnoloji tərəqqi ilə bağlıdır. Elektron hökumət, ictimai nəzarətin yeni texnologiyalarla həyata keçirilməsinin mümkünlüyü bu yeniliklərdən sadəcə bir neçəsidir. Bu yenilikləri həm bələdiyyə, həm də dövlət orqanlarında görmək mümkündür. Bələdiyyə və yerli idarəetmə orqanları arasında səlahiyyət və məsuliyyət bölgüsü də baş verən qloballaşma ilə birlikdə yeni xarakter almışdır. Dünya təcrübəsinin müəyyən qədər araşdırılması və Azərbaycanda tətbiqinin mümkün variantlarının hazırlanması dissertasiya işində xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

Dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin əhəmiyyətlik səviyyəsini nəzərə alaraq demək mümkündür ki, qloballaşmanın gətirdiyi yeniliklər və onların tətbiq edilmə arealının öyrənilməsi daimi diqqət tələb edən məsələdir. Məhz bu da mövzunun aktuallığını səciyyələndirməkdə bizə istiqamət verir və ətraflı tədqiqatını şərtləndirir.

Problemin qoyuluşu və öyrənilmə səviyyəsi: Müasir idarəetmə sistemində dövlət və yerli idarəetmə haqqında məlumatlar müxtəlif yerli və xarici müəlliflərin tədqiqatlarında öz əksini tapmışdır. Məmmədov F.T., Şahbazov K.A., Həsənov H.S., Məmmədov H.M., Aktan C., Erden Biçim D., Yapıcı Akar N., Dirlik O., Kıymalıoğlu A., Yurtseven Ö., Parlak B., Heywood Andrew, Şentürk H., Türkmen Ö., Topaloğlu C., Güçlü N. və başqaları buna misal ola bilər.

Araşdırmalardan məlum olur ki, bu mövzu Azərbaycan, İngilis və xüsusən də Türk dilində kitablar, elmi məqalə və jurnallarda öz əksini tapmışdır. Türk dilində geniş məlumatların mövcud olması tədqiqat işinin təşkilini xeyli asanlaşdırır.

Tədqiqatın məqsəd və vəzifələri: Tədqiqatın əsas məqsədi idarəetməyə qloballaşmanın təsirini, dövlət və yerli idarəetmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyətinin təşkil edilməsində müasirlik göstəricilərini müəyyənləşdirməkdir. Dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin tarixi inkişafı və müasirliyə gəlib çıxan inkişaf yolunun öyrənilməsi əsas hesab olunur. Eyni zamanda dünya təcrübəsinin mənimsənilməsi və uyğun metodlarla Azərbaycanda tətbiqinin öyrənilməsi tədqiqatın əsas məqsədi hesab olunur.

Tədqiqatın əsas vəzifələrini isə aşağıdakı kimi qeyd edə bilərik:

1. Dünyada və Azərbaycanda dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin tarixi xüsusiyyətlərini araşdırmaq;
2. Dövlət və bələdiyyələrdə idarəetmənin qloballaşmış müasir metodlarını müəyyənləşdirmək;
3. Mərkəzi və yerli idarəetmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyətinin həm dünyada, həm də Azərbaycanda mövcud vəziyyətinin dəyərləndirilməsi;
4. Dünyada, xüsusən də ölkəmizdə bələdiyyələrin əsas inkişaf problemlərinin öyrənilməsi və aradan qaldırılması üsullarının araşdırılması;
5. Dövlət idarəetməsində səmərəliliyin qiymətləndirilməsi istiqamətində analiz aparmaq.

Bu məqsəd və vəzifələrin təmin olunması üçün dissertasiyamızda 3 Fəsil əsasında tədqiqat aparılmışdır. Birinci fəsildə ümumi mənada müasir idarəetmə anlayışının yaranması, onun dövlət və bələdiyyə idarəetməsinə göstərdiyi təsirlər haqqında ətraflı məlumatlar yer almaqdadır. Xüsusən xarici ədəbiyyatların araşdırılması bu haqda daha dəqiq məlumatların əldə olunmasını təmin etməyə kömək olacaqdır.

Araşdırmamızın ikinci fəslində müasir dövlət və bələdiyyə idarəetməsi haqqında həm xarici, həm də yerli təcrübənin öyrənilməsi, daha effektiv və səmərəli fəaliyyətin təmin olunması üçün istiqamətlərin müəyyənləşdirilməsi nəzərdə tutulmuşdur.

Üçüncü fəsildə isə əsas mövzumuz üzrə hər iki idarəetmə orqanı arasında qarşılıqlı münasibətlərin dünyada və Azərbaycandakı mövcud vəziyyəti, problemləri, onların həll istiqamətləri haqqında ətraflı araşdırma aparılması nəzərdə tutulmuşdur. Mərkəzi və yerli idarəetmə orqanları arasında effektiv münasibətlərin təmin olunmasının ölkənin inkişaf və demokratiya səviyyəsinin bir növ göstəricisi olduğunu nəzərə alsaq, bu mövzu üzrə araşdırmaların əhəmiyyətli olduğunu qeyd edə bilərik. Dissertasiyanın sonunda bu araşdırmalara əsasən əldə olunan nəticə və təkliflər qeyd edilmişdir.

Tədqiqatın obyektı və predmeti: Tədqiqatın obyektı müasir idarəetməni, predmeti isə mərkəzi və yerli idarəetmə orqanları arasındakı qarşılıqlı münasibətlərin öyrənilməsini özündə ehtiva edir.

Tədqiqat metodları: Dissertasiya işində bir neçə əsas metoddan istifadə edərək tədqiqat aparılmışdır. Bunlara təhlil, müqayisə, sintezləşdirmə, problemlərin aydınlaşdırılması, sistemləşdirmə, konkretləşdirmə metodları daxildir.

Tədqiqatın informasiya bazası: Dissertasiya işinin informasiya bazasını bu sahədə dərc edilmiş xarici və yerli elmi məqalələr, dissertasiya işləri və kitablar təşkil edir.

Tədqiqatın məhdudiyyətləri: Apardığımız araşdırmada qarşılaşdığımız əsas məhdudiyyət bələdiyyə və dövlət orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər haqqında Azərbaycan dilində kifayətedici ədəbiyyatların olmamasıdır.

Tədqiqatın elmi yeniliyi: Apardığımız tədqiqatın əsas elmi yeniliklərini aşağıdakı kimi qeyd edə bilərik:

1. Araşdırma mövzumuzun konseptual, nəzəri-metodoloji əsasına, dünyada və Azərbaycandakı müasir vəziyyətinə aydınlıq gətirildi;
2. Mövzu ilə bağlı prinsiplər və təkmilləşmə yolları araşdırılmışdır;
3. Müasir idarəetmə sistemində bələdiyyə və dövlət orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin tədqiqi üzrə metodların sintezləşdirilməsinə əsaslanaraq metodiki yanaşmalar hazırlanmışdır.

Araşdırmanın daha keyfiyyətli alınması üçün geniş ədəbiyyat siyahısından istifadə edilmişdir. Yerli və əsasən də xarici ədəbiyyatlardan istifadə edilməklə əldə olunan nəticələrə elmi istinad etmək mümkün qiymətləndirilir.

Nəticələrin praktiki əhəmiyyəti və tətbiq sahələri: Tədqiqatın tərkib hissələrindən müasir idarəetmənin tarixi, tətbiqi istiqamətləri, qloballaşmanın idarəetmədə yaratdığı dəyişikliklər, dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin effektiv təşkili, fəaliyyətin təkmilləşdirilməsi, onların qarşılıqlı münasibətlərinin yerli və xarici təcrübələri haqqında məlumat mənbəyi kimi istifadə edilə bilər.

Araşdırmalarımızdan əldə edilən nəticələrdən və təkliflərdən dövlət və bələdiyyə strukturlarında, idarəetmə məsələlərində istifadə oluna bilər.

I FƏSİL. MÜASİR İDARƏETMƏ İDEOLOGİYASI VƏ ONUN TƏMƏL ÖZƏLLİKLƏRİ

1.1. Müasir idarəetmənin tarixi inkişaf yolu və tətbiqi istiqamətləri

İdarəetmə ayrılıqda bir elm sahəsidir. Ona görə də idarəetmə anlayışı haqqında danışarkən bu xüsusiyyəti nəzərə almaq mütləqdir. Bu özəllikləri nəzərə alaraq biz idarəetmə anlayışı, onun inkişafı və funksiyaları haqqında geniş məlumat verə bilərik.

“İdarəetmə, insan və digər resursları mümkün olan ən yaxşı formada birləşdirərək, təşkilati məqsədlərə təsirli və səmərəli çatmaq prosesidir” (Güçlü N., 2003: s.63).

İdarəetmədə sadəcə qarşıya qoyulan məqsədlərə çatmaq qənaətbəxş hesab olunmur, eyni zamanda xüsusi keyfiyyətlərə də diqqət ayrılması məqbul qəbul edilir. Məhz bunlar da, idarəetmənin özünəməxsus xüsusiyyətlərini ehtiva edir.

“İdarəetmə, subyektlərin davranışlarına yön vermə və nəzarət etmə fəaliyyətinin məqsədyönlü nəticəsidir” (Saylı H., 2008: s.181). İdarəetmənin subyektləri üçün bu anlayışlar bütün tarixi dövrlər ərzində öz aktuallığını saxlamışdır. Günümüzdə idarəetmə ilə bağlı dəyərləndirmə aparsaq onu deyə bilərik ki, xüsusilə təşkilati proseslər üçün bu anlayış heç olmadığı qədər önəmli bir yerə, mövqeyə sahibdir.

Qloballaşmanın təsiri nəticəsində idarəetmə anlayışı təşkilati strukturlar və tətbiq edilmə arealı vasitəsilə təkmilləşmə, dəyişmə prosesindən keçmişdir (Yapıcı A., 2011). İdarəetmə anlayışında inkişafın əldə olunduğu əsas müddət XX əsr hesab olunsada, bu mövzu ilə bağlı daha dərin bilgi əldə edə bilmək üçün daha öncəki dövrlərə və idarəetmə xüsusiyyətlərinə nəzər salmaq mütləq hesab olunur. Onu da qeyd edə bilərik ki, XVIII əsrə kimi idarəetmədəki yeniliklər əsasən dövlət quruluşlarındakı dəyişikliklərlə birbaşa bağlı olmuşdur.

XX əsrin sonu və XXI əsrin əvvəlindən idarəetmə düşüncəsində yaşanan inkişaf davam etmiş, bu müddətdə yeni yanaşmalar, anlayışlar ortaya çıxmışdır. Bu yeni anlayışlar arasında “benchmarking”, xarici mənbələrdən istifadə, stratejik tərəfdaşlıq,

uğur hesabatı, kadrların gücləndirilməsi, təşkilati idarəetmə, innovasiya kimi anlayışlar yer almışdır (Nişancı Z.N., 2015).

İdarəetmənin özünəməxsus 5 əsas funksiyası var: planlaşdırma, təşkilətmə, icra, koordinasiya, nəzarət.

Təşkilati proseslər və həyatın bir çox sahəsində olduğu kimi idarəetmə üçün də planlaşdırmanın varlığı olmazsa olmazdır. Çünki, plansızlıq təşkilatlarda həm zaman, həm də maddi itkilərə səbəb ola bilər (Yılmaz A., Aslan S., 2002). Bu da idarəetmənin funksiyaları içərisində planlaşdırmanın xüsusi əhəmiyyətə malik olmasını şərtləndirir. Yaxşı hazırlanmış plan təşkilatın inkişaf istiqamətinin də göstəricisi ola bilər. Vaxt baxımından isə planlaşdırma funksiyası idarəetmənin başlanğıc mərhələsi hesab olunur.

Təşkilətmə funksiyası ilk olaraq işçilər arasında işin bölgüsünün aparılmasını özündə ehtiva edir. Sonrakı mərhələdə isə işçilərin bir araya gətirilməsi reallaşdırılmalıdır. Beləliklə, təşkilat daxilində iş münasibətlərinin istənilən səviyyəyə çatdırılması təmin olunmuş olacaq.

İcra funksiyasının əsasında komanda işinin təşkili və qrup ruhunun yaradılması dayanır. İcra funksiyasının tam təmin edilməsi üçün işçi heyəti və təşkilat arasındakı əlaqə daim nəzarətdə saxlanılmalıdır.

Müəyyən olunmuş məqsədlərin həyata keçirilməsi üçün müntəzəm və davamlı səy göstərilməsi koordinasiya funksiyasının vacibliyini göstərir.

Nəzarət idarəetmənin son funksiyasıdır və hədəflərlə əldə edilənlər arasındakı uyğunluğu araşdırır (Erden Biçim D., 2010). Nəzarət funksiyasının önəmi xüsusən rəqabət mühitinin genişləndiyi qloballaşan dünyada daha dərinlən hiss olunmağa başlamışdır.

Nəticə olaraq idarəetmənin bu beş funksiyasının özünəməxsus xüsusiyyətləri mövcuddur. İdarəetmə prosesində öncədən gerçəkləşdirilməsi nəzərdə tutulan məqsədlərin reallaşdırılmasında hər bir funksiyanın xüsusi əhəmiyyətinin olduğunu əminliklə deyə bilərik. Sonda onu da qeyd etmək lazımdır ki, bəzi ədəbiyyatlarda bu funksiyaların sayında müəyyən fərqliliklər müşahidə edilə bilər.

İdarəetmə prosesinin əsas tərkib hissəsi idarəetmə mədəniyyətidir. İdarəetmə mədəniyyəti- hər bir cəmiyyət və dövlət üçün təhlükəsizliyin tam təmin edilməsini, yerli və beynəlxalq münasibətləri özündə cəmləşdirən elmi fəaliyyəti, şəffaflığı, etika və rəhbər münasibətləri ifadə edən idarəetmə anlayışıdır.

Dövlət idarəçiliyi üçün mədəniyyət aşağıdakı anlayışları nəzərdə tutur: (Məmmədov F.T., 2013)

1. Xüsusi bilik və bacarıqların, ictimai proseslərin, insanların davranış və fəaliyyətinin idarə edilməsinə yönələn məqsədyönlü prosesi,
2. Dövlət məqsədlərinə nail olunması, vətəndaş tələbatlarının təmin edilməsi, cəmiyyətin həyat fəaliyyətinə dövlətin təsir texnologiyalarının təşkili və təmin edilməsini,
3. İnsanların davranış və fəaliyyət qaydalarının müəyyənləşdirilməsi, dövlətin inkişaf maraqlarına cavab verən ictimai münasibətlərin tənzimlənməsi,
4. Dövlətin idarəetmə sisteminin effektivliyinin təmin edilməsi, ölkənin rəqabət qabiliyyətini, təhlükəsizlik məsələlərini özündə ehtiva edən idarəçilik qərarlarının qəbulu və innovativ formada icrası.

Günümüzdə idarəetmə anlayışında müasirliyin yaranması qloballaşan dünya ilə birbaşa bağlıdır. Müasir idarəetmədə insan unsurunun ön planda tutulması ən diqqət çəkən xüsusiyyətdir. 1960-70- ci illərdə idarəetmə elmində önəmli irəliləyişlər yaşanmışdır (Doğan B., 2007). Deyə bilərik ki, baş verən bu dəyişikliklər müasir idarəetmənin təməli hesab olunur.

Qloballaşan dünyada təşkilatlar artıq ənənəvi idarəetmənin yetərsiz qaldığını və yeni idarə prinsiplərinə ehtiyac olduğunu əyani olaraq görmüşdülər.

XX əsrin son əlli ilində dünya üzərindəki dəyişikliklərin sürətli bir hal aldığı müşahidə edilmişdir. Bu sadəcə idarəetmə üçün deyil, sosial, mədəni, siyasi və iqtisadi bir çox faktorlarda dəyişikliklərin sürətləndirilməsini özündə ehtiva edir (Erkılıç T.A., 2007). İdarəetmədəki yeniliklərin yaranması xüsusən texnoloji tərəqqinin baş

verməsindən sonra, kommunikasiya sistemlərinin geniş istifadəsi müasir idarəni şərtləndirən ən önəmli faktor sayıla bilər.

İdarəetmə anlayışında yaşanan irəliləmələrlə birlikdə idarəetmənin tərəfləri özlərini dəyərləndirə bildikləri, yaradıcılıqdan istifadəyə şəraitin yaradıldığı uyğun bir mühit arzu edirlər (Topaloğlu C., 2011). Bunun əsas səbəbi isə təşkilat daxilində yarana biləcək mübahisələrin qarşısını vaxtında ala bilmək və işçilərin səmərəliliyinin artırılmasıdır. Müasir idarəetmənin inkişafında təşkilatların səmərəlilik planlarının yeri xüsusi qeyd edilməlidir, eyni zamanda bu qloballaşmanın gətirdiyi bir özəllikdir.

Müasir idarəetmə anlayışı hər bir təşkilat üçün uğur faktorlarının eyni olmadığını, hər bir təşkilat üçün fərqli faktorların mövcudluğunu nəzərdə tutur. Qloballaşan dünyada müəssisələr arasındakı münasibətlərin artan sürətlə irəliləməsi eyni zamanda xarici mühitlə olan əlaqələrin genişlənməsinə gətirib çıxarmışdır. Bu o deməkdir ki, xarici faktorları nəzərə almadan idarəetməni dəyərləndirmək mümkün deyildir.

Yuxarıda sadaladığımız faktorlar müasir idarəetmənin əhəmiyyətini aydınlaşdırırdı, indi isə bu müasir idarəetmə yanaşmalarının hansılar olduğunu qeyd etmək lazımlıdır.

Stratejik idarəetmə, ümumi keyfiyyət idarəetməsi, müqayisə (benchmarking), dəyişim mühəndisliyi, bacarıqların idarəedilməsi bizim haqqında danışacağımız idarəetmənin müasir yanaşmalarıdır (Tunçer P., 2012).

“Stratejik idarəetmə, bir təşkilatın gələcətdə çatmaq istədiyi hədəfləri və bu hədəfə necə çatacağını göstərən prosesi analiz edir” (Aktan C.C., 2008: s.6). Burdan aydın olur ki, stratejik idarəetmənin əsasında uzunmüddətli və gələcəyə istiqamətlənmiş stratejik planlar dayanır. Hazırlanan strategiyaların əsasında təşkilatın səmərəlilik göstəricilərinin artırılması dayanır. Stratejik idarəetmənin tətbiqi ilə performans və gəlirdə artım əldə etmək mümkün olacaqdır. Bütün bunlardan o nəticəyə gələ bilərik ki, bu idarəetmə təşkilatın rəhbərliyini daha çox maraqlandırır.

Stratejik idarəetmədən ölkə olaraq ilk mənimsəyib istifadə edənlər İngiltərə, ABŞ, Yeni Zelandiya, Avstraliya, Avstrya, Belçika, Braziliya, Finlandiya, Almaniya, İtaliya,

Yamayka, Yaponiya, Malaziya, Meksika, Hollandiya, Norveç, Sinqapur, Filippin, İsveç, İsveçrə, Türkiyə və Zambiya olmuşdur (Frederickson G. and Smith K.B., 2003).

Müasir idarəetmə yanaşmalarından bir digəri də ümumi keyfiyyət idarəetməsidir. Bu yanaşma, “təşkilat və idarəetmə proseslərinin daimi inkişafını, işçi və müştəri məmnuniyyəti, sürətli və doğru kommunikasiyanı, bütün tərəflərin iştirakını və səhsiz istehsalı əsas qəbul edən müasir bir idarəetmə yanaşması” formasında qeyd edilmişdir (Şentürk H., Türkmen Ö., 2009: s.130). Bu yanaşmada daimi inkişaf və müştəri məmnuniyyətinin diqqət mərkəzində olduğu fikrini söyləmək mümkündür.

Müqayisə yanaşması rəqiblərin strategiyalarının araşdırılması ilə ortaya çıxmışdır. Müqayisə metodunda bir təşkilat özünə rəqib olaraq gördüyü başqa bir təşkilat haqqında məlumat toplamalı və əldə olunan bilgiləri öz fəaliyyətində əks etdirməlidir. Eyni zamanda nəzərə almaq lazımdır ki, müqayisədən əldə olunan bilgilərin birəbir istifadəsindən qaçmaq lazımdır, bunun əksinə uyğunlaşdırma üsulundan istifadə edilməlidir.

Radikal addımların atılması ilə dəyişikliklərin həyata keçirilməsini ifadə edən dəyişim mühəndisliyi nəticələri tam olaraq bilinməyən bir metoddur. Dəyişim mühəndisliyi yanaşmasında ilk olaraq nə ediləcəyinə qərar verilməlidir. Ardınca plan hazırlanmalı və tətbiq edilmə mərhələsinə keçilməlidir. Tətbiqetmələrin effektivliyinin dəyərləndirilməsi ilə birlikdə bu proses başa çatmış olacaq (Güler E., 2011). Bu nəticəyə gəlmək olar ki, haqqında danışdığımız metodda ən önəmli məqsəd təşkilatın ətraf mühit dəyişikliklərinə ən qısa vaxt intervalında uyğunlaşdırılmasıdır.

Bacarıqların idarəedilməsi, ixtisaslı insan resurslarına olan tələbatın artmasını göstərən və bu resurslardan səmərəli istifadə etməklə rəqabət üstünlüyü əldə etməyi özündə birləşdirir.

Müasir idarəetmə yanaşmalarının formalaşmasında qloballaşmanın rolu xüsusi qeyd edilməlidir. Beləliklə, bu yanaşmaları qloballaşmadan ayrı dəyərləndirmək düzgün qəbul edilmir, yəni ki, bundan sonra da idarəetmədəki dəyişikliklər qloballaşma ilə birmənalı şəkildə bağlı olacaqdır. Bu da onu ifadə edir ki, idarəetmənin müasir

yanaşmalarının ətraf mühit dəyişikliklərinə görə dəyərləndirilməsi ən doğru üsuldur (Soylu B., 2019).

Dövlərə görə dəyərləndirmə aparsaq idarəetmənin tarixi inkişafını dörd əsas yerə bölmək olar (Ertürk M., 2009):

1. Müasir idarəetmə öncəsi dövr: 1880-cı ilə qədərki dövrü əhatə edir və sənaye inqilabından sonra idarəetmədə irəliləyişlərin sürətlənməsi ilə xarakterizə olunur.
2. Müasir idarəetmə dövrü: 1880-cı ildən başlamış hesab olunur, bu dövr elmi idarəetmə, idarəetmə prosesi və bürokratiya kimi terminlərin istifadəsi ilə yadda qalmışdır.
3. İnsan münasibətləri dövrü: bu dövr ərzində Hawthorne və Harwood təcrübələrinin önəmli yer aldığını görmək mümkündür.
4. Qloballaşan idarəetmə dövrü: 1950-ci il və sonrasındakı dövrü əhatə edir, qloballaşmanın gətirdiyi yeniliklərə uyğun idarəetmə formalarının meydana çıxması ilə xarakterizə olunur.

Yuxarıdakı maddələr onu göstərir ki, idarəetmənin tarixi inkişafında dövrü ehtiyacların və şəraitin xüsusi yeri olmuşdur. Onu da əlavə edə bilərik ki, günümüzdə bu dəyişikliklər hələ də davam etməkdədir.

Keçmişdəki və bugünkü idarəetmə anlayışlarının müqayisəsindən o nəticəyə gələ bilərik ki, əvvəlki dövrlərdən fərqli olaraq təcrübə və bacarıqdan əlavə ixtisaslaşmanın mövcudluğu əsas qəbul edilir.

“Müasir idarəetmə anlayışının özünəməxsus tərkib hissələrindən bəziləri aşağıdakı kimidir” (Nişancı Z.N., 2015: s.264):

- İnnovasiya,
- İctimai idarəetmə,
- Dəyişim mühəndisliyi,
- Təlim təşkilatları,
- Kadrların ixtisas artımı,

- “Balanced Scorecard”,
- Stratejik tərəfdaşlıq,
- Xarici mənbələrdən istifadə,
- Müqayisə.

Qloballaşma, hər sahədə baş verən sürətli dəyişikliklər, gözləntilərin artması, yeni dəyərlər yavaşmalarının yaranması, demokratiya səviyyəsinin yüksəlməsi, iş yükünün artması, kommunikasiya texnologiyalarının geniş istifadəsi idarəetmədə müasirliyin təmin edilməsini şərtləndirən ünsürlərdən bəziləridir. Məhz bu yeniliklərin nəzərə alınması və tətbiqi rəqabət mühitində üstünlüyün qorunub saxlanılmasına şərait yarada bilər.

1.2. Dövlət və bələdiyyə idarəetməsində modernizasiya göstəriciləri

Dövlət cəmiyyətin siyasi təşkilinin özünəməxsus forması kimi çıxış edir. Mövcud olan hər cəmiyyətdə dövlət üçün əsas prioritet ictimai rejimi, qaydaları qoruyub saxlamaqdır. Bunun üçün dövlətlər müxtəlif metodlarla- hakimiyyət gücündən istifadə, ictimai-siyasi qrupların fəaliyyətinə məqsədəuyğun təsir göstərir. Haqqında danışacağımız dövlət idarəçiliyi də burada özünü büruzə verir (Şahbazov K.A., 2011).

Qloballaşma nəticəsində bütün dünyada sistemli bir dəyişiklik baş vermişdir. Bu dəyişikliklər hər sahədə özünü göstərmişdir, eyni zamanda bu prosesi dövlət və ictimai idarəetmədə də müşahidə etmək mümkündür. Bu dəyişikliklər nəticəsində dövlət-vətəndaş münasibətlərində fərqliliklər yaranmış və üstünlüyün dövlətdən vətəndaşa keçməsi müşahidə edilmişdir. Bu qloballaşma nəticəsində minimalist dövlət anlayışı ortaya çıxmışdır.

Qloballaşan dünyada dövlətlər tək başına qərar verə bilmə səlahiyyətlərinin böyük bir hissəsini itirmişdilər. Buna baxmayaraq, yenə də bu dəyişikliklərə qarşı olan ölkələr iqtisadi və siyasi çətinliklərlə qarşı- qarşıya qalmışlardır.

Dövlət idarəetməsində ənənəvilikdən müasirliyə keçid edildikdən sonra ümumi keyfiyyət idarəetməsindən geniş istifadə müşahidə edilmişdir. Bunun əsas səbəbi də

müasir ictimai idarəetmədə vətəndaşların dövlətə vergisini ödəyən və qarşılığında xidmət gözləyən tərəfə çevrilməsidir.

Günümüzdə bir ictimai xidmətin sadəcə təqdim edilməsi yetərli qəbul edilmir, eyni zamanda müddət, xərc, iştirak və səmərəlilik baxımından da dəyərləndirilməsi ümumi keyfiyyət idarəetməsinin nəticəsidir (Parlak B., 2003).

Qloballaşma çərçivəsində mövcud olan yüksək rəqabət şəraitində dövlətlərin xərc və zaman məsələlərində itkiyə yol vermək istəməmələri bu metodun tətbiqini şərtləndirən ən əsas amil hesab olunur.

XX əsrin 70-ci illərindən başlayan siyasi, iqtisadi, texnologiya və idarəetmə sahəsindəki əsaslı dəyişikliklər dövlət idarəetməsinə də öz təsirini göstərmişdir. Bu müddətdən sonra ənənəvi idarəetmə öz yerini stratejik idarəetmə anlayışına vermişdir. Bunun ən əsas bəzi səbəbləri qloballaşmanın milli dövlətin gücünü azaltması, beynəlxalq təsirlərin yerli sistemlərə olan təsiri, yüksək rəqabət şəraiti, beynəlxalq sərmayenin sərhədsizləşməsi və ehtiyatlardan rəasional istifadə hesab olunur (Zabunoğlu H.G., 2018).

Qloballaşma ictimai idarəetmənin tərkib hissələri olan mərkəzi və yerli idarəetmə orqanlarının iş prinsipində də dəyişikliklərə səbəb olmuşdur. Bu iki qurum arasındakı səlahiyyət və məsuliyyət bölgüsü ölkələrdəki idarəetmə formasından birbaşa asılıdır. Belə ki, unitar idarəetmə formalı ölkələrdə mərkəzi idarəetmə üstün tutulursa, federativ ölkələrdə yerli idarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri bir o qədər çox olur.

Qloballaşma ilə birlikdə mərkəzi və yerli orqanlar arasındakı bölgüdə müəyyən dəyişikliklər görülməyə başlanmışdır. Tarixi dövr ərzində bu bölgü əsasən siyasi nöqteyi nəzərdən aparılırdısa, günümüzdə bu praqmatik bir baxış qazanmışdır. Bu vəziyyətin təbii nəticəsi olaraq da, hər bir xidmətin ən rəasional formada əldə edilməsi istiqamətində seçimlər etməyə başlanmışdır. Bu da nəticədə yerli idarəetmənin üzərinə düşən səlahiyyət çərçivəsini genişləndirmişdir (Çiner C.U., 2010).

Hər bir halda mərkəzi idarəetmənin səlahiyyəti yerli idarəetmənin fəaliyyətindən qat-qat daha üstündür. Makro səviyyədə qəbul edilən qərarlar hər bir ölkənin gələcək

inkişafını formalaşdırır, yəni yerli idarəetmə ilə onu səlahiyyət baxımından müqayisə etmək düzgün hesab oluna bilməz.

Bundan əlavə mərkəzi idarəetmə hər bir ölkənin idarəetmə sisteminin əsasını təşkil edir. Ənənəvi idarəetmə düşüncəsinə əsasən mərkəzi idarəetmə ölkə sərhədləri daxilində əvəzolunmaz bir güc və səlahiyyətə malik hesab olunur.

Günümüzdə cəmiyyətin ən önəmli gözləntisi dövlət xidmətlərinin ehtiyaca görə müəyyənləşdirilməsi, sürətli və keyfiyyətli bir formada təqdim edilməsidir. Bu zaman şəffaflıq, açıqlıq və hesabatlılıq kimi xüsusiyyətlərin təmin edilməsi zəruridir. Mərkəzi idarəetmənin köhnə forması ilə bu gözləntilərə tam cavab vermək mümkün olmadığından, ictimai xidmətlərin önəmli bir hissəsinin mərkəzi idarəetmənin əvəzinə yerli idarəetmə tərəfindən təqdim olunması fikri genişlənmişdir (Tutum C., 2003).

Qloballaşma ilə birlikdə milli dövlət anlayışı da əsaslı dəyişikliklərə məruz qalmış və yeni format almışdır. Ancaq bu o demək deyil ki, qloballaşma milli dövlət ənənələrini tamamilə təhdid altına salmışdır. Bunun nəticəsi olaraq milli dövlət anlayışı yenilik qazanmışdır. Bu istiqamətdə cəmiyyətə yenilikçi dövlətçilik anlayışını inteqrasiya edə bilən ölkələr gələcək inkişaflarında müsbət nəticələr əldə edə biləcəklər (Zabunoğlu H.G., 2018).

XX əsrin ikinci yarısından dövlət idarəetməsində demokratiklik anlayışı tətbiqi genişlənmişdir. Qloballaşma demokratik idarəetməyə də öz müasir təsirlərini göstərmişdir. Modernləşmənin demokratiya üzərindəki ən önəmli təsiri cəmiyyətə yenilikçi idarəetmə formalarını gətirməsidir. Məlumatların yayılma sürəti və əhatəsindəki artım ölkələrə demokratiya sahəsində müsbət meyillərin hərəkət tərəfindən qəbul edilməsini şərtləndirmişdir. İEÖ-də vətəndaşların idarəetmədə geniş söz haqqının olması və bunun digər zəif inkişaf edən ölkə vətəndaşları tərəfindən öz hüquqlarının tələb edilməsində irəliləmə müşahidə edilmişdir. Nəticə olaraq bu dövlətlərin idarəetmə sistemləri qısa müddət intervallarında müqavimət göstərsələr də, uzunmüddətli intervallarda bu mümkün olmamış və demokratik meyillərin ortaya çıxması məcburi hal almışdır. Müasirləşmənin demokratik idarəetməyə qazandırdığı ən önəmli

xüsusiyyəti bütün ölkələri bu forma ilə tanış olmasını təmin etməkdir (Zabunoğlu H.G., 2018).

Qloballaşmanın dövlət qərarlarına olan təsiri vergilərin tətbiq edilməsində də özünü göstərir. Belə ki, vergi hər bir ölkə üçün ən əsas gəlir mənbələrindən biri hesab olunan əvəzsiz ödənişlərdir. Qloballaşma ilə bərabər artıq dövlətlər vergi dərəcələri və miqdarı ilə bağlı qərar qəbulu zamanı mütləq mənada başqa ölkələrdəki vəziyyəti də dəyərləndirməli olmuşlar. Bunun əsas səbəbi isə beynəlxalq səviyyədəki rəqabətdir. Vergi ödəyiciləri vergi dərəcəsi daha aşağı olan ölkələrə yönəlmə imkanları əldə edə bildiklərinə görə digər ölkələrin, xüsusən də qonşu ölkələrin vergi siyasətlərinin dəyərləndirilməsi artıq önəmli hesab olunur (Zabunoğlu H.G., 2018).

Qloballaşmanın ümumi bir mədəniyyət yaratdığı və yerli fərqlilikləri aradan qaldırdığı düşünülür. Bu düşüncənin doğruluq payı olsa da, qloballaşma daxilində ortaya çıxan yeni bir yerli idarəetmə anlayışları da mövcuddur. Bu anlayış içərisində beynəlxalq mədəniyyətin fərqiində olan, ancaq yerli fərqlilikləri də özündə ehtiva edən mədəniyyət formaları ortaya çıxmışdır. Bu anlayışlar bütün həyat proseslərində olduğu qədər idarəetmə sahəsinə də öz təsirini göstərmişdir. Nəticədə qloballaşmanın yerli idarəetmə ilə əks anlayış olmadığı, əksinə yerli idarəetməni dəyişdirərək və yeni səlahiyyət qazandıraraq öz-özünə yetərli ola biləcək bir formaya gətirdiyini demək olar (Duran N., 2018).

Qloballaşma ilə birlikdə dövlət idarəetməsində mərkəziyyətçilik düşüncəsində zəifliyin yaranmasının əsas səbəbi təqdim olunacaq xidmətlərin yerli idarələr tərəfindən müəyyən edilərək təqdim edilməsi və bu bölgədə yaşayan vətəndaşların ictimai idarəetməyə daha çox inteqrasiya olunmasını təmin etməsidir. Yerli idarəetmə orqanlarının təsir gücü artdıqca, sakinlərin və yerli idarəetmə orqanlarının mərkəzi dövlət idarələrinə olan bağlılıqları azalmış olacaq (Koçak H., 2009).

İdarəetmədə yaşanan müasir dəyişikliklər və demokratikləşmə meyilləri yerli idarəetmədə sakinlərin iştirak səviyyəsinin artırılması və problemlərin ən qısa zamanda həllini tapmasını ehtiva edir (Balay R., 2007).

1980-cı illərdən qloballaşma fenomeni xüsusi maraq qazanmışdır. Qloballaşma əksər hallarda dövlət idarəetməsində lokallaşdırma və multikultural anlayışlarla bərabər istifadə olunur. Bunun əsas səbəbləri öncəliklə milli dövlətin iqtisadi və siyasi vəziyyəti idarəetmə səviyyəsinin və gücünün azalması, idarə gücünün yuxarıdan aşağıya doğru hərəkəti hesab oluna bilər. Qloballaşma yerli, mərkəzi və beynəlxalq səviyyəli idarəetmələrin qarşılıqlı fəaliyyətinin genişlənməsini, dərinləşməsini nəzərdə tutan bir siyasi prosesdir (Heywood A., 2010).

Deyə bilərik ki, qloballaşma ilə bərabər yerli demokratiyanın, yerli idarəetmələrin beynəlxalq səviyyədə önəm qazanması baş vermişdir.

Günümüzdə siyasi yetkinliyin əldə olunmasına, demokratiya anlayışının mənimsənilməsinə və ölkədaxili sabitliyə təsiri səbəbilə yerli idarəetmələr önəmli hesab olunur. Buna görə də yerli idarəetmə sistemində əldə olunacaq uğur demokratiya səviyyəsinin yüksəlməsinə, ümumilli sabitliyin qorunub saxlanmasına öz töhvəsini verməsi önəmlidir. Yerli idarəetmənin özünəməxsus ən önəmli keyfiyyəti özünüidarə sistemini ehtiva etməsidir (Ökmen M., Parlak B., 2010).

Nəticə etibarlı ilə beynəlxalq səviyyədə özünəməxsus önəm daşıyan yerli idarəetmələr qloballaşma ilə bərabər demokratik sistemlərin inkişafına, ictimai iştirakın artımına böyük təsir göstərmişdir. Bundan əlavə müasir sistemdə yaşanan şəhərləşmə prosesi yerli idarəetmə orqanlarını daha böyük problemlərlə üz-üzə qoymuşdur. Buna görə də yerli idarəetmələr özünəməxsus öhdəliklərin icrasından əlavə həm də şəhərləşmənin özüylə bərabər gətirdiyi yeni növ tələbləri təmin etməyə çalışır. Bu proses də öz növbəsində yerli idarəetmələrin quruluşu və idarə formasında yeniliklərin yaranmasına gətirib çıxarır.

Yerli idarəetmə haqqında yeni düşüncələr qloballaşma ilə birlikdə önəmi artan bir xüsusiyyət qazanmışdır. Demokratiklik, şəffaflıq, xalqa yaxınlıq, ictimai iştirak dünyada idarəetməni mərkəziyyətçi quruluşdan uzaqlaşaraq lokal idarəetməyə yönəlməyə məcbur etmişdir. Müasir vəziyyətdə mərkəzi və yerli idarəetmələrin

qarşılıqlı münasibətləri ictimai xidmətlərin təqdim edilməsinin xalqa yaxın formada icrasına şərait yaratmışdır (Parlak B., Hüseyin Ö., 2006).

Qloballaşma nəticəsində dövlətlərin mərkəzi idarəetmə orqanlarının yerli orqanlar üzərindəki idarəetmə çərçivəsi daralmış, lakin dövlətin onlar üzərində siyasi qərarvermə səlahiyyəti güclənmişdir. Bu proseslər hamısı mərkəziyyətçilik və iyerarxik idarəetmə formalarına dəyərsizləşdirərək istifadəsini minimallaşdırmışdır (Soylu B., 2019).

Mərkəzi idarəetmənin özündə ehtiva etdiyi idarə gücünə qarşı yerli idarəetmənin fəaliyyəti və qərarverici orqanlarının seçki əsasında müəyyənləşdirilməsi yerli demokratiyanın mövcudluğuna əsas verir. Bəzi ədəbiyyatlarda yerli demokratiyanın xüsusiyyətləri 3 əsas hissəyə bölünür (Görmez K., 1997):

1. Birinci göstərici ictimai xidmətlərə aid qərarların alınmasını icra edən orqanların xalq tərəfindən seçki əsasında müəyyənləşdirilməsidir. Lakin, bu xüsusiyyətin yerli demokratiyanın mövcudluğu üçün kifayətedici faktor olduğunu demək qeyri-mümkündür. Bundan əlavə yerli xidmətlərin icrasını təmin edən orqanların mərkəzdən asılı olmadan qərar qəbul etməsi və idarəetmə prosesinə əhalinin inteqrasiyasının təmin edilməsi həyata keçirilməlidir.
2. Yerli demokratiya üçün ikinci şərt mərkəzi idarəetmə ilə yerli idarəetmə arasındakı səlahiyyət, vəzifə və gəlir bölgüsüdür. Mərkəzi idarəetməyə bağlılığı azaltmaq üçün maliyyə baxımından kifayətedici imkanlara sahib olması yerli idarəetmənin demokratik xüsusiyyət daşımasını təmin edəcəkdir.
3. Üçüncü şərt mərkəzi və yerli idarəetmələr arasındakı münasibətlərdir. Yerli idarəetmələr adətən mərkəzin nəzarəti altında öz öhdəliklərində olan ictimai xidmətlərin icrasını həyata keçirir. Bəzi hallarda bu nəzarət prosesinin artması və müdaxilə hallarının müşahidə edilməsi yerli demokratiya anlayışına zidd hesab olunur.

Bələdiyyə idarəetməsində müasirlik anlayışlarından danışarkən 3 əsas göstəricini xüsusi qeyd etmək lazımdır: yerli demokratiya, yerli muxtariyyət, “subsidiarite”.

Yerli idarəetmələr müəyyən sərhədlər daxilində ictimai xidmətlərlə bağlı qərar qəbul edir və onları həyata keçirir, eyni zamanda buna uyğun olaraq gəlir və xərclərini öz büdcələri hesabına təmin edir. Yerli muxtariyyət adətən idarəetmə və maliyyə məsələlərində yerli orqanlara verilən səlahiyyətləri özündə ehtiva edir. Yerli idarələrə siyasi müstəqilliyin verilməməsi yerli muxtariyyət anlayışını ifadə edir (Gözübüyük Ş., 1976).

Bir qayda olaraq müstəqillikdən ortaya çıxan qanunvericilik, icra, məhkəmə hüquqları olmayan yerli idarəetmələr qanunlar tərəfindən onlara verilən vəzifələri yerinə yetirir. Bu çərçivədə verilən muxtariyyət idarə və maliyyə olmaqla iki istiqamətə sahibdir. Bundan əlavə muxtariyyətin əsas göstəricilərindən biri yerli orqanların hər birinin işçi rejiminin olmasıdır. Federativ və unitar dövlət quruluşlarında bu muxtariyyətdə fərqlilik müşahidə edilə bilər. Beləki, federativ dövlətdə siyasi və idari, unitar dövlətdə isə idarə və maliyyə muxtariyyəti xarakterikdir (Gözübüyük Ş., 1976).

Üçüncü göstərici “subsidiarite” yerli idarəetmələrin əhaliyə daha yaxın hesab olunan kənd və məhəllə kimi idarə formalarını özündə ehtiva edir. Bu anlayışın tətbiq oluna biləcəyi ən birinci istiqamət özəlləşdirmə hesab oluna bilər. Bunun əsas səbəbi də ictimai xidmətlərin təmin edilməsi üzrə səlahiyyətlərin dövlət və özəl müəssisələr arasında bölüşdürülməsinin daha yaxşı nəticə verməsidir (Gözübüyük Ş., 1976).

Müasir dünyamızda yerli idarəetmələrdə e-bələdiyyə üsullarından istifadə olunmağa başlanılmışdır. Bir sözlə deyə bilərik ki, e-bələdiyyə formaları ilə yerli idarəetmələrin daha demokratik, şəffaf və rahat idarə olunmasını müşahidə etmək mümkündür.

1980-ci illər və ondan sonrakı dövrdə qloballaşma dövlət idarəetmələrinə də öz təsirini göstərmişdir. Bu şəraitdə ortaq mədəniyyətlərin formalaşması dövlət quruluşlarını dəyişdirmiş, eyni zamanda onların sərhədsiz müstəqillik anlayışına güclü zərbə vurmuşdur. Sənaye inqilabından sonra və XX əsrdə öz mövqeyini qoruyub

saxlayan milli dövlət ideologiyası qloballaşma ilə birlikdə öz əhəmiyyətini itirməyə başlamışdır (Soylu B., 2019).

Baş verən bu dəyişikliklər ən çox milli dövlət ideologiyasının iqtisadiyyat üzərindəki təsirinin azalmasına səbəb olmuşdur. Dövlətlər təkrar bölgü funksiyasının icrası nəticəsində ictimai xidmətlərlə əhalini təmin edirdi. Nəticədə ictimai xərclər dövlətin bölgü iqtisadiyyatına istiqamət verən faktor halına çevrilmişdi. Dünya üzərində baş verən qloballaşma ilə birlikdə dövlətin ictimai fəaliyyətinin özəl sektorun işinə təsiri nəzərə alınaraq milli dövlət ideologiyasının öz gücünü itirməsi prosesi başlamışdır (Soylu B., 2019).

Baş verən bu yeniliklər dövlətlərin idarəetmədə minimalist ideyadan istifadəsinə təkan vermiş, digər tərəfdəndə məhdud resursların əlverişli istifadəsi istiqamətində təsirli işlərin aparılması gündəmə gəlmişdir. Özəl sektorda tətbiq edilən bəzi anlayışlar ictimai idarəetmədə də öz tətbiqini tapmışdır. Bu anlayışlardan bəziləri bacarıqların idarəedilməsi, şəffaf idarəetmə, qeyri-mərkəziyyətçilik, hesabatlılıq nümunə ola bilər. Modernləşmə ilə birlikdə bu anlayış və ifadələrin ictimai idarəetmələrdə tətbiq edilməsi, nəticədə aşağı büdcə ilə yüksək səmərənin əldə edilməsi gözləntiləri yaranmışdı (Soylu B., 2019).

Baş verən qlobal proseslərin dövlət idarəetməsini əsaslı dəyişikliklərə məruz qoyduğu, dövlətlərin güc effektinin azalmasını, bunlardan əlavə minimalist dövlət ideologiyasının tətbiqi müşahidə edilməyə başlamışdır. Eyni zamanda müasir dövrdə dövlətlər öz uzunmüddətli strategiyalarını hazırlayarkən digər dövlətləri, bölgədəki vəziyyəti nəzərə almaqla yanaşı, beynəlxalq şirkətlərin də planlarını diqqətdə saxlamaq məcburiyyətindədirlər. Bəzi böyük şirkətlərin iqtisadi imkanları dövlətləri üstələmişdir, bu faktor özü qloballaşmanın səbəb olduğu ən önəmli dəyişikliklərdən hesab olunur (Soylu B., 2019).

Qloballaşma nəticəsində ölkələr bundan istifadə etmək əvəzinə bəzi hallarda özlərini bu dəyişikliklərdən uzaq saxlamağa, müasirlikdən faydalanmaqla yanaşı zərər görməmək istiqamətində də işlər aparırlar. Texnolojik yeniliklərdən istifadə arealının

genişlənməsi yerli orqanların maliyyə və idarəetmə məhdudiyyətlərinin qismən azaltmış, idarəetmə qabiliyyətini mərkəzi orqanların səviyyəsinə yaxın eləmişdir. Bu dəyişikliklər səbəbindən yerli orqanlar daha təsirli mövqe tutmuş, mərkəzi orqanlardan tam asılı olmaqdan qurtulmuşdur. Davam edən müddət ərzində də yerli idarəetmə orqanlarının vəzifə və səlahiyyət səviyyələrinin artacağı halı istisna edilmir (Soylu B., 2019).

Bəhs etdiyimiz qloballaşma özü tam olaraq inkişaf etmiş, dünya səviyyəsində bütün balansları təmin edə bilən anlayış hesab olunmur. Bunun nəticəsidir ki, onun gələcək inkişaf istiqaməti haqqında fikir ifadə etmək rahat hesab olunmur. Ancaq hərhalda milli dövlət ideologiyasının əvvəlki statusunu geri qazanması və qeyd-şərtsiz hərəkət hüququnun bərpa edilməsi mümkün görünür. Bu dediklərimizin tam əksinə olaraq artıq cəmiyyət nümayəndələri “dövlət üçün insan” yox “insan üçün dövlət” düşüncəsinin daha geniş tətbiq arealının olmasını qəbul edirlər (Soylu B., 2019).

XX əsrin sonlarına doğru dünyamız texnolojik, siyasi, iqtisadi səbəblər görə qloballaşma anlayışı ilə üz-üzə qalmışdır, əlavə kimi deyə bilərik ki, iqtisadi mənada qloballaşmanı bəzən “neo-liberal” termini ilə də əvəz edirlər (Soylu B., 2019).

Dövlətlərin müasir dəyişimi daha çox təşviq etmək, tənzimləmə, hüquq təminatı, rifah səviyyəsinin artırılması istiqamətində olmuşdur (Soylu B., 2019).

II FƏSİL. MÜASİR DÖVLƏT VƏ BƏLƏDİYYƏ İDARƏETMƏSİNDƏ FƏALİYYƏTİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ

2.1. Beynəlxalq təcrübədə dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin təşəkkülü və effektiv təşkili xüsusiyyətləri

Dövlət-sosioloji baxışa görə insan cəmiyyətlərinin məcburetmə siyasətinin nəticəsində meydana çıxan anlayışdır. İnsan cəmiyyətlərində əsas ehtiyacları təmin etmək üçün 2 üsuldən istifadə edilir: iqtisadi və siyasi yol. Bu iki istiqamətin qarşılıqlı əlaqəsi sosial, siyasi məsələlərin təməli hesab olunur. Bir sözlə dövlət- iqtisadi üsulla qazanılan məhsulun siyasi üsulla əldə olunması üçün yaradılan idarəetmə quruluşudur. Müasir dövlətlərin yaranmasına qədər insan cəmiyyətlərinin formalaşmasında iki ünsür rol oynayırdı. Bunlar ailə və din hesab olunurdu. Bəzi ailələrin fikrinə görə dövlət anlayışına daha yaxşı qavramaq üçün ideoloji baxımdan araşdırma aparmaq daha düzgün hesab olunur. Belə ki, liberalist düşüncəyə görə dövlət hər bir fərdin şəxsi müstəqilliyini qorumaq üçün yaradılan idarəetmə sistemi kimi dəyərləndirilir. Onun əsas vəzifələri də sosial sabitliyin, asayişin və qanunauyğunluğun təmin edilməsi hesab olunur. Bundan sonra, yəni XIX əsrdə yaranan marksist düşüncələr tamamilə başqa xarakter daşıyırdı. Bu düşüncələrin əsasında insanlar arasında iqtisadi, sosial mənada bərabərliyin təmin edilməsi dayanırdı. Bu məqsəd üçün əvvəllər dövlətin varlığı əsas hesab edilsə də, sonralar bu fikir dəyişmiş və dövlətə olan ehtiyac düşüncəsi yoxa çıxmışdır (Özerçen S., 2017).

Dünyada mövcud olan suveren dövlətlərin təşkil olunması əsasən 2 model əsasında aparılmışdır. Bunlar: unitar və federativ idarəetmə quruluşlarıdır. Bu iki modelin bir-birindən əsas fərqi siyasi sahədəki səlahiyyətlərinin istifadə istiqamətləridir. Unitar model səlahiyyətlərin tək mərkəzli formada icrasını nəzərdə tutur. Bu modelin əksinə federativ quruluş çox mərkəzli idarəetməyə əsaslanır, yəni siyasi mənada səlahiyyətlərin iki və ya daha çox idarəetmə səviyyələri arasında bölüşdürülməsini özündə ehtiva edir. Hər iki modeldə də dövlətlər öz xidmətlərinin

təmin edilməsini və idarə edilməsini həyata keçirmək üçün idarəetməni 2 formada təşkil edirlər- mərkəzi və yerli idarəetmələr (Özerçen S., 2017).

Araşdırmada aydın olur ki, əslində dövlət idarəetməsinin təşkil olunmasının bir çox modeli mövcuddur. Bizim əsasən bu iki modeldən danışmağımızın səbəbi onların daha çox tətbiq edilməsidir.

“Müasir dövlət idarəetməsində 3 əsas anlayış mövcuddur: suverenlik, millət, ölkə. Dövləti adi insan cəmiyyətlərindən fərqləndirən tək xüsusiyyət suverenliyə malik olmasıdır. Dövlətin sahib olduğu əsas güc qanunverici, icra, məhkəmə idarəetməsinin ona aid olmasıdır” (Gözler K., 2013: s.184-185).

Müasir dövrdə var olan dövlətlərdən siyasi gücünün istifadəsi baxımından mərkəziyyətçi formada təşkil olunanlara tək mərkəzli idarəetmə modeli deyilir. Bundan əlavə dövlətlər quruluş baxımından birdən artıq idarəetmə mərkəzinə malik formada təşkil oluna bilər ki, bunu da federativ idarəetmə modelində müşahidə edirik (Nalbant A. 2012). Dövlətlərin hansı modeldən istifadə etməsi siyasi bir seçim olmaqla bərabər, Konstitusiyaya uyğun formada qurucu hakimiyyət tərəfindən müəyyən edilir. Modelin seçimi zamanı həmin dövlətin tarixi, coğrafi, iqtisadi və mədəni sahədəki prosesləri mütləq mənada nəzərə alınmalıdır (Teziç E., 2013).

Unitar dövlət modelinin ortaya çıxması tarix etibararı ilə Fransadakı krallıq rejiminin mövcud olduğu dövrə qədər uzanır. Bu modelin dünyaya yayılmağa başlaması isə 1789-cu ildə baş verən Fransa inqilabı nəticəsində olmuşdur (Nalbant A., 2012). Bundan sonra xalq siyasi hakimiyyətin tək qaynağı və sahibi hesab olunmağa başlamışdır. Bununla yanaşı bir nəfərin idarəetməsində olan monarxiya sistemi milli suverenliyə əsaslanan dövlətlərlə əvəz olunmağa başladı. Bu modelə əsasən dövlət əhəmiyyətli qərarların qəbulu tək mərkəz tərəfindən həyata keçirilir. Bu dövlətlərdə qəbul olunan qərarların icrası zamanı mərkəzin inzibati nəzarəti və məhdud sərhədlərə malik olan yerli özünü idarəetmə orqanlarından istifadə olunur (Özerçen S., 2017).

Unitar dövlət- tək millət, tək ölkə, tək siyasi və hüquqi təşkilatlanmaya malik olan dövlət formasıdır. Ölkə konstitusiyalarında bu tərif özünü “dövlətin təkliyi və bölünməzliyi” ifadəsiylə büruzə verir (Nalbant A., 2012).

Bundan sonrakı yüz illikdə, yəni XIX əsrdə bölgələrdəki idarəetmələr unitar model üçün təhlükə hesab olunurdu. Baş verən II Dünya müharibəsindən sonra dövlətlərin üzərinə düşən vəzifələr artmış və bu da onları mərkəziyyətçi idarəetmə ideologiyasından uzaqlaşmağa məcbur etmişdir (Keleş R., Mengi A., 2013). Bu idarəetmə modeli hələdə ən aktual və tətbiqi geniş olan idarəçilik mexanizminə sahibdir.

Unitar modeldən sonra ən çox tətbiq edilən federativ model hesab olunur. Bu modelin unitar formadan əsaslı və özünəməxsus fərqləri mövcuddur.

Federativ ölkələrdə siyasi hakimiyyətin aralarında bölüşdürüldüyü idarəetmə strukturları hüquqi mənada muxtar və bərabər hesab olunur. Burada qeyd etdiyimiz muxtariyyət tam müstəqilliklə qarışdırılmamalıdır. Belə ki, müstəqillik dedikdə hüquqi formada idarəetmələrin suveren dövlətin xüsusiyyətlərini daşması nəzərdə tutulur. Yəni federal idarəetmə subyektləri ancaq ölkədaxili fəaliyyəti nəzərdə tutur. Muxtariyyət dedikdə də məhz bu nəzərdə tutulur, ölkədaxilində qəbul olunmuş qanunlar çərçivəsində idarəetməyə aid qərarların qəbulu və icrası (Uygun O., 2007).

Bu modelin əsas özəlliyi dövlətin təqdim etdiyi ictimai xidmətlərin icrası səlahiyyətləri federal dövlətin özü və onun tərkib elementləri olan federativ subyektlər arasında bölüşdürülməsidir. Daha dəqiq desək, federal dövlətin özü ölkənin xarici fəaliyyətini, milli müdafiəsini, iqtisadi vəziyyəti nəzərdə tutan səlahiyyətləri icra edir. Bunun əksinə federativ idarəetmə subyektlər daha çox ölkədaxili əhəmiyyətə malik olan təhsil, mədəniyyət, yerli idarəetmələr, tibbi xidmətlər kimi məsələlər üzrə səlahiyyətlərin icrasını reallaşdırırlar (Özerçen S., 2017).

Bu qanunların icrası baxımından səlahiyyət bölgüsü iki yerə bölünür. Birincisi ABŞ və Kanada kimi Anglo-Sakson modelini mənimsəmiş dövlətlərdə federativ idarəetmə subyektləri hər biri ayrılıqda öz qanunlarının icrasında məsuliyyətli hesab olunurlar. İsveçrə, Almaniya kimi Avropa xarakterli federal dövlət idarələrində

qanunların icrası federativ idarəetmə subyektləri ilə əlaqəli formada həyata keçirilir (Nalbant A., 2012).

Federal dövlətlərin yaranması sosial və tarixi baxımdan 2 formada qurulur. Bunlar: birləşmə və ayrılma yoluyla yaranan federal dövlətlərdir.

Ayrı-ayrılıqda hər iki federal quruluş haqqında xüsusiyyətləri qeyd edə bilərik. Birləşmə yoluyla yaranan federal ölkələrin bəziləri, məsələn, ABŞ və İsveçrə kimi bəzi dövlətlər daha öncə müstəqil olan dövlətlərin birləşdirilməsilə formalaşmışdır. Həm də əksər hallarda birləşmə yoluyla qurulan federal dövlətlərə üzv öklərdən biri öncülük etmişdir. Bu dediyimizə ən ideal örnək Almaniya İmperiyasıdır. Haqqında danışdığımız bu İmperiya 1871-ci ildə Prussiya krallığının öndərliyi ilə mövcud bəylikləri birləşdirərək yaradılmışdır (Teziç E., 2013). Onu da qeyd etməliyik ki, bəzi federal dövlətlər təşkil olunmazdan öncə konfederativ birlik formaları daxilində bir araya gəldikləri də müşahidə edilən maraqlı bir faktordur. Yəni onu deyə bilərik ki, federal dövlətlərin formalaşmasında konfederativ birliklərin xüsusi yeri və rolu olmuşdur. Onu da qeyd etməliyik ki, haqqında danışdığımız feredativ və konfederativ modelləri bir-birilə qarışdırmaq olmaz

Konfederativ sistemi təşkil edən hər bir dövlətin ayrılıqda öz suverenliyi mövcuddur və bu dövlətlərin müstəqillikdən irəli gələn səlahiyyətləri üzv olan heç bir dövlət tərəfindən əngəllənə bilməz və hər biri ayrılıqda öz konstitusiyasına malikdir. Bir sözlə üzv olan hər ölkə beynəlxalq səviyyədə tanınan müstəqil dövlətlərdir. Bunun əksinə federal dövlətlərdə üzv olan idarəetmə subyektlərinin heç bir beynəlxalq səviyyəli qərarvermə səlahiyyətləri yoxdur. Federal dövlətlərdə üzv olan ölkələrin muxtariyyət hüquqları mövcuddur və onlar bu hüquqa əsasən ölkədaxili səlahiyyətlərin icrasını reallaşdırı bilərlər. Federal dövlətlərdə üzv olan subyektlər bu birlikdən öz istəyi ilə ayrılma hüququna malik deyillər (Doehring K., 2014).

Digər federal dövlətlərin yaranma forması hesab edilən ayrılma üsuluna ən yaxşı örnəklər Çexoslovakiya, keçmiş Sovetlər birliyidir. Bu dövlət formasının yaranmasını təmin edən faktor unitar dövlətlərin bəzi bölgələrində baş verən müxtəlif siyasi, dini,

iqtisadi hadisələrlə əlaqəli olaraq bu quruluşdan ayrılmaq istəməsidir. Bu şəkildə tək mərkəzli unitar sistemdən ayrılaraq özünəməxsus federal-çox mərkəzli dövlət qurmaq şansı əldə etmişlərdir (Teziç E., 2013).

Dövlət mexanizmi dünya tarixinin hər dönəmində mövcud olmuş anlayışdır. Dəyişən dövr ərzində insan cəmiyyətlərində baş verən yeniliklər nəzdində dövlət quruluşları da dəyişikliklərə məruz qalmışdır. Xüsusən sənaye inqilabından sonra dövlətin gücü və səlahiyyət dərəcəsi artmışdır. İqtisadi sahədə, xüsusən də vergi yığma və vəsaitlərin yenidən bölüşdürülməsi sahəsində dövlətin üstünlüyü özünü büruzə vermişdir.

Dövlət mexanizmi haqqında fikirlər dövrün üstün iqtisadi təfəkkürü ilə birbaşa əlaqəli olmuşdur. Belə ki, klassik iqtisadiyyat adlandıracağımız dövrdə dövlətlərin mütənasib formada balacalaşdığı, Keyns nəzəriyyəsinin üstün olduğu dövrlər də isə bunun əksinə dövlətlərin səlahiyyət baxımından gücləndiyi müşahidə edilmişdir. 1929-cu ildə baş verən dünya iqtisadi böhranı və sonrakı dövrün də dövlət idarəçiliyinə öz təsiri olmuşdur. Böhrandan əvvəl klassik, sonrasında isə Keyns nəzəriyyəsinə uyğun, yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi özünəməxsus fərqliliklər olmuşdur. Bundan sonra, daha dəqiq desək əsrin 70-ci illərində baş vermiş Dünya Neft böhranları dövlət ideologiyasında da dəyişikliklərə səbəb olmuşdur. Elə bundan sonra qloballaşma meyilləri ortaya çıxmağa başlamış, dünyəvilik anlayışı yaranmışdır (Özerçen S., 2017).

Dünyada baş verən qloballaşma prosesləri heç şübhəsiz dövlət idarəetməsindən də yan keçməmişdir. Haqqında danışdığımız qloballaşma demək olar ki, bütün dünyada sistematik bir dəyişikliyə şərait yaratmışdır. Bu mənada qloballaşmanın özüylə bərabər gətirdiyi, yeni hesab edə biləcəyimiz yaşam tərzini hər bir fərd kimi dövlət anlayışında da özünəməxsus yeniliklər və fərqliliklər yaratmışdır. Nəticədə əvvəlki fəsildə qeyd etdiyimiz kimi dövlət-insan münasibətlərində öncəliyin insandan yana olması, minimalist dövlət ideyasının yaranması xüsusi diqqət cəlb edir. Qloballaşma birdəfəlik təsir prosesi deyildir, o uzun müddətli və daimi inkişaf edən anlayışdır. İctimai idarəetməyə olan təsiri də uzunmüddətli və hələ də davam edən prosesdir. Qloballaşma

nəticəsində dövlət idarəetməsində dəyişikliklərin aparılması məcburi hal almışdır, çünki bunun əksinə bir davranış üsulu seçildiyi halda həmin dövlətləri siyasi və iqtisadi bir tənəzzülün gözlədiyini asanlıqla söyləyə bilərik (Soylu B., 2019).

Ümumiyyətlə onu deyə bilərik ki, elmi texnologiyaların inkişafı hər sahədə olduğu kimi dövlət idarəetməsinə də öz təsirini göstərmişdir. Belə ki, artıq vətəndaşların dövlət haqqında düşüncələri dəyişmiş və ənənəvi xidmətlərdən əlavə müasir xarakter daşıyan xidmətləri də dövlətdən gözləməyə başlamışlar. Artıq vətəndaşlar hər xidmətə daha qısa vaxt kəsiyində çatmağı arzu edirlər. Bu da ictimai idarəetmə sistemlərində müəyyən çətinliklərin yaranmasına səbəb olur. Məhz buna görə yaxın gələcəkdə köhnə sistemlərin vətəndaşların gözləntilərini tam ödəyə bilməyəcəyi və onların texnoloji tərəqqiyə uyğun olaraq yenidən formalaşdırılmasının məcburi xarakter daşması aydın müşahidə edilir. Bu dəyişikliklər ümumi ifadə ilə desək həmin sistemlərin səmərəliliyinin artırılması və onların ölçülərinin azaldılması istiqamətində olacaqdır (Kayalı C.A., Yereli A.N., 2002). Dövlət mexanizmindəki dəyişikliklər, qloballaşma ünsürləri hələ də yaranmaqda davam edir.

Yerli idarəetmələr isə insanların yaradılış etibarını ilə birlikdə, cəmiyyət halında yaşamlarından irəli gələrək ortaya çıxan bir sistemdir. Ərazilərdəki ortaqların təminatı, iqtisadi, siyasi, yerli ənənələrin mövcudluğu yerli idarəetmələrin varlığını şərtləndirən amillərdəndir (Bayramoğlu A., 1994).

Bələdiyyələr üçün öz ərazisində yaşayan vətəndaşların problemlərinin həll edilməsi mərkəzi idarəetməyə nisbətə daha önəmli xarakter daşıyır. Ümumiyyətlə götürdükdə bəzi ədəbiyyatlarda yerli özünüidarəetmələrin yaranma prosesini hər dövrə uyğun intervallara ayırırlar. Bu dövrlər müvafiq olaraq, paleolit, mezolit, neolit hesab olunur. Xüsusən də, icmaların daimi yaşayış yerinin seçilməsinə keçid mərhələsi hesab olunan neolit dövründə ilkin yerli idarəetmə anlayışının təməlləri atılmışdır deyə bilərik.

Mərkəzi idarəetmələr kimi yerli idarəetmələrin də dəqiq yaranma tarixi bilinmir. Yerli idarəetmələrin tarixi barədə müxtəlif mülahizələr mövcuddur, daha çox bu

sistemlərin X əsrdən etibarən formalaşmağa başlaması fikri üstünlük qazanmışdır. Bu fikrin mənbəyi Avropanın müxtəlif bölgələrində mövcud olan “commun” idarələrinin yaranması ilə əlaqəlidir (Görmez K., 1997).

“İlk olaraq ortaya çıxan yerli idarəetmə sistemlərinin yaranması orta əsrlərdə, xüsusən də Avropada dövlətlərin zəifləməsi ilə əlaqəli hesab olunurdu” (Görmez K., 1997: s.44).

Yerli özünü idarəetmələr-bələdiyyələr müəyyən olunmuş sərhədlər daxilində özünəməxsus vəzifə və səlahiyyətləri, qərarverici orqanlarının yerli sakinlər arasında keçirilən seçkilərə əsasən müəyyən olunan, büdcəsi, yerli vergiləri, idarəetmədə tam və ya muxtar müstəqilliyi olan, ən çox ehtiyac duyulan məsələlərin həlli məqsədilə yaradılan hüquqi şəxs hesab olunur (Ökmen M., Parlak B., 2010).

Ümumiyyətlə isə yerli özünü idarəetmə orqanları ölkənin idarəetmə sisteminin tərkib elementi hesab olunur. Müasir yerli özünü idarəetmə sistemləri XIX əsrin ortalarından hüquqi şəxs statusu almağa başlamışdır. Onun vəzifə, səlahiyyətləri və öhdəlikləri həmin ölkənin hüquqi təminatına əsasən müəyyən olunur. Eyni zamanda onu da qeyd etməliyik ki, mərkəzi idarəetmə sistemləri yerli özünü idarəetmələr üzərində iyerarxik statusuna görə nəzarət apara bilməz, bu nəzarət ancaq qanunauyğunluq çərçivəsində təşkil oluna bilər (Ökmen M., Parlak B., 2008).

Bələdiyyə sistemləri bütün ölkələrdə, xüsusən də demokratik quruluşa üstünlük verən ölkələrdə ictimai idarəetmənin ən önəmli tərkib hissəsi hesab olunur.

Yerli özünü idarəetmələrin tarixi analizini aparsaq görərik ki, günümüzdə mövcud olan yerli özünü idarəetmə sistemləri XII əsrdən etibarən tam formalaşmağa başlamışdır. Dünyada baş verən sənaye inqilabından sonra yerli idarəetmə sistemlərində baş verən canlanma, XIX- XX əsrlərdə özünün ən pik nöqtəsinə çatmışdır. Hal-hazırda da dünyada davam edən qloballaşma prosesləri məhz ölkələrin idarəetmə sistemlərində yerli özünüidarəetmələrə xüsusi yer ayırmasını labüdləşdirir (Soylu B., 2019).

Araşdırılan ədəbiyyatlara əsasən yerli idarəetmələrin formalaşmasını müəyyən zaman intervallarına ayırırlar. Bunlardan ilk olaraq antik və orta əsrlər dövrüdür.

Antik dövrdə müəyyən bir bölgədə müasir yerli idarəetmələri əvəz edən ilk quruluşlar “site”, Roma İmperiyası dövrlərində “municipe”, Qədim Yunanıstanda isə “polis” adı ilə ifadə edilmişdir. Bu quruluşların önəmini itirməsilə yuxarıda da qeyd etdiyimiz kimi “commun” sistemləri yaranmış və yerli idarəetmə quruluşlarının əhəmiyyətini artırmışdır. Bu qeyd etdiklərimiz əhalinin idarəetmədə iştirakını təmin edən ilkin örnəklər olduğu üçün yerli özünü idarəetmələrin rüşeymi hesab olunurlar (Tortop N. və başqaları, 2008: s.2).

Orta əsrlərdəki “commun” quruluşları günümüzdə fəaliyyət göstərən müasir bələdiyyələrin başlanğıcı hesab olunmaqla bərabər, demokratiya anlayışının yaranmasına da ilkin şəraiti yaratmışdır (Görmez K., 1997).

Bu “commun” sistemlərinin meydana çıxmasının ən önəmli faktoru orta əsrlərdə ticarətin artmasıdır. Nəticədə Avropada X əsrdən başlayaraq ticarət, şəhərləşmə prosesi sürətlənmiş, kənddən şəhərə köç artmışdır (Ökmen M., Parlak B., 2010).

Modern dünyamızda yerli idarəetmələr əsasən yerli sakinlərə xidmət göstərən, əksər hallarda seçkili orqanlardan ibarət, muxtar müstəqilliyə malik olan hüquqi şəxsdir. Antik dövrə nəzər salanda isə görürük ki, yerli idarəetmənin ilkin formaları daha çox müdafiə, cəza, məhkəmə fəaliyyətləri kimi bugünkü mərkəzi hakimiyyətin səlahiyyətlərində olan vəzifələrin icrasını özündə ehtiva edirdi (Keleş R., 2009).

Qeyd etdiyimiz bu dövrdə də yerli idarəetmə sistemləri həm mərkəzi idarəetmə ilə birlikdə, həm də ayrıca öz fəaliyyətlərini təmin edə bilmişdilər. Bu dövr intervalında xüsusən də Qərbi ölkələrində bütün idarəetmə gücünün mərkəzi idarəetmə orqanlarının əlində olması, bununla bərabər mövcud olan diktatorluq meyilləri müşahidə edilsə də haqqında danışdığımız yerli idarəetmə sistemləri bu müddət ərzində də öz varlıqlarını qoruyub saxlaya bilmiş və özlərini inkişaf prosesindən də kənar saxlamamışlar (Ortaylı İ., 2000).

Dünyada baş verən sənaye inqilabı hər sahədə yeniliklərin və fərqli istiqamətlərin yaranmasına səbəb olmuşdur. Bu proses eyni zamanda yerli idarəetmə sistemlərində də

özünü göstərmişdir. İqtisadi cəhətdən daha irəli hesab olunacaq ölkələrdə buxarlı sənaye avadanlıqlarından istifadəsi, daha çox yük daşınması üçün istifadə olunan yeni dəmir yollarının salınması nəticəsində yeni sənaye şəhərləri, mərkəzləri yaranmağa başlamışdır. İngiltərə ilə başlayan bu dövr özüylə bərabər böyük sənaye şəhərlərinə insan köçünü artırmışdır. Bu kimi səbəblərdən artan yerli sakinlərin idarəedilməsində xüsusi yeri olan yerli idarəetmələr də məntiqlə uyğun olaraq bu prosesdən kənar saxlanıla bilməzdi. Bu sahədə ilk addım Fransada atılmışdır. Belə ki, 1789-cu ilin 22 yanvar tarixli fərman ilə Fransada 3 pilləli yerli idarəetmə sisteminin quruculuğuna başlanılmışdır.

İngiltərədə isə 1835-ci ilə qədər indiki bələdiyyələri əvəz edən quruluşlar yerli idarəetmədə təsirə malik olmayan tərkib elementləri hesab olunurdular. Buna baxmayaraq 1835-1919 -cu illər intervalında ölkədə aparılan reformlar nəticəsində əvvəlki sistemlər yerli xidmətləri təmin edən quruluşlar şəklində formalaşdırılmışdır. Bu da onu deməyə əsas verir ki, yerli idarəetmələrin bələdiyyə formasına düşməsi məhz XIX əsrə təsadüf edir. İngiltərədən sonra Amerikada da yerli idarəetmələrdə yeni baxış bucaqları yarandı. Burada muxtar bələdiyyəçilik anlayışı formalaşmağa başladı, yəni həmin bələdiyyələrin özünü idarəetmə hüququ, yerli ehtiyaclarının ödənilməsi, özünəməxsus gəlirlərinin olması kimi xüsusiyyətlər verildi (Görmez K., 1997). Bəzi ədəbiyyatlarda XIX əsrdə yerli idarəetmələrə dövlətə nisbətən inamın daha çox olduğu ifadə edilmişdir. Bundan əlavə növbəti əsri, yəni XX yüzilliyi yerli idarəetmələr üçün “qızıl dövr” hesab edənlər də az deyil.

Bundan sonra, yəni XX əsrin ilk əlli illiyində əksər Avropa ölkələrində yerli idarəetmələrdə yeni istiqamətlər yaranmağa başlayırdı. Nəticədə yerli idarəetmələrin təsir gücü azalmış, idarəetmədə güc amili mərkəzə keçmişdir. 1960-1980 cı illər ərzində isə bunun əksinə yerli idarəetmələrin mərkəzi idarəetmə orqanlarının təsir dairəsindən ayrılması və maliyyə baxımından nisbi müstəqillik qazanması istiqamətində addımlar atılmışdır (Görmez K., 1997).

Ümumiyyətlə yerli idarəetmələrin ortaya çıxması və təşəkkül tapması uzun tarixi prosesdən keçmişdir. Bu idarəetmə strukturlarının meydana çıxması üçün elə görünür ki, məcburi amillər və gedişatlar olmuşdur. Belə ki, demokratiya anlayışının meydana çıxması, əhalinin idarəetmədə iştirak etmə ehtimalının olması, genişlənən bürokratiyanın qarşısının alınması və digər bu kimi məsələlər yerli idarəetmələrin yaranmasını şərtləndirən xüsusiyyətlərdən bəziləridir.

Eryılmazza görə, ictimai xidmətlərin idarəsini paytaxtlardan icra etməklə həmin xidmətlərin səmərəliliyinə nail olmaq mümkün görünmür. Eyni zamanda demokratik dəyərlərin inkişafı və xalqın ictimai xidmətlərə olan inamı olduqca azalacaq. Yerli potensialların bir-birindən fərqlənməsi, yerli sakinlərin idarəetməyə təşviq edilməsi, bundan əlavə xalqa daha yaxşı xidmət göstərilməsinin üstün tutulması kimi məsələlər yerli idarəetmə strukturlarının yaranmasını şərtləndirmişdir (Eryılmaz B., 2011).

Yerli idarəetmələrin yaranma və mövcud olma səbəbləri müxtəlifdir. İlkin səbəb kimi siyasi səbəbləri göstərə bilərik. Xüsusən demokratiya anlayışının mövcud olmasından sonra, onun təmin edilməsində yerli idarəetmələrin xüsusi rolunun olması bu səbəbi daha da önəmli hala gətirmişdir. Nəzərə alsaq ki, yerli idarəetmələr əhalinin siyasi hüquqlarının təminatında xüsusi rol oynayır, onların bu məsələdəki önəmini anlamış olarıq.

Həmin ərazilərdəki əhali haqqında əhəmiyyətli qərarlar qəbul edə bilən bələdiyyələr öz fəaliyyəti ilə mərkəzi idarəetmə orqanlarının işini məhdudlaşdırmaqla və idarəetmədə yerli sakinlərin iştirakını təmin etməklə demokratik siyasəti təmin edən ictimai idarəetmə subyektləri olduqlarını demək mümkündür (Heywood A., 2010).

Ölkədaxili millilik anlayışının təmin edilə bilməsi, onunla bərabər yerli sakinlərin idarəetmə prosesinə cəlb olunması yerli idarəetmələrin mövcudolma səbəblərindən ən başlıcalarıdır. Eyni zamanda dünyada milli birliyin tam təmin edilə bildiyi ölkələrdə yerli idarəetmə sistemləri də yüksək inkişaf səviyyəsi müşahidə edilmişdir. Güclü mərkəzi idarəetmə sistemləri qurulan ölkələrdə yerli idarəetmələrə təqdirə layiq vəzifə və səlahiyyətlər verilmişdir (Şensoy B., 2010).

Demək olar ki, heç bir ölkədə ictimai idarəetmə tək mərkəzi orqanlar tərəfindən icra edilməmişdir. Ərazi üzrə məsələlərin həllində daha çevik olma özəlliyinə sahib yerli idarəetmə strukturları olmadan səmərəli idarəetmə haqqında danışmağı qeyri-real hesab edə bilərik.

Yerli idarəetmə sistemlərinin yaranma və mövcudolma səbəblərindən əsası hesab olunan idarəetmə anlayışının açıqlaması mərkəzi və yerli idarəetmə ayırımlarında özünü büruzə verir. Bu iki idarəetmə aspekti bir-birinin əksi olmaqla bərabər zəif tərəflərinin qarşılıqlı şəkildə tamamlamağı nəzərdə tutur. Çünki, hər iki idarəetmə bölümündə də bir-birinə nəzərən öz aktuallığını qoruyub saxlayan güclü və zəif tərəflər mövcuddur (Keleş R., 2009).

Ümumiyyətlə isə bələdiyyələrin varlığı və özünü təsdiq məsələsi həmin ölkənin sosial inkişafı ilə birbaşa əlaqəlidir. Eyni zamanda həmin ölkələrdəki iqtisadi inkişaf, şəhərləşmə prosesi və sənayenin irəliləmə tempi bu məsələdə önəmli faktorlar hesab olunur. Bununla bərabər tarixi inkişafdan yadigar qalmış yerli idarəetmə xüsusiyyətlərinin olması, demokratiklik anlayışının tamlıq səviyyəsi də bu mənada önəmli hesab olunur.

Xüsusən bazar iqtisadiyyatı sistemində mövcud resurslardan səmərəli, yəni ən çox fayda verəcək şəkildə istifadə edilməsi xüsusi önəm daşıyır. Məhz bu səmərənin əldə olunması üçün bəzi dövlət xidmətlərinin yerli idarəetmələrə həvalə edilməsi məqbul hesab olunur. Bu xidmətlərin bütövlükdə mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən təmin edilməsi resursların israf edilməsinə şərait yarada biləcəyindən, xidmətlərin idarəetmə aspektlərinə uyğun bölgüsünün təmin edilməsi daha düzgün hesab olunur. Bunlar hamısı məhz yerli idarəetmələrin mövcudolma reallığının iqtisadi mənasını izah edir. Bəzi xidmətlərin yerli idarəetmə subyektləri tərəfindən icra edilməsi ilə dövlətlər məhdud resurslarla yüksək nəticələr əldə etməyə nail ola bilirlər (Şensoy B., 2010).

Keçən zaman müddətində yerli idarəetmələr bölgələr üzrə sosial ehtiyacların qarşılansında mərkəzi idarəetmə orqanlarından daha çox səmərə gətirməsi səbəbilə mərkəzi idarədən ayrılaraq hüquqi status qazanmışdır. Onların varlığı və fəaliyyəti

bölgədə həyat standartlarının yaxşılaşdırılmasında və demokratiyanın təmin edilməsində xüsusi rol oynayır. Bundan əlavə Eryılmazın dediyi kimi "... demokratik dəyərlər yerli idarəetmələrin güclənməsini təmin edir və demokratiyanın effektivliyini artırır. İnkişaf edən demokratiya anlayışı ilə bərabər yerli idarəetmələrin də önəmi artmış olar." (Eryılmaz B., 2011: s.103). Əlavə kimi deyə bilərik ki, demokratiyanın ən önəmli xüsusiyyətləri sayılan ictimai nəzarət, seçicilər qarşısında hesabatlılıq, idarəetmədə iştirak tərəflərinin çoxluğu kimi məsələlər yerli idarəetmələrdə təmin edilməsi ən rahat və səmərəli hesab olunan anlayışlardır. Haqqında danışdığımız bələdiyyə tipli yerli özünüidarəetmə strukturlarının ən önəmli xüsusiyyəti muxtar müstəqilliyə malik olmalarıdır. Bu muxtariyyətin əsas mənası həmin idarə strukturlarının konstitusiyaya qanunları daxilində müstəqil fəaliyyətə malik olması və özünə nəzarət mexanizminə sahib olmasıdır.

Bələdiyyələrin vacibliyi onların icra etdikləri funksional xüsusiyyətlərdən asılıdır. Günümüzdə də müşahidə edildiyi kimi yerli özünüidarəetmələr ictimai xidmətlərin təqdim edilməsində olduqca təsirli rol oynayır. Bunun səbəbi də onların həmin bölgə haqqında bilgilərinin daha geniş olmasıdır. Bu üstünlüklərdən lazımınca istifadə edən bələdiyyələr mərkəzi idarəetmənin bəzi səlahiyyətlərini öz üzərinə götürərək onların iş yükünü azaltmış olacaqdır (Tortop N. və başqaları 2008). Bununla bərabər yerli özünü idarəetmə orqanları üzərində mərkəzi idarəetmənin iyerarxik nəzarət mexanizmi olmamalı və vəzifələrin icrası üçün özünəməxsus büdcəsi olmalıdır. Hər keçən gün dünyanın əksər ölkələrində yerli özünü idarəetmə orqanları öz yerini, təsir dairəsini və vacibliyini daha da artırır. Bu sadalanan faktorlar hamısı yerli idarəetmələrlə demokratiyanın qarşılıqlı əlaqəsinin öyrənilməsinin vacibliyini əks etdirir. Heywoodun da qeyd etdiyi kimi, mərkəzi idarəetmələrdən daha təsirli hesab olunan yerli özünü idarəetmələr əhalini daha demokratik həyat tərzinə istiqamətləndirdiyi xüsusiyyətinə görə onların qarşılıqlı əlaqəsi diqqət tələb edən məsələ hesab olunur. Eyni zamanda bu qurumların siyasi iştirak səviyyəsini artırmaqla yanaşı əhali arasında siyasi bilik səviyyəsinin artırılmasında önəmi də qeyd edilməlidir (Heywood A., 2010).

Əhaliyə ən yaxın idarəetmə forması hesab olunan bələdiyyə sistemləri tarixi baxımdan mərkəzi idarəetmədən daha qədim quruluşlardır. Nəticədə onu deyə bilərik ki, uzun tarixi təşəkkül dövrü keçmiş və hələ də özünü inkişaf etdirməkdə olan bu sistemlər hər bir ölkədə mərkəzi idarəetmənin iş yükünü azaltmaqla bərabər əhaliyə daha tez və təsirli xidmətlərin göstərilməsində ən önəmli yerdə dayanırlar.

2.2. Müasir Azərbaycanda dövlət və yerli idarəetmədə inkişaf problemləri və səmərəli fəaliyyətin təmin olunması

Azərbaycan keçmiş SSRİ tərkibində yer alan ölkələrdən biridir. 70 il kimi uzun bir vaxt ərzində imperiya əsarətində qalan Azərbaycan öz mütəqilliyinə 1991-ci ildə yenidən qovuşmuşdur.

Keçmiş SSRİ içərisində yer alan ölkələr bu rejimin süquta uğramasından sonra öz mütəqilliklərini elan etmişdilər. Həmin ölkələrdə baş verən bu keçid prosesi bazar iqtisadiyyatının tətbiqini, qanunun aliliyi, demokratiya kimi anlayışları özündə ehtiva edir. Azərbaycan da həmin keçid prosesini, başqa sözlə keçid iqtisadiyyatını yaşayan ölkələr sırasındadır (Hasanoğlu M., 2008).

Azərbaycan əvvəllər demək olar ki, yerli özünü idarəetmə sahəsində heç bir təcrübəyə sahib olmamışdır. Müstəqilliyi bərpa etdikdən sonra məhz bu səbəbə görə idarəetmə əsas etibarını ilə mərkəzi idarəetmə üzərində qurulmuşdur. Hal-hazırda dünyada qloballaşmanın gətirdiyi demokratikliyin təminatçısı kimi dəyərləndirilən yerli idarəetmələrin gücləndirilməsi və inkişafı məsələsi hər keçən gün öz aktuallığını artırır.

Uzun çəkən qəbul prosesindən sonra, 1995-ci ildə müstəqil Azərbaycanın Konstitusiyası qəbul edilmişdir. Bu Konstitusiyanın ən önəmli özəlliyi kimi onun geniş vəzifə imkanlarına sahib prezident idarəetmə sistemini yaratması nümunə göstərilə bilər.

Azərbaycan Konstitusiyasının 12-ci maddəsinə əsasən dövlətimizin əsas məqsədi insanların hüquq və azadlıqlarının tam təmin edilməsidir. AR demokratik, hüquqi,

dünyəvi və unitar quruluşa malik müstəqil ölkədir. Qərarverici hakimiyyət Milli Məclisə, icra hakimiyyəti Prezidentə, Məhkəmə hakimiyyəti isə ölkə məhkəmələrinə məxsusdur. Yeni hazırlanan Konstitusiyada əsasən Qərbi Avropa təcrübəsi, yəni əsas etibarı ilə insan hüquqlarını üstün tutan qaydalara istinad edilmişdir (Kazımlı E., 2006).

Müstəqillikdən sonra da keçmişdən qalma mərkəziyyətçilik anlayışı öz varlığını qoruyub saxlamaqdadır. Buna görə də əksər vəzifələr mərkəzi orqanlar tərəfindən icra olunur, yəni yerli özünü idarəetmə strukturlarına olduqca az səlahiyyətlər verilmişdir və nəticədə onlar təsirsiz bir sistemə çevrilmişlərdir. Demək olar ki, bütün ictimai idarəetmə qərarları paytaxtda qəbul edilir və icrası həyata keçirilir. Bu da mərkəzi idarəetmə orqanlarının iş yükünü artırmaqla bərabər, həm də bürokratiyanın genişlənməsinə gətirib çıxarmışdır. Bu bürokratiyanın var olmasına baxmayaraq demokratiyaya keçidlə bağlı müsbət addımlar atılmışdır, lakin yüksək qiymətləndiriləcək bir nəticə əldə etmək mümkün olmamışdır (Aslanov E., 2007).

Müstəqilliyin bərpasından sonra Azərbaycanda müasir dünyəvi sistemə uyğunlaşmaq üçün əksər sahələrdə islahatlar həyata keçirilmişdir. Bu islahatların aparılması o qədər də rahat başa gəlməmişdir. Bunun əsas səbəbi də cəmiyyətin uzun illər davam edən totalitar sistem içərisində mövcud olması idi. Qarşıya çıxan çətinliklər əsasən yeniliklər üçün lazımi infrastrukturun olmamasından irəli gəlirdi. Bundan əlavə mərkəzi və yerli orqanlar arasında səlahiyyət bölgüsünün düzgün aparılmaması da hələ də davam edən idarəetmə problemlərindən biridir. Bu bərdə növbəti fəsildə daha ətraflı məlumat təqdim edəcəyik (Aslanov E., 2007).

Haqqında danışdığımız bu islahatları üç ad altında qruplaşdırma bilərik:

I yeni milli dövlət idarəçiliyinə keçid üçün həyata keçirilən islahatlar. Bu islahatlar nəticəsində idarəetmə strukturları yeniləri ilə əvəz edilmiş, eyni zamanda bir neçə nazirlik birləşdirilmiş, onlardan bəziləri dövlət komitələrinə, bəziləri də ictimai təşkilatlara çevrilmiş, mövcud dövlət təşkilatlarının da özəlləşdirilməsi müşahidə edilmişdir.

II milli dövlət idarəçiliyinin formalaşdırılması və təkmilləşdirilməsi üçün həyata keçirilən islahatlar. Bu mərhələdə dövlət özü üçün yeni olan, bazar iqtisadiyyatına keçidin reallaşdırılması üçün lazımi qurum və təşkilatların yaradılmasını təmin etmişdir. Bunlara vergilər, xarici işlər, maliyyə nazirlikləri, məhkəmə sistemləri aid oluna bilər (Aslanov E., 2007).

III milli dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin artırılması üçün həyata keçirilən islahatlar. Bu mərhələ islahatların sonuncu pilləsi hesab olunur və deyə bilərik ki, bu sahədə hələ də yeni istiqamətli reformlara ehtiyac müşahidə edilir. Bu mərhələ özündə özəlləşdirmənin sürətli xarakter qazanmasını, korrupsiya ilə mübarizəni, elektron hökumət ideologiyasının tətbiqini, regional sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarının qəbulu və icrasını özündə ehtiva edir. Tək Azərbaycan deyil, sosialist imperiyanın tərkibindən ayrıldıqdan sonra müstəqillik qazanan bütün ölkələrdə özünəməxsus dəyişikliklər və yeniliklər müşahidə edilmişdir. Demokratiyanın təmin edilməsi istiqamətində ölkəmizdə aparılacaq işlər hələ də mövcuddur və öz həllini gözləyir.

Mövcud olan bütün dövlətlərdə strukturları fərqli olsa da ümumi idarəetmənin tərkibində yerli idarəetmələrin özünəməxsus yeri mövcuddur. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, hər bir ölkədə yerli idarəetmələrin vəzifə və səlahiyyətləri, təsir sahəsi və gücü özünəməxsus xarakter daşıyır. Federativ və ya unitar bütün ölkələrdə yerli idarəetmələrin təsir dairəsi və gücü demokratiya, əksər hallarda isə ölkənin iqtisadi inkişafı ilə düz mütənəsb qiyətləndirilir. Məlumat kimi onu da qeyd edə bilərik ki, Azərbaycanda yerli idarəetmə 2 hissədən ibarətdir: icra başçısının birbaşa ölkə Prezidenti tərəfindən təyin edildiyi İcra Hakimiyyətləri və yerli xidmətləri təmin edən bələdiyyələr (Rəhimli R., 2005).

Azərbaycan Konstitusiyasında yerli idarəetmələr haqqında qanunların hazırlanmasında ABŞ, Fransa, İngiltərə kimi ölkələrin təcrübəsindən istifadə edilmişdir. Azərbaycandakı yerli idarəetmə modeli Fransa təcrübəsinə daha çox uyğun gəlir, bundan əlavə digər qeyd olunan ölkələrin də təcrübəsindən bəzi məqamlarda tətbiqindən yararlanmışıq (Rəhimli R., 2005). Fransa təcrübəsi dedikdə bir pilləli yerli

idarəetmə sistemi nəzərdə tutulur, yəni ölkədə kənd və ya qəsəbə arasında fərq qoyulmadan bu ərazilərə bələdiyyə statusu verilmişdir. Onu da qeyd edə bilərik ki, konstitusiyaya nəzər salanda aydın müşahidə etmək mümkündür ki, bələdiyyə idarəetmələri ümumi dövlət idarəetməsinin tərkibinə aid edilməmişdir.

Azərbaycanda siyasi, demokratik iştirak səviyyəsinin artırılması üçün yerli idarəetmələr əsas kimi qəbul edilə bilər. Halbuki, yerli idarəetmə ideologiyası ictimaiyyətə lazımi dərəcədə çatdırılmamışdır. Qərbi ölkələrində hələ X əsrdən etibarən yerli özünü idarəetmə sistemlərinə rast gəlmək mümkündürsə, Azərbaycanda bu tarix 1991-ci ildə müstəqilliyin bərpasından sonrakı dövrə təsadüf edir. Dövlətin mərkəziyyətçi ideologiyası səbəbindən yerli idarəetmələr mərkəzi idarəetmənin bir qolu olmaqdan daha irəli gedə bilməmişlərdir. Buna görədir ki, onlar öz funksiyalarını yerinə yetirə bilməyən, təsirsiz qurum olaraq fəaliyyətlərinə davam edirlər. Nəticə etibarlı ilə Azərbaycanda yerli idarəetmə sahəsində əsaslı islahatlara ehtiyac öz aktuallığını qoruyub saxlayır. Qəbulu öngörülən bələdiyyə islahatlarının əsasında onlara verilən səlahiyyət və vəzifələrin ağırlığının artırılması, ictimai iştirak səviyyəsinin yüksəldilməsi, maliyyə imkanlarının genişləndirilməsi kimi məsələlər dayanmalıdır (Rəhimli R., 2005).

1991-ci ildə yenidən müstəqilliyini bərpa edən Azərbaycan gənc bir dövlət hesab olunur. Məhz buna görə hazırki idarə sistemini SSRİ-dən qalan miras adlandırmaq olar. Həyata keçirilən islahatlara rəğmən bu köhnə sistemin mövcud ağırlığı davam etməkdədir. İdarəetmədə icra edilən və ya icrası planlaşdırılan islahatlar aktiv və ya passiv bürokratik əngəllərlə qarşılaşır və təsir prosesi yavaşlayır. Bu bir növ əksər dövlətlərdə rast gəlinən bürokratiyanın baş verən yenilikçi dəyişikliklərə olan reaksiyasıdır. Bu mərkəziyyətçilik ideologiyası Azərbaycanda mərkəzi idarə orqanlarının iş yükünü artırır, bürokratik göstəriciləri gücləndirir, yerli idarəetmələrin təsir gücünü minimallaşdırır. Bunlar hamısı dövlət xidmətlərinin keyfiyyətinin aşağı olmasına gətirib çıxarır, eyni zamanda tək mərkəzi idarə orqanlarının bütün ölkə üzrə

vəzifələrin icrasını reallaşdırması mümkün olmadığından müəyyən şikayətlər yaranır (Polatoğlu A., 2000).

Yenilik və islahat ifadələri son illərdə Azərbaycanda yerli idarəetmələr haqqında ən çox istifadə edilən anlayışlardır desək yanılmırıq. Xüsusən inkişaf etməkdə olan ölkələrdə yerli idarəetmələrə əlavə vəzifə və səlahiyyətlərin həvalə olunması, digər ifadə ilə “decentralization” mövcud problemlərin həllində təsirli üsul kimi qiymətləndirilir.

Bələdiyyələrin inkişafı üçün təklif olunan ən optimal layihələrdən biri BBİP-Birləşmiş Bələdiyyə İnkişaf Planıdır. Bu plan çərçivəsində qarşıya çıxan bir neçə həllinə ehtiyac olan məsələlər mövcuddur (Maykl G., Ruti S., 2004):

- Xidmətlərin keyfiyyətini artıran, uzunmüddətli təsirə malik olan inkişaf proqramlarının hazırlanması;
- Daim yenilənən, sistemli, etibarlı məlumat bazasının olmaması;
- Orta və uzun müddətli planlaşdırma strategiyasından istifadə edilməməsi;
- Bələdiyyələrin qərarlarında ictimai iştirak səviyyəsinin aşağı olması;
- Rayon İcra Hakimiyyətləri və bələdiyyələr arasında əlaqələndirmənin və iş bölgüsünün zəif olması;
- Bələdiyyə ərazilərində xidmət məntəqələrinin yerləşməsi və iş prosesinin düzgün aparılmaması.

Azərbaycan bələdiyyələrində aparılan “decentralization” prosesi, bələdiyyələrə yeni səlahiyyət və vəzifələrin verilməsi, maliyyə təminatının yaxşılaşdırılması təşəbbüsləri bu kimi planların icrasına məcburi xarakter qazandırır. Bu layihəni rayondakı bütün bələdiyyələrin və ya regiondakı bəzi bələdiyyələrin birləşdirilməsi ilə həyata keçirmək mümkündür. Onu da qeyd etməliyik ki, bu kimi inkişaf planlarının hazırlanması və icrası üçün xüsusi peşəkarlığa malik planlaşdırma heyətinə ehtiyac vardır (Maykl G., Ruti S., 2004).

Yerli idarəetmə strukturlarının yenidən təşkil edilməsi, mərkəzi orqanlarla onların arasında müasir idarəetməyə uyğun vəzifə bölgüsünün aparılması Azərbaycan üçün

aktual məsələlər hesab olunur. Bələdiyyələrin yenidən təşkil edilməsi zərurəti xidmətlərin lazımı səmərəlilik və effektivlik göstəricilərinə malik olmamasından irəli gəlir. Mərkəzi idarəetmənin ictimai xidmətlərin təmin edilməsindəki əksiklikləri, problemləri vaxtında həll etmək imkanlarının məhdud olması ölkədə bələdiyyələrin effektiv fəaliyyətinin təşkil edilməsinə maraq yaradır (Polatoğlu A., 2000). Bununla yanaşı ictimai idarəetmənin keyfiyyət göstəricilərinin artırılması istiqamətində müəyyən işlər görülür, yeni təşkilatlar yaradılır. Buna ən yaxşı nümunə ASAN xidmət hesab edilə bilər.

Dünyada mövcud olan dövlətlərin heç birinin yeni texnoloji tərəqqilərdən, fürsətlərdən kənar qalması ehtimalı mümkün hesab olunmur. Suriya, Səudiyyə Ərəbistan, Şimali Koreya, Çin kimi internetə bəzi ideoloji və siyasi səbəblərə görə nisbətən soyuqqanlı rəftar göstərən dövlətlər belə “e-government” tətbiqlərinin xüsusi əhəmiyyət kəsb edən faydalarına görə onları nəzərdən keçirmək məcburiyyətində qalmışlar. Demək olar ki, bütün ölkələrdə “e-government” sistemləri ya fəaliyyət göstərirlər, ya da müəyyən keçid mərhələsini yaşayırlar. Bu sistemlərdən ən optimal səviyyədə istifadə edən 3 ölkə-Danimarka, Avstraliya, Cənubi Koreyadır. Bu 3 ölkədən sonrakı yerlərdə İngiltərə, İsveç, Finlandiya, Singapur, Yeni Zelandiya, Fransa və Yaponiya kimi inkişaf etmiş ölkələr gəlir (UN., 2018).

Qloballaşan dünyamızda əksər dövlətlər müasir ictimai idarəetmə sistemlərinin tətbiqinə xüsusi diqqət ayırır. Bu yeni sistemlərin yaradılmasının əsas mənası dövlət xidmətlərinin yerində və ən keyfiyyətli şəkildə icrasını təmin etməkdir. Bu məqsədlə Azərbaycanda yaradılan ASAN xidmət mərkəzləri “e-government” sistemlərinə ən yaxşı nümunələrdən biri hesab oluna bilər. Məsələn Rusiyada fəaliyyət göstərən “Мои документы”, İngiltərədə fəaliyyət göstərən “One stop” sistemləri də eyni ilə ASAN xidmət kimi müasir ictimai idarəetmə subyektləri kimi çıxış edir. Bu elektron hökumət ideyasının əsas məqsədi bütün mövcud sosial xidmət sistemlərinin birləşdirilərək vahid mərkəzdən vətəndaşlara təqdim edilməsidir. Azərbaycanda bütün nazirliklərin özünəməxsus rəsmi saytları var və həmin saytlarda qurumun missiyası, idari quruluşu,

öz vəzifələri haqqında məlumatlar verilir, bəzi xidmətlərini elektron formada təqdim edirlər. Bunları nəzərə alıb demək olar ki, Azərbaycanda əksər ictimai quruluşların fəaliyyətləri ilə əlaqəli rəsmi saytları var və burada onlar bəzi xidmətlərini onlayn formada təqdim edirlər. Bütün bu xidmətlərin tək mərkəzə köçürülməsi, vahid formada təqdim edilməsi isə Azərbaycanda elektron hökumətin “qapısı” adlandırılacaq biləcəyimiz “e-gov.az” vasitəsilə reallaşdırılmışdır (Hasanoğlu M., 2017).

Ümumi mənada ictimai xidmətlərin təqdim edildiyi məkanlar, başqa sözlə dövlət qurumları əsasən ürküdücü, baxımsız, konfortlu olmayan, darıxdırıcı xüsusiyyətləri ilə xarakterizə olunurlar. Ölkəmizdə bu vəziyyət xüsusən SSRİ dövründə daha çox rast gəlinən hal almışdır. Hazırda aparılan yenilikçi islahatlar məhz bu kimi vəziyyətlərin aradan qaldırılmasına yönəldilmiş, yaradılan ASAN xidmət mərkəzləri vətəndaşların lazımi xidmətlərdən rahat və keyfiyyətli şəkildə istifadə edə bilməsində müasir istiqamət formalaşdırmışdır. Həm də bu mərkəzlər məmur-vətəndaş münasibətlərində xoş rəftarın formalaşdırılmasında önəmli yer qazanmışdır. ASAN xidmət mərkəzlərinin iş prinsipi şəffaflıq, nəzakət, məsuliyyətlik, çeviklik kimi prinsiplərə əsaslanır. Bu mərkəzlərdə demək olar ki, bütün xidmətlərlə bağlı ətraflı məlumat ala biləcəyiniz informasiya masaları, ASAN könüllüləri ilə qarşılaşa bilərsiniz. Həmin mərkəzlərdə vətəndaşın rahatlığı üçün hər cür şərait mövcuddur, hətta qeyd edə bilərik ki, siz burada açıq kantinlərə də rast gələ bilərsiniz. Onu da qeyd etməliyik ki, ASAN xidmət mərkəzləri Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyinin nəzdində fəaliyyət göstərir (Hasanlı T., 2018).

Ölkəmizin tarixində və ənənələrində yerli idarəetmə anlayışı demək olar ki, yox səviyyəsindədir. Keçən əsrdə Azərbaycanda 4 ayrı sistem mövcud olmuşdur. Birinci Çarlıq dönəmi, 23 aylıq müstəqillik, SSRİ dövrü və 1991-ci ildə yenidən bərpa edilən müstəqillik. Məhz elə buna görə də müstəqil yerli idarəetmə anlayışından danışmaq qeyri-mümkündür. Bir sözlə uzun illər mərkəziyyətçi idarəetməyə malik olan Azərbaycanda yeni yerli idarəetmə sistələrinin qurulması çətin və uzunmüddətli proses hesab olunur. Lakin bu sahədə həyata keçirilən islahatlar öz nəticəsini az da olsa

göstərmişdir, eyni zamanda bu reformlar mərkəzi idarəetmənin işinin yaxşılaşdırılmasına və səmərəliliyinin artırılmasına təşviqi gücləndirəcəkdir. Onu da demək mümkündür ki, bələdiyyələrin işlək mexanizmə sahib olmaması ölkədə demokratiyanın da əsaslı inkişafına mənfi mənada təsir edir. Onsuz da Azərbaycan kimi uzun illər ərzində əsarət altında qalmış ölkələrdə demokratiyanın təmin edilməsi çətin prosesdir. Çünki əsarət altında yaşamış xalqların idarəetmədə iştirak təcrübələri yox səviyyəsindədir (Hasanlı T., 2018).

Müstəqillik əldə etdikdən sonra Azərbaycan çətin və qarışıq problemlərlə üz-üzə qalmışdır. Belə ki, çıxılmaz sosial-iqtisadi vəziyyət, Dağlıq Qarabağ müharibəsi ölkəni daha da çətin vəziyyətə gətirib çıxarmışdır. Azərbaycan bu problemlərlə uzun müddət mübarizə apardıqdan sonra, nəhayət 2020-ci ildə 44 günlük Vətən müharibəsində Qarabağ problemini həll edə bilmişdir.

Yeni ictimai idarəetmə sisteminin qurulması prosesində bələdiyyələrin qarşılaşdığı ən birinci problem maliyyə yetərsizliyidir. Bununla bərabər vətəndaşların idarəetmədə iştirak səviyyəsinin aşağı olması bu problemləri ikiqat artırmışdır. Bələdiyyələr keçmişdən qalmış mərkəziyyətçilik ideologiyasına görə mərkəzi orqanlara yerli sakinlərdən daha yaxın rəftar sərgiləyirlər, yəni mərkəzi orqanlara olan bağlılıqlarından uzaqlaşa bilmirlər. Buna səbəb də onlar arasında hələdə tam mənada aparılmayan səlahiyyət bölgüsüdür. Bir sözlə mərkəzi orqanların bələdiyyələr üzərində güc baxımından üstünlükləri hələ də qalmaqdadır (Hasanlı T., 2018).

Nəticədə deyə bilərik ki, vətəndaşların gözlədiyi keyfiyyətdə xidmətlər təklif edə bilməyən bələdiyyələrimizin hələ həllini gözləyən çox sayda problemləri mövcuddur. Bu problemlərdən ən başlıca qeyd edəcəklərimiz təcrübəsizlik, müstəqil hüquqi şəxs kimi formalaşa bilməmələri, maliyyə, idarəetmə və texniki sahədə yetərsizlik, demokratiya ünsürlərinin tətbiqinin azlığı, vətəndaş güvənsizliyidir. İctimai fikrin dəyişdirilməsi, demokratiyanın inkişafı, yaşayış keyfiyyətinin artırılması üçün yerli özünü idarəetmə orqanlarının- bələdiyyələrin gücləndirilməsi əhəmiyyətli hesab

olunur. Azərbaycanda da güclü, öz vəzifələrini yüksək səviyyəyə təmin edə bilən, demokratik bələdiyyələrin fəaliyyətinə ehtiyac vardır.

III FƏSİL. BƏLƏDİYYƏ VƏ DÖVLƏT İDARƏETMƏSİNİN QARŞILIQLI MÜNASİBƏTLƏRİNİN MÖVCUD VƏZİYYƏTİ

3.1. Dünya təcrübəsində bu münasibətlərin təşkil edilməsinin hüquqi üsul və metodları

Dövlətin həyata keçirəcəyi vəzifələrin icrasını mərkəzi idarəetmə və ya sadəcə yerli özünü idarəetmə orqanlarından gözləmək məntiqə uyğun hesab olunmur. Bu iki idarəetmə bölümü arasında vəzifə və səlahiyyətlərin düzgün bölüşdürülməsi üçün vahid bir metodun mövcudluğundan danışmaq isə qeyri-mümkündür. Hər bir ölkənin özünəməxsus tarixi dövlətçilik ənənələri, idarəetmə forması ilə əlaqəli olaraq bu münasibətlər də fərqli xarakter daşıyır. Lakin, ümumi mənada bu iki idarəetmə forması arasında mövcud olan səlahiyyət və vəzifə bölgüsünü aparmaq mümkündür (Kuşgözoğlu S., 2019).

Birinci bəhs edəcəyimiz bölgü maliyyə əsaslı olacaq. Bu bölgü həm də suverenliyin bölüşdürülməsi kimi də başa düşülür.

Gəlirlərin əldə edilməsi baxımından səlahiyyətlər iki qrupa bölünür (Kuşgözoğlu S., 2019) :

Birincisi, vergilərin toplanması üzrə səlahiyyətlərdir. Mərkəzi idarəetmə üsuluna üstünlük verən dövlət idarəetmələrində bütün vergiləri onların toplanması gözlənilir, əksinə yerli özünü idarəetmələrin demokratik fəaliyyətinə önəm verən dövlətlərdə isə yerli xarakter daşıyan əksər vergilərin bələdiyyə quruluşları tərəfindən toplanması üstünlük təşkil edir. Dövlətlərin təşkil edilməsi baxımından federal ölkələrdə yerli özünü idarəetmə xarakteri daşıyan federal qurumların vergi toplanması sahəsindəki səlahiyyətləri, unitar quruluşlu ölkələrdəki yerli özünü idarəetmə qurumlarının səlahiyyətləri ilə müqayisədə olduqca çoxdur. Daha dəyişkən xüsusiyyətə malik olan vergi növlərinin (gəlir vergisi, ƏDV) mərkəzi orqanlar tərəfindən, bunun əksinə vahid, stabil xarakter daşıyan vergilərin (əmlak, fiziki şəxslərin torpaq vergisi) isə yerli özünü idarəetmə orqanları tərəfindən toplanması məqbul hesab olunur.

İkincisi, qeyri-vergi gəlirlərinin yaradılması üzrə səlahiyyətlərdir. Bu əsasən yerli özünü idarəetmə orqanlarına aid olan hissədir. Onu da qeyd etməliyik ki, yerli özünü idarəetmələr mərkəzi orqanlardan icazə almadan bir gəlir növü yaratması mümkün deyildir.

Vergi daxilolmalarının idarəetmə subyektləri arasında bölgüsünü müəyyən dərəcədə aydınlaşdırmaq mümkün olsa da, qeyri-vergi gəlirlərinin yaradılması məsələsində bu mümkün deyildir, çünki hər bir ölkədə bələdiyyə quruluşlarının fərqli vəzifə və səlahiyyət bölgüsü mövcuddur (Kuşgözoğlu S., 2019).

Xərclərin həyata keçirilməsi baxımından səlahiyyətlər üç qrupa bölünür. Yerli özünü idarəetmə orqanları sahib olduqları suverenlik həddində maliyyə vəsaitlərindən xərclər həyata keçirmək səlahiyyətlərinə malikdirlər.

Birincisi, investisiya üçün xərclərin reallaşdırılması üzrə səlahiyyətlərdir. Bu xərclərin ən önəmli özəlliyi onların müəyyən strategiya daxilində reallaşdırılmasıdır. Öncədən bu investisiyanın miqyası, coğrafi yeri, təsir göstərəcəyi və işin gedişində ehtiyac duyacağı sektorlar, kadrların keyfiyyət göstəricilərinin müəyyən olunması aparılmazsa səmərənin əldə edilməsi ehtimalı azalmış olacaqdır. Məhz buna görə də, investisiya ilə bağlı xərclərin mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən reallaşdırılması daha üstün mövqe tutur. Bununla bərabər yerli özünü idarəetmələrin də öz suverenlikləri səviyyəsində investisiya etmək səlahiyyətləri vardır (Kuşgözoğlu S., 2019).

Belə nəticə çıxır ki, yerli özünü idarəetmələrin müstəqil investisiya etməsi üçün eyni səviyyədə gəlir yaratma səlahiyyətlərinə də malik olmalıdır.

İkincisi, işçi heyət üçün xərclərin müəyyənləşdirilməsi üzrə səlahiyyətlərdir. Belə ki, işçi heyətinin sayı, onların necə seçiləcəyi, hansı vəzifələri tutacaqları, öhdəlikləri, onlara ödəniləcək məbləğ kimi məsələlərdə söz haqqı yerli özünü idarəetmələrin müstəqillik səviyyələri ilə birbaşa bağlıdır (Kuşgözoğlu S., 2019).

Üçüncüsü, yardım və transferlər həyata keçirmək üzrə səlahiyyətlərdir. Bu xərclər məna etibarını ilə digərlərindən fərqlənir, bunun səbəbi onların qarşılıqsız olmasıdır. Yerli idarəetmələrin bu sahədə apardığı strategiyalar onun mərkəzdən asılılıq dərəcəsi

ilə müəyyənləşir. Mərkəzi idarəetmə orqanlarından asılı olan bələdiyyələr onlara verilən təlimatlarla müəyyən olunmuş istiqamətlərə maliyyə vəsaitlərinin ödənilməsini həyata keçirirlər, bunun əksinə tam müstəqil fəaliyyətə malik yerli özünü idarəetmələrdə yardım və transfer fəaliyyətlərini, ödəniləcək məbləği, ödənişin xüsusiyyətlərini bələdiyyə özü müəyyən etmək səlahiyyətinə malikdir (Kuşgözoğlu S., 2019).

Bunun kimi bir çox səlahiyyətlərdəki fərqliliklərdən danışmaq mümkündür. Məsələn, qərarların icrası mərkəzi idarəetmənin təsdiqi olmadan həyata keçirilə bilirsə bu yerli özünü idarəetmələrin idari baxımından müstəqillik səviyyələrini ifadə edir. Büdcəyə aid qərarların mərkəzi idarəetmələrin razılığı ilə icra edilməsi bələdiyyələrin suverenliyini ciddi mənada zədələyir (Kuşgözoğlu S., 2019).

Yerli özünü idarəetmələrin idarəetmə sahəsində müstəqilliyini göstərən amillərdən biri də yenidənqurma sahəsində mənsub olduğu səlahiyyətlərin çərçivəsidir. Deyə bilərik ki, bu səlahiyyət maliyyə baxımından söz haqqının hansı idarəetmə səviyyəsinə mənsub olmasını ifadə edən göstəricidir. Belə ki, bu iki idarəetmə vahidləri sahib olduqları ərazilərdə yenidənqurma fəaliyyətləri icra edərək gəlir qazanmaq hüququna malikdirlər. Ona görə də, bu səlahiyyətin mərkəzi və yerli idarəetmə orqanları arasında bölüşdürülməsinin xüsusiyyətləri maliyyə baxımından gücün hansı tərəfdə olmasını göstərir (Kuşgözoğlu S., 2019).

Bu münasibətlərin təşkil edilməsinin tam mənada başa düşmək üçün bəzi ölkələrin təcrübəsinə baxmaq lazımdır. İlk seçdiyimiz ölkə yerli idarəetmə sistemi bizə ən yaxın olan Fransadır.

Fransada haqqında danışdığımız yerli idarəetmə sistemi 1800-cü ildə qurulmuşdur. Mərkəziyyətçi xarakter daşıyan bu sistem 1982-ci ildə keçirilən islahatlara qədər kiçik dəyişikliklər aparılaraq tətbiq edilmişdir. Bu sistemdə iyerarxik sıradan ən axırda seçki ilə vəzifəyə gələnlər, ən üst pillədə isə mərkəzi idarəetmə tərəfindən təyin edilən şəxslər yerləşdirilirdi. Məhz bu xüsusiyyət yerli idarəetmələrin

mərkəzi idarəetmənin təlimatlarından kənara çıxmasının qarşısını almağı nəzərdə tuturdu (Kuşgözoğlu S., 2019).

1982-ci ildə həyata keçirilən islahatın əsas tərkib hissələrini mərkəzi idarəetməyə aid olan bəzi səlahiyyətlərin seçki yolu ilə seçilən namizədlərin idarə etdiyi yerli özünü idarəetmələrə verilməsi, bələdiyyələrin vəzifə və səlahiyyətlərinin çərçivəsini genişləndirmək, mərkəzi idarəetmə orqanlarının yerli özünü idarəetmələr üzərindəki iyerarxik nəzarət mexanizminin yumşaldılması təşkil edirdi (Wollman H., 2000).

Fransada yerli özünü idarəetmələrdə idari orqanların seçimi və onlara verilən səlahiyyətləri aşağıdakı kimi qeyd edə bilərik:

Belə ki, ən aşağı yerli idarəetmə strukturu olan “commun” məclisi seçki yolu ilə xalq tərəfindən seçilir. Bu məclisin başçısı isə seçilmiş nümayəndələr tərəfindən müəyyənləşdirilir (CEMR, 2016).

Departamentlərin idari orqanı hesab edilən məclislərin nümayəndələri xalq tərəfindən seçilir. Departamentin başçısı həm də məclisin başçısı hesab olunur (CEMR, 2016).

Üçüncü və ən üst səviyyə hesab olunan bölgə (region) idarəetməsinin məclisi də xalq tərəfindən seçilir. Məclisin başçısı nümayəndələr arasından seçilir və o həm də bu strukturun idari başçısı hesab edilir. Bu yerli idarəetmə səviyyəsinin tərkib elementi olan daimi komissiyalar məclisin öz işinin icrası zamanı kömək etməyi nəzərdə tutmuşdur (CEMR, 2016).

Bundan sonra yerli özünü idarəetmələrin gəlirləri üzrə səlahiyyətlər haqqında danışa bilərik. Fransada bu idarəetmələrin əsas gəlir mənbəyi olan vergilərin çərçivəsi mərkəzi idarəetmə orqanlarının təsiri ilə formalaşır, yəni mərkəzi idarəetmə vergilərin yuxarı və aşağı sərhədlərini müəyyənləşdirir. Növbəti addımda isə departament məclisləri bu çərçivə daxilində yenidən bələdiyyələr üçün vergi dərəcələri müəyyənləşdirir. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, yerli idarəetmələrin təməl gəlirlərini əmlak vergisi təşkil edir (Kuşgözoğlu S., 2019).

Fransada 2015-ci ildən region və əyalətlərin ümumi səlahiyyətləri aradan götürülmüş, bu səlahiyyət sadəcə bələdiyyələrə verilmişdir. Bələdiyyələrin səlahiyyətləri arasında iqtisadi inkişaf, ətraf mühitin qorunması, proqnozlaşdırma, ictimai nəqliyyat, təhsil, sosial yardımla bağlı məsələlər yer almışdır (<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-France.pdf>).

Fransada yerli özünü idarəetmələr ölkə konstitusiyasına əsasən öz gəlir və xərclərini müstəqil formada müəyyənləşdirmə hüququna malikdirlər. 2013-cü ildə Fransada bu yerli qurumların borc alması istiqamətində bəzi məhdudlaşdırıcı tənzimləmələr aparılsa da, yerli özünü idarəetmələr borc aldıqda mərkəzi idarəetmələrin xüsusi icazəsinə zərurət yaranmır (Kuşgözoğlu S., 2019).

Ümumiyyətlə yerli və mərkəzi idarəetmə orqanları arasında səlahiyyət, vəzifə bölgüsünün aparılması üçün dörd əsas meyardan istifadə edilir (Kara M.A., 2019) :

1. Birincisi, iqtisadi səmərə meyarıdır. Bu göstərici bir xidmətin daha az xərclə, yerli yoxsa mərkəzi idarəetmə tərəfindən yaradılması, təqdim edilməsini nəzərdə tutur. Nəticəyə əsasən nəzərdə tutulan xidməti daha az xərclə hansı idarəetmə sistemi təqdim edə bilirsə, həmin xidmət üzrə səlahiyyətlər ona verilir.
2. İkincisi, maliyyə vəsaitlərindəki ədalət meyarıdır. Bu göstərici müəyyən bölgə üzrə yığılan vergilərin cəmi ilə, o bölgədə yaradılan xidmət və məhsulların ümumi dəyəri arasındakı tarazlığı, paralelliyi özündə ehtiva edir.
3. Üçüncüsü, siyasi baxımdan məsuliyyət meyarıdır. Bu meyar ictimai xidmətləri təqdim edən yerli və mərkəzi idarəetmə orqanlarının xalq qarşısında məsuliyyət daşmasını nəzərdə tutur.
4. Dördüncüsü, effektiv idarəetmə meyarıdır. Xidmətlər hansı idarəetmə səviyyəsində daha effektiv yerinə yetirilirsə, bu xidmət üzrə səlahiyyətlər də ona verilir.

Əsas idari və yerli özünü idarəetmə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsünü, xüsusən də maliyyə sahəsindəki paylaşımı lazımi edən əsas səbəb, onlar arasında bəzi

sahələrdəki mövcud olan uyğunsuzluqlardır. Bu uyğunsuzluqlar hər bölgənin inkişaf səviyyəsi və potensialının fərqli olması ilə əlaqəlidir. Səlahiyyət və vəzifələrin bölgüsünün əsas məqsədi də bu uyğunsuzluqları aradan qaldırmaqdır. Belə ki, fiziki və hüquqi şəxslər fəaliyyətləri zamanı iki “alıcı” ilə qarşılaşırlar: dövlət və yerli özünü idarətmələr. Onlar müəyyən edilmiş hüquq və şərait daxilində vergiləri tətbiq etmə, hesablama, toplama səlahiyyətlərinə malikdirlər (Kara M.A., 2019).

İdarəetmədəki vəzifə, səlahiyyət və maliyyə bölgüsü əsasən tarixi, siyasi, iqtisadi, sosial göstəricilərə uyğun olaraq aparılır və bu mənada bütün bələdiyyələrə eyni səlahiyyətlərin verilməsi heç bir halda məqbul hesab etmək doğru olmazdı. İnkişaf və potensial baxımından zəif olan bölgələrdə yerli özünü idarətmələr üzərinə düşən vəzifələrin lazımı səviyyədə icrası sadəcə öz imkanları ilə qeyri-mümkün görünür. Bu da yerli özünü idarətmələrin fəaliyyətinə mərkəzi orqanların müdaxiləsini məcburi hala gətirmişdir.

Mərkəzi və yerli özünü idarətmələrin istifadə etdiyi gəlirlər demək olar ki, eyni maliyyə qaynaqlarından təşkil olunur. Bu maliyyə resursları federal quruluşa malik ölkələrdə bölüşdürmə, unitar quruluşlu ölkələrdə isə mərkəzi idarətmənin vəsait ayırması yolu ilə formalaşır. Bu fərqliliklərin mövcudluğu hələ də araşdırmalarda qarışıqlığın yaranmasına zəmin yaradır (Kara M.A., 2019).

Mərkəzi və yerli özünü idarətmələrin gəlirləri vergilər və dövlət ayırmaları olmaq üzrə iki əsas yerə bölünür. Bu maliyyə resurslarından düzgün faydalanmaq üçün, vergilərin toplanmasında təkrarçılığın qarşısını almaq üçün mərkəzi və yerli idarətmələr arasında vergilərin alınması, toplanması məsələləri əvvəlcədən müəyyənləşdirilməlidir. Əks halda ağır vergi dərəcələrinin tətbiq edilməsi milli gəlirin səmərəliliyini azaldar, “informal economy” prosesinə səbəb olar. Bu sadələşdirilməyə səbəb olmamaq üçün təqdim olunan xidmətlərə paralel olaraq gəlir mənbələri yaradılaraq yerli özünü idarətmə orqanları ilə paylaşılmalıdır (Kara M.A., 2019).

Araşdırmaya əsasən deyə bilərik ki, bir qurumun səlahiyyətinə verilən xidmətlə bərabər bu xidmətlərin reallaşması üçün maliyyə mənbələri də təhsis edilməlidir, yəni

demək mümkündür ki, yerli və mərkəzi idarəetmə orqanları arasında münasibətlər yalnız səlahiyyət bölgüsündən ibarət deyildir. Bir sözlə deyə bilərik ki, onlar arasında iki istiqamətli münasibət mövcuddur: səlahiyyət və gəlir bölgüsü.

Bundan əlavə gəlirlərin mərkəzi və yerli özünü idarəetmə orqanları arasında bölüşdürülməsinin bir çox səbəbləri mövcuddur:

- İqtisadi, siyasi və tarixi faktorlar- Bu meyarlar idarəetmə və maliyyə sahəsindəki səlahiyyətlərin bölüşdürülməsində öz təsirlərini göstərmişdir. Bu faktorlar eyni zamanda yerli özünü idarəetmələrin inkişaf səviyyəsini də müəyyənləşdirmişdir deyə bilərik (Kara M.A., 2019).
- İctimai xərc vəsaitlərində artım- Klassik iqtisadiyyatın hakim olduğu müddət ərzində dövlət sadəcə məhkəmə, müdafiə kimi sahələrdə mövcud idisə, 1929 Dünya İqtisadi Böhranının gətirdiyi yeniliklərlə bərabər iqtisadi, sosial sahədə mövcud olan dövlət anlayışı meydana çıxdı. Bu da öz növbəsində dövlətin ictimai xərclərini, yerli özünü idarəetmələrə ayrılan xərcləri artırmışdır (Kara M.A., 2019).
- İctimai xidmətlərin lokallaşdırılması- Son dövrlərdə müşahidə edilən lokallaşma, qeyri- mərkəzləşmə prosesləri nəticəsində yerli özünü idarəetmə orqanlarının öhdəliyinə düşən səlahiyyətlər artmışdır. Bu proseslər öz növbəsində bələdiyyə quruluşlarına ayrılan maliyyə vəsaitlərinə və gəlir mənbələrinə yenidən baxılmasını zəruri etmişdir (Carr J., 2006).
- Yerli əhalinin seçimindəki fərqlər- Belə ki, ənənəvi, tarixi, mədəni və coğrafi ünsürlər fərqlər arasında ictimai xidmətlərin seçimi mövzusunda müəyyən fərqlərin yaranmasına gətirib çıxarmışdır. Seçimlərdəki bu fərqliliklər gəlirlərin bölüşdürülməsində də müəyyən problemlər yarada bilər. Buna görə də seçimlər düzgün nəzərə alınmalı, yerli özünü idarəetmələr və mərkəzi idarəetmə arasında səlahiyyət, vəzifə bölgüsü dəqiq aparılmalıdır (Carr J., 2006).

- Əsas gəlirin tək mənbədən təmin edilməsi- İctimai xidmətlərin yerinə yetirilməsi üçün ən əsas mənbə MG hesab olunur. Səmərəliliyi təmin etmək üçün həm mərkəzi, həm də yerli özünü idarəetmə orqanlarının hansı vergiləri toplayacaqları aydın formada müəyyənləşdirilməlidir.

İctimai xidmətlərin və maliyyə vəsaitlərinin mərkəzi idarəetmə ilə yerli özünü idarəetmə arasında bölüşdürülməsi üsulu demək olar ki, bütün İEO-də istifadə olunur. Lakin, bu bölgünün xüsusiyyətləri və yerli özünü idarəetmələrə verilən səlahiyyətlərin ölçüsü haqqında standart mövcud deyil. Qloballaşmanın gətirdiyi yeniliklərlə bərabər lokallaşma, qeyri-mərkəzləşmə istiqamətlərinin qəbul edilməsi əksər dövlətlərin bu sahədə hüquqi düzəltmə və dəyişikliklərin aparmasını zəruri etmişdir. Bu fəaliyyəti biz daha çox demokratiya göstəriciləri yüksək olan ölkələrdə müşahidə edə bilirik. Belə ki, onlar ölkə vətəndaşlarının gözlənti və istəklərini nəzərə alaraq ictimai xidmətlərin mütləq əksəriyyətinin yerli özünü idarəetmələr tərəfindən yerinə yetirilməsini məqbul hesab edirlər (Kara M.A., 2019).

“İEO-də yerli özünü idarəetmə orqanları ictimai xərclərin 30-60%- ni, İEO-də isə sadəcə 3-20%-ni təşkil edir” (Kara M.A., 2019: s.79).

Ümumi halda deyə bilərik ki, milli müdafiə, məhkəmə, siyasət kimi ictimai xidmətlərin mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən, əsasən regional səviyyədə ictimai nəqliyyat, su, kanalizasiya, parkların qorunması kimi xidmətlərin isə yerli özünü idarəetmələr tərəfindən yerinə yetirilməsi qəbul olunmuşdur (Kara M.A., 2019).

Səlahiyyət və vəzifə bölgüsündən sonra ikinci əsas yerdə dayanan gəlir bölgüsüdür.

Bu bölgünün aparılmasında 3 əsas sistemdən istifadə olunur (Kara M.A., 2019):

- Birincisi, tam müstəqillik sistemidir. Bu halda mərkəzi idarəetmənin yerli özünü idarəetmələrin vergilərin hesablanması və toplanması məsələsinə qarışma haqqı yoxdur.
- İkincisi, asılılıq sistemidir. Bu halda yerli özünü idarəetmələr dövlətin maliyyə vəsaitlərini xərcləyən subyekt kimi çıxış edirlər.

- Üçüncüsü, qarışıq sistemdir. Bu halda yerli özünü idarəetmələrə gəlir mənbələri verilsə də, dövlətə maliyyə bağlılığı davam edir.

Mərkəzi və yerli idarəetmələrin arasında vəzifə, səlahiyyət, maliyyə vəsaitlərinin bölgüsü, xidmətlərin bölüşdürülməsindən əlavə onlar arasında transfer yolu ilə mərkəzdən yerli idarəetməyə pay verilməsi halı da mövcuddur. Bu proses maliyyə baxımından bərabərliyin təmin olunması prinsipini özündə ehtiva edir. Bütün bu bölgülər yerli özünü idarəetmə və mərkəzi orqanlar arasındakı qarşılıqlı münasibətlərin bir növ səviyyəsini, mövcud vəziyyəti göstərən faktorlardır.

3.2. Azərbaycanda mərkəzi və yerli idarəetmə arasındakı qarşılıqlı əlaqələrin tənzimlənməsi

Müstəqillik əldə edildikdən sonra ölkəmizdə hər sahədə olduğu kimi idarəetmədə də müəyyən yeniliklər və dəyişikliklər müşahidə edilmişdir. 1991-ci ildə əldə olunan müstəqillikdən sonra dünyada müasir çağırışlara ayaq uydurmaq üçün idarəetmə sahəsində yenilikçi islahatlar həyata keçirilməyə başlandı. Bu yeniliklər yerli idarəetmə üçün nisbətən gec, yəni 1999-cu ildə keçirilən ilk bələdiyyə seçkilərindən sonra başlamışdır.

Yerli idarəetmə sistemi bələdiyyə haqqında konstitusiya qanunlarına əsasən qurulur. Yaradılan bu sistemlə bələdiyyələr öz mülkünün idarə edilməsi, yerli vergiləri və digər ödəmələri müəyyənləşdirilməsini, yerli büdcənin təsdiqlənməsini və icrasını, bundan əlavə fəaliyyətlə birgə ortaya çıxan məsələlərlə məşğul olur (Hüseynova G., 2019).

Azərbaycan bələdiyyələrində ən böyük və hələ də həllini gözləyən məsələ rayon icra hakimiyyətləri ilə aralarında səlahiyyət və vəzifə bölgüsünün hüquqi və icra yönümlü həllinin aparılmamasıdır. Bu hala səbəb olan ən əsas məsələ keçmiş idarəetmə sistemindən qalmış mərkəziyyətçilik anlayışıdır.

Ölkə üzrə bələdiyyə sisteminin inkişafı və daha səmərəli xidmət göstərməsi üçün mərkəzi və yerli idarəetmələr arasında səlahiyyət və gəlir bölgüsü dəqiq aparılmalıdır. Bu kimi inkişaf perspektivləri sosial-iqtisadi məsələlərdə bələdiyyələrin fəaliyyətini

genişləndirərək dövlətin idarəetmə yükünü azaltmağı özündə ehtiva edir. Ölkəmizdə hələ də davam edən bələdiyyələrin müstəqillik, təsiretmə, səmərəlilik və demokratiya problemlərini müşahidə etmək mümkündür. Bələdiyyələrin büdcələrinin artması yolu ilə yerlərdə onların təsir gücünün artırılması dövlət tərəfindən stimullaşdırılmalıdır. İcra hakimiyyətlərinin büdcə statistikasına əsasən daha az gəlir gətirən işlərin bələdiyyələrə verilməsi məqbul hesab edilməlidir (Hüseynova G., 2019).

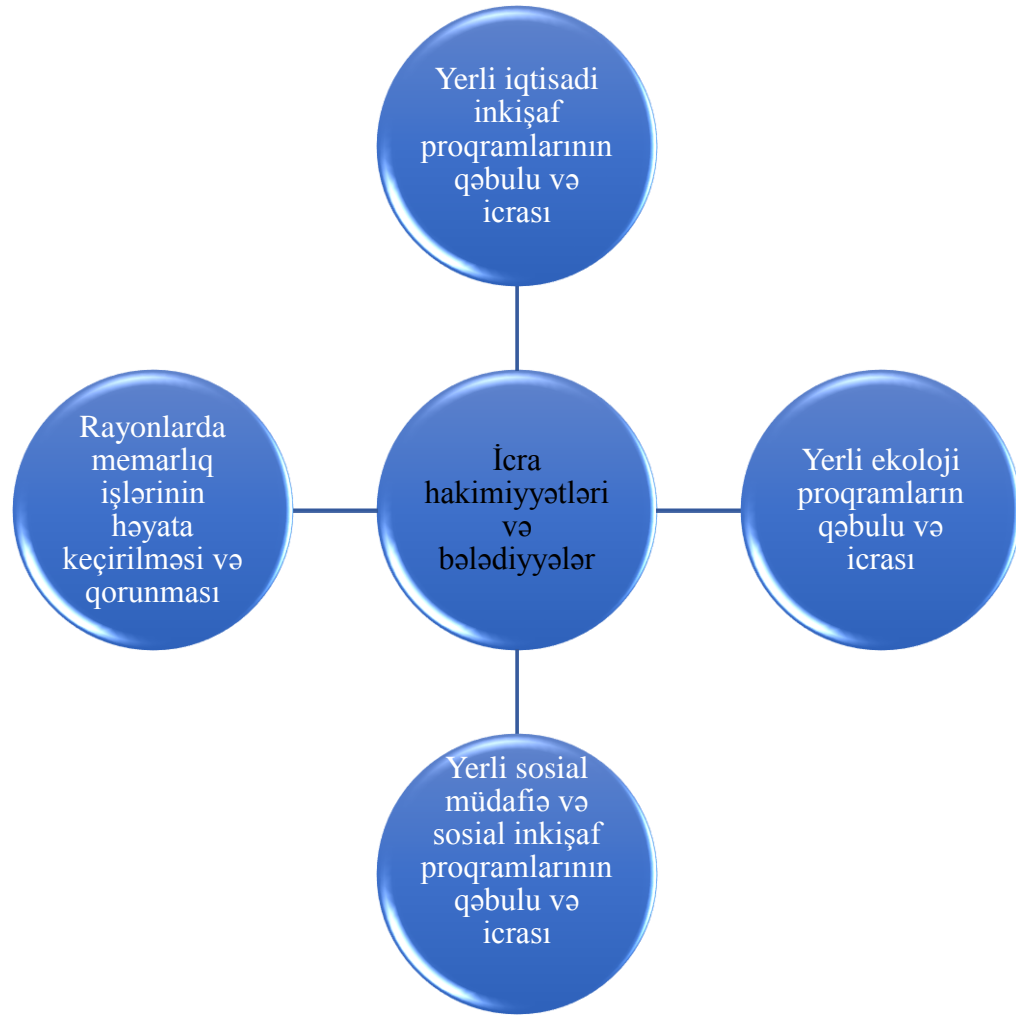
Ümumi mənada mərkəzi və yerli özünü idarəetmə orqanları arasında münasibətlərin formalaşdırılması bir neçə əsas prinsiplərə əsaslanır: (İbrahimov İ.M., 2014)

- Yerli özünü idarəetmə orqanlarının qanunla müəyyən edilmiş çərçivədə fəaliyyət göstərməsi;
- Yerli özünü idarəetmə orqanlarının qanunla müəyyən edilmiş səlahiyyətlərinin olması;
- Yerli özünü idarəetmə orqanlarının kifayətedici dərəcədə maliyyə resurslarına malik olması.

Bu sadaladıqlarımız müasir idarəetmənin tərkib hissəsi olsa da, hələ də mərkəziyyətçilikdən qalma ideologiyalar və bələdiyyələrin gəlir mənbələrinin məhdud olması onların səlahiyyətlərinin icra hakimiyyətlərinin qərarlarından asılı olmasına gətirib çıxarır. Bələdiyyələrlə icra hakimiyyətlərinin üst-üstə düşən vəzifə və səlahiyyətlərini qısaca aşağıdakı sxemdə göstərə bilərik:

Yuxarıda sadaladıqlarımızdan əlavə bələdiyyələr və icra hakimiyyətləri arasında ərazi sərhədlərinin olmaması bu nəticəyə gətirib çıxarmışdır. Eyni zamanda ictimai xidmətlərin çoxunun mərkəzi orqanlar tərəfindən icra edilməsi bələdiyyələrin ərazilərdə təsir gücünün azalmasına gətirib çıxarır (Güllü B., 2005).

Qrafik 1: Bələdiyyə və icra hakimiyyətlərinin toqquşan vəzifələri



Mənbə : Elma F., 2007: 165-180

1999-cu ildə yaranan yeni yerli idarəetmə sistemi keçirilən referendumlar, aparılan dəyişikliklərlə bərabər özünəməxsus yeniliklər qazanmışdır. Konstitusiyada yerli idarəetmə haqqında bəzi qanunlardakı həyata keçirilən dəyişikliklər, qanun layihələri bu sistemin yaxşılaşdırılmasına yönəlmiş fəaliyyətlərdir. Buna baxmayaraq hələ də öz həllini gözləyən problemlə məsələlər mövcuddur. Bu məsələlərdən əsaslarını aşağıdakı kimi qeyd edə bilərik (Hüseynova G., 2019):

- 124-cü maddənin ikinci bəndində icra hakimiyyəti başçılarının Prezident tərəfindən deyil, seçim yolu ilə vəzifəyə gətirilməsi istiqamətində dəyişikliyin təmin edilməsi;
- Konstitusiyanın 99-cu maddəsində qeyd olunan “İcra Hakimiyyətləri Azərbaycan Respublikası Prezidentinə məxsusdur” bəndinə ediləcək dəyişikliyə əsasən İcra hakimiyyətlərinin yalnız Prezidentdən asılı olmasını ləğv edərək öncəki idarəetmə sistemlərindən qalmış mərkəziyyətçilik anlayışının aradan qaldırılmasına yardımçı olacaq dəyişikliklər təmin edilməsi;
- Eyni zamanda bələdiyyə büdcəsinin gəlirlərini artırmaq məqsədilə 73-cü maddədə ediləcək dəyişikliklərlə torpaq vergisinin ödənilməsinin təmin edilməsi;
- Konstitusiyanın “Bələdiyyələr Haqqında” bölümündə həyata keçiriləcək dəyişikliyə əsasən bələdiyyə ərazilərinin dəqiq müəyyənləşdirilməsi ilə yerli idarəetmələrin bölgədəki təsir gücünü artırmaq;
- İcra hakimiyyətləri və bələdiyyələr arasında vəzifə, səlahiyyət bölgüsünün düzgün aparılması və bu işə nəzarət mexanizminin qurulması;
- Yerli idarəetmələrin maliyyə məsələlərinin həlli istiqamətində keçirilən heç bir referendumda lazımi yer verilməmişdir. Bu məsələnin həlli üçün icra hakimiyyətlərinə olduğu kimi bələdiyyələrə də dövlət büdcəsindən ayırmaların aparılması.

Bu problemlərin həlli ola biləcək istiqamətlərdən bəzilərini qeyd edə bilərik:

İlk növbədə bələdiyyələr və icra hakimiyyətlərinin bölgədə fəaliyyət xəritələri dəqiq müəyyənləşdirilməlidir. Bələdiyyələrə verilən vergilərin, xüsusən də torpaq vergisinin vaxtında və tam yığılmasının təmin edilməsi üçün dövlət tərəfindən yeni qanun layihəsinin hazırlanmalıdır. İcra hakimiyyətləri bölgədə həyata keçirilən fəaliyyətlərlə bağlı bələdiyyələrin də fikrini almalı, yəni onların xalq arasında

nüfuzunun artırılması istiqamətində addım atmalıdır. Bundan əlavə qanuna ediləcək yeni dəyişikliklərlə bələdiyyələrin yerli və xarici investisiyaların cəlb edilməsində fəaliyyətinin təmin edilməsi məqbul hesab oluna bilər (Hüseynova G., 2019).

Ölkəmizdə bələdiyyələrin əsas iş yükü real yerli ehtiyacların təqdim edilməsindən çox, icra hakimiyyətlərinin səlahiyyətində olan xidmətlərin əksik tərəflərinin tamamlanmasını ehtiva edir.

Mərkəzi və yerli özünü idarəetmə orqanları arasındakı münasibətlərin düzgün tənzimlənməsi zəruri və çoxşaxəli problem hesab olunur. Əksər ölkələrdə, o cümlədən, Azərbaycanda mövcud vəziyyətin müsbət istiqamətli həlli üçün bəzi məsələlərə xüsusi diqqət ayrılmalıdır.

Belə ki, dövlət və yerli özünü idarəetmə orqanları arasında səmərəli qarşılıqlı fəaliyyətin qurulması özündə aşağıdakıları ehtiva edir (İbrahimov İ.M., 2014):

- Mərkəzi orqanlar ilə yerli özünü idarəetmə orqanları arasındakı münasibətlər hörmət, məsuliyyət, əməkdaşlıq, qanunauyğunluq prinsiplərinə əsasən qurulmalıdır;
- Yerli özünü idarəetmə orqanlarının inkişafına, müstəqilliyinə əminlik yaradılmalı, bunun üçün təşkilati və maliyyə baxımından dəstək verilməlidir;
- Yerli özünü idarəetmələri maraqlandıran qərarların qəbulu zamanı onların da verəcəyi rəylər nəzərə alınmalıdır;
- Mərkəzi və yerli idarəetmə orqanları arasında mövcud olan problemlərin həlli məqsədilə razılaşdırıcı komissiyaların yaradılması üçün şərait olmalıdır;
- Yerli özünü idarəetmə orqanlarının hakimiyyət orqanları ilə daimi və müvəqqəti formada fəaliyyət göstərən işçi orqanlar və ya qruplar yaratma hüququ olmalıdır.

Bələdiyyələrə yeni vəzifələrin verilməsi ilə bərabər, həmin vəzifələrin icrası üçün maliyyə mənbələri ilə də təminatları aparılmalıdır. Ümumiyyətlə hazırda maliyyə yetərsizliyi bələdiyyələrin ən aktual problemi hesab olunur. Qanuni olaraq

bələdiyyələrin bəzi vergiləri toplama hüququ olsa da, həmin vergilərin səmərəli toplanması üçün mexanizm hazırlanmamışdır.

Yuxarıda qeyd etdiyimiz səmərəli qarşılıqlı fəaliyyətin qurulması üçün bəzi məsələlər öz həllini tapmalıdır. Bunlar (İbrahimov İ.M., 2014):

1. İlk növbədə ölkədəki bələdiyyələrin səlahiyyətləri tam aydınlaşdırılmalıdır;
2. Mərkəzi idarəetmə orqanlarının strukturu təkmilləşdirilməli, bələdiyyələrə effektiv yardım sistemi formalaşdırılmalıdır;
3. Bələdiyyələrin inkişafını təmin edəcək, daimi xarakterli maliyyə əsasları formalaşdırılmalıdır;
4. Bələdiyyə ərazilərinin, idarəetmə modelinin və quruluşunun müəyyənləşdirilməsi aparılmalıdır;
5. Mərkəzi idarəetmə orqanlarına məxsus olan bəzi səlahiyyətlərin bələdiyyələrə ötürülməsi reallaşdırılmalıdır;
6. Bələdiyyələrin iqtisadi fəallığının və potensialının artırılması təmin edilməlidir.

Bu tədbirlərlə eyni zamanda ölkədə icra hakimiyyətləri ilə bələdiyyələr arasındakı təşkilati münasibətlər mövcud modellərə uyğunlaşdırılmalıdır. Belə ki, bələdiyyələrin işinə müdaxilənin qarşısını almaq üçün icra hakimiyyətlərinin kənd ərazi nümayəndəlikləri kimi strukturlar ləğv edilməlidir. Bir sözlə, icra hakimiyyətlərinin bələdiyyələrlə bağlı fəaliyyəti sadəcə nəzarət formasında olmalı, proqnozlaşdırma, koordinasiya və digər operativ fəaliyyətlər bələdiyyələrə ötürülməlidir (İbrahimov İ.M., 2014).

Beynəlxalq səviyyədə özünəməxsus önəm daşıyan yerli idarəetmələr qloballaşma ilə bərabər demokratik sistemlərin inkişafına, ictimai iştirakın artımına böyük təsir göstərmişdir. Bundan əlavə müasir sistemdə yaşanan şəhərləşmə prosesi yerli özünü idarəetmə orqanlarını daha böyük problemlərlə üz-üzə qoymuşdur. Buna görə də onlar özünəməxsus öhdəliklərin icrasından əlavə həm də şəhərləşmənin özüylə bərabər

gətirdiyi yeni növ tələbləri təmin etməyə çalışır. Bu proses də öz növbəsində onların quruluşu və idarə formasında yeniliklərin yaranmasına gətirib çıxarır.

Bundan əlavə bəzi kiçik bələdiyyələrin ərazi, iqtisadi və yerli xüsusiyyətlərini nəzərə alaraq daha böyük bələdiyyələrə birləşdirilməsi diqqətəlayiq məsələ hesab olunur. Bu üsulla bələdiyyələr öz maliyyə təminatlarını yaxşılaşdırma və həmin bölgədə yeni inkişaf proqramlarının icrasını reallaşdırma bilərlər.

Nəticə olaraq onu deyə bilərik ki, gözlənilən səviyyədə xidmət təqdim edə bilməyən bələdiyyələrin hələ də var olan çox sayda problemləri mövcuddur. Bunlardan ən aktual olanları, təcrübəsizlik, idarəetmədə mövcud olan yetərsizlik, maliyyə mənbələrinin az olması, lazımı xidmətlərin təmin edilə bilməməsi, demokratiklik səviyyəsinin aşağı olması, texniki problemlər, yerli sakinlərin bələdiyyələrə olan güvənsizliyidir. Eyni zamanda icra hakimiyyətlərinin bələdiyyələr üzərindəki ciddi nəzarəti ölkəmizdə bələdiyyə quruculuğunu inkişafdan uzaq saxlayan faktor hesab etmək olar. Bu baxımdan Azərbaycanda demokratik özəllikləri olan güclü bələdiyyələrin varlığına ehtiyac vardır (Gadalı M., 2018).

3.3. Mərkəzi və yerli özünü idarəetmə orqanlarının qarşılıqlı münasibətlərində mövcud problemlər- həlli istiqamətləri

Mərkəzi idarəetmə orqanları ilə bələdiyyələrin qarşılıqlı münasibətləri siyasi, idarəetmə və maliyyə olmaqla üç əsas növə ayrılır. Bu üç növ münasibət bir-birilə sıx təmasda olub, ayrılıqda dəyərləndirmək olduqca çətinidir. Siyasi və idarəetmə münasibətləri mərkəzi dövlət orqanlarının yerli idarəetmələr üzərindəki inzibati nəzarətmə səlahiyyətinin nəticəsi kimi dəyərləndirilir. Bu səlahiyyət qarşılıqlı münasibətlərdəki mənfi xüsusiyyət kimi dəyərləndirirlər. Bu münasibətlərdə tərəflərdən biri olan yerli özünü idarəetmələrin gücləndirilməsi üçün maliyyə sahəsində əlaqələr qurulmalıdır (Yahşi F., 2014).

Bu münasibətlərin dəyərləndirilməsi baxımından müxtəlif fikirlər mövcuddur. Belə ki, dövlət və bələdiyyə orqanları arasındakı münasibətləri daha çox halda vəzifə

və gəlirin bölüşdürülməsi kimi izah edirlər, bəzi hallarda isə bu münasibətlər mərkəzi idarəetmə orqanlarının bələdiyyələr üzərində nəzarət hüququ kimi dəyərləndirirlər (Yaylı H., Pustu Y., 2008).

Mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən idarəetmə baxımından nəzarət prosesi ciddi formada həyata keçirilsə bu hal yerli özünü idarəetmələrin–bələdiyyələrin suverenlik və demokratiya xüsusiyyətlərinə xələl gətirmiş olacaqdır. Bir sözlə, bu nəzarəti icra edərkən yerli demokratiya anlayışını zədələyə biləcək fəaliyyətlərin qarşısını almaq xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Səmərəli unitar quruluşlu dövlət idarəetməsi idari nəzarət ilə suverenlik və demokratiya anlayışları arasında tarazlı münasibətin qurulmasını nəzərdə tutur (Eryılmaz B., 2011).

Dövlət və bələdiyyə orqanları arasındakı münasibətlərdən danışarkən bəzi anlayışlara daha ətraflı yanaşmaq lazımdır.

Birinci anlayış *səlahiyyətlərin genişliyidir*. Bu qısa desək, icra Hakimiyyətlərinin mərkəzi orqanların fikrini, rəyini, təlimatlarını almadan mərkəzi idarəetmə adına qərar qəbul edə bilməsi səlahiyyət genişliyi adlanır (Kara M.A., 2019).

Bu anlayış funksional və coğrafi olmaqla iki əsas yerə bölünür. Funksional səlahiyyət genişliyi dedikdə ictimai qurumlarda qərar və icraya aid bəzi səlahiyyətlərin iyerarxik formada daha aşağı səviyyəli idarəetmə subyektlərinə ötürülməsi başa düşülür. Bu həm mərkəzi, həm də yerli özünü idarəetmə orqanlarında tətbiq edilə bilər. Coğrafi səlahiyyət genişliyi dedikdə mərkəzi idarəetmənin qərarverici və icraya aid bəzi səlahiyyətlərin icra hakimiyyətlərinə ötürülməsi nəzərdə tutulur və nəticədə hüquqi, təsiretmə baxımından səlahiyyətlər genişlənmiş hesab olunur (Eryılmaz B., 2011).

Digər diqqət edəcəyimiz anlayış bələdiyyələrin suverenliyidir. Bu bələdiyyələrin müəyyən edilmiş sərhədlər daxilində maliyyə və idarəetmə baxımından sərbəst hərəkət etməsini nəzərdə tutan anlayışdır. Bələdiyyələrin suverenlik anlayışı üç əsas məqsədi özündə ehtiva edir (Kara M.A., 2019):

1. Günü-gündən artan yerli xidməti tələblərin ödənilməsi üçün bələdiyyələrə səlahiyyətlərin verilməsi və çevikliyin qazandırılması;
2. Yerli özünü idarəetmələrə özlərinin şərait və ehtiyaclarına uyğun idarəetmə quruluşu müəyyən etməkdə icazənin verilməsi;
3. Bələdiyyələrin fəaliyyətini mərkəzi idarəetmənin qarışıqlığından uzaq saxlamaq.

Onu da qeyd etməliyiki ki, yerli suverenlik ölkələrin quruluşlarına görə də dəyişikliyə məruz qalır. Belə ki, federativ quruluşa malik ölkələrdə yerli özünü idarəetmələr həm siyasi, həm də idarəetmə baxımından suveren ola bilər. Bunun əksinə unitar quruluşa malik ölkələrdə isə bələdiyyələr idarəetmə və maliyyə baxımından suverenliyə malikdir (Kara M.A., 2019).

Bu anlayışın ən əsas tərkib hissəsi hesab olunan maliyyə suverenliyidir. Bu suverenlik mərkəzi idarəetmə orqanlarının maliyyə və vergilərin yığılması sahəsindəki səlahiyyətlərinin bir hissəsinin bələdiyyələrə ötürülməsini nəzərdə tutur. Daha ətraflı desək, maliyyə sahəsindəki suverenlik yerli özünü idarəetmələrə vergilərin dərəcəsi, növü, yaratdığı məsuliyyəti kimi məsələləri müəyyən etmək səlahiyyətinin verilməsidir (Yayman D., 2009). Məhz bu sahədə bölgülərin düzgün aparılmaması bələdiyyə və dövlət idarəetməsi arasındakı münasibətlərin problemlə hal almasına səbəb ola bilər.

Haqqında danışacağımız bir digər anlayış və problemlə məsələ “decentralization” – yəni əks mərkəzləşmədir. İlk öncə onu qeyd edə bilərik ki, bu anlayış qloballaşma ilə meydana çıxmışdır.

“Decentralization” qərb ölkələrində yaranmış anlayış hesab olunur. Ümumi mənada desək, mərkəzi idarəetmədən yerli özünü idarəetmələrə doğru səlahiyyət, vəzifə və maliyyə mənbələrinin bölüşdürülməsini nəzərdə tutur. Müasir mənada əks

mərkəzləşmə mərkəzi idarəetmə orqanlarına aid olan planlaşdırma, qərar vermə, gəlirlərin əldə edilməsi formasında idarəetmə səlahiyyətlərinin bəzilərinin icra hakimiyyətlərinə, bələdiyyələrə, dərnekələrə, vəqflərə ötürülməsini özündə ehtiva edir. Bir sözlə, mərkəzi idarəetmə orqanlarının iş prinsipi baxımından yığcamlaşdırılması kimi başa düşülür (Eryılmaz B., 2011).

Əks mərkəzləşmənin icrasını zəruri edən bəzi situasiyaları aşağıdakı kimi göstərə bilərik (Eryılmaz B., 2011):

1. Mərkəzi idarəetmənin icra etdiyi işlərin günü-gündən çoxalması, nəticədə iş yükünün artması və qarışıqlığa səbəb olması;
2. Yerli özünü idarəetmələrin suverenliyinin təşkil edilməsi mövzusunda siyasi tələblərin artması;
3. Ümumi siyasi məsələlərin yerli şəraitə və tələblərə uyğunlaşdırılmasınının zəruri hal alması.

Qloballaşma ilə meydana çıxan bu anlayış bəzi mərkəziyyətçi tarixi xüsusiyyətə malik ölkələrdə olduqca aktual problem hesab olunur. Heç şübhəsiz ki, qloballaşmanın müsbət keyfiyyətlərindən ilk yararlanan ölkələrdə bu “decentralization” prosesi artıq başa çatmış hesab oluna bilər. Bu ölkələr sırasına biz inkişaf etmiş Qərbi ölkələrini aid edə bilərik.

Bələdiyyə və dövlət idarəetməsinin qarşılıqlı münasibətlərində ən əsas və problemləli mövzu maliyyə sahəsi hesab oluna bilər.

Mərkəzi idarəetmə ilə yerli özünü idarəetmələr arasındakı maliyyə münasibətlərinə iki cür yanaşma mövcuddur: dar və geniş. Dar mənada maliyyə münasibətləri ölkədaxili idarəetmə səviyyələri arasında gəlirlərin bölüşdürülməsini nəzərdə tutur. Geniş mənada maliyyə münasibətləri isə özündə gəlirlərin bölüşdürülməsindən əlavə, ictimai xidmətlərin də bölgüsünü ehtiva edir (Kara M.A., 2019).

Mərkəzi və yerli idarəetmələr arasındakı maliyyə münasibətlərinin tənzimlənməsi zamanı yalnız gəlirlərin bölüşdürülməsi deyil, eyni zamanda onların vəzifə və

fəaliyyətdə olduğu sahələr diqqətə alınmalıdır. Bu idarəetmə vahidlərinin təqdim edəcəyi xidmətlər nəzərə alınmadıqda aparılan gəlir bölgüsü səmərəli xarakter almayacaqdır. Ona görə də, bu münasibətləri tənzimləyərkən ilk növbədə xidmətlərin icrası bölgüsü, sonra isə maliyyə bölgüsü aparılmalıdır (Kara M.A., 2019).

Mərkəzi və yerli özünü idarəetmələr arasında xidmətlərin bölgüsü aparıldıqdan sonra ən əsas məsələ bu prosesin planlaşdırılmasıdır. İctimai xidmətləri həyata keçirəcək idarəetmə vahidlərinin yetərli maliyyə vəsaitlərinə sahib olması xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Bu məqamda hansı vergilərin yerli özünü idarəetmələrə veriləcəyi və onlar üçün ayrılacaq əlavə maliyyə vəsaitləri müəyyənləşdirilməlidir. Bunlar hamısı mərkəzi və yerli özünü idarəetmə orqanları arasında idarəetmə baxımından qarışıqlığın və boşluğun qarşısını almaq üçün önəmli hesab olunur (Kara M.A., 2019).

Mərkəzi və yerli özünü idarəetmə arasında vəzifələrin, maliyyə qaynaqlarının bölüşdürülməsinin rəşional formada həyata keçirilməsi xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Belə ki, bəzi hallarda mərkəzi idarəetmə orqanları öz üstün səlahiyyətlərini mənfi istiqamətdə istifadə edə bilərlər. Məsələn, yerli özünü idarəetmələrin maliyyə təminatını artırmadan əlavə vəzifələr verə, onları siyasi təzyiq altında saxlaya bilərlər (Kara M.A., 2019).

Mərkəzi idarəetmələr yerli özünü idarəetmə orqanlarına gəlirlərin bölüşdürülməsi baxımından nisbətən tutumlu davransa da, əlavə vəzifələr verməkdə olduqca maraqlıdırlar. Yaranan bu vəziyyət hər iki idarəetmə vahidi arasında qarşıdurmaların yaranmasına və icra edilən işlərin yavaşlamasına səbəb ola bilər (Kara M.A., 2019).

Mövcud bütün problemlərə rəğmən yerli idarəetmədə yüksək səmərə əldə edən ölkələr mövcuddur. Bunlardan biri də balaca, şəhər-dövlət adlandırma biləcəyimiz Sinqapurdur. Belə ki, bu ölkədə hər tərəfli inkişaf son 50 ili özündə ehtiva edir. Bu inkişafın səbəbi kimi qəbul olunmuş dörd siyasi istiqamətdən istifadə göstərilir:

1. Dövlət qulluğu sahəsində tam əhatəli islahatlar;
2. Güclü və təsirli korrupsiya ələhine tədbirlər;
3. İdarəetmədə “decentralization”- nın tətbiq edilməsi;

4. Dövlət qulluğuna ən yaxşı nümayəndələri cəlb etmək və əldə saxlamaq məqsədilə rəqabətçi xarakter daşıyan əmək haqqı sisteminin tətbiq edilməsi (GCPSE, 2015).

Özəlləşdirmə və müstəqil ictimai şirkətlərin yaradılması, yeni idarəetmə modellərinin, e-dövlət texnikalarının mənimsənilməsi, ictimai xidmətlərin təqdim edilməsi prosesinə cavabdehlik qabiliyyətinin gətirilməsi ilə yeni idarəetmə islahatlarını təqdim etmiş oldu (GCPSE, 2015).

Dövlət bu yüksək standartlara malik ictimai xidmətlərin mükəmməlliyini təmin etmək və innovativ xüsusiyyətini davamlı hala gətirmək üçün 1995-ci ildə “Public Service for the 21st Century”-PS21 sistemini qurmuşdur (GCPSE, 2015).

Bu qədər mükəmməl sistemin qurulması və tətbiq edilməsi həm də özü ilə bərabər çətinlikləri də gətirir. Bu ölkədəki modelin ən əsas çətinlikləri bunlardır (GCPSE, 2015):

- Dövlət məmurlarına əlavə təlimlərin verilməsi, onların özəl sektora keçid etməsinin qarşısının almaq;
- Əhalinin dəyişən ehtiyacları, artan istəkləri ilə maraqlanmaq və təmin etmək;
- Hesabatlılıq, yüksək əmək haqqı səviyyələrinə görə cəmiyyətin narahatlığı;
- Şəffaflıq və cavabdehlik məsələlərində mövcud olan bəzi əksikliklər;
- Üst-üstə düşən siyasi məsələlərdə qeyri-müəyyənlik və qarışıqlığın öhdəsindən gəlmək.
- Balaca bir ölkə olsa da, Sinqapurun səmərəli mərkəzi və yerli idarəetmə sistemi hətta bəzi İEÖ üçün də nümunə ola bilər. Bunlar (GCPSE, 2015) :
- Birliyin önəmi və korrupsiya ilə güclü mübarizə;
- Meritokratiya- idarə üsulu ilə ən yaxşı bacarıqlara malik insanların seçilməsi və işə götürülməsi;
- Görülən işin keyfiyyətinin yüksək olması üçün rəqabətli əmək haqqı sistemi.

Mərkəzi idarəetmə tənzimləyici nəzarət və siyasi istiqamətdə fəaliyyətini olduğu kimi saxlasa da, yerli idarəetmələr üçün daha spesifik fəaliyyətlər də mövcuddur. Belə

ki, təşviqetmə, fərdi və ya korporativ formada performansə görə mükafatlandırma, yeniliklərin daimi xarakter daşması, liderlik bunlardan bəzilərinə nümunə ola bilər (GCPSE, 2015).

Ümumiyyətlə idarəetmə subyektləri arasında qarşılıqlı münasibətləri şərtləndirən bir neçə əsas faktor mövcuddur (Allan Fels., 2008):

Birincisi xarici faktorlardır. Bunlara qloballaşmanın gətirdiyi yeniliklər, artan beynəlxalq əlaqələr, iqtisadi öhdəliklər kimi amillər misal ola bilər. *İkincisi* daxili faktorlardır. Bu faktorlar sırasına dövlət məmurlarının əhalinin ehtiyaclarını daha yaxşı qarşılamaı üzrə öhdəliklərinin artması, əlçatanlıq aid edilə bilər.

Ümumiyyətlə bu münasibətlərin inkişafı cəmiyyətdə etibarın artmasına, nəticədə ümumi hədəflərə, mənfəətlərə daha rahat çatmağa imkan yaradır. Güclü və yaxşı qarşılıqlı münasibətlər cəmiyyətdəki ayrı-seçkiliyin azalmasına müsbət təsir edərək, sosial inteqrasiyanın rahatlaşmasına gətirib çıxaracaqdır (Türkkahraman M., 2009).

Bu münasibətlərin yaxşılaşdırılması üçün bir neçə əsas anlayışı nümunə kimi göstərə bilərik. Bunlara ortaq iş birliyi və platformasının yaradılması, yerli səviyyədə iş birliyinin çoxaldılması, institusional quruluş və liderlik edəcək bir qurumun olmasıdır. Ortaq iş birliyi dedikdə, yerli və mərkəzi idarəetmə arasında məlumatların mübadiləsi, dialoqu, kommunikasiyanı artırmaq məqsədli fəaliyyət nəzərdə tutulur. Bundan əlavə seminarların, səfərlərin, xüsusi təlim proqramlarının təşkil edilməsi ortaq platformaya misal ola bilər (Semiz H., 2011).

Nəticədə onu görürük ki, hətta inkişaf etmiş ölkələrdə yerli və mərkəzi idarəetmə arasındakı qarşılıqlı münasibətlərdə müəyyən problemlər mövcuddur. Lakin, hər bir ölkənin bu problemlərə qarşı tutduğu mövqe və həll üsulu bir-birindən olduqca fərqlənir. Bu vəziyyətin yaranmasının başlıca səbəbi də ölkələrin idarəetmə və quruluş formasındakı fərqliliklərin mövcudluğudur. Bu qarşılıqlı münasibətlərin yaxşılaşdırılması heç şübhəsiz ki, hər iki tərəf üçün müsbət nəticələrin əldə olunması deməkdir.

NƏTİCƏ VƏ TƏKLİFLƏR

Qloballaşmanın gətirdiyi yeniliklər idarəetmə sahəsinə də öz təsirlərini göstərmişdir. Belə ki, dövlət və bələdiyyə idarəetməsində, onların qarşılıqlı münasibətlərində yenilikçi istiqamətlər ortaya çıxmışdır. Bələdiyyələr yerli əhalinin ehtiyaclarının ödənilməsi, rifah halının yüksəldilməsi kimi digər xüsusi əhəmiyyət kəsb edən məsələlərin həllində daha təsirli qurumlar hesab edilir. Məhz buna görədir ki, inkişaf səviyyəsi daha yüksək ölkələrdə yerli özünü idarəetmə sistemləri tam təkmilləşmiş formada işlərini icra edirlər. Yerli özünü idarəetmələrin bu cür fəaliyyəti dövlətin idarəetmə baxımından iş yükünü azaltmaqla bərabər, demokratiya və inkişaf göstəricilərinin də yüksəlməsinə gətirib çıxarır.

Tədqiqat işimizin müxtəlif paraqraflarında bu mövzulara fərqli aspektlərdən baxılmış, müasir idarəetmə anlayışının yaranması, tətbiqi, bu yeniliyin dövlət və bələdiyyə idarəetməsinə təsiri, eyni zamanda dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin effektiv təşkili üsulları, bu mövzularda Azərbaycandakı mövcud vəziyyət, inkişaf problemləri, həll üsulları, hər iki idarəetmə strukturu arasındakı qarşılıqlı münasibətlərin dünya və Azərbaycan təcrübəsi, mövcud problemlərə həll ola biləcək istiqamətlər haqqında araşdırmalar aparılmış, müvafiq nəticələr əldə edilmişdir.

Mövzu ilə bağlı apardığımız tədqiqata əsasən əldə edilən bir neçə əsas nəticə xarakterli məsələlər müəyyən olunmuşdur. Belə ki, dövlətin həyata keçirəcəyi vəzifələrin icrasını mərkəzi idarəetmə və ya sadəcə yerli özünü idarəetmə orqanlarından gözləmək məntiqə uyğun hesab olunmur. Bu iki idarəetmə bölümü arasında vəzifə və səlahiyyətlərin düzgün bölüşdürülməsi üçün vahid bir metodun mövcudluğundan danışmaq isə qeyri-mümkündür. Hər bir ölkənin özünəməxsus tarixi dövlətçilik ənənələri, idarəetmə forması ilə əlaqəli olaraq bu münasibətlər də fərqli xarakter daşıyır.

Bələdiyyə və dövlət orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər yalnız səlahiyyət bölgüsündən ibarət deyildir. Onlar arasında iki istiqamətli münasibət mövcuddur: səlahiyyət və gəlir bölgüsü. İctimai xidmətlərin və maliyyə vəsaitlərinin mərkəzi

idarəetmə ilə yerli özünü idarəetmə arasında bölüşdürülməsi üsulu demək olar ki, bütün İEÖ-də istifadə olunur. Lakin, bu bölgünün xüsusiyyətləri və yerli özünü idarəetmələrə verilən səlahiyyətlərin ölçüsü haqqında standart mövcud deyil.

Öz ölkəmizdə isə bələdiyyələrin ən böyük və hələ də həllini gözləyən problemi rayon icra hakimiyyətləri ilə aralarında səlahiyyət və vəzifə bölgüsünün hüquqi və icra yönümlü həllinin aparılmamasıdır. Bu hala səbəb olan ən əsas məsələ keçmiş idarəetmə sistemindən qalmış mərkəziyyətçilik anlayışıdır. Eyni zamanda ictimai xidmətlərin çoxunun mərkəzi orqanlar tərəfindən icra edilməsi bələdiyyələrin ərazilərdə təsir gücünün azalmasına gətirib çıxarır. Ölkəmizdə bələdiyyələrin əsas iş yükü real yerli ehtiyacların təqdim edilməsindən çox, icra hakimiyyətlərinin səlahiyyətində olan xidmətlərin əksik tərəflərinin tamamlanmasını ehtiva edir.

Təcrübəsizlik, idarəetmədə mövcud olan yetərsizlik, maliyyə mənbələrinin az olması, lazımi xidmətlərin təmin edilə bilməməsi, demokratiklik səviyyəsinin aşağı olması, texniki problemlər, yerli sakinlərin bələdiyyələrə olan güvənsizliyi Azərbaycandakı bələdiyyələrin ortaq problemləri hesab etmək olar. Eyni zamanda icra hakimiyyətlərinin bələdiyyələr üzərindəki ciddi nəzarəti ölkəmizdə bələdiyyə quruculuğunu inkişafdan uzaq saxlayan faktor hesab etmək olar. Bu baxımdan Azərbaycanda demokratik özəllikləri olan güclü bələdiyyələrin varlığına ehtiyac vardır.

Mərkəzi və yerli özünü idarəetmə orqanları arasındakı münasibətlərin düzgün tənzimlənməsi zəruri və çoxşaxəli problem hesab olunur. Əksər ölkələrdə, o cümlədən, Azərbaycanda mövcud vəziyyətin müsbət istiqamətli həlli üçün bəzi məsələlərə xüsusi diqqət ayrılmalıdır. Tədqiqat mövzusu ilə bağlı aşağıdakı təklifləri irəli sürə bilərik:

- Mərkəzi orqanlar ilə yerli özünü idarəetmə orqanları arasındakı münasibətlər hörmət, məsuliyyət, əməkdaşlıq, qanunauyğunluq prinsiplərinə əsasən qurulmalıdır;
- “E-government” sistemlərinin Azərbaycan bələdiyyələri üçün tətbiq edilməsi istiqamətində işlər aparılmalıdır;

- Azərbaycanda bələdiyyələrin işinə müdaxilənin qarşısını almaq üçün icra hakimiyyətlərinin kənd ərazi nümayəndəlikləri kimi strukturları ləğv edilməli, proqnozlaşdırma, koordinasiya və digər operativ fəaliyyətlərin bələdiyyələrə ötürülməsi həyata keçirilməlidir;
- Bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarət mexanizminin müasir üsulları öyrənilməli və tətbiq edilməsi qiymətləndirilməlidir;
- Bələdiyyə işçilərinin peşə fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi üçün seminar və təlimlərin təşkil edilməli və s.

Ümumiyyətlə bu münasibətlərin inkişafı cəmiyyətdə etibarın artmasına, nəticədə ümumi hədəflərə, mənfəətlərə daha rahat çatmağa imkan yaradır. Güclü və yaxşı qarşılıqlı münasibətlər cəmiyyətdəki ayrı-seçkiliyin azalmasına müsbət təsir edərək, sosial inteqrasiyanın rahatlaşmasına gətirib çıxaracaqdır. Bu qarşılıqlı münasibətlərin yaxşılaşdırılması heç şübhəsiz ki, hər iki tərəf üçün müsbət nəticələrin əldə olunması deməkdir.

İSTİFADƏ OLUNMUŞ ƏDƏBİYYAT SİYAHISI

Azərbaycan dilində

1. Gorelik M., Sofer R., (2004), “Bələdiyyə xidmətlərinin inkişafı üçün ehtiyacların dəyərləndirilməsi”, Bakı, “WEITZ” inkişaf araşdırmaları mərkəzi, 82 səh.
2. İbrahimov İ.M., (2014), “Bələdiyyə idarəçiliyinin beynəlxalq təcrübəsi”, Bakı, “Ziya”, 336 səh.
3. Məmmədov F.T., (2013) “İdarəetmə Mədəniyyəti”, Xarici ölkələrin təcrübəsi, dərs vəsaiti, Bakı, “Apostrof”, 671 səh.
4. Rəhimli R., (2005), “Konstitusiyamızda Yerli Özünü idarə Anlayışı”(məruzələr), Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyası, Bakı, səh. 179-182.
5. Şahbazov K.A., Həsənov H.S., Məmmədov H.M. (2011). “Dövlət və Bələdiyyə idarəçiliyi” Bakı, “İqtisad Universiteti” nəşriyyatı, dərslik, 440 səh.

İngilis dilində

1. Allan F. (2008), “Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?”. The Australian National University, Published by ANU E Press, 201p.
2. Council of European Municipalities and Regions, (2011), “Local and Regional Government in Europa – Structures and Competences”, 90 p.
3. Frederickson G., Smith K.B. (2003), “The Public Administration Theory Premier”, Westview Pres, Cambridge.
4. Global Centre for Public Service Excellence (GCPSE), (2015), “From old public administration to the new public service: Implications for public sector reform in developing countries”, 20 p.
5. Jered B. C., (2006), Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment, Political Research Quarterly, 59 (3), 482 p.

6. United Nations, (2018), United Nations E-Government Survey “Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies”, New York.

7. Wollman H. “Local Government Systems: From Historic Divergence Towards Convergence? GB, France and Germany as Comparative Cases in Point”, Environment and Planning Government and Policy, (2000), Vol. 18, p.33-55.

Türk dilinde

1. Aktan C., “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, Çimento İşveren Dergisi, 2008, Temmuz-Ağustos, 4-21 s.

2. Aslanov E., (2007), “Azerbaycan’da Kamu yönetimi Refermu” Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 362 s.

3. Balay R., “Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Eğitim”. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, 2007, 37(2), 1-15 s.

4. Bayramoğlu A., (1994), “Yerel Yönetim ve Ahlak”, İstanbul: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME.

5. Çiner C., (2010), “Devlet Reformunda Yerelleşme Ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

6. Doehring Karl, (2014), “Genel Devlet Kuramı”, (çev. Ahmet Mumcu), İnkilap Kitap evi, İstanbul, 286 s.

7. Duran N., (2018), “Küreselleşme Sürecine Türkiye Üzerinden Bakış”, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim Dalı, Kocaeli.

8. Doğan B., (2007). “Yönetim ve Örgüt Kuramlarının Tasnifinde Modern ve Postmodern Ayrımı”. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23(2): 185-201 s.

<http://dspace.marmara.edu.tr/bitstream/handle/11424/739/5000011229-5000017785-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

9. Elma F., “Türkiye’nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği”, Journal of Qafqaz University, 2007, Sayı 20.
10. Ertürk Mümin, (2009), “İşletmelerde yönetim ve organizasyon”, 4. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 385 s.
11. Erden Biçim D., (2010), “Yeni Yönetim Yaklaşımları Doğrultusunda Çalışanların İşyeri İç Yönetmeliklerinin Uygulanmasına Bakış Açısının İncelenmesi: Kamuda Bir Uygulama”, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 193 s.
12. Erkıılıç, T.A., “Toplam Kalite Yönetimi İlkelerinin Yönetim Yaklaşımları Bağlamında Tartışılması”, GAU Journal of Social & Applied Sciences, 2007, 2(4), 50-62 s.
13. Eryılmaz B., (2011), “Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar”, Okutman Yayıncılık, Ankara, 448 s.
14. Gadalı M., (2018), “Azerbaycan’da Yerel Yönetim Sistemi İçerisinde Belediyelerin Genel Görünümü”, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 186 s.
15. Güçlü N., (2003). “Stratejik Yönetim”, Gazi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 23(2): 61-85 s. <http://www.gefad.gazi.edu.tr/tr/download/article-file/77369>
16. Güler E., “Faaliyet Alanlarının Kapsamına Göre Ayrılmış Bağımsız Denetim Firmalarının Uluslararası Denetim Standartları ve Kurumsal Yönetim Uygulamaları Hakkındaki görüşlerine İlişkin Bir Araştırma”, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2011, 95-117 s.
17. Güllü B., (2005), “Belediyeler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu”, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü.
18. Görmez K., (1997), “Yerel Demokrasi ve Türkiye”, Vadi Yayınları, İstanbul.

19. Gözübüyük Ş., (1976), “Kamu Yönetimi Hukuku”, Türkiye ve Ortadoğu Enstitüsü Yayınları, No:151, Ankara.
20. Gözler K., (2013), <https://www.anayasa.gen.tr/ahge-secki.pdf> “Anayasa Hukukunun Genel Esasları”, Bursa,Ekin Basım Yayın Dağıtım.
21. Hasanoğlu M., “Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimi Güçlendirme Çalışmaları”, Sayıştay Dergisi, 2008, Nisan-Haziran, Sayı 69, s. 73-90
22. Hasanoğlu M., (2017), “Azerbaycan Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-devlet Uygulamaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 22 (Özel Sayısı), s. 2045-2053. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1026324>
23. Hasanlı T., (2018), “Yeni Kamu Yönetimi Çerçevesinde Azerbaycan Yerel Yönetimlerinde Değişim: Asan Hizmet” , Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sitki Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla, 118 s.
24. Heywood Andrew, (2010), “Siyaset”, Adres Yayınları, Ankara, 689 s.
25. Hüseynova G., (2019), “Azerbaycan Yerel Yönetimleri ve Belediyecilik Sistemindeki Mevcut Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya, 65 s.
26. Kayalı, C. A., Yereli A. N., (2002), “Türkiye’de Bilgi Toplumu Yaratılması ve E-Devlet Uygulamalarına Genel bir Bakış”, 1. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, İstanbul.
27. Kazımlı E., (2006), “Azerbaycan Anayasasında Temel Hak ve Özgürlükler”, Avrasya Etüdüleri, Sayı 29-30.
28. Kara M.A., (2019), “Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ, 109 s.
29. Keleş R., (2009), “Yerinden Yönetim ve Siyaset”, Cem Yayınevi, İstanbul, 484 s.

30. Keleş R., Mengi A., (2013) “Avrupa Birliği’nin Bölge Politikaları”, Cem Yayın evi, İstanbul.
31. Koçak H., (2009), “Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 10, 133- 142 s. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/215540>
32. Kuşgözoğlu S., (2019), “2000’li Yıllarda Yapılan Kamu Yönetim Reformlarının Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Mali Güç Dengesi Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi”, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 175 s.
33. Nalbant A., (2012), “Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye”, On iki. Levha Yayıncılık, İstanbul, 398 s.
34. Nişancı Z.N., (2015), “Geçmişten günümüze yönetim düşüncesi”. Yönetim Bilimleri Dergisi, 13 (25), 257-294 s. <http://ybd.dergi.comu.edu.tr/dosyalar/Ybd/gecmisten-gunumuze-yonetim-dusuncesi-management-thought-from-the-past-to-th-2017-02-10-17.pdf>
35. Ökmen M., Parlak B., (2008), “Kuramdan uygulamaya Yerel yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat”, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
36. Ökmen M., Parlak B., (2010), “Kuramdan uygulamaya Yerel yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat”, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
37. Özerçen S., (2017), “Üniter ve Fedaratif Devlet Yapılarında Yerel Yönetimlerin Karşılaştırılması”, Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 186 s.
38. Ortaylı İlber, (2000), “Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840- 1880)”, TTK Yayınları, Ankara, 273 s.
39. Parlak B., (2003), “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus Devlet ve Kamu Yönetimi”, Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 347-391.
40. Parlak B., Hüseyin Ö., (2006), “Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler”, Aktüel Yayınları, İstanbul, 410 s.

41. Polatođlu A., “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, Çađdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2000, 9(1), s. 3-24.
42. Saylı H., (2008), “Geleneksel Yönetim Paradigmasının Sınırlayıcı Alanlarına Karşı Post-Modern Yönetim Paradigmasının Geliştirici Alanları”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi dergisi, 10(2), 181-200 s. <https://acikerisim.aku.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/AKU/1295/181-200.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
43. Soylu B., (2019), “Küreselleşmenin Devlet Yönetimi Üzerindeki Etkileri”, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 99 s.
44. Şentürk H., Türkmen Ö., (2009), “İlköğretim Okullarındaki Yönetici ve Öğretmenlerin Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarına İlişkin Algıları”, Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi, 12, 128-142 s. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/787137>
45. Şensoy B., (2010), “Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet”, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
46. Teziç E., (2013), “Anayasa Hukuku”, Beta Basım Yayım, İstanbul, 590 s.
47. Tortop N., Aykaç B., Yayman H., Özer M.Akif, (2008), “Mahalli İdareler”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 614 s.
48. Topalođlu C., (2011), “Yönetim Kuramları ve Örgütiçi Çatışmalar”, Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, 6(1), 249-265 s. http://acikerisim.lib.comu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/COMU/359/cafer_topaloglu_makale.pdf?sequence=1&isAllowed=y
49. Tutum C., (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Yargı Yayınevi, Ankara.
50. Tunçer P., (2012), “Yönetim ve Organizasyon”, Beta Yayınevi, İstanbul, 493 s.

51. Türkkahraman M., “Teorik ve Fonksiyonel Açıdan Toplumsal Kurumlar ve Kurumlararası İlişkiler”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2009, Sayı 2, s.25-46.
52. Uygun O., (2007), “Federal Devlet”, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul.
53. Yapıcı Akar N., Dirlik O., Kıymalıoğlu A., Yurtseven Ö., (2011), “Uluslararası İnsan Kaynakları Yönetimi Alanındaki Güncel Eğilimlerin Stratejik Yaklaşımlar ve Bölgesel Modeller Açısından Değerlendirilmesi: 1998-2008 Kesitinde Bir İnceleme”, Business and Economics Research Journal, 2(4), 97-113 s. [http://www.berjournal.com/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/BERJ%202\(4\)11%20Article%207%20pp.97-113.pdf](http://www.berjournal.com/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/BERJ%202(4)11%20Article%207%20pp.97-113.pdf)
54. Yaylı H., Pustu Y., (2008), “Yerel Demokrasinin İlkeleri”, Karadeniz Araştırmaları, Sayı 16, s.133-153. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/106089>
55. Yayman D., (2009), “Yerel Yönetimlerde Vergilendirme Yetkisi”, E-Yaklaşım Dergisi, Sayı 196, s. 501-539.
56. Yahşi F., (2014), “Bir Toplumda Demokrasinin Gelişmesinde Yerel Yönetimlerin rolü: Tarihsel, Siyasal ve İdari Anlamda Bir Analiz”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 171 s.
57. Yılmaz A., Aslan S., (2002), “Örgütsel Zaman Yönetimi”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 3(1), 25-46 s. <http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/130.pdf>
58. Zabunoğlu H. G., (2018), “Günümüzde Ulus Devlet”, Kayseri Erciyes Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XIII, S. 1, 535-559 s. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/475599>
59. Zengin, E., (2010), “Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Azerbaycan”, İto Yayınları, İstanbul.

İnternet resursları

1. <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-France.pdf>, 2021

Qrafiklərin siyahısı

Qrafik 1: Bələdiyyə və icra hakimiyyətlərinin toqquşan vəzifələri.....	58
---	----