Funded by the European Union

CENN Shaping the Future by Changing Today N. JANASHIA

# VƏTƏNDAŞLARIN ÖZÜNÜİDARƏNİN HƏYATA KEÇİRİLMƏSİNDƏ İŞTİRAKI

Nəşr Avropa İttifaqının dəstəyi ilə, CENN-in tərəfdaş təşkilatlar - Məsləhətləşmələr və Təlimlər Mərkəzi (CTC), Kvemo Kartli Mediası (KKM) və Birinci Avropalı (FE) ilə birgə həyata keçirdiyi „İnklüziv və Yaşıl Post-Covid Bərpası üçün İcmanın Gücləndirilməsi“ layihəsi çərçivəsində hazırlanıb.

Onun məzmununa görə, yalnız icraçı təşkilatlar məsuliyyət daşıyır və o Avropa İttifaqının baxışlarını əks etdirməyə bilər.

ctc Empowering People for Change

QVEMOQARTLI.GE

THE FIRST EUROPEAN

# MÜNDƏRICAT

Özünüidarənin mahiyyəti və prinsipi ..........3

Özünüidarənin həyata keçirilməsinin alternativ prinsipləri ..........4

Yerli özünüidarənin səlahiyyətləri..........5

Qərar qəbuletmə prosesi .......... 8

Vətəndaş iştirakının formal mexanizmləri.......... 10

Yerli büdcə prosesi ..........12

İştiraklı büdcə - mülki büdcə..........16

İstinadlar/Resurslar ..........17

# ➔ ÖZÜNÜIDARƏNIN MAHIYYƏTI VƏ PRINSIPI

**Özünüidarə** vətəndaşların özünütəşkil formasıdır. Həmin forma vasitəsilə ümumi maraq kəsb edən məsələlər birgə həll olunur. Əhali tərəfindən qəbul edilmiş qərarları isə onların seçdiyi yerli qurumlar (mer, Bələdiyyə Məclisi) icra edir.

Özünüidarənin hüququ Konstitusiya ilə təmin edilir:

> **YERLI ÖZÜNÜIDARƏ GÜRCÜSTAN VƏTƏNDAŞLARININ YERLI ƏHALININ MARAQLARINA UYĞUN OLARAQ, GÜRCÜSTAN QANUNVERICILIYI ÇƏRÇIVƏSINDƏ, YERLI ÖZÜNÜIDARƏ QURUMLARI VASITƏSILƏ, YERLI ƏHƏMIYYƏT KƏSB EDƏN MƏSƏLƏLƏRI HƏLL ETMƏK HÜQUQU VƏ IMKANIDIR**

Yerli icma tərəfindən məsələnin müstəqil həlli ilk növbədə vətəndaşların hüququnun olması deməkdir:

- Nümayəndələri demokratik yol ilə seçsinlər:
- Özləri nümayəndə olaraq seçilsinlər.

Bu hüquq Konstitusiya və qanunla təmin edilib:

> **VƏTƏNDAŞLARIN IRQINDƏN, DƏRISININ RƏNGINDƏN, DILINDƏN, CINSINDƏN, DININDƏN, SIYASI VƏ DIGƏR BAXIŞLARINDAN, MILLI, ETNIK VƏ SOSIAL MƏNSUBIYYƏTINDƏN, MƏNŞƏYINDƏN, ƏMLAK VƏZIYYƏTINDƏN VƏ STATUSUNDAN ASILI OLMAYARAQ, YERLI ÖZÜNÜIDARƏ QURUMLARINI SEÇMƏK VƏ HƏMIN QURUMLARDA SEÇILMƏK HÜQUQU VAR**

Müvafiq olaraq, eyni icma tərəfindən seçilmiş yerli qurumlar konkret sərhədlər daxilində yaşayan əhalinin ümumi maraqlarının təmin edilməsinə xidmət göstərir.

Ümumi maraq kəsb edən məsələlərin yerli orqanlar vasitəsilə həlli qanunauyğunluq, ictimailik, məsuliyyət və digər prinsiplərə əsaslanır.

Xüsusilə qanunauyğunluq və ictimailik prinsiplərinin qorunması bələdiyyə qurumlarının qanunlara riayət etməsini və yerli əhalinin sistemli şəkildə məlumatlandırılmasını nəzərdə tutur. Bu da öz növbəsində əhalinin özünüidarəetmədə iştirakına dəstək olur.

Məsuliyyət prinsipi özünüidarə hüququnun həyata keçirilməsində yerli icmanın məsuliyyətini nəzərdə tutur ki, bu da demokratik yollarla yerli qurumların – Bələdiyyə Məclisi və merin seçilməsi ilə ifadə olunur. Seçilmiş qurumlar isə ictimaiyyət qarşısında və öz fəaliyyətlərinə görə məsuliyyət daşıyırlar. Bu da özünüidarənin həyata keçirilməsində ictimaiyyətin iştirakını və nəzarətini tələb edir.

# ➔ ÖZÜNÜIDARƏNIN HƏYATA KEÇIRILMƏSININ ALTERNATIV PRINSIPLƏRI

Özünüidarə hüququnun demokratik yol - seçkilər yolu ilə həyata keçirilməsi nümayəndələrin seçilməsi ilə başlayır, lakin bununla bitmir.

İctimaiyyətin hüquq və maraqlarının maksimum həyata keçirilməsi üçün qərar qəbuletmə və icra prosesində vətəndaşların fəal iştirakı lazımdır. Bunun əsas səbəbi yerli məsələlərin müxtəlif zaman və şəraitdə fərqli xüsusiyyətlərlə xarakterizə olunmasıdır. Əhali tərəfindən seçilən nümayəndələr ümumi maraqlara əsaslanan qərarların qəbulu prosesində çox vaxt tam məlumat və ümumi icazəyə malik olmurlar. Beləliklə, yerli əhalinin özünüidarəetmədə iştirakının əsas məqsədi onların gözləntilərini və tələblərini düzgün dərk etməkdir ki, bu da mümkün qədər yerli ehtiyaclara uyğunlaşdırılmış qərarların qəbulu üçün ilkin şərtdir. Qeyd olunan isə təkcə icma ilə yerli orqanlar arasında məlumat mübadiləsi demək deyil.

Özünüidarə hüququnun səmərəli həyata keçirilməsi və yerli siyasətin ümumi maraqlara ən yaxşı şəkildə uyğunlaşdırılması ictimai iştirakın vətəndaş gücü ilə səciyyələndiyi zaman baş verir. Bu cür iştirak yerli siyasətdə iştirakın ən yüksək səviyyəsidir. Belə vaxtlarda yerli hakimiyyət orqanları ilə əhali arasında tərəfdaşlıq mexanizmləri fəaliyyət göstərir və vətəndaşlar qərarların qəbulu, icraya nəzarət üzərində real berketlərə malik olurlar.

Lakin iştirak, ictimaiyyətə məlumat vermək və onların rəyini dinləmək (məsləhətləşmə) yalnız simvolik xarakter daşıdığı halda, iştirak nisbətən aşağı keyfiyyətə malikdir. İştirakın ən aşağı səviyyəsi – göstəriş üçün iştirak - əslində hərəkətsizlikdir.

Qərar qəbul etmə prosesində belə vəziyyət tez-tez baş verir. Belə manipulyasiya zamanı yerli orqanların müxtəlif məsləhət şuralarına yaxud kollegiyalara vətəndaşları formal olaraq daxil edirlər. Bununla da illüziya yaranır ki, guya qərar qəbuletmə prosesi vətəndaşların iştirakı ilə həyata keçirilir. Əslində isə belə şəraitdə yerli orqanlar istədikləri ictimai fikri yaratmağa və yaymağa çalışırlar.

Digər tərəfdən, real iştirak zamanı qərar qəbuletmə prosesi daha uzun və genişdir ki, bu da yerli orqanlar üçün nəzarəti itirmək riskləri yaradır.

Əgər özünüidarənin həyata keçirilməsində iştirak saxtadırsa və yerli orqanların manipulyasiya edilmə vasitəsinə müraciət ediblərsə, o zaman yerli siyasət yerli ehtiyaclara az uyğun gəlir. Yerli orqanlar tərəfindən qəbul edilən qərar yerli əhalinin ümumi marağını əks etdirmir. Buna yalnız iştirak dərəcəsinin vətəndaşların maksimum cəlb edilməsi ilə xarakterizə olunduğu şəraitdə nail olmaq olar.

# ➔ YERLI ÖZÜNÜIDARƏNIN SƏLAHIYYƏTLƏRI

Yerli özünüidarənin səlahiyyətləri qanunla müəyyən edilib, tam və eksklüzivdir. Özünüidarə qanunvericiliyə riayət etməklə qanunla hakimiyyətin başqa səviyyəsinin (mərkəzi, muxtar) kompetensiyalarına aid olmayan, eyni zamanda qanunla müyyən edilmiş çərçivədən çıxmayan bütün məsələlərlə bağlı qərar qəbul etmək səlahiyyətinə malikdir.

İctimaiyyət tərəfindən demokratik yol ilə seçilmiş orqanlar yerli əhəmiyyət daşıyan məsələlərlə bağlı qərarı qanunla müəyyən edilmiş səlahiyyətə uyğun olaraq qəbul edirlər. Onlara şəxsi (eksklüziv) səlahiyyətlər verilir və bu səlahiyyətlər "Yerli Özünüidarə Məcəlləsi" ilə müəyyən edilir.

Ənənəvi olaraq, özünüidarənin şəxsi səlahiyyətləri kommunal və sosial-mədəni məsələlər, onların təmin edilməsi ilə əlaqədardır. Özünüidarənin səlahiyyətlərini ümumi əlamətlərə görə, sonrakı qruplara bölə bilərik:

- Ümumi inzibati sahə;
- İqtisadi inkişaf;
- Maliyyə sahəsi;
- Ərazi planlaması və tikinti;
- Təbii resurslar və əmlakın idarəsi;
- Abadlaşdırma/ infrastruktur/ kommunal xidmətlər;
- Təhsil/ mədəniyyət/ idman/ istirahət və sosial müdafiə;

Onlardan bəzi sahələrdə xidmətlərin göstərilməsi və müxtəlif məsələlərin həlli tam olaraq özünüidarənin səlahiyyətləridir, bəzisi isə - yerli və mərkəzi hakimiyyət arasında bölünüb.

**Özünüidarəetmə səlahiyyətlərinə aşağıdakılar daxildir:**

**Ümumi inzibati:**

- Yerli orqan strukturunun yaradılması və əsasnamə qəbul etmək;
- Vəzifəli şəxslərin seçilməsi, təyin edilməsi və azad edilməsi;
- Bələdiyyənin inzibati vahidliklərə bölünməsi;
- Bələdiyyənin rəmzlərinin müəyyən edilməsi, status və mükafatların qəbul edilməsi;
- Coğrafi obyektlərin qanunla təyin edilmiş qayda ilə adlandırılması;
- Bələdiyyələrarası əməkdaşlıq və birgə xidmətlərin yaradılması;
- Toplantı və manifestiyaların keçirilməsi ilə əlaqədar məsələlərin tənzimlənməsi;
- Yerli arxivin yaradılması;

**İqtisadi İnkişaf:**

- Strateji inkişaf sənədlərinin hazırlanması və həyata keçirilməsi;
- Turizm və kənd təsərrüfatına dəstək;
- İnvestisiya və innovasiyaların cəlb edilməsi;
- İşlə təmin etməyə dəstək olan proqramların həyata keçirilməsi;

**Maliyyə (fiskal) sahəsi:**

- Büdcə layihəsinin hazırlanması, müzakirəsi və təsdiq edilməsi, büdcənin həyata keçirilməsinin hesabatını dinləmək və qiymətləndirmək;
- Alqı-satqıların həyata keçirilməsi;
- Əmlak vergisi dərəcəsinin həddi məbləğ daxilində müəyyən edilməsi;
- Yerli rüsumların tətbiqi və ləğvi, onların tariflərinin limit məbləğlər daxilində müəyyən edilməsi;

**Ərazi planlaması və tikinti:**

- Məkan planlaşdırma planlarının, baş planların və inkişaf planlarının/müfəssəl inkişaf planlarının hazırlanması və təsdiqi;
- Tikinti üçün icazənin verilməsi;
- Tikintiyə nəzarətin həyata keçirilməsi;

**Təbii ehtiyatlar, torpaqdan istifadə və əmlakın idarə edilməsi sahəsi:**

- Mülkiyyətdə olan əmlakın idarə edilməsi və istifadəyə verilməsi;
- Yerli əhəmiyyət daşıyan təbii resursların idarə edilməsi (Su, meşə və s.);

**Yenidənqurma, infrastruktur və kommunal xidmətlər sahəsi:**

- Ərazinin abadlaşdırılması, infrastrukturun inkişafı və kommunal təsərrüfat sahəsi;
- Küçələrin, parkların və digər ictimai yerlərin təmizlənməsi;
- Ərazilərin yaşıllaşdırılması və qulluq göstərilməsi;
- Bələdiyyə (məişət) tullantılarının toplanması/daşınması;
- Su təchizatı və drenaj sistemi;
- Küçə işıqlarının quraşdırılması və qulluq göstərilməsi;
- Yerli əhəmiyyət daşıyan avtomobil yollarının idarəsi və yerli əhəmiyyət daşıyan yollarda yol hərəkətinin təmin edilməsi;
- Park etmə yerləri ilə təmin etmə və dayanacaq qaydalarını tənzimləmək;
- Əhaliyə bələdiyyə nəqliyyatı ilə xidmət göstərmənin təmin edilməsi;
- İnzibati sərhədlər daxilində müntəzəm sərnişindaşımalara icazənin verilməsi;
- Küçə ticarəti, sərgilər, bazar və bazarların tənzimlənməsi;
- Küçə reklamının yerləşdirilməsinin tənzimlənməsi;
- Ev heyvanlarının saxlanma qaydasının tətbiq edilməsi və sahibsiz heyvanlarla bağlı məsələlərin həlli;
- Qəbirstanlıqların təşkili və qulluq göstərilməsi;

**Təhsil, mədəniyyət, idman və istirahət:**

- Yerli mənsubiyyətin, yaradıcı fəaliyyətin, mədəni irsin qorunması, inkişafı;
- Yerli əhəmiyyət daşıyan mədəni abidələrə qulluq, yenidənqurma və bərpa;
- Kitabxanaların, klub müəssisələrinin, kinoteatrların, muzeylərin, teatrların, sərgi salonlarının və idman-istirahət obyektlərinin fəaliyyətinin təmin edilməsi və yeni obyektlərin tikintisi;

**Sosial sahə:**

- Məktəbəqədər və məktəbdənkənar təhsil müəssisələrinin yaradılması və onların fəaliyyətinin təmin edilməsi;
- Erkən və məktəbəqədər tədris müəssisələrinin avtorizasiyası;
- Yerli əhəmiyyət daşıyan obyektlərdə fiziki imkanları məhdud şəxslər, uşaqlar və qocalar üçün müvafiq infrastrukturun inkişafı, həmçinin, ictimai toplantı yerləri, bələdiyyə nəqliyyatının müvafiq adaptasiyası və təchizatının təmin edilməsi;
- Evsizlərin sığınacaqla təmin edilməsi və qeydiyyat;
- Sosial və sağlamlığın müdafiəsi məqsədilə proqramların hazırlanması;

Və qanunla özünüidarənin səlahiyyətlərindən kənar olmayan, mərkəzi və ya muxtar respublikanın səlahiyyətlərinə aid olmayan digər məsələlər. Qeyd olunan isə özünüidarənin könüllü səlahiyyətidir ki, bu da şəxsi səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi prinsiplərini bölüşür. Müvafiq olaraq, onun çərçivəsində yerli orqanlar tərəfindən görülən iş qanunla qadağan olunmamalıdır və effektivlik, ictimailik, açıqlıq və başqa prinsiplərə söykənməlidir. Könüllü səlahiyyətlərin çərçivəsində hazırlanmış layihələr maksimum dərəcədə yerli ehtiyaclara cavab verməlidir və onun hazırlanması/həyata keçirilməsi əhalinin təşəbbüsü ilə olmalıdır.

Şəxsi səlahiyyətlərdən başqa həvalə edilmiş səlahiyyətlər də var ki, mərkəzi və ya muxtar hakimiyyət kompetensiyalarına aiddir. Amma yerli orqanlar tərəfindən onların ayrıca komponentlərinin həyata keçirilməsi daha effektivdir. Bu tipli səlahiyyətlərin özünüidarəyə həvalə edilməsi yalnız qanun və müqavilə əsasında, müvafiq maddi və mənəvi resursların ötürülməsi ilə mümkündür. Bu yerli orqan tərəfindən həvalə edilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində həyata keçiriləcək fəaliyyətlər üçün lazımdır. Yerli orqanlar üçün səlahiyyətlərin həvalə edilməsi zamanı yerli qurumların yerli şərtlərə uyğun həyata keçirmək imkanının olması mühüm prinsipdir.

Əksər hallarda, özünüidarə üçün səlahiyyət qanunla həvalə olunur və bunu yerli orqanlar permanent olaraq həyata keçirirlər.

**İctimai səhiyyə:**

- Yoluxucu xəstəliklərin yayılmasına qarşı tədbirlər aparmaq;
- Heyvanların quduzluğuna qarşı peyvənd;
- Təhsil müəssisələrində sanitar-gigiyenik normalara riayət olunmasına nəzarət;
- İctimai əhəmiyyət daşıayn müəssisələrdə sanitar normalara riayət olunmasına nəzarət;
- İmmunoprofilaktika üçün materialların götürülməsi, saxlanması və bölünməsi;
- İlkin epidemioloji tədqiqatın keçirilməsinə dəstək;
- Vərəmə nəzarət - yaxın təmasların müayinəsi, vaxtında müayinəyə dəstək olmaq, maarifləndirici tədbirlərin həyata keçirilməsi və digər məsələlər;

**Ölkənin müdafiə qabiliyyəti:**

- Hərbi qeydiyyatın təmin edilməsi;
- Hərbi xidmətə çağırışın təşkil edilməsi;
- Hərbi xidmətə çağırılmalı şəxsin çağırışı;
- Səfərbərlik üzrə ehtiyatda olanların qeydiyyatı və çağırışı;

**Təhsil sahəsi**

- Ümumtəhsil infrastrukturunun qurulması və bərpası;
- Şagirdlərin nəqliyyatla təmin edilməsi;

**Ümumi inzibati sahə:**

- Fiziki şəxsə dağlıq məntəqədə daimi yaşayan şəxs statusunun verilməsi, dayandırılması, başa vurulması, bərpası;
- Mülki aktlar haqqında qanunla həvalə edilmiş funksiyalar;

Belə ki, yerli qurumların fəaliyyəti məhz şəxsi və həvalə edilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində yerli əhaliyə ictimai xidmətlərin çatdırılması və onun qarşısında duran problemlərin həllini nəzərdə tutur. Bu əsasən yerli sakinlərin maraqlarına və məhz onların ehtiyaclarına maksimum uyğun olmalıdır. Yerli qurumların özü isə səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün lazımı resurslarla təmin edilməlidir və həmin resurslardan effektiv, şəffaf istifadə etməlidirlər.

## ➔ QƏRAR QƏBULETMƏ PROSESI

Dövlət idarəçiliyində qərar qəbuletmə prosesi bir neçə mərhələdən ibarətdir. Yerli qurumlar tərəfindən öz səlahiyyətlərinin icra edilməsi dövlət idarəçiliyinin bir hissəsidir. Bu qanunilik, effktivlik, açıqlıq, şəffaflıq, cavabdehlik prinsiplərinə əsaslanır. Belə ki, yerli qurumların qərarı xərclərin və xidmətin effektivliyini nəzərə almaqla qəbul edilməlidir. Hər hansı dövlət müəssisəsi kimi yerli qurumlar da dövlət idarəçiliyinin ən yaxşı prinsipləri ilə rəhbərlik etməyə məcburdurlar.

Yerli səviyyədə özünüidarənin səlahiyyətləri çərçivəsində qərar qəbuletmə prosesi təxminən yerli qurumlar, yaxud əhalinin təşəbbüsü ilə məsələnin gündəlikdə formalaşdırılması ilə başlayır. Bir konkret qərar prosesi isə əldə edilmiş nəticələrin qiymətləndirilməsi ilə başa çatır. Qeyd olunan proses mərhələlidir. Gündəliyin yaradılmasının növbəti mərhələləri bunlardır: alternativlərin müzakirəsi, qərar layihəsinin hazırlanması, qərarlar layihəsinin ictimai müzakirəsi, qərarların qəbul edilməsi, həyata keçirilməsi, monitorinqi, qiymətləndirilməsi.

**Gündəliyə daxil etmək** – Yerli qurumların səlahiyyətlərinə daxil olan məsələnin gündəliyə salınması əsasən, həmin qurumların təşəbbüsü, yaxud qanuni öhdəliklərindən irəli gəlir. Bəzi hallarda bu təxminən əhalinin təşəbbüsüdür və bunun üçün hüquqi zəmanətlər mövcuddur ki, bu da yerli ictimaiyyətə hər hansı məsələni gündəliyə çıxarmaq şəraiti yaradır.

**Alternativlərin müzakirəsi** – Hər hansı məsələnin həlli alternativin hazırlanmasını və müzakirəni tələb edir ki, yerli orqan tərəfindən aparılan tədbir yüksək keyfiyyətli olsun. Bu prosesdə yerli ictimai iştirak mühümdür, çünki daha çox mümkün həll yolları təqdim olunur və onlarda yerli maraqlar daha çox kəsişir.

**Qərar layihəsinin hazırlanması** – bu mərhələ hər hansı qərarın tələb etdiyi, seçilmiş alternativin layihələşdirilməsini nəzərdə tutur. Təxminən seçilmiş alternativin layihələşdirilməsində əsas rolu yerli orqanların bürokratiya aparatı daşıyır. Çünki onlar müvafiq peşə bilgiləri və ekspertizaya malikdirlər. Müvafiq olaraq, qeyd olunan mərhələdə vətəndaşların iştirak etmək zərurəti yoxdur.

**Qərar layihəsinin müzakirəsi** – qeyd olunan mərhələdə qərar layihəsi ictimai olaraq müzakirə olunur, müvafiq olaraq, ictimaiyyətin iştirakı və şəxsi fikirlərin, yaxud qeydlərin bölüşülməsi mühümdür. İndiki mərhələdə dövlət idarəçiliyi prinsipi – ictimailik – maksimum dərəcədə qorunmalıdır və yerli əhalinin öz qeydlərini, fikirlərini maneəsiz şəkildə demək imkanı olmalıdır.

**Qərar qəbuletmə** - hər hansı məsələ ilə bağlı qərarı müvafiq şəxs/orqan qəbul edir. Ancaq qərar qəbul edən şəxslər bu sonuncunu həyata keçirənə qədər, ola bilsin, müvafiq qruplarla məsləhətləşmələr etsinlər. Əgər qərar qəbul etmək kollegial şəkildə olursa, o zaman onun ictimailiyi təmin edilməlidir.

**Həyata keçirmək** – bu mərhələ qəbul edilmiş qərarın icra edilməsini nəzərdə tutur. Ola bilsin, vətəndaşların şəxsi resursları ilə iştirakı və ya müvafiq resursların cəlb olunması mümkündür.

**Monitorinq** – bilavasitə həyata keçirilmənin paralel mərhələsini nəzərdə tutur. Bununla yerli orqanlarla daha çox əhali maraqlanır, onun iştirakı isə kritik əhəmiyyət kəsb edir. Əksər hallarda, monitorinq mərhələsinə iştirak etmək yerli qurumlar tərəfindən hazırlanmış hesabatlarla tanışlıq, müzakirədə iştirak etməklə əhatə olunur. Bəzi hallarda, monitorinq ola bilsin yerli ictimai birliklər tərəfindən həyata keçirilsin.

**Qiymətləndirmə** - son mərhələdir ki, bu zaman tam proses ərzində keçilmiş hər hansı çatışmazlığı analiz etmək mühümdür. Bu prosesdə də ən az əhalinin qiymətləndirməsi vacibdir. Əksər hallarda yeni gündəliyin yaranmasına əsas olur. Yeni məsələnin həlli yolları isə əvvəlki qərarın nəticələrinin müvafiq analizi nəticəsində daha effektiv planlaşdırıla bilər.

Belə ki, yerli orqanlar tərəfindən şəxsi səlahiyyələtlər çərçivəsində həyata keçirilmiş idarəçiliyin demək olar bütün mərhələlərində ictimaiyyətin iştirakı mümkündür və mütləqdir. Bu özünüidarənin effektiv həyata keçirilməsinin əsasıdır. İctimaiyyətin iştirakı ilə qəbul edilmiş qərar isə daha çox ictimai maraqlara uyğun gəlir ki, bu da özünüidarənin ən əsas ideyasıdır.

## ➔ VƏTƏNDAŞ IŞTIRAKININ FORMAL MEXANIZMLƏRI

Yerli özünüidarənin həyata keçirilməsində vətəndaşların iştirakı formal və qeyri-formal mexanizmlərlə müəyyən edilir. Öz növbəsində, yerli qurumların real olaraq dövlət xidmətləri göstərə bildiyini görəndə vətəndaşın iştirak istəyi və marağı yaranır. Belə mühit isə vətəndaşların formal mexanizmlərdən istifadə etməsinə əsas yaradır.

Özünüidarənin həyata keçirilməsində iştirak etmənin formal mexanizmlərinin olmasına sonrakı faktorlar səbəb olur:

- Vətəndaşların məlumatlılığı;

- Qərara təsir göstərmək qabiliyyəti;

- İcra prosesində qəbul edilmiş qərara nəzarət berketi;

Bu tipli mexanizmlər qanunvericilik normaları ilə müəyyən edilib və yerli qurumlar özünüidarənin həyata keçirilməsində vətəndaşların iştirakı üçün müvafiq təşkilati, maddi-texniki şərait yaratmalıdırlar. Digər tərəfdən, hər kəsin iştirak hüququndan yararlanmaq və bunun üçün lazımı mexanizmlərdən istifadə etmək hüququ var. Qeyd etmək lazımdır ki, formal mexanizmlər hamı üçün bərabər effektiv və əlçatan olmalıdır.

Özünüidarənin həyata keçirilməsində vətəndaş iştirakının hüquqi (formal) formaları üç qrupa bölünə bilər:

- Məlumatlandırma;

- Qərar qəbuletmə prosesində iştirak etmək imkanı;

- Qəbul edilmiş qərarların icra edilməsinə nəzarət etmək imkanı;

Hər üç qrup bir-biri ilə əlaqədardır. Belə ki, tam iştirak üçün hər üç komponentdən kompleks istifadə etmək lazımdır. Əks halda, özünüidarənin həyata keçirilməsində iştirak baş tutmayacaq və müvafiq keyfiyyəti təmin etməyəcək.

Yerli özünüidarənin həyata keçirilməsində iştirak etmənin qanun ilə müəyyən edilmiş formaları bunlardır:

**<u>Ümumi məntəqə toplantısı:</u>**

- Məntəqənin ümumi toplantısı kənd/icma/şəhər əhalisinin özünütəşkil və yerli özünüidarənin həyata keçirilməsində vətəndaşların iştirak formasıdır ki, vətəndaşlara toplaşmaq, öz məntəqələrində olan problemləri müzakirə etmək, onların bələdiyyə qurumları qarşısında irəli sürülməsini həyata keçirmək şəraiti yaradır;
- Müvafiq məntəqədə qeydiyyatdan keçmiş seçici ümumi toplantının üzvüdür;
- Müvafiq qəsəbə ərazisində daşınmaz əmlakın sahibləri və qəsəbədə yaşayan digər yetkinlik yaşına çatmış şəxslər ümumi yığıncaqda müşavirə səsi hüququ ilə iştirak etmək hüququna malikdirlər;
- Ümumi yığıncaq öz fəaliyyətini həyata keçirmək üçün “ümumi yığıncağın seçicisini” seçmək səlahiyyətinə malikdir;
- Ümumi yığıncağın qəsəbə sakinləri üçün vacib məsələlərə baxmaq və bələdiyyəyə təkliflər vermək səlahiyyəti var;
- Məntəqənin ümumi yığıncağının çağırmaq hüququ var:

    1. Müvafiq məntəqədə qeydiyyatdan keçmiş seçicilərin ən az 5%-ni;
    2. Bələdiyyə merini – şəxsi təşəbbüs və ya Bələdiyyə Məclisinin vasitəsilə;
    3. Ümumi yığıncaqdan seçilmiş şəxsi.

- Ümumi yığıncaqda ümumi toplantı protokolu qoyulur və oraya bu məlumatlar yerləşdirilməlidir: Ümumi toplantının keçirilmə tarixi və yeri, protokol nömrəsi, ümumi toplantı tərəfindən müzakirə olunan məsələlər və qəbul edilən qərarlar, ümumi yığıncaqda iştirak edən ümumi toplantı üzvlərinin sayı;
- Ümumi toplantı üzvlərinin ən az 20%-i iştirak etdiyi halda toplantı səlahiyyətli hesab olunur.

**<u>Petisiya:</u>**

- Qeydiyyatdan keçmiş ən az 1% seçicilərin və ya ümumi toplantının petisiya təqdim etmək hüququ var;
- Petisiya yazılır və Bələdiyyə Məclisi sədrinin adına təqdim olunur;
- Petisiya ilə hüquqi akt layihəsi, hüquqi aktın hazırlanması üçün təklif və ya prinsiplər, ümumi əhəmiyyət daşıyan problemin Bələdiyyə Məclisi tərəfindən araşdırılması/müzakirəsi/həll edilməsi tələbi irəli sürülə bilər;
- Bələdiyyə Məclisi petisiya qaydası ilə təqdim olunmuş layihəni qeydiyyatdan sonra bir ay ərzində Bələdiyyə Məclisinin iclasında müzakirə etməlidir.

**Mülki Məsləhət Şurası:**

- Meriyanın üç ayda bir dəfə də olsa toplanan kollegial müşavirat orqanı;
- Şura tərkibinə istehsal və qeyri-istehsal hüquqi şəxslər və əhali nümayəndələri daxildir;
- Mer şuraya büdcə layihəsini, məkan planlaşdırma sənədini, infrastruktur və sosial layihələri təqdim etməlidir;
- Şuranın özü məcburi öhdəliklərdən başqa şəxsi təşəbbüsü ilə hər hansı digər məsələni müzakirə etmək səlahiyyətinə malikdir;
- Mer ildə bir dəfə şura qarşısında həyata keçirilmiş işlərin hesabatı ilə çıxış etməlidir.

**Həyata keçirilmiş işlər haqqında hesabatın dinlənməsi**

- Mer və Bələdiyyə Məclisinin üzvü ildə bir dəfə də olsa, 1 noyabra qədər seçicilər ilə ictimai görüş keçirməli və gördükləri işin hesabatını verməlidirlər, hesabatın müzakirəsi zamanı isə seçicilərin verdiyi sualları cavablandırmalıdırlar;
- Seçicinin mer və Bələdiyyə Məclisi üzvünün ictimai hesabatlarının müzakirəsində məhdudiyyətsiz iştirak etmək hüququ var;
- Yerli qurumlar mer və Bələdiyyə Məclisi üzvləri tərəfindən təqdim edilmiş hesabatın yayımlanmasını təmin etməlidirlər.

Sadalanan formalardan başqa Bələdiyyə Məclisi əlavə iştirak mexanizmləri qəbul edə bilər.Təcrübədə belə hal açıq qapı iclasları, səyyar iclaslar, hər hansı məsələ ilə bağlı ictimaiyyətin fikrini araşdırmaq və digər vasitələr ola bilər. Özünüidarənin həyata keçirilməsində yardımçı olan institutlar ictimai zallar, Bələdiyyə Məclisinin Məsləhət Şuraları və s. ola bilər.

Özünüidarənin həyata keçirilməsində vətəndaş iştirakının yüksək keyfiyyətini onların məlumatlılığı yaradır. Məlumat əlçatanlığı isə qanunla zəmanətlidir. Bir tərəfdən yerli qurumların davamlı olaraq ictimai məlumatı yayımlamaq öhdəliyi var, digər tərəfdən isə hər hansı şəxsin müxtəlif növ ictimai məlumat tələb etmək hüququ var ki, bu da qanunla tənzimlənir.

## ➔ YERLI BÜDCƏ PROSESI

Yerli özünüidarənin əsas siyasi sənədlərindən biri büdcədir. Büdcə birillik dövrdə yerli qurumlar tərəfindən qəbul edilmiş və ediləcək qərarları, xərcləri və gözlənilən nəticələri əks etdirir.

Yerli orqanlar büdcə prosesini müstəqil şəkildə idarə edir ki, bu da hökumətin digər səviyyələrinin müdaxilə etməməsini nəzərdə tutur. Digər tərəfdən, büdcə prosesi iki illik dövrü əhatə edir. Xüsusilə, bu proses növbəti ilin büdcəsinin planlaşdırılması və təsdiqini, eyni zamanda cari ilin təsdiq edilmiş büdcəsinin icrasını və hesabatını əhatə edir. Belə ki, yerli orqanların istənilən fəaliyyəti dövrü büdcə prosesi ilə üst-üstə düşür. Ona görə də özünüidarəni həyata keçirmək üçün əhalinin bu prosesdə iştirakı vacibdir. Mövcud hüquqi mexanizmlər nəzərə alınmaqla istənilən vətəndaş büdcənin planlaşdırılması, təsdiqi, icrası və hesabatının verilməsi mərhələlərində iştirak etmək imkanına malikdir.

Yerli büdcə prosesi prioritetlər sənədinin hazırlaması ilə mart ayından başlayır. Növbəti ilin büdcə layihəsi məhz bu sənədə əsaslanır. Prioritetlər sənədi özünüidarə vahidi inkişafının əsas planıdır ki, qısamüddətli fəaliyyət planlarını əhatə edir.

Sənədin adından irəli gələrək aydın olur ki, sənəd yerli ehtiyaclar üçün nəzərdə tutulmuş prioritetlər və onların həyata keçirilməsi yollarından ibarətdir. Belə ki, özünüidarənin həyata keçirilməsində əhalinin iştirakı məhz bu mərhələdə olduqca mühümdür. Bunun üçün isə ictimai fikirin araşdırılması, vətəndaşlardan təklif qəbul etmək vasitələrindən, ictimai görüşlərin keçirilməsi və başqa mexanizmlərdən istifadə oluna bilər. Ancaq iştirakla hazırlanmış prioritetlər sənədi yalnız yerli qurumların məsuliyyəti deyil. Yerli əhali də sənədin hazırlanmasının məsuliyyətini daşıyır. Çünki onların ehtiyacları maksimum dərəcədə nəzərə alınmalıdır.

Növbəti ilin büdcə layihəsi və prioritetlər sənədinin Bələdiyyə Məclisinə təqdim olunmasından sonra onun ictimai müzakirəsi başlayır. Bunun üçün Bələdiyyə Məclisi ictimai görüşlər keçirir. Bu görüşlərdə əhalini büdcə layihəsi ilə nəzərdə tutulmuş proqramlar və aşağı proqramlarla tanış edir, sakinlərdən qeydlər və fikirlər dinləyir. Yekun olaraq, Bələdiyyə Məclisi tərəfindən hazırlanmış qeydlər əhali ilə ictimai müzakirə nəticələrinə əsaslanmalıdır. Ancaq, maraqlanan şəxslər və ya qruplar müzakirədə iştirak etmədən Bələdiyyə Məclisinə öz fikirlərini çatdıra bilərlər. Büdcə prosesinin bu mərhələsi isə ən gec 15 noyabrda başlayır və 20 noyabra qədər davam edir. Bu dövrdə özünüidarənin həyata keçirilməsi məqsədilə büdcə prosesi əhalinin fəal iştirakını tələb edir ki, gələn ilin büdcə proqramlarında yerli sakinlərin maraqları daha yaxşı əks etdirilsin.

**<u>İctimai şəkildə müzakirə olunacaq büdcə layihəsi, ən azı əhatə etməlidir:</u>**

- Gəlirlər (mənbələr), xərclər (əməkhaqqı), qeyri-maddi və maddi aktivlərin dəyişikliyi, qalığın dəyişdirilməsi, proqramlar və aşağı-proqramların büdcə bölgüləri;
- Xərclər və qeyri-maddi aktiv artımların funksiya klassifikasiyası;
- Büdcə profisiti və ya çatışmazlığın həcmi;
- Ehtiyat fondunun həcmi;
- Donorlar tərəfindən ayrılmış məqsədli kreditlər və qrantlarla maliyyələşdirilmiş layihələr;
- Büdcə təşkilatlarının büdcədən maliyyələşən proqramları/alt-proqramları həyata keçirdikləri prioritetlər, onların təsviri və məqsədləri.

Bundan əlavə büdcə layihəsi ilə yanaşı Bələdiyyə Məclisinə bu siyahı, müzakirə üçün prioritetlər sənədi təqdim olunacaq. Həmin sənəd bələdiyyənin ortamüddətli inkişaf baxışı və fəaliyyət planını əhatə edir. Büdcə layihəsinin əlavə sənədi isə - izahatnamə və cari ilin büdcəsinin həyata keçirilməsi haqqında məlumatdan ibarətdir.

Yerli büdcə prosesində əhalinin iştirakı yalnız gələn ilin büdcə planlaması zamanı deyil, həm də cari ilin təsdiqlənmiş əsas maliyyə sənədinin yerinə yetirilməsində də mühümdür. Hər rübün başa çatmasından ən gec bir ay ərzində Bələdiyyə Məclisinə cari ilin büdcəsinin yerinə yetirilməsi ilə bağlı hesabat təqdim olunacaq. Büdcə ilinin (31 dekabr) başa çatmasından ən gec iki ayda mer Bələdiyyə Məclisinə ötən ilin büdcəsinin yerinə yetirilməsinin illik hesabatını təqdim edəcək və bu sonuncu onu ictimai müzakirə edəcək. Müzakirədən sonra isə ən gec 1 maya qədər bəyənmə-bəyənməmə haqqında qərar qəbul edilir.

Yerli büdcənin yerinə yetirilməsinin illik hesabatı və onun ictimai müzakirəsi mühüm məsələlərdən biridir ki, yerli qurumların hesabatlılığının artırılması və əhaliyə onların fəaliyyəti haqqında məlumat çatdırır. Bu isə vətəndaşlar tərəfindən yerli məsələlərin həlli prosesinin monitorinq vasitələrindən biridir.

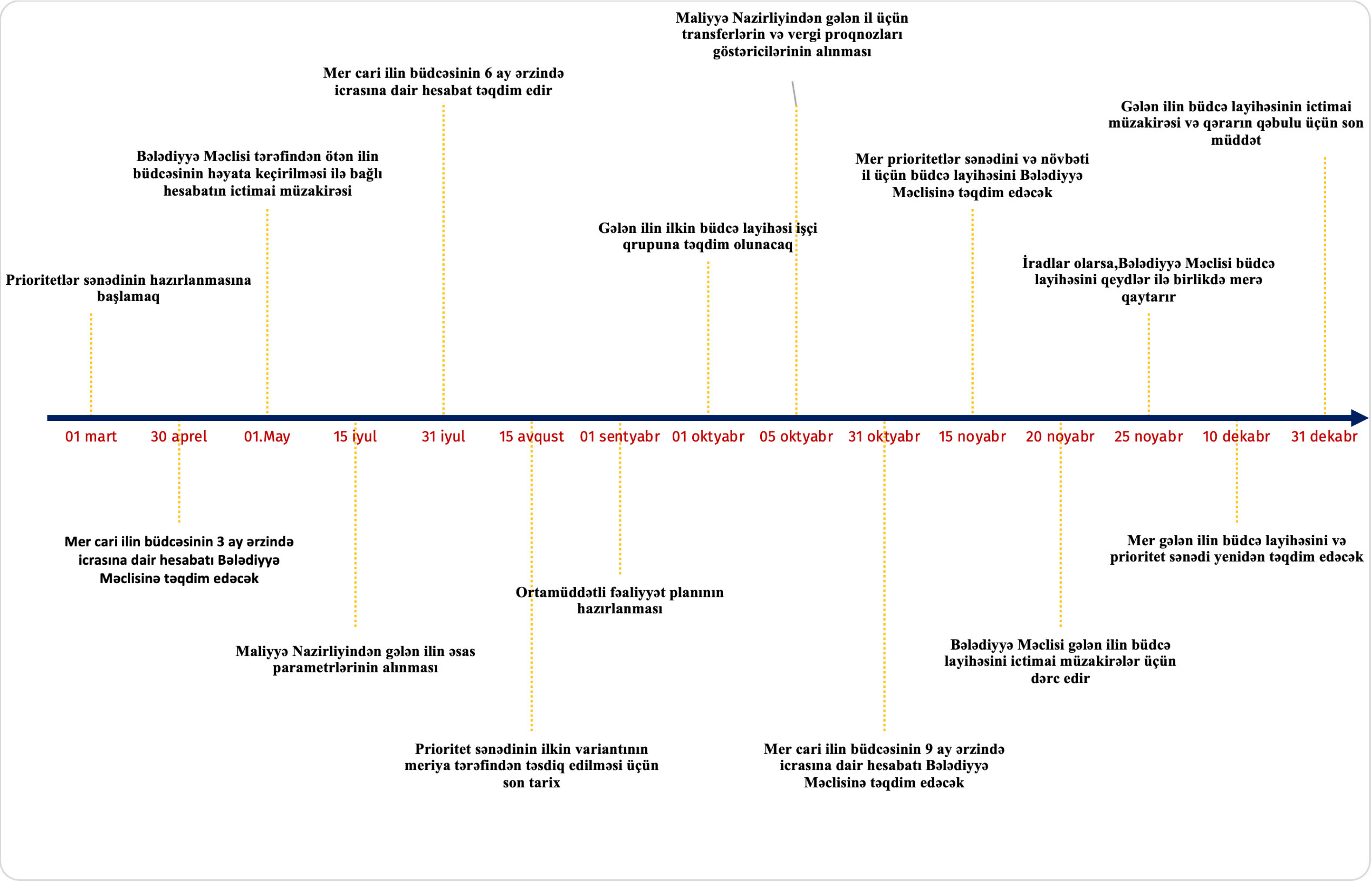
**Büdcənin yerinə yetirilməsinin illik hesabatı ən az əhatə etməlidir:**

- Plana yanaşmada gəlirlər və vergilərin yerinə yetirilməsi haqqında məlumat;
- İlin başlanğıcında və sonunda mövcud büdcə qalığı və 30%-dən artıq kənara çıxmaların izahatı;
- Ehtiyat və ötən ilin borclarının ödənməsi fondlarından vəsaitin ayrılması haqqında məlumat;
- Prioritetlər çərçivəsində həyata keçirilmiş proqramların/alt-proqramların təsviri və əldə olunan nəticələr;
- Özəl hüquqi şəxslərin büdcə göstəricilərinin yerinə yetirilməsi;

Yuxarıda göstərilən siyahı qanunla müəyyən edilmiş və illik büdcənin icrası haqqında hesabatda əks etdirilməli olan məcburi məlumatları əks etdirir. Bununla belə, bu, hesabat sənədində icra olunan fəaliyyətlər, xərclər və əldə edilmiş nəticələr haqqında daha çox məlumatın yerli ictimaiyyətə çatdırılması üçün maraqlı tərəflərə icra haqqında əlavə, daha ətraflı məlumat verilməsini istisna etmir.

Yuxarıda göstərilən siyahı qanunla müəyyən edilmiş və illik büdcənin icrası haqqında hesabatda əks etdirilməli olan məcburi məlumatları əks etdirir.

Ancaq bu hesabat sənədində görülən işlər, xərclər və əldə edilmiş nəticələr haqqında daha çox məlumatın yerli ictimaiyyətə çatdırılması üçün maraqlanan şəxslərə fəaliyyət haqqında əlavə, daha ətraflı məlumat verilməsini istisna etmir.

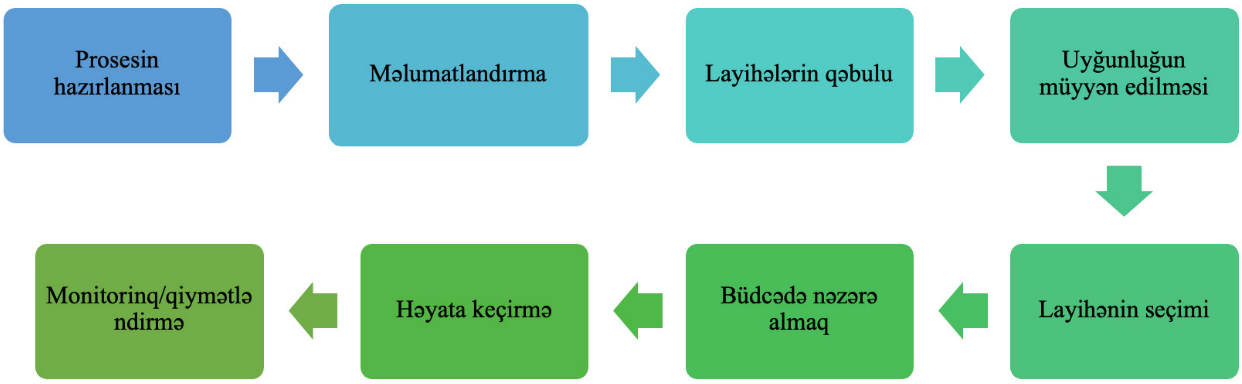

01 mart
Prioritetlər sənədinin hazırlanmasına başlamaq
30 aprel
Mer cari ilin büdcəsinin 3 ay ərzində icrasına dair hesabatı Bələdiyyə Məclisinə təqdim edəcək
01.May
Bələdiyyə Məclisi tərəfindən ötən ilin büdcəsinin həyata keçirilməsi ilə bağlı hesabatın ictimai müzakirəsi
15 iyul
Maliyyə Nazirliyindən gələn ilin əsas parametrlərinin alınması
31 iyul
Mer cari ilin büdcəsinin 6 ay ərzində icrasına dair hesabat təqdim edir
15 avqust
Prioritet sənədinin ilkin variantının meriya tərəfindən təsdiq edilməsi üçün son tarix
01 sentyabr
Ortamüddətli fəaliyyət planının hazırlanması
01 oktyabr
Gələn ilin ilkin büdcə layihəsi işçi qrupuna təqdim olunacaq
05 oktyabr
Maliyyə Nazirliyindən gələn il üçün transferlərin və vergi proqnozları göstəricilərinin alınması
31 oktyabr
Mer cari ilin büdcəsinin 9 ay ərzində icrasına dair hesabatı Bələdiyyə Məclisinə təqdim edəcək
15 noyabr
Mer prioritetlər sənədini və növbəti il üçün büdcə layihəsini Bələdiyyə Məclisinə təqdim edəcək
20 noyabr
Bələdiyyə Məclisi gələn ilin büdcə layihəsini ictimai müzakirələr üçün dərc edir
25 noyabr
İradlar olarsa,Bələdiyyə Məclisi büdcə layihəsini qeydlər ilə birlikdə merə qaytarır
10 dekabr
Mer gələn ilin büdcə layihəsini və prioritet sənədi yenidən təqdim edəcək
31 dekabr
Gələn ilin büdcə layihəsinin ictimai müzakirəsi və qərarın qəbulu üçün son müddət

# ➔ İŞTIRAKLI BÜDCƏ - MÜLKI BÜDCƏ

Özünüidarənin həyata keçirilməsində müasir iştirak mexanizmi iştiraklı büdcədir. Bunu əksər hallarda mülki büdcə adlandırırlar. Bu mexanizm iştiraklı demokratiyanın aydın modellərindən biridir. Onun məqsədi, ilk növbədə ənənəvi yanaşmanın əksinə, dövlət siyasətində ictimaiyyətin aktiv rolunun gücləndirilməsidir. İştiraklı büdcə şərtlərində yerli qurumlar vətəndaşlara onlar üçün prioritetli olan məsələləri müəyyən etmək və yerli büdcənin müəyyən qisminin xərclənməsi prosesinə layihələrin hazırlanması yolu ilə qoşulmaq imkanı yaradırlar. Bu isə yerli büdcədə mülki büdcə üçün müvafiq vəsaitin ayrılmasını nəzərdə tutur. Həmin xərclər vətəndaşlar tərəfindən hazırlanmış layihələrin maliyyələşdirilməsi ilə həyata keçiriləcək.

Öz növbəsində iştiraklı büdcə modeli ərazi (məs: küçə, məntəqə, məhəllə) və ya tematik (məs: nəqliyyat, ekologiya, təhsil) xüsusiyyətlərinə əsaslanır. Ancaq vətəndaşlar tərəfindən hazırlanmış layihə meyarlarının hazırlanması yuxarıda qeyd olunan hər iki xüsusiyyəti birləşdirə bilər. Qeyd etmək lazımdır ki, yerli qurumlar tərəfindən meyarların hazırlanması zamanı yerli ictimaiyyətin iştirakı mühümdür.

Özünüidarənin həyata keçirilməsində iştirak forması - mülki büdcə tərtibatı sonuncunun tənzimlənməsini və aydın meyarların mövcudluğunu tələb edir, onların məqsədi səmərəlilik, aşkarlıq, şəffaflıq və ədalətli bölgü prinsipini təmin etmək olmalıdır. Birbaşa iştirak büdcəsi bir neçə mərhələdən ibarətdir.




**Prosesin hazırlanması** – Yerli qurumlar tərəfindən iştirak büdcəsi mexanizminin tətbiq edilməsi üçün müvafiq hazırlıq lazımdır; Konkret olaraq, vacibdir: ehtiyacları müəyyən etmək, meyarlar hazırlamaq, müvafiq fondun müəyyən edilməsi, seçim komissiyasının toplanması, qərar qəbuletmə qaydasının müəyyən edilməsi.

**Məlumatlılıq** – bu mərhələ vətəndaşlara mülki büdcə haqqında müvafiq məlumat çatdırmağı nəzərdə tutur. Bu sonuncu haqqında nə qədər çox vətəndaş məlumatlıdırsa, onların daha çox layihə qazanması gözlənilir. Bu isə mülki büdcə üçün ayrılmış fondun xərclərinin effektivliyini artırır. Belə ki, məlumatlandırma mərhələsi özünüidarənin həyata keçirilməsində iştirak etmək üçün mühüm hissələrdən biridir.

**Layihələrin qəbulu** – yerli qurumlar tərəfindən vətəndaşların hazırladığı layihə müraciətlərinin qəbul edilməsini nəzərdə tutur.

**Uyğunluğun müəyyən edilməsi** – bu mərhələdə qəbul edilmiş layihələrin təyin edilmiş meyarlara və başqa şərtlərə uyğunluğu müəyyən edilir. Bu sonuncu isə yerli qurumların bürokratiya aparatı tərəfindən həyata keçirilir.

**<u>Layihənin seçimi</u>** – bürokratiya aparatı tərəfindən uyğunluğu yoxladıqdan sonrakı mərhələ layihənin seçilməsidir. Təqdim olunan layihələrin seçimi isə əsasən, komissiyalar və ya şuralar tərəfindən olur. Seçim qərarı isə kollegiallıq və ictimailik prinsipinə əsaslanmalıdır.

**<u>Büdcədə nəzərə alma</u>** – seçilmiş layihə yerli büdcədə nəzərə alınmalıdır. Müvafiq olaraq, layihə xərcləri əsas maliyyə sənədində, təxmini layihə komponentləri proqram hissəsində yer alır.

**<u>Həyata keçirmə</u>** - layihənin büdcədə təsviri və təsdiqlənməsindən sonra onun həyata keçirilməsinə – icrasına başlanılır, bunu yerli qurumlar həyata keçirir.

**<u>Monitorinq/Qiymətləndirmə</u>** - bu mərhələ layihənin həyata keçirilməsi dövründə montorinqi, sonra isə qiymətləndirməni nəzərdə tutur. Qeyd olunan mərhələyə yerli orqan nümayəndələri, eləcə də layihə müəllifləri qoşulublar.

İştiraklı büdcə prosesi büdcə prosesinin bir hissəsidir ki, proseslə yanaşı həyata keçirilir və yerli büdcənin planlaşdırılması, təsdiq edilməsi, yerinə yetirilməsini əhatə edir.

# ➔ İSTIFADƏ OLUNAN ƏDƏBIYYAT

<u>Normativ aktlar:</u>

- Gürcüstan Konstitusiyası
- Yerli Özünüidarə Məcəlləsi
- Büdcə Məcəlləsi
- Ümumi İnzibati Məcəllə

<u>Nəşrlər:</u>


- O. Melkadze və Z.Ezuqbaia (2002). Bələdiyyə hüququ. Dünya Parlamentarizmi Araşdırmalar Mərkəzi, “Favorit” nəşriyyatı, ISBN 99928-69-10-0.
- A. Svanişvili (2016). Yerli özünüidarəetmə sistemində ərazi ictimai özünüidarəsinin əhəmiyyəti və rolu. İctimai İşlər İnstitutu, doktor dissertasiyası.
- Şeri P. Arnşteyn (1969). Vətəndaş iştirakı pilləkanı. Tərcümə: Giorgi Kevlişvili, nəşr: Urban Reactor.
- İ.Uruşadze (2014). Vətəndaşların yerli özünüidarədə iştirak kitabçası. Demokratik İdarəetmə Gürcüstan (G3) proqram, USAİD.
- D. Kipiani (2018). İştiraklı büdcə - beynəlxalq təcrübə və Gürcüstanda tətbiqetmə təcrübəsinin araşdırılması. Vətəndaş Cəmiyyəti İnstitutu.

VƏTƏNDAŞLARIN
ÖZÜNÜİDARƏNİN HƏYATA
KEÇİRİLMƏSİNDƏ İŞTİRAKI