

UOT – 332.02

Nurəngiz Mikayılova

Azərbaycan Əmək və Sosial Münasibətlər Akademiyası, i.ü.f.d.

AQRAR SAHƏNİN İNKİŞAFININ SÜRƏTLƏNDİRİLMƏSİNDƏ BƏLƏDİYYƏ ORQANLARINDAN İSTİFADƏNİN İSTİQAMƏTLƏRİ

Məqalədə Azərbaycanın idarəetmə sistemində bələdiyyələrin tutduğu mövqe, onun fəaliyyəti göstərilmiş, bələdiyyələrin iqtisadi fəaliyyəti və büdcə formalaşmasının əsasları araşdırılmış, aqrar sahənin iqtisadi inkişafında fəaliyyəti, ərzaq təhlükəsizliyi, kəndlərin sosial-iqtisadi inkişafı və aqrar sahənin effektivliyinin yüksəldilməsində bu orqanların rolunun artırılması istiqamətləri göstərilmişdir. Sosial-iqtisadi inkişafda bələdiyyələrin yeri müəyyən edilmiş, demokratik cəhətdən inkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi ilə əlaqələndirilmişdir.

İdarəçilik növləri içərisində ən mürəkkəbi və çoxşaxəli dövlət idarəçiliyidir. Dövlətin qarşısında saysız-hesabsız müxtəlif problemlər durur. Ona görə də həmin problemlərə müxtəlif yanaşma tələb olunur. İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, dövlət bu qədər çox və müxtəlif problemlərin həllinə tam nail ola bilmir. Bunun üçün ona imkanları azlıq edir, yaxud bu imkanlar düzgün bölüşdürülmür. Nəhayət, dövlət üçün əlavə idarəçilik yükü ortaya çıxır. Başqa sözlə desək, dövlətin idarəetmə imkanlarına uyğun gəlməyən əlavə tənzimləmə sahəsi yaranır. Dövlət bunun öhdəsindən tələb olunan səviyyədə gələ bilmir. Bir çox hallarda da qarşıya qoyulan məqsədə nail olmaq qeyri-mümkün olur, ortaya yeni problemlər çıxır. Bunun ən faydalı yolu idarəçilik yükünün səmərəli şəkildə paylanmasıdır. Beləliklə, dövlət idarəetməsində idarə olunan obyektlərin bəzilərinə özü-özünü idarə etmək imkanları verilir. Dövlət operativ müdaxilə hüququnu saxlamaqla həmin sahəyə toxunmur. Yerli özünüidarəetmə, sadəcə, bu səbəbdən yaranmır. Yerli özünüidarəetmənin yaranması zərurəti həm də idarəetmənin özünün ümumi məqsədlərindən irəli gəlir. Dövlət idarəetməsində və yerli özünüidarəetmədə ən vacib məsələ idarə olunan obyektin marağının nəzərə alınması, onun inkişaf etdirilməsidir. Bu zaman idarə olunanın marağının ödənilməsi qarşıya qoyulan məqsədə və ya idarə edənün davranışı ilə əlaqələndirilir, idarə olunanın lazımı istiqamətdə müstəqil fəaliyyəti stimullaşdırılır. Bu zaman dövlət idarəetməsinin əsas funksiyalarından biri olan daimi nəzarət funksiyasını yerinə yetirməkdən qismən azad olur. Dövlət öz üzərinə düşən idarəçilik yükünün bir hissəsini müəyyən subyektlərə verir və bununla da, idarəçilik resurslarına qənaət olunur. Başqa bir tərəfdən, dövlət idarəçilik verilən subyektlərə öz marağına uyğun problemləri həll etmək imkanı verməklə bərabər, onun qarşıya qoyulan məqsədlərə çatmaq istəyini də stimullaşdırır və idarəetmənin səmərəli olması müəyyən qədər təmin edilmiş olur.

Azərbaycan demokratik inkişaf yoluna yeni qədəm qoyduğuna görə burada bələdiyyə özünüidarəetmə forması da yeni idi. Onun yaranmasının zəruriliyi, əhəmiyyəti Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Heydər Əliyevin 12 dekabr 1999-cu il bələdiyyə seçkiləri ilə əlaqədar xalqa müraciətində aydın göstərilmişdir: “Biz Azərbaycanda qeyri-dövlət, tam müstəqil yerli özünüidarəetmə orqanları yaradıırıq. Bu həm də demokratiyanın inkişafı deməkdir, eyni zamanda ölkəni idarə etməkdə vətəndaşlarımıza imkanlar yaradılmasının göstəricisidir” [1]. Müraciətdə deyildiyi kimi bələdiyyələrin seçilməsi, onların təşkil edilməsi, fəaliyyəti dövlətin hər bir vətəndaşı üçün yeni imkanların yaradılması, ölkəmizin inkişafı üçün yeni idarəetmə formasının başlanğıcı olmalıdır.

Yaxın perspektivdə respublikamızda dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin ehtə bir təşkilati strukturu formalaşmalıdır ki, bu təşkilati struktur iqtisadi cəhətdən səmərəli olsun, yaxud maliyyə - iqtisadi cəhətdən nisbətən ucuz başa gəlsin, idarəetmə baxımından çevik olsun, hər iki idarəetmə formasının hüquq və vəzifələri reallaşsın, icra hakimiyyət orqanları ilə bələdiyyə idarəetməsi bir-birini qarşılıqlı surətdə tamamlasın, idarəetmədə paralellik, təkrarlar aradan qalxsın, bələdiyyələrin onlara həvalə edilmiş ərazinin inkişafı üçün məsuliyyəti, cavabdehliyi, eyni zamanda səlahiyyətləri artsın,

Respublikanın və onun ayrı-ayrı regionlarının müxtəlif formalarda təhlükəsizliyi (iqtisadi, ərzaq, ekoloji və i.a.) təmin olunsun [4, s.13].

Bələdiyyələrin yaradılmasına və yerli özünüidarə islahatlarının aparılmasına maraq yerli icmaların öz yaşadıqları ərazinin inkişafında rolunun artırılmasına olan gözləntilərlə bağlı idi. Lakin bu sahədə uğur qazanmış ölkələrin təcrübəsi göstərdi ki, “yerli özünüidarə” anlayışını bələdiyyələrlə məhdudlaşdırmaq olmaz. Fermer birliklərinin, kənd kredit kooperativlərinin, kənd inkişafını dəstəkləyən bələdiyyə fondlarının hamısı birlikdə icma yerli özünüidarəçiliyi institutunu formalaşdırır. Dövlət idarəetmə orqanları bir qayda olaraq rayon və ya region miqyaslı problemlərin həllinə daha prioritet yanaşırlar, lakin bələdiyyələr lokal problemlərə, bir kəndin sərhədlərlə hüdudlanan layihələrə təşəbbüs göstərirlər, onlar bilavasitə icmaların özündən formalaşdığından problemlərə məhz icmanın ehtiyaclarından yanaşırlar.

Respublikada iqtisadi inkişafın davamlı olması, artan tələbatın ödənilməsi üçün torpaq, su, rekreasiya və digər resurslardan səmərəli istifadə etmək olduqca vacibdir. Bu məqsədlə qəbul olunmuş regionların sosial-iqtisadi inkişafına dair dövlət proqramları yeni iqtisadi siyasət strategiyasının əsasını təşkil etməklə ölkənin təbii ehtiyatlarının səmərəli istifadəsini ön plana çəkmiş, kənd təsərrüfatının dinamik inkişaf etməsi, kənd əhalisinin sosial həyat səviyyəsinin yüksəldilməsi, xüsusilə yerlərdə məşğulluğunun təmin edilməsi kimi məsələləri prioritetə çevirmişdir.

Kənd əhalisi üçün həyat o zaman maraqlı və cəlbədicə olur ki, onların iqtisadi və sosial tələbatları ödəmək üçün şərait yaradılsın. Bu isə yerli səviyyədə idarəetmənin səmərəli təşkilindən bilavasitə asılıdır. Dünya təcrübəsi göstərir ki, kənd yerlərində effektiv idarəetmənin təşkili kifayət qədər asandır, çünki bu ərazilər daha geniş sosial kapitalla malikdir. “Sosial kapital” anlayışı insanlar arasında qarşılıqlı inam və səmimiyyətin, onların bir-birilə əməkdaşlıq etməyə hazırlığının real səviyyəsini ifadə edir. Belə şəraitdə bələdiyyələr yerli icmaların özünüidarəçiliyinin, icma maraqları ilə bağlı kollektiv qərarvermənin forması kimi meydana çıxır. Onlar təmsil etdiyi icmaların sosial-iqtisadi problemlərinin həllində dövlətlə əhali arasında vasitəçi rolunda çıxış etməklə yanaşı, inzibati idarəçiliyin ən aşağı həlqəsi kimi qəbul olunur. Müasir yaşamağa görə kəndin iqtisadi və sosial inkişafını bir-birindən ayıraraq problemlərini araşdırır. Kənd yerlərində iqtisadi inkişaf iqtisadi fəaliyyət növlərinin mövcudluğu ilə, sosial inkişaf isə kənddə yaşayan əhalinin həyat fəaliyyəti şərtlərinin formalaşması ilə əlaqələndirilir [6, s.91]. Dünya təcrübəsində bu kimi problemlərlə bilavasitə yerli özünüidarəetmə orqanları olan bələdiyyələr tərəfindən stimullaşdırılır. Bu kimi fəaliyyəti həyata keçirmək üçün bələdiyyələrin kifayət qədər səlahiyyətləri və maliyyə mənbələri mövcud olur və bütün bunlar dövlət tərəfindən işlənmiş hüquqi mexanizmlərə əsaslanır.

Son illər Azərbaycan iqtisadiyyatında iqtisadi sistemin transformasiyası ilə bağlı aparılan islahatların mühüm istiqamətlərindən biri də işçi qüvvəsinin 40%-nin və əhalinin isə 50%-ə qədərinin birbaşa bağlı olduğu aqrar sahəni əhatə edir. Aqrar iqtisadiyyatın qarşısında duran əsas vəzifələrdən biri - kənd təsərrüfatı məhsulları istehsalının artırılması, əhalinin ərzaq məhsulları, emal sənayesinin isə xammalla etibarlı şəkildə təmin etməkdən ibarətdir. Torpaq resursları kənd təsərrüfatında istehsal vasitəsi kimi başqa istehsal vasitələrindən ciddi fərqlənən bir sıra spesifik xüsusiyyətlərə malikdir ki, onlar kənd təsərrüfatı istehsalına böyük təsir göstərirlər. Belə ki, torpaq istehsalın başqa vasitələrindən fərqli olaraq insan əməyinin məhsulu deyil, təbiətin məhsuludur. İnsan əməyinin nəticəsi olan başqa istehsal vasitələrindən fərqli olaraq torpaq təbiətin çoxəsrlik təbii-tarixi inkişafının məhsuludur. Digər tərəfdən torpaq ərazicə məhduddur və kənd təsərrüfatı istehsalı üçün əlverişli şəraitə malik olan xüsusiyyət və təbii şəraitə malik ərazilər kifayət qədər deyil. Torpaq istehsalın başqa heç bir vasitəsi ilə əvəz edilə bilməz. Onsuz kənd təsərrüfatında, xüsusən də bitkiçilikdə istehsal prosesi həyata keçirilə bilməz. Torpaq sahələri keyfiyyətinə görə eynicinsli deyillər. Nəticədə eyni ərazi vəhidinə bərabər qoyuluşlar nəticəsində müxtəlif kəmiyyətdə məhsul alınır. Türkiyə və İran dövlətlərində torpaqların təxminən 70-75%-i əkinə yararlı olmaqla, onun 65-70%-i də bilavasitə əkin məqsədləri üçün istifadə edilir [8]. Azərbaycanda kənd təsərrüfatı üçün yararlı olan 4766,8 min hektar torpaqdan kənd təsərrüfatı istehsalı üçün 1608,2 min hektardan istifadə edilir. Torpaqlardan istifadə isə 33,7% təşkil edir.

Ölkə qanunvericiliyinə görə mülkiyyət formasından asılı olmayaraq mülkiyyətində, yaxud istifadəsində torpaq sahələri olan fiziki və hüquqi şəxslər torpaq vergisi ödəməlidirlər. Torpaq mülkiyyətçiləri və ya istifadəçilərinin vergiyə cəlb edilməsi onların təsərrüfat fəaliyyətindən asılı deyil və onların istifadəsində olan torpaqlar vergitutma obyektı adlanır. Kənd təsərrüfatının iqtisadiyyatının qiymətləndirilməsində fərqləndirici xüsusiyyət ondan ibarətdir ki, əkinçiliyin ümumi mədəniyyəti, təsərrüfat dövrüyyəsində iştirak edən torpaqların uçotu və vəziyyətinin təhlili olmadan kənd təsərrüfatı istehsalının səmərəliliyini kifayət qədər dəqiq müəyyən etmək mümkün deyildir. Bu vəzifənin həllinə torpaq kadastrının işlənilib hazırlanması və tətbiqi kömək edir. Torpaq kadastrı torpaq haqqında obyektiv məlumat almaq məqsədilə torpaqların qeydiyyatı, təsviri və qiymətləndirilməsi üzrə fəaliyyət sistemidir. Kadastr torpağın hüquqi vəziyyəti, kəmiyyəti, keyfiyyəti və qiyməti haqqında etibarlı məlumat və sənədlərdən ibarətdir.

Müstəqillik qazandıqdan sonra digər sahələrdə olduğu kimi aqrar sahədə də islahatlar aparıldı. Belə ki, 1996-cı ildə “Torpaq İslahatı” haqqında qanun imzalandı və torpaqdan istifadənin hüquqi əsasları müəyyən edildi. Qanuna görə torpaqların bir hissəsi dövlətin sərəncamında saxlanılaraq, qalan hissəsi isə bələdiyyə və xüsusi mülkiyyətə verilmişdir.

Daha sonra dövlət aqrar sahəyə dair islahatlar keçirərək mülkiyyət formasından asılı olmayaraq torpaq istifadəçilərinə torpaqdan istifadəyə görə bərabər şərait yaratdı. Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə görə torpaq mülkiyyətçiləri torpağı satmaq, girov qoymaq, dəyişmək, bağışlamaq, icarəyə vermək, əlavə torpaq almaq kimi hüquqlara malikdir.

Ölkənin vahid torpaq fondunun 23,5%-i bələdiyyə mülkiyyətinə verilmiş və bələdiyyə torpaqlarının hüquqi əsasları olan “Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında” Qanun imzalanmışdır. Bundan əlavə Azərbaycan Respublikasının torpaq və mülki məəcəllələrində, “Şəhərsalmanın əsasları haqqında”, “Bələdiyyə əraziləri və torpaqları haqqında”, “Bələdiyyə torpaqlarının hərəac yolu ilə satılması haqqında” Qanunlarda bələdiyyə torpaqlarından istifadənin hüquqi əsasları müəyyən edilmişdir.

Bələdiyyə mülkiyyətinə ayrılan torpaqlar dövlət tərəfindən ayrılan torpaqlara və başqa torpaq mülkiyyətçilərindən bələdiyyələrə bağışlanan torpaqlar hesabına yaranır. Bələdiyyə mülkiyyətinə aid torpaqlar isə təyinatına görə ehtiyat fondu torpaqlarına, ümumi istifadədə olan torpaqlara, hüquqi və fiziki şəxslərin istifadəsində olan torpaqlara ayrılır.

Bələdiyyələrin ümumi istifadədə olan torpaqlarına şəhər və kənd yaşayış məntəqələrinin, küçə və meydançalarının, yerli və ölkə əhəmiyyətli yolların, meşələrin, parkların, idman meydançalarının altında olan torpaqlar aid edilir. Bunlardan əlavə yerli əhəmiyyətli hidrotexniki qurğuların altında olan torpaqlar və əhalinin mal-qarasının otlaması üçün istifadə olunan torpaqlar ümumi istifadə olunan torpaqlara aid edilir.

Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi müəyyən prinsiplərə əsaslanır. Başlıca prinsip torpaqların təyinatına görə istifadə edilməsi və dövrüyyədən əsassız olaraq çıxarıla bilinməməsidir. Əkinə yararlı torpaqların sahəsi mühafizə olunmalı, torpaqların şoranlaşması və şorəkətləşməsinin qarşısının alınması, torpağın münbit qatı qorunmalı və bərpa olunmalı, torpağın xüsusi mülkiyyətə və icarəyə verilməsi zamanı qanunvericiliyə riayət edilməli, torpaqlardan yalnız haqq ödənilməklə istifadəyə verilməlidir. Bələdiyyə torpaqları qısa və uzunmüddəti icarəyə verilə bilər və bu icarəyə görə bələdiyyə büdcələrinə icarəçilər tərəfindən vergilər daxil olur.

Qanunvericiliyə görə bələdiyyə torpaqlarından istifadəyə görə vergi tutulur. Bələdiyyələr sərəncamında olan torpaqları hüquqi və fiziki şəxslərə icarəyə verir və həmin şəxslər torpaqdan istifadəyə görə torpaq vergisi ödəyirlər. Verginin hədləri Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi ilə müəyyən edilən qaydada həyata keçirilir. Qeyd edək ki, qanunvericilikdə vergi güzəştləri də müəyyən edilmişdir ki, bu da kənd təsərrüfatına az yararlı olan torpaqlara şamil edilir. Torpağın münbitlik dərəcəsiindən asılı olaraq 1 şərti bal üçün aylıq gəlirin vergi tutulmayan məbləğinin 0,5% həcmində müəyyən edilir.

Azərbaycan Respublikasının ərazisində mülkiyyətində və ya istifadəsində torpaq sahələri olan fiziki şəxslər və müəssisələr torpaq vergisinin ödəyiciləridir. Torpaq istifadəçiləri və mülkiyyətçiləri təsərrüfat fəaliyyətinin nəticəsindən asılı olmayaraq torpaq vergisinə cəlb olunurlar. Kənd təsərrüfatı torpaqlarının vergi dərəcələri torpaqların təyinatı və keyfiyyəti nəzərə alınmaqla torpaq sahəsinin hər hektarına bir şərti balın qiyməti 6 qəpik olmaqla hesablanır.

Fiziki şəxslər və bələdiyyə müəssisələri torpaq sahələri barədə istifadə hüquqları aldıqdan sonra bələdiyyələrə bir aydan sonra vergi ödəməyə borcludurlar. Bələdiyyələr də öz növbəsində ödənilməli olan torpaq vergisinin məbləğini özündə əks etdirən tədiyyə bildirişini onlara çatdırmalıdır.

Bələdiyyə mülkiyyətinə verilən bu torpaqların hüquqi əsasını “Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında”, “Şəhərsalmanın əsasları haqqında”, “Bələdiyyə əraziləri və torpaqları haqqında”, “Bələdiyyə torpaqlarının hərərac yolu ilə satılması haqqında” Qanunlar və digər normativ hüquqi sənədlər təşkil edir.

Bələdiyyə mülkiyyətinə aid olan torpaqlar dövlət tərəfindən ayrılan torpaqlara və başqa torpaq mülkiyyətçilərindən bələdiyyələrə bağışlanılan torpaqlar hesabına yaradılaraq təyinatına görə ehtiyat fondu torpaqlarına, ümumi istifadədə olan torpaqlara, hüquqi və fiziki şəxslərin istifadəsində olan torpaqlara ayrılır.

Müstəqillik qazandıqdan sonra ölkədə torpaq islahatı aparılmış, respublikanın 8641506 vahid torpaq fondunun 4 milyon 913 min 639 hektarı (56,9 faiz) dövlət mülkiyyətində saxlanılmış, 2 milyon 32 min 744 hektarı (23,5 faiz) bələdiyyə mülkiyyətinə verilmiş və 1 milyon 695 min 123 hektarı (19,6 faiz) isə özəlləşdirilmişdir.

Bələdiyyə mülkiyyətində 1122,0 min hektar əkinə yararlı torpaq vardır. Bunun 101,9 min hektarını əkin yeri (9,0%), 3,2 min hektarını biçənəklər (0,3%), 1008,4 min hektarını otlaq sahələri (89,9%), 5,2 min hektarını çoxillik əkmələr (0,5%), 3,3 min hektarını dincə qoyulmuş torpaqlar (0,3%) təşkil edir.

Bələdiyyə torpaqlarından hal-hazırda səmərəli istifadə olunmur, bələdiyyə torpaqları özəlləşdirilir, icarəyə verilir, turizm məqsədləri üçün istifadə edilir, böyük hissəsi isə istifadəsiz olaraq qalmaqdadır. Ölkə üzrə bələdiyyə torpaqlarının özəlləşdirilməsindən 2013- cü ildə bələdiyyə büdcələrinə 23056,2 min manat məbləğ daxil olmuşdur ki, bu da əvvəlki ilə nisbətən 1,9 dəfə çoxdur. Bu göstərici bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin yekunda xüsusi çəkisi 48,8 % təşkil etmişdir. Bələdiyyə torpaqlarının icarəyə verilməsindən isə 4170,1 min manat əldə edilmişdir ki, bu da ötən ilə nisbətən 93,5% təşkil edir, büdcə gəlirlərinin yekununda isə xüsusi çəkisi 8,8%-dir, ölkə üzrə kənd təsərrüfatı, meşə təsərrüfatı, balıqçılıq, ovçuluq və ətraf mühitin mühafizəsi xərcləri büdcə xərclərinin yekununda 1,4% təşkil edir [4, s.4; 7; 11]. Rəsmi statistika və hesabatlarda bələdiyyə torpaqlarının istifadə təyinatlarına rast gəlinmir.

Qanunvericiliyə görə bələdiyyə torpaqlarından istifadəyə görə vergi tutulur. Bələdiyyələr sərəncamında olan torpaqları hüquqi və fiziki şəxslərə icarəyə verir və həmin şəxslər torpaqdan istifadəyə görə torpaq vergisi ödəyirlər. Verginin hədləri Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi ilə müəyyən edilən qaydada həyata keçirilir. Qeyd edək ki, qanunvericilikdə vergi güzəştləri də müəyyən edilmişdir ki, bu da kənd təsərrüfatına az yararlı olan torpaqlara şamil edilir. Torpağın münbitlik dərəcəsindən asılı olaraq 1 şərti bal üçün aylıq gəlirin vergi tutulmayan məbləğinin 0,5% həcmində müəyyən edilir.

Bələdiyyə mülkiyyətində olan kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlara təklif tələbi üstələdiyi hallarda və kənd təsərrüfatına azyararlı və yararsız torpaqlar kənd təsərrüfatı ehtiyacları üçün icarəyə verildikdə icarə haqqı güzəştli şərtlərlə tətbiq edilir. Kənd təsərrüfatı üçün nəzərdə tutulmamış torpaqlar da istehsal məqsədləri üçün icarəyə verilə bilər. Kənd təsərrüfatı məqsədləri üçün ayrılmış torpaqlardan istifadə qanunvericiliklə tənzimlənir.

Ölkə iqtisadiyyatının neft sektorundan asılılığının azaldılması, aqrar sahənin inkişafının sürətləndirilməsi torpaqlardan səmərəli istifadə edilməsi problemlərinin həllini prioritetə çevirmişdir. Bələdiyyələrin yerli resurslardan istifadə edərək istehsal və emal müəssisələri yaratması kənd təsər-

rüfatı məhsullarının həcmnin artırılması, ərzaq təminatının yaxşılaşdırılması və işsizlik səviyyəsinin daha da azaldılması ilə nəticələnəcək ki, bu da bələdiyyə torpaqlarından səmərəli istifadə ilə yanaşı bələdiyyə büdcələrinin də artırılmasına zəmin yaradacaq. Bundan başqa bələdiyyənin xidmət müəssisələri kimi soyuducu kameralarının yaradılması nəinki regionun, hətta ölkənin ixrac imkanlarını daha da artırır. Bu prosesin stimullaşdırılması üçün, dövlət tərəfindən zəruri tədbirlərin görülməsi ilə yanaşı yerli idarəetmə orqanlarının da üzərinə mühüm vəzifələr düşür ki, həmin orqanlar da nəticə etibarilə mövcud olan problemlərin aradan qaldırılmasında mühüm işlər görməlidir [7, s.54].

Bələdiyyə şurasının tərkibində aqrar sahənin mütəxəssislərinin çox az olması bu kimi təkliflərdən səmərəli istifadə olunmamasına gətirib çıxarır ki, bu da bələdiyyə torpaqlarının otlaq sahələrinə çevrilməsinə və kol-kosa bürünməsinə səbəb olur.

Qeyd etmək lazımdır ki, kənd təsərrüfatında məqsədli investisiya proqramlarının həyata keçirilməsi, bələdiyyə proqramlarının aqrar sahənin dayanıqlı inkişafının təmin edilməsinə yönəltmək başlıca vasitə hesab edilir. Bu ilk növbədə onunla bağlıdır ki, kənd təsərrüfatında əsas istehsal vasitəsi kimi torpaq resursları mühüm əhəmiyyətə malikdir və ondan səmərəli istifadə edilməsi, onun iqtisadi münbitliyinin artırılması ilə sıx əlaqədardır. Bu istiqamətdə istər yerli əmtəə istehsalçıları, istərsə də bələdiyyə qurumlarının və bütövlükdə Kənd Təsərrüfatı Nazirliyinin səyləri artırılmalıdır.

Kənd təsərrüfatı istehsalının idarə edilməsində iqtisadi vasitələrdən istifadə edilməsi nəticə etibarilə əmtəə istehsalçıların iqtisadi müstəqilliyinin təmin edilməsinə bilavasitə təsir göstərir və eyni zamanda bütövlükdə istehsalçıların maraq və mənafeələrinə öz təsirini göstərir. İdarəetmə ilk növbədə iqtisadi stimullaşdırmanın təsir gücünə əsaslanır və bu da əsas etibarilə kənd təsərrüfatı istehsalının artırılmasında, eləcə də ölkənin ərzaq təhlükəsizliyinin təmin edilməsində başlıca mənbə rolunu oynayır.

Azərbaycanda bələdiyyə müəssisələrinin sayı çox azdır. 2010-cu ildə bələdiyyə müəssisələrinin sayı 1755, 2011-ci ildə 1759, 2012-ci ildə 1755, 2013-cü ildə isə 1752 ədəd olmuşdur. Bələdiyyə müəssisələrinin demək olar ki, hamısı Bakı və digər şəhərlərdə formalaşıb. Son statistik məlumatlara görə, hal-hazırda fəaliyyət göstərən 1765 bələdiyyə müəssisəsindən 3-ü kənd təsərrüfatı, meşə təsərrüfatı və balıqçılıq sahəsində, 3-ü isə emal sənayesində fəaliyyət göstərir. Halbuki, bələdiyyə müəssisələri yaratmaq üçün ölkədə kifayət qədər potensiallar və resurslar mövcuddur.

Bələdiyyə mülkiyyəti üzrə müəssisələrin sayı və fəaliyyət sahəsi

Cədvəl 1

İstehsal sahələri	2010	2011	2012	2013
Kənd təsərrüfatı, meşə təsərrüfatı və balıqçılıq	5	5	3	3
Emal sənayesi	4	4	3	3
Su təchizatı: tullantıların təmizlənməsi və emalı	1	1	1	2
Tikinti	9	12	15	15
Ticarət; nəqliyyat vasitələrinin təmiri	2	2	1	1
Nəqliyyat və anbar təsərrüfatı	2	1	1	1
İnformasiya və rabitə	1	1	1	-
Peşə, elmi və texniki fəaliyyət	2	2	1	1
İnzibati və yardımçı xidmətlərin göstərilməsi	1	1	1	1
Dövlət idarəetməsi və müdafiə, sosial təminat	1718	1719	1720	1720
İstirahət, əyləncə və incəsənət sahəsində fəaliyyət	5	5	4	2
Digər sahələrdə xidmətlərin göstərilməsi	5	6	5	3
Cəmi	1755	1759	1756	1752

Cədvəl “Azərbaycanın Statistik Göstəriciləri 2013” (s.655-661) əsasında müəllif tərəfindən hazırlanmışdır [2].

Bələdiyyələrin aqrar sahədə fəaliyyətini qiymətləndirmək üçün onların mövcud vəziyyətinin təhlil edilməsi zərurəti ortaya çıxır. Bunun üçün bütün dünya ölkələrində SWOT analiz aparılır.

SWOT analiz, yəni bələdiyyənin güclü cəhətləri (Strenths), bələdiyyənin zəif cəhətləri (Weaknesses), bələdiyyənin imkanları (Opportunities), mövcud təhlükələr (Threats) barəsində məlumatların yığılması, qruplaşdırılması və analiz edilməsi anlamını verir. Tədqiqatlar nəticəsində bir sıra məlumatlar toplanılır, təhlillər aparılır və yerli idarəetmə orqanlarının fəaliyyətlərini təkmilləşdirmək üçün konkret qərarlar qəbul edilir. Təkmilləşməyə və səmərəli fəaliyyətə mane olan cəhətlərin aradan qaldırılmasına çalışılır.

**Şəki-Zaqatala iqtisadi rayonuna daxil olan Vəndam bələdiyyəsinin
SWOT analizi (Qəbələ rayonu)**

Cədvəl 2

Vəndam bələdiyyəsinin Güclü cəhətləri (Strenths)	müəyyən maliyyə imkanı; nüfuzlu liderin olması; əlverişli coğrafi mövqedə yerləşməsi; bələdiyyə üzv və qulluqçularının konkret bacarıqları; bələdiyyəyə icma sakinlərinin dəstəyi; bələdiyyənin xəritəsinin olması.
Vəndam bələdiyyəsinin zəif cəhətləri (Weaknesses)	daimi gəlir mənbələrinin azlığı; bələdiyyə fəaliyyətində şəffaflığın zəifliyi; QHT, donordlarla və s. tərəflərlə qarşılıqlı əməkdaşlığın zəifliyi; lazım olanda güc-sanksiya tətbiq edə bilməməsi; müəssisələrinin yaranmaması; bələdiyyə büdcəsinin zəif olması; bələdiyyə əmlakının zəif olması; bələdiyyələrin aqrar sahənin inkişafında fəaliyyətinin hiss olunmaması; bələdiyyə orqanlarında çalışanların məqsədli yardım almaq üçün dövlətə müraciət etməməsi.
Vəndam bələdiyyəsinin imkanları (Opportunities)	kədr potensialı; bələdiyyə ərazisində yaşayan insanların bacarıqlarından istifadə olunması; potensial maliyyə mənbələrinin olması (məsələn, dövlətdən məqsədli maliyyə ayırmaları, turizm, bələdiyyə mülkiyyətində olan ərazilərdə bol şirin su ehtiyatları, tikinti üçün qiymətli çay daşları və s.); icra hakimiyyəti ilə yaxşı qarşılıqlı münasibətlər; vergi ödəyicisinin inamını qazanmaqla vergilərin toplanmasını artırmaq; inventar dəyəri olmayan əmlakların qiymətləndirilməsi və vergiyə cəlb edilməsi;
Mövcud təhlükələr (Threats)	dotasiyanın verilməməsi, yaxud miqdarının azaldılması; dövlət səviyyəli iqtisadi faktorlar (infilyasiya, maliyyə böhranı, iqtisadi tənəzzül); təbii fəlakət.

Mənbə: Cədvəl tədqiqatlar əsasında müəllif tərəfindən hazırlanmışdır

SWOT analizin köməyi ilə Vəndam bələdiyyəsinin güclü cəhətləri - müəyyən maliyyə imkanı, nüfuzlu liderin olması, əlverişli coğrafi mövqedə yerləşməsi, bələdiyyə üzv və qulluqçularının konkret bacarıqları, bələdiyyəyə icma sakinlərinin dəstəyi kimi amillər müəyyən edilmişdir. Vəndam bələdiyyəsinin də kifayət qədər zəif cəhətləri mövcuddur, bunlar da araşdırılmış və qruplaşdırılmışdır. Belə ki, daimi gəlir mənbələrinin azlığı, bələdiyyə fəaliyyətində şəffaflığın zəifliyi, Qeyri-Hökumət Təşkilatları ilə əlaqələrin zəifliyi, lazım olanda güc-sanksiya tətbiq edə bilməməsi, istehsal müəssisələrinin yaranmaması, bələdiyyə büdcəsinin və əmlakının zəif olması və s. bu kimi amillər bələdiyyənin zəif cəhətlərini göstərməklə yanaşı, onun kifayət qədər problemləri olduğunu göstərir. Bələdiyyələrin mövcud vəziyyətini, əsasən, onun zəif və güclü cəhətlərini aşkar etdikdən sonra mü-

ayyən etmək mümkün olur. Bələdiyyə fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi nöqteyi-nəzərdən bələdiyyələrin imkanlarını və bələdiyyə üçün mövcud və mümkün olan (gözlənilən) təhlükələrin araşdırılması, təhlil edilib və qruplaşdırılması vacib hesab olunur. Vəndam bələdiyyəsində kadr potensialı, bələdiyyə ərazisində yaşayan insanların bacarıqlarından istifadə olunması, potensial maliyyə mənbələrinin olması (məsələn, dövlətdən məqsədli maliyyə ayrılmaları, turizm, bələdiyyə mülkiyyətində olan ərazilərdə bol şirin su ehtiyatları, tikinti üçün qiymətli çay daşları, münbit torpaqlar və s.), icra hakimiyyəti ilə yaxşı qarşılıqlı münasibətlər, vergi ödəyicisinin inamını qazanmaqla vergilərin toplanmasını artırmaq, inventar dəyəri olmayan əmlakların qiymətləndirilməsi və vergiyə cəlb edilməsi və s. bu kimi potensial imkanlar mövcuddur. Potensial imkanlardan istifadə edərək, Vəndam bələdiyyəsinin mənfəət cəhətlərini azaltmaq, numünəvi kənd bələdiyyəsi səviyyəsinə qaldırmaq realıqdan uzaq deyil.

Bütün bələdiyyələr kimi Vəndam bələdiyyəsi də mövcud təhlükələrdən uzaq deyil. Bələdiyyənin fəaliyyəti üçün dotasiyanın verilməməsi, yaxud miqdarının azaldılması, dövlət səviyyəli iqtisadi faktorlar (infilyasiya, maliyyə böhranı, iqtisadi tənəzzül), təbii fəlakət və s. bələdiyyələrin nəinki inkişafı üçün, hətta mövcudluğu üçün bir təhlükədir.

Kifayət qədər güclü cəhətlərə və potensial imkanlara malik olan Vəndam bələdiyyəsini “pilot” bələdiyyəyə çevirmək, eksperiment məqsədilə ona geniş səlahiyyətlər vermək və kifayət qədər büdcə təminatı ilə təmin etmək məqsəduyğun olar. İqtisadi səmərə əldə etdikdən sonra bu təcrübəni tədricən bütün bələdiyyələrə şamil etmək mümkündür.

Bundan əlavə, regionlarda yerli idarəetmə orqanlarının da üzərinə mühüm vəzifələr düşür ki, həmin orqanlar da nəticə etibarilə bu sahədə mövcud olan problemlərin aradan qaldırılmasında mühüm işlər görməlidir. Fikrimizcə, regionlarda toptansatış bazarlarının yaradılması son nəticədə regionda fəaliyyət göstərən əmtəə istehsalçılarının öz məhsullarını sürətlə reallaşdırmasına əlverişli şərait yarada bilər. Bundan əlavə, bələdiyyələrin əməl müəssisələrinin sayının artırılması, onlar arasında azad rəqabət mühitinin formalaşmasında da mühüm rol oynaya bilər.

Fikrimizcə, bələdiyyələrin inkişafını dəstəkləyən maliyyə fondları yaradılmalı, dövlət büdcəsindən ayrılan transfertlərin həcmi əhəmiyyətli dərəcədə artırılmalı, bələdiyyələrə məqsədsiz transfertlərlə yanaşı aqrar sahənin inkişafında fəal iştirak etməsi məqsədilə məqsədli transfertlərin də verilməsi təmin edilməli və bələdiyyələrin kreditə çıxış mexanizmləri fəaliyyətə başlamalıdır.

Aqrar sahədə fermer təsərrüfatlarının birləşməsi və istehsal kooperativlərinin yaradılması beynəlxalq təcrübəyə əsasən məhsul bolluğuna gətirib çıxarır və rəqabətqabiliyyətli və ixracönməli məhsulların artırılmasına səbəb olur. Regionlarda aqrar bölməyə maliyyə dəstəyinin artırılması, məhsulların istehsalı, tədarükü və saxlanma məqsədilə soyuducu və taxıl anbarlarının tikintisini davam etdirmək, ekoloji təmiz məhsullar istehsal etmək aqrar sahənin inkişaf istiqamətlərindəndir.

Bələdiyyələrin öz mülkiyyətinə verilən torpaq sahələrində hər hansı istehsal prosesini həyata keçirmək, oradan qazanc götürmək və kəndin digər problemlərini həll etmək üçün imkanları, potensialları var. Doğrudur, indi belə bələdiyyələrə çox rast gəlinir ki, qanunvericilikdəki hüquqlarından, imkanlardan istifadə edib öz ərazisində kənd təsərrüfatı ilə məşğul olsun, kəndlilərin sosial-infrastruktur problemlərini həll etsinlər. Bələdiyyələr banklardan kredit götürüb əməl müəssisələri yarada bilərlər, kəndlərdə olan mal-qaranın südünü, qatığını əhalidən toplayıb əməl etməklə qazanc götürə bilərlər. Bu həm də işsizliyin aradan qaldırılmasında bir mənbə rolunu oynaya bilər.

“Azərbaycan 2020: gələcəyə baxış” İnkişaf Konsepsiyasında qeyd edildiyi kimi, “Regional inkişaf prioritetləri nəzərə alınmaqla, bölgələrdə dövlətin infrastruktur və investisiya siyasəti ilə biznesin investisiya strategiyaları əlaqələndiriləcək və əsasən iqtisadi səmərəlilik baxımından prioritetləşdiriləcəkdir. Həyat səviyyəsinə və keyfiyyətinə, adambaşına düşən məhsul buraxılışına və investisiyaların həcminə görə ölkənin iqtisadi rayonları arasında mövcud olan fərqlər azaldılacaqdır. Müasir yaşayışa çevrilməsində iqtisadi qərarların qəbul olunmasında yerli özünüidarəetmə orqanlarının çevikliyi artırılacaqdır” [2]. Odur ki, regionların inkişafı istiqamətində mühüm layihələr həyata keçirilməli, sosial xidmətlərin yaxşılaşdırılması tədbirləri davam etdirilməsi məqsədi ilə istər dövlət, istərsə də bələdiyyə orqanları tərəfindən müvafiq addımlar atılmalıdır.

Bundan əlavə, aqrar sahənin inkişafında bələdiyyə fəaliyyətinin zəif olmasının əsas səbəbləri bələdiyyə büdcələrinin formalaşma çətinlikləri, transfertlərin həcmının azlığı, bələdiyyələrin daha

effektiv maliyyə mənbələrinin olmaması, mövcud maliyyə mənbələrindən daha səmərəli istifadə etmək üçün qiymətqoyma və vergitutma mexanizminin təkmil olmaması, bələdiyyələrin kredit bazasına çıxışının təmin olunmaması, məqsədli transferlərin ayrılması və bələdiyyə qulluqçuları arasında aqrar sahənin mütəxəssislərinin az olmasıdır. Qanunvericilikdə məqsədli transferlərin ayrılması nəzərdə tutulsa belə, belə transferlərin ayrılması hallarına rast gəlinməyib. Eyni zamanda dünyə təcrübəsində büdcələrarası transferlərin ən geniş yayılmış növlərindən biri olan paylı vergi sistemi Azərbaycanda tətbiq olunmur.

Qeyd edək ki, bələdiyyələr olduqca zəif maliyyə potensialına malikdir. Orta hesabla bir bələdiyyəyə düşən gəlir 20,44 min manat, bələdiyyə ərazisində yaşayan hər adama düşən pay 3,2 manat təşkil edir.

Ölkədə fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin 80%-dən çoxu kənd yerlərinə aiddir və regionlarda mövcud olan kənd mülklərinin 90%-dən çoxunun inventar dəyərinin olmaması bələdiyyə büdcələrinin formalaşmasına mənfi təsir göstərir. İqtisadi rayonda evlərin inventar dəyərinin olmaması onlardan əmlak vergisinin yığılmasını əngəlləyir, inventar dəyəri olan ev və digər əmlakların inventar qiymətləri isə çox aşağıdır, bazar qiymətləri ilə uzlaşdırılmamışdır.

Hazırda bölgələrdə bələdiyyə institutunun fəaliyyət sferası əsasən kənddaxili yollarının saxlanması, aztəminatlı vətəndaşlara, ailə başçıları itirən və maddi çətinlik çəkənlərə yardımların göstərilməsi ilə bitir. İqtisadi rayonlarda əksər bələdiyyələrin inzibati binası yoxdur.

Kənd inkişafında bələdiyyə fəaliyyətini kənd təsərrüfatı istehsalının və aqrar-sənaye kompleksinin dəstəklənməsi, yaşayış məntəqələrinin planlaşdırılması və abadlaşdırılması, kəndlərin mühəndis və sosial infrastrukturunun inkişafı, kommunal və sosial xidmətin təşkili və bələdiyyə ərazilərində yaşayanların qeydiyyatının aparılması kimi istiqamətlərdə ümumiləşdirmək olar.

Bələdiyyə ərazilərində mövcud olan yeraltı və yerüstü sərvətlərdən (mineral sulardan, müalicə əhəmiyyətli mədənlərindən, daş, qum, gil, əhəng və digər inşaat materiallarından, meşə sərvətindən, kurort sərvətindən və digər bu kimi təbii-iqtisadi potensialdan və s.) bacarıqla istifadə edərək bələdiyyə büdcələrini möhkəmlətmək, iqtisadi təfəkkürü, düşüncə tərzini, təsərrüfatçılıq vərdişlərini zənginləşdirmək, bələdiyyələrin işgüzarlığını artırmaq, idarəçiliyini təkmilləşdirmək bu gün bələdiyyə orqanlarının qarşısında duran ən prioritet məsələlərdir.

Bələdiyyələr istehsal və xidmət müəssisələri yarada bilsələr, əvvəla, bu onların maliyyə imkanlarına yaxşı təsir edəcək, digər tərəfdən onların cəmiyyətdə rolu və nüfuzu artacaq.

Beləliklə, aqrar sahənin inkişafında bələdiyyələrin rolunun artırılması aşağıdakı istiqamətlərdə ola bilər:

- mərkəzi hakimiyyət kənd inkişafına dair səlahiyyətləri mərhələlərlə bələdiyyələrə verməlidir;
- məqsədli aqrar inkişaf proqramlarının hazırlanması və icrası üçün bələdiyyə səlahiyyətləri müəyyənləşdirilməli, həmin məqsədlər üçün ünvanlı büdcə vəsaitlərinin ayrılması təmin edilməlidir;
- regional hakimiyyət strukturları əlaqələndirici funksiyanı yerinə yetirməli, əsas qərarvermə səlahiyyəti bələdiyyələrə ötürülməlidir;
- kənd inkişafına dair bələdiyyələr qısa və uzunmüddətli proqramlar hazırlamalı, bu proqramların icrası üçün dövlətdən məqsədli transferlərin alınmasına nail olunmalıdır;
- kənd idarəçiliyində paralellər aradan qaldırılmalıdır;
- kənd inkişafına dəstək ola bilən fondlar yaradılmalı və bələdiyyələrin bu fondlardan istifadəsi təmin edilməlidir;
- səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi məqsədilə onlara maliyyə mənbələri verilməli, xarici ölkə təcrübəsindən faydalanaraq paylı vergi sisteminin tətbiqi imkanları nəzərdən keçirilməli, bələdiyyələrin vergitutma mexanizmləri təkmilləşdirilməli, əmlakın qiymətləndirilməsi bazar qiymətləri ilə uzlaşdırılmalı, bələdiyyələrin vergiyığma zamanı təsiretmə mexanizmləri işlənilməlidir;
- “pilot” bələdiyyələr təşkil edilərək onlara kifayət qədər səlahiyyət və maliyyə mənbələri verilməli və iqtisadi səmərə əldə edildikdən sonra bu təcrübəni bütün iqtisadi rayon bələdiyyələrinə şamil etməklə aqrar sahənin inkişafında bələdiyyələrin rolu artırıla bilər;

- aqrar sahənin inkişafında bələdiyyələrin iştirakını sürətləndirən “Yerli Özünüidarəyə dəstək” Dövlət Proqramı qəbul edilməli, “Bələdiyyələrlə iş” Dövlət Komitəsinin işi gücləndirilməli, yaxud “Bələdiyyə Nazirliyi” yaradılmalıdır.

Açar sözlər: aqrar sahə, bələdiyyə orqanları, təkmilləşmə, ərzaq təhlükəsizliyi, torpaq, bələdiyyə büdcələri

İstifadə edilmiş ədəbiyyat

1. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti H.Ə.Əliyevin Azərbaycan xalqına müraciəti, “Azərbaycan” qəz., Bakı, 1999, 11 dekabr
2. “Azərbaycan 2020: Gələcəyə baxış” İnkişaf Konsepsiyası”, 29 dekabr 2012-ci il, <http://e-qanun.az>
3. Azərbaycanın statistik göstəriciləri. Azərbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi, Bakı: 2013, 804 s.
4. “Bələdiyyə orqanlarının büdcəsinin icrasına dair” statistik bülleten. Azərbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi. Bakı: 2013, 142 s.
5. Nuriyev Ə.X. Azərbaycanın müasir sosial-iqtisadi inkişaf strategiyası: formalaşdırılması və reallaşdırılmasının konseptual əsasları / Azərbaycan regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı: problemlər, inkişaf meyilləri mövzusunda respublika elmi-praktiki konfransının materialları Bakı: Avropa, 2011
6. Гордеев А. Экономические механизмы регулирования агропромышленного производства // Экономист, 2006, № 6, с. 90-93
7. Микаилова Н.Я. Роль муниципалитетов в экономическом развитии Азербайджана // Международный технико-экономический журнал, М.: Спектр, 2013, №1, с. 50-57
8. [www. marmara.gov.tr](http://www.marmara.gov.tr)

Нурангиз Микаилова

**НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ РОЛИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УСКОРЕНИИ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АГРАРНОЙ СФЕРЫ**

Резюме

В статье отражены направления повышения деятельности муниципальных органов в социально-экономическом развитии аграрной сферы, вопросы обеспечения продовольственной безопасности, пути увеличения роли муниципалитетов в повышении эффективности сельского хозяйства и увеличения воздействия муниципалитетов в социально-экономическое развитие сёл.

Ключевые слова: аграрный сектор, муниципальные органы, усовершенствование, безопасность пищевых продуктов, земля, муниципальные бюджеты

Nurangiz Mikayılova

**DIRECTIONS OF THE USE OF MUNICIPAL AUTHORITIES ON THE
ACCELERATION OF DEVELOPMENT OF AGRARIAN SECTOR**

Summary

The position of municipalities in the management system of Azerbaijan, their activities were shown in the article. The economic activity of municipalities and the bases of budget formation were investigated, the activity of agrarian sector on the economic development, food safety, social-economic development of the villages and the role of these authorities in increasing the efficiency of agrarian sector were noted in the article. The location of municipalities on the social-economy development was determined and associated with the experience of developed countries.

Keywords: agrarian sector, municipal authorities, improvement, food safety, land, municipal budgets