

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE AZERBAJCAN'DA BELEDİYELERİN

YASAL VE YAPISAL DÖNÜŞÜMÜ

(Yüksek Lisans Tezi)

Feride TEHMEZOVA

Kütahya - 2011

T.C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE AZERBAYCAN'DA
BELEDİYELERİN YASAL VE YAPISAL DÖNÜŞÜMÜ**

Danışman:
Yrd. Doç. Dr. Cantürk CANER

Hazırlayan:
Feride TEHMEZOVA

Kütahya – 2011

Kabul ve Onay

Feride TEHMEZOVA'nın hazırladığı "Geçmişten Günümüze Azerbaycan'da Belediyelerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü" başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

.../.../2011

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Red
Yrd. Doç. Dr. Cantürk CANER (Danışman)		
Yrd. Doç. Dr. Feyzullah ÜNAL		
Yrd. Doç. Dr. Aydın KAYABAŞI		

Doç. Dr. Abdullah YILMAZ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Geçmişten Günümüze Azerbaycan’da Belediyelerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

..../..../2011

Feride TEHMEZOVA

Özgeçmiş

1988 yılında Azerbaycan'da doğdu. İlk, orta ve lise eğitimini Bakü'de, 2005 yılında başladığı lisans eğitimini Uluslararası İlişkiler bölümünde 2009 yılında tamamladı. 2009 yılında Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilim Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında Yüksek Lisansa başladı.

ÖZET

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE AZERBAJCAN' DA BELEDİYELERİN YASAL VE YAPISAL DÖNÜŞÜMÜ

TEHMEZOVA, Feride

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi Bölümü

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Cantürk CANER

Temmuz, 2011, 187 Sayfa

Bağımsızlığının ilk yıllarında Azerbaycan'da devlet yapılanmasında merkezi yönetimin yanı sıra modern devletin önemli göstergelerinden biri olan yerel yönetim anlayışına da yer verilmiştir. Ancak ülkedeki devlet yapılanması bakımından geçmiş dönemde yerel yönetim örgütlenmesi bulunmadığından uygulamaya ilişkin ciddi sorunlarla karşılaşmıştır.

Araştırmada belediyelerin gelişim ve kuruluş süreci, belediyelerin mali yapısı ve belediyelerle merkezi idare arasındaki ilişkiler incelenmiştir. Araştırmada ulaşılan sonuçlara göre, belediyeleşme sürecinde ortaya çıkan sorunların ana kaynağı merkezi yönetimidir. Yerel yönetim geleneğinin olmaması ve yerel sovyetlerden belediyelere geçiş üzerinde geleneğin devam etmesi belediyeleşme sürecini olumsuz yönde etkileyen en önemli nedenlerden birisidir. Yerel yönetim – merkezi yönetim ilişkilerinde merkezi yönetimin nesnel ölçütlere dayanmayan ve siyasal iktidarın öznel anlayışına bırakılmış rolü kendi etkisini göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Belediye, Azerbaycan, Sorunlar ve Çözümler.

ABSTRACT**THE LEGAL AND STRUCTURAL TRANSITION OF MUNICIPALITIES IN
AZERBAIJAN FROM PAST TO PRESENT****TEHMEZOVA, Feride****Postgraduate Thesis, Public Administration Division****Supervisor: Asst.Prof. Cantürk Caner****July, 2011, 187 pages**

In the first years of Azerbaijan's independence, the local administration which is the one of important indicators of the modern state had been formed at the same time with the central administration. But because of non-existence of local administration in the past there have been serious problems with the application in the country.

In the research, development and organization process, financial structure of the municipalities and relations between municipalities and the central administration were examined. The fact that there is no local administration tradition and that the tradition of transition from the local soviet to the municipality still continues is one of the reasons which affect the incorporation process of the towns in a negative manner. The role of the central administration which is not based on the objective criteria and granted to the subjective understanding of the political power, in the relations of the local administration and central administration shows its influence.

Key Words: Local Government, Municipality, Azerbaijan, Problems and Solutions.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. BİR NOSYON OLARAK YEREL YÖNETİM	4
1.2. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ.....	8
1.3. YEREL YÖNETİMLERİN VAROLUŞ NEDENLERİ.....	10
1.4. YEREL YÖNETİMLER VE YEREL DEMOKRASİ.....	12
1.5. DÜNYA'DA YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI.....	16
1.5.1. İngiltere'de Yerel Yönetimler.....	16
1.5.1.1. İngiltere'de Yerel Yönetim Türleri ve Özellikleri.....	17
1.5.1.2. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Görevleri.....	22
1.5.1.3. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları.....	23
1.5.2. Amerika Birleşik Devletleri'de Yerel Yönetimler.....	23
1.5.2.1. Amerika Birleşik Devletleri'de Yerel Yönetimlerin Türleri ve Özellikleri.....	24
1.5.2.2. Amerika Birleşik Devletleri'de Yerel Yönetimlerin Görevleri.....	29
1.5.2.3. Amerika Birleşik Devletleri'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	30

1.5.3. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	31
1.5.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Türleri ve Özellikleri.....	32
1.5.3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Görevleri	33
1.5.3.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN’DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE HUKUKSAL YAPISI

2.1. SOVYET ÖNCESİ DÖNEMDE AZERBAYCAN.....	38
2.1.1. 18. Yüzyılın 2. Yarısında Azerbaycan ve Yerel Yönetim Sistemi (Hanlıklar Dönemi).....	38
2.1.2. 19. Yüzyılda Azerbaycan ve Yerel Yönetim Sistemi (Çarlık Rusyası Dönemi).....	40
2.2. SOVYETLER DÖNEMİNDE AZERBAYCAN.....	43
2.2.1. Sovyetler Sisteminin Genel Yapısı.....	43
2.2.2. Azerbaycan SSC’de Yerel Yönetimler.....	45
2.2.2.1. İkinci Dünya Savaşından Sonra Yerel Sovetlerde Yapılan Islahatlar.....	48
2.2.2.2. Yerel Sovyetlerin Organları.....	49
2.2.2.2.1. Genel Kurul.....	49
2.2.2.2.2. Yürütme Komitesi.....	49
2.2.2.2.3. Sürekli Komisyonlar.....	50
2.3. SOVYETLER SONRASI DÖNEMDE AZERBAYCAN.....	51
2.3.1. Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyeti’de Yönetim Sistemi.....	52
2.3.2. Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyetin’de Yerel Yönetimler.....	54
2.3.2.1. 1991- 1999 Yılları Arasında Yerel Yönetimler.....	55

2.3.2.2. 1999-2005 Yılları Arasında Yerel Yönetimler	57
2.3.2.3. 2005 Yılından Günümüze Yerel Yönetimler.....	59
2.4.KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN HUKUKSAL GÖRÜNÜMÜ VE GELİŞİMİ.....	61
2.4.1. Azerbaycan Anayasasında Yerel Yönetimler.....	61
2.4.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Azerbaycan İlişkisi.....	64
2.4.3. Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun	67
2.4.4. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Belediye Yasaları.....	69
2.4.5. Azerbaycan'da Belediyelerin Diğer Yasal Dayanakları.....	71

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

21. YÜZYIL'DA AZERBAYCAN'DA BELEDİYECİLİK VE BELEDİYELER

3.1. AZERBAYCAN'DA BELEDİYELERİN YAPISAL GÖRÜNÜMÜ.....	73
3.1.1. Belediye Organlarının Seçimi.....	73
3.1.2. Belediye Organlarının Türleri.....	76
3.1.2.1. Belediye Meclisi.....	76
3.1.2.2. Yürütme Aygıtı.....	79
3.1.2.3. Sürekli ve Diğer Komisyonları.....	79
3.2. AZERBAYCAN'DA BELEDİYELERİN İŞLEVSEL GÖRÜNÜMÜ.....	83
3.2.1. Belediyelerin Görevleri.....	83
3.2.2. Belediyelerin Yetkileri.....	88
3.2.3. Belediye Yönetiminde Halkın Yönetime Katılımı.....	90
3.3. AZERBAYCAN'DA BELEDİYELERİN MALİ GÖRÜNÜMÜ.....	92
3.3.1. Belediye Mülkiyeti.....	94

3.3.2. Belediye Toprağı.....	96
3.3.3. Azerbaycan'da Belediye Bütçesi ve Bütçe Süreci.....	99
3.3.3.1. Belediyelerin Gelirleri.....	103
3.3.3.1.1. Yerel Vergiler.....	104
a. Toprak Vergisi	105
b. Gerçek Kişilerin Emlak Vergisi.....	106
c. Yerel Önemli İnşaat Malzemeleri ve Maden Vergisi	107
d. Belediye Mülkiyetinde Bulunan Tüzel Kişilerin Menfaat Vergisi	107
3.3.3.1.2. Devlet Tarafından Belediyelere Verilen Gelirler.....	108
3.3.3.1.3. Belediye Harçları.....	110
a. Reklam Harcı	110
b. Dinlenme ve Otomobil Park Harcı.....	111
c. Belediye Seyyar Satış Harcı.....	111
d. Yerel Sorununun Sonucu Temelinde Ödenilen Gönüllülük Esasına Dayalı ve Bir Defaya Mahsus Harçlar.....	111
3.3.3.1.4. Yerel Ödemeler.....	111
3.3.3.1.5. Belediye Bütçesinin Vergi Dışındaki Gelirleri.....	112
3.3.3.1.6. Borçlanma Gelirleri	113
3.3.3.1.7. Bütçe Dışı Fonlar.....	113
3.3.3.2. Belediyelerin Giderleri	114
3.4. BELEDİYELERİN DENETİMİ	115

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AZERBAJYCAN'DA BELEDİYELERİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLER

4.1. AZERBAJYCAN'DA BELEDİYE SİSTEMLERİNDE BULUNAN SORUNLAR.....	122
4.1.1. Hukuksal Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar.....	122

4.1.2. Mali Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar.....	125
4.1.3. Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümünden Kaynaklanan Sorunlar.....	128
4.1.4. Belediyelerin Küçük Ölçekli Olması Ve Sayılarının Çok Olması Sorunu	129
4.1.5. Yönetimin İşleyişinden Kaynaklanan Sorunlar	130
4.2. AZERBAJCAN'DA BELEDİYE SİSTEMLERİNDE BULUNAN SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	134
4.2.1. Hukuki Yapıda Görülen Sorunlara Çözüm Önerileri.....	135
4.2.2. Mali Yapıda Görülen Sorunlara Çözüm Önerileri.....	138
4.2.3. Belediyelerin Birleştirilmesi Yoluyla Sorun Çözmek.....	140
4.2.4. Performans Ölçümü ile Sorun Çözmek.....	142
4.2.5. Yerel Yönetimlerin İşleyişinde Görülen Sorunlara Çözüm Önerileri	145
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	149
KAYNAKÇA.....	153
DİZİN.....	173

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
ATO	: Ankara Ticaret Odası
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
AZM	: Azerbaycan Manatı
ÇYYD	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DETR	: Department of Employment, Training at Rehabilitation.
İCCO	: International Cocoa Organization
İVG	: İctimai Vəkillik Grubu
MSK	: Mərkəzi Seçki Komissyası
OECD	: Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİKA	: Türkiye İşbirliği ve Kalkınma Ajansı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
USD	: Amerikan Birleşik Devleti Doları
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

TEZ METNİ

GİRİŞ

Teknolojinin gelişmesi ve bilginin geniş kitlelere yayılması sonucu ortaya çıkan küreselleşme ve bu gelişmeye ayak uydurmaya çalışan ülkeler yarış haline girmişlerdir. Diğer ülkelerle birlikte bağımsızlığını yeni kazanan devletler de dünya ile entegre olma çabası içindedirler. 1990 yılından itibaren dünyada meydana gelen hızlı gelişmeler uluslararası sistem ve dengelerde köklü değişikliklere yol açmıştır. Bu gelişmelerin kimi ekolojik ve teknolojik, kimi de ekonomik ve politik nitelik taşıyan gelişmeler olarak ortaya çıkmıştır. İki bloklu bir yapıya dayanan dünya düzeninin yıkılmasıyla, ekonomik ve politik nitelik taşıyan yeni dünya düzeninin oluşumu gündeme gelmiştir. Dünya ölçeğinde değişim doğrultularından birisi de merkezîyetçilikten uzaklaşma eğilimidir. Bu eğilimin temelinde bir yandan verimlilik ve etkinlik sağlama, öte yandan hizmeti halka yaklaştırma ve demokratik yönetime ulaşma düşüncesi yatmaktadır. Merkezden uzaklaşmanın en iyi yolu merkezce yürütülen bazı hizmetlerin ve bunlara ilişkin sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesidir.

Yerel yönetimlerin önemi bütün dünyada her geçen gün artmaktadır. Yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla özerk kamu tüzel kişileri olarak kurulmuş olan yerel yönetimler demokrasinin olgunlaşmasında ve yerleşmesinde son derece önemli roller üstlenmişlerdir. Bunda en önemli etken yerel yönetimlerin yerel hizmetleri daha iyi karşılayabilme avantajlarının ve demokrasinin gelişmesinde oynadığı etkin rolün anlaşılması olmuştur. Bu nedenle yerel yönetimler, gerek yerine getirmiş oldukları hizmetler, gerekse ülkenin demokratikleşmesi açısından büyük önem taşımaktadırlar.

Aşırı merkezîyetçi idari bir yapının olması ve yerel yönetimler üzerinde aşırı vesayet denetiminin bulunması, yetki genişliği ilkesinin etkin olarak uygulanmaması, hizmetlerin hızlı üretimine, kaynakların verimli kullanımına ve demokratik kültürün gelişmesine fazla imkan vermemektedir. Merkezîyetçi yapı içerisinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında uygun bir hizmet paylaşımı ve bu hizmetleri yerine getirmek için etkin bir kaynak paylaşımı gerçekleştirilemeyecektir. Böyle bir durum Anayasamıza ve imzalamış olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'na da uygun düşmeyecektir. Bu nedenle, bütün bu sorunların çözümünde yapılabilecek en kesin çözüm hizmetlerin halka en yakın olan yönetimlere bırakılması,

bu hizmetler için gerekli kaynakların ve imkanlarının belirlenmesi, bunlar için gerekli kararların alınmasında yerel yönetimlere yetkiler verilmesi şeklinde düşünülebilir. Çünkü idari ve mali özerklik yerel yönetimlerin özerkliğini tamamlayan unsurlardır.

1991 yılında bağımsızlığını ilan eden Azerbaycan Cumhuriyeti, demokratikleşmenin önemli unsurlarından biri olan yerel yönetimlere, 1995 yılı referandumuyla kabul gören anayasasında yer vermiştir. Azerbaycan'da yerel yönetim süreci çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Yerel yönetim uygulamasının Azerbaycan için yeni olması, bu konuda altyapı yetersizliği, yeteri kadar bilgiye sahip personelin olmayışı, belediyelerin yetki alanlarının tam belirlenmeyişi, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında yetki ve görev dağılımının sınırlarının tam anlamıyla belirlenmemesi gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Çalışmada Azerbaycan'da belediye sisteminin kurulma süreci, mevcut yapısı, sorunları ve bu sorunlara çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır. Çalışma dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde yerel yönetimle ilgili bilgilere değinilmiştir. Teorik kısmı oluşturan bu bölümde kamu hizmetlerinin görülmesinde idari yapılanma, yerel yönetimin varlık nedenleri, yaranma tarihi ve demokratik ülkelerde yerel yönetim uygulamaları örnek alınarak açıklanmıştır.

İkinci bölümde Azerbaycan'da yerel yönetimin gelişim süreci dönem dönem açıklanmış ve yasal dayanakları sıralanmıştır.

Üçüncü bölümde Azerbaycan'da mevcut belediye sistemleri açıklanmıştır. İlk olarak yönetim yapısı, görev ve yetkileri ele alınmış, daha sonra mali görünümü ve en son yerel yönetimin tabi olduğu denetim türleri açıklanmıştır.

Son bölümde ise Azerbaycan belediye sisteminde bulunan sorunlar ortaya konulmuştur. Sorunların kaynağı belirlenerek çözüm önerileri ileri sürülmüştür.

BİRİNCİ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLER VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. BİR NOSYON OLARAK YEREL YÖNETİM

Her ülke siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre ya merkezden yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek, yönetsel yapısını düzenlemektedir (Gözübüyük ve Tan, 2004: 159). Bazı ülkeler iktisadi, sosyal ve siyasi nedenlerden dolayı, geniş mali ve idari yetkilerle donatılmış özerk yerel yönetim sistemini benimsedikleri halde; bazıları güçlü yerel yönetim sistemini tercih etmekte, bir kısmı da karma bir sistem uygulamaktadırlar. Bu nedenle hiçbir ülkede bütünüyle salt bir merkezîyet ya da bütünüyle salt bir yerinden yönetim anlayışına dayalı bir yönetim modeli bulunmamaktadır (Yıldırım, 2005: 162).

Merkezden yönetim (merkezîyetçilik, centralization); idarenin topluma sunacağı hizmetlerin merkezden ve tek elden yürütülmesi ve kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasıdır (Görmez, 2000: 84). Böyle bir sistemde gerek yerel, gerekse merkezi hizmetler merkezde toplanmakta ve merkezi örgütler veya merkezi hiyerarşiye dahil örgütler tarafından yerine getirilmektedir.

Yerinden yönetim (adem-i merkezîyet, decentralization); mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi iktidardan ve onun organlarından bağımsız kamu tüzel kişilerinçe yerine getirilmesidir (Köse, 2004: 23). Merkezden yönetimin tersine, yerinden yönetim topluma sunulacak olan bazı idari ve teknik hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi yönetim teşkilatının dışında yer alan ve merkezi yönetim hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişilerinçe yürütülmesi esasına dayanmaktadır (Günday, 2003: 61).

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini az çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Türkoğlu, 2009: 32)

Dünyada çeşitli uygulamalarıyla birlikte eyalet, kanton, bölge, köy, belediye ve il özel idareleri gibi yerel yönetimler mahalli nitelikteki bir çok hizmetlerin görülmesini sağlayan ve demokratik hayatın gelişmesinde önemli rolü olan yönetim birimleridir

(İlhan, 1983: 43). Ülke sınırlarının büyüklüğüne ve yerleşim bölgelerinin dağılımına göre farklı büyüklüklerde olmakla birlikte, her ülke açısından toplumsal ihtiyaçların giderilmesi devletin vazgeçilmez görevlerinden birisini oluşturmaktadır. Bazı hizmetler bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirmektedir. Bu tür hizmetleri devlet kendi denetimi altında, başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluşların ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir (Hamamcı, 1990: 24). Bütün bu özelliklerin ışığı altında yerinden yönetim şu şekilde tanımlanabilmektedir: “Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin merkezi yönetimden ayrı, özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir” (Tortop, 1999: 11).

Ekonomik ve sosyal yapıdaki değişim ve gelişme yaşam standartının yükseltilmesi amacıyla gösterilen çabalar, sanayileşme, şehirleşme ve kırsal alanlardan şehirlere olan nüfus akımı, beraberinde pek çok sorunun kaynaklanmasına neden olmuş, şehir ve çevre planlaması fonksiyonunun gereğinin yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 42). Park, bahçe, meydan, yol, köprü vb. düzenlemeler yanında; ulaşım ile ilgili trafik düzenlemesi, yolların bakımı, onarımı ve ulaşım açığı tutulması, şehir içi ulaşım hizmetleri, bölgesel eğitim faaliyetleri, yaşlı ve kimsesizlere yardım, sosyal faaliyetler, yerleşim ve konut ile ilgili sorunlara çözüm sağlanması, yerel asayişin sağlanması, temizlik, su vb. ihtiyaçlar yerel yönetim kuruluşlarının hizmet alanlarının büyümesine neden olmuştur (Akdoğan, 2001: 395-397).

Yerinden yönetimin, yönetim bilimi yazınında iki türünden bahsedilmektedir. Bunlar, siyasal yerinden yönetim ile yönetsel yerinden yönetimdir (Türkoğlu, 2009: 34):

a) Siyasal Yerinden Yönetim: Siyasi yerinden yönetim; siyasi gücün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması esasına dayanan, devlet teşkilatının bütünlük teşkil etmediği yönetim şeklidir (Elazar, 1997: 65). Siyasal yerinden yönetim kavramının daha iyi anlaşılması için devletlerin ve siyasal yapılardaki farklılıkların belirtilmesi gerekmektedir. Bu farklı siyasal yapılar; i. Üniter Devlet (Türkiye, Fransa, İngiltere, Yunanistan vd.), ii. Federasyon (Amerika, İsviçre, Almanya vd.) ve iii. Konfederasyon'dur (günümüzde örneği yoktur). Bu üç kavram siyasal egemenliğin yerleşme biçimine göre farklı şekillerde açıklanır. Üniter bir rejimde egemenlik bütünüyle ulusal meclisin elindedir ve egemenliği siyasi iktidar temsil eder (Öztürk, 1992: 65). Yerel yönetimler üniter yapıdaki devletlerde birer kamu tüzel kişiliğidir. Yerel yönetimlere değişik ölçülerde özerklik verilebilir. Bu özerklik yetki devri veya

yetki genişliği (delegation) şeklinde olabilir. Federasyon ise uluslararası kişiliği olmayan federe devletlerin oluşturdukları bir devlet şeklidir (Nadaroğlu, 1994: 24). Federalizm, dar anlamda politik sistemlerin sürekliliğini sağlayan siyasal entegrasyonu ifade ederken, geniş anlamda siyasal bir hareket tarzıdır. Bu hareket tarzı, herhangi bir politik sistemi canlandıran belli şekillerdeki ortaklaşa ilişkileri gerektirir (Elezar, 1984: 2). Diğer bir deyişle federalizm; otoritenin anayasa tarafından yönetsel yetkilerle merkezi ve alt yönetsel birimlere ayrıldığı ve her ikisinin de asli yetkilerle donatıldığı bir bütündür. Federal devletlerde, federe devletler içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdır. Federal devletlerde, eyaletlerin yasama ve yargı konularında bağımsızlıkları olmasına karşın yerel yönetimler hiçbir zaman bu haktan faydalanamazlar. Çünkü, bu erkler gerek federal, gerekse üniter devlet düzenlerinde, egemenlik hakkına sahip bulunan üst organlarca kullanılır. Bunlar ise federal devlet ya da eyaletlerdir. Yerel yönetimler, yalnızca egemen bir devletin, ya da yarı egemen eyaletin, belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimleridir (Keleş, 1992: 57). Bağımsız karar alma ve yetkiler sadece belli konular için sağlanmıştır ve mutlak bir karar alma sürecini ifade etmez. Bu paylaşım yönetimler arasında bazı düzenlemeleri gerekli kıldığı gibi yapılacak işlerde koordinasyonu gerektirir (Elezar, 1984: 1). Üniter devletlerde yasama ve yargı güçleri sadece merkezi yönetim tarafından kullanılırken, federal devletlerdeki üye devletler, yasama ve yargı konusunda haklara sahiptir.

b) Yönetsel Yerinden Yönetim: Bu yönetim biçiminde, yasama ve yargı erkleri merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin yetkileri vardır (Karataş, 1992: 210). Yönetsel yerinden yönetim, merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları gereği gibi koruyamaması sonucunda ortaya çıkmış bir sistemdir (Nadaroğlu, 1986: 26). Kavram olarak yerel yönetimler, yönetsel yerinden yönetim modelinden kaynaklanmaktadır. Derecelerine göre yönetsel merkeziyet eğiliminden uzaklaştıkça yerel yönetimlerin uygulama sahası giderek genişleyecektir. Bu durumda ise yerel yönetimleri açıklayan hukuki yaklaşım bir neden değil, ancak bir sonuç olmaktadır (Öncal, 1992: 14).

Yönetsel yerinden yönetim, yetkileri kullanan birimler açısından hizmet ve yer yönünden yerel yönetim olarak ikiye ayrılabilir (Türkoğlu, 2009: 38). i) Hizmet yönünden yerinden yönetimi: belli bir kamu hizmetinin mutlaka bir toprak parçasıyla

sınırlı olmaksızın sadece bu hizmeti yürütmek üzere kurulmuş kamu tüzel kişilerine gördürülmesidir. Teknik nitelikteki bazı hizmet ve faaliyetler merkezi otoritenin dışında, kısmen bağımsız ve özerk bir kurum veya kuruluş tarafından yerine getirilir, yani bir kamu hizmetinin merkezi idarenin dışındaki bağımsız bir örgüt tarafından yerine getirilmesi esasına dayanır (Ticaret Odası, Tabibler Odası, Baro, TRT, RTÜK, YÖK vb. gibi). İşlevsel yerinden yönetim, fonksiyonel yerinden yönetim, hizmet adem-i merkeziyeti gibi değişik şekillerde adlandırılmaktadır. ii) Yer yönünden yerinden yönetim: Bir yöredeki ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerin yeterli şekilde karşılanabilmesi için, hizmeti yerine getirmekle görevli kamu tüzel kişiliklerine özerklik tanınmasıdır (Güler, 1998: 54). Bu yönetim şekli, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçesi olması esasına dayanır. Belediyeler ve köy yönetimleri buna örnek gösterilebilir. Gerçek yerinden yönetim, yerel yerinden yönetim, mahalli adem-i merkeziyet gibi değişik şekillerde adlandırılmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerde olduğu gibi kamu gücünden yararlanma, icrai kararlar olarak hukuksal durumlarda değişiklik yapabilme yetkileri vardır (Yıldırım, 2005: 21). Yer yönünden yerel yönetimin sonucu olarak yerel yönetimin bağımsız gelir kaynaklarının ve ayrı bütçesinin bulunması mali bakımdan özerkliğin bir işareti olarak kabul edilmekle birlikte tek ölçüsü değildir. Yetkilerin kullanılmasında ülkenin hukuk kuralları, sosyal ve ekonomik koşulları etkili olabilir. Ülkenin ortak yararlarının korunması amacıyla da merkezi yönetim yerel yönetim üzerinde denetim hakkına sahiptir. İdari denetim, yerel yönetimlerin almış oldukları kararların onaylanması veya bozulması, önceden izne tabi tutulması, ertelenmesi ve yerel yönetimlerin yürütme - karar organları ile ilgili olabilmektedir (Arslan, 1978: 56). Yani bu denetim, hiyerarşik bir kontrolden ziyade; idari vesayet adı altında yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği ile bağdaşabileceği kabul edilen özel bir denetim türüdür (Hamamcı, 1990: 181-182). Yerel yönetimler, kavram olarak idari yerinden yönetim biçiminden kaynaklanmaktadır. İdari merkeziyet eğiliminden uzaklaştıkça yerel yönetimlerin uygulama alanı genişleyecektir. Bu durumda yerel yönetimleri açıklayan hukuki yaklaşım bir neden değil, sonuç olmaktadır.

1.2. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ

Yerel yönetimlerin kökeni konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, genellikle bu örgütlerin 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde kurulan “*commun*” idarelerine dayandığı kabul edilmektedir (Görmez, 1997: 12). Küçük toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücedele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir (Köse, 2004: 15-16). Yerel yönetim geleneğinin tarihi, “*commun*” geleneğinin tarihidir. Belirli bir mekan üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözmek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birlikteliklere ya da örgütlere, “*commun*” ismi verilmektedir (Keleş, 1992: 20). Günümüzde *commun* geleneğinin uzantısı olarak yaşamaya devam eden belediye yönetim sisteminde, *commun* geleneğinin belirleyici etkileri bulunmaktadır.

Bir diğer görüşe göre ise yerel yönetimlerin oluşumu devletin oluşumu kadar eskilere dayanmaktadır. Tarihsel bir olgu olarak devletin nerede nasıl ortaya çıktığı konusunda kesin bir bilgiye ulaşılamamakla birlikte modern devletler feodalitenin yıkılmasını takiben kurulmaya başlamışlardır (Yıldırım, 1990: 38). Yerel yönetim anlayışının varlığını antik sitelere ve Roma İmparatorluğu'na kadar götürmek mümkündür. Nitekim, Antik Çağ'da Yunanistan'da, her “kent-devlet” idari özerkliğe sahip belediyelere bölünmüş (Keleş, 1992: 21), bu uygulama Roma, Bizans ve Türklerin hakimiyet kurdukları dönemlerde de devam etmiştir. Özellikle Avrupa'da burjuvazinin güçlenmesi sonucu yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerine kavuşma süreci hızlanmış, monarka karşı daha fazla yetki elde etmişlerdir (Çelik, 1995: 592). Gelişmiş batı ülkelerinde yerel yönetimler, 12. y.y'dan başlayarak ortaya çıkan ve merkezileşmiş devlet gücünün oluşumuna engel olan ortaçağ kent yönetimlerini köktenci bir biçimde ortadan kaldırdıktan sonra, 19. y.y'da devlet tarafından yukarıdan aşağıya doğru kurulmuşlardır (ODTÜ SBE, 1997: 109).

Yerel yönetimler olarak ifade edilebilecek bazı hizmet organizasyonları 1600'lü yıllardan 1800'lü yıllara kadar İngiltere, Fransa ve Almanya'da merkezi yönetimlerin ara kurumları olarak işlev görmüşlerdir. 1850'li yıllardan itibaren

belediye kavramının “local government” şeklinde ilk kez İngiltere’de kullanıldığı (Çelik, 1995: 591) ve Amerika’da da bu dönemden itibaren yerel hizmet kuruluşlarının gündeme geldiği görülmektedir (Türker, 1999: 65). Bu dönemde de yaklaşık 20. yüzyılın ortalarına kadar, yerel yönetimler devletin yani merkezi yönetimin bir parçası olarak algılanmışlardır. Halbuki hızla kentleşmenin getirdiği artan yerel hizmet ihtiyacı yerel yönetimlerin daha hızlı ve rasyonel hareket etmelerini gerektirmekteydi (Torlak, 1999: 14). Yerel yönetimler dünyanın her yerinde kamu yönetimi içerisinde önemli ve vazgeçilmez bir yere sahiptir. Devletin ekonomideki rolünün, görev ve fonksiyonlarının azaltılmasını amaçlayan özelleştirme trendi, genel olarak tüm ülkelerde hakim olmasına rağmen, dünyada yerel yönetimlerin öneminin azalmadığı aksine arttığı söylenebilir (Aktan, 1998: 75).

Batı’da yerel yönetimlerin kökeni commun’lere, güçlü burjuva yapısının oluşturduğu serbest şehirlere dayanırken, Doğu’da fonksiyonel farklılaşmayı esas alan, mahalli özerklik ve mahalli idare mekanizmasından çok, hizmet kuruluşlarının özerk faaliyetlerine sahne olan bir şehir olgusu geçerli idi (Yayla, 1977: 101). Doğu şehirleri devletten sonra gelir; devlet sayesinde kurulur ve yaşarlar ve devletin bir unsuru konumdadırlar. Bu nedenle şehirlerin durumu, devletin kudret ve zaaflarıyla orantılı olarak gelişir (Dinçer, 1998: 290). Azgelişmiş ülkelerde ise yerel yönetim geleneği genellikle oluşmamış olup, çoğunlukla Batılılaşma eğilimlerinin ya da sömürgeci ilişkilerin bir sonucu olarak bu kuruluşlara yer verilmiştir. “Batı toplumlarında yerel yönetimler toplumun bir ürünü olarak doğal bir oluşum süreci göstermiş ve sağlam bir geleneksel yapıya kavuşmuş iken, doğu toplumlarında ve azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, devlet eliyle gerçekleştirilen yapay bir oluşum niteliği taşımaktadır” (Güler, 1998: 19). Bu nedenle de yerel yönetimler siyasal, yönetsel ve mali yönden güçsüz kuruluşlar niteliğindedir.

Böylece bugünkü anlamda hukuki niteliklere ve etkinliğe sahip olmasalar da yerel yönetimler, ilk kez merkezi otoritenin yetkilerinden bir kısmını bazı yerel otoritelere devretmesinin ve yerel bazı topluluklara bazı haklardan yararlanma imkanını tanımış olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır (Ertan, 2005: 212).

1.3. YEREL YÖNETİMLERİN VAROLUŞ NEDENLERİ

Yerel yönetimlerin varoluş sürecini toplum açısından bir amaç olarak değil bir araç olarak kabul etmek mümkündür. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışları, ülkenin yönetim yapısı içindeki yerlerini alışları da siyasal ve ekonomik nedenlerden ötürüdür.

Siyasal faktörler: Yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesinin ve buna bağlı olarak merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetim kuruluşlarının da idarenin bütünü içinde yer alışlarının siyasi nedeni, demokrasilerin temelinde kamusal hürriyetlerin, diğer bir ifadeyle yerel özgürlüklerin (Libertes Locales) yer almasıdır (TOBB, 1996: 12-13). Yerel yönetimler güçlendirildiği oranda sivil toplum kuruluşlarının girişim olanakları artmakta, böylece demokratik gelişmede çoğulculuk akımları güçlenmektedir. Yerel yönetimler, yerel politikacıların faaliyet alanlarını ve yönetsel uygulamalarını genişletmekte önemli rol oynamakta, sivil toplum örgütlerinin maddi ve manevi desteklerini alarak yerel düzeyde daha başarılı hizmetler verebilmektedirler (Tortop, 2001: 7). Yerel yönetimler yerel ihtiyaçları anlama, değerlendirme ve halka yakın olma bakımından insanların beklentilerini çok daha etkin bir şekilde karşılama avantajlarına sahip olduğu gibi yerel sorunların ve ihtiyaçların olgun bir biçimde görüşülerek, kamu hizmetlerine olan toplumsal isteği, merkezi yönetimden daha etkin ve gerçeklere uygun biçimde tesbit edebilme olanağına da sahiptirler (Torlak ve Özdemir, 1999: 111).

Ekonomik faktör ise, kıt kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesinin koşullarından biri olan arzın tüketici tercihlerine uydurulması gereğidir (Nadaroğlu-Keleş, 1991: 23-24). Kamu ekonomisinde üretilecek mal ve hizmeti, en etkin şekilde sunacak idari birim görev alanı içine ve sorumluluğuna bırakmak optimum kaynak kullanımını gerçekleştirme yollarından biridir. Kamu hizmetlerini yürüten birimlerin faaliyet alanı küçüldükçe, toplum tercihlerinin tesbiti kolaylaşacak ve yönetimde etkinlik artacaktır (Öncel, 1992: 65). Yerel yönetimler, kendi hizmet alanlarındaki ihtiyacın türünü ve miktarını daha gerçekçi bir biçimde saptayabileceklerinden, hizmeti kullananlarla doğrudan ilişki kurulması ve hizmetlerin yürütülmesinde gereksiz zaman ve kaynak israfının önüne geçebileceklerinden, merkezi yönetime oranla daha avantajlıdır (Nadaroğlu ve Keleş, 1991: 49; Torlak ve Özdemir, 1999: 113). Ancak, yerel yönetimlerin kuruluşlarında, türü ve sınırları belirlenirken ekonomik faktörlerden

çok sosyo-politik faktörler daha etkili olmaktadır. Hizmetin faydasının yayıldığı alan ile hizmeti üstlenecek idari birimin sorumluluk alanı eşitlendiği zaman optimum kullanım gerçekleşecektir.

Görüldüğü gibi yerel yönetimlerin ortaya çıkışlarında siyasal ve ekonomik nedenlerin çok önemli etkisi vardır ancak yerel yönetimlerin sayılan istemleri yerine getirebilmesi için, hukuksal düzenlemelerin varlığına da gereksinim vardır.

Hukuksal Faktörler: Yerel yönetimler, her devletin kendi idari mevzuatlarına göre oluşturulmuş kuruluşlardır. Ülkelerin kendi hukuk düzeninden ve sosyal yapısından kaynaklanan bazı nedenlerden dolayı yerel yönetimlerin yetkileri, görevleri, sayıları ve türleri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir (Yıldırım, 2005: 92). Tarihsel gelişimine bakıldığında bugün merkezi yönetime ait olan güvenlik ve yargı gibi bazı görevlerin, önceden yerel yönetimlerin görevleri içerisinde yer aldığı görülmektedir. Çağdaş hukuk devletlerinde hukuk devleti olmanın temel ilkeleri; kanunların genel olmalarının sağlanması, temel hak ve özgürlüklerin güven altına alınması, yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ve idarenin hukuka bağlılığının sağlanmasıdır. Yönetim örgütü; sosyal koşullara, siyasal görüşlere, coğrafi zorunluluklara, kamu hizmetinin gereklerine ve teknik niteliklere göre zaman içerisinde değişebilir. Olası tüm bu değişikliklerinin yönetim kademelerine yansıtılması ise yasaların değiştirilmesi ve günün koşullarına uygunluğunun sağlanması ile olabilir. Bu durum ise bir dizi hukuksal ilişkinin sonucunu ifade etmektedir. Yönetim bilimi bu çerçevede içerisinde yerel yönetimi iki şekilde ele almaktadır. Bunlar, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleridir.

1. Yetki Genişliği: (Deconcentration, Delegation) Merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Merkezi kuruluşların kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri, yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır (Keleş, 1992: 11). Yetki genişliğinin temelinde, merkezden yönetim sonucunda doğan bazı sakıncaları gidermek amacıyla, merkezi idarenin denetimi altındaki bazı birimlere bazı yetkilerin devredilmesi yer alır (Toksöz vd., 2009: 58).

2. Yerinden Yönetim: (Devolution) Yerinden yönetim, yasalar gereğince oluşturulmuş yönetim organlarının, merkezi yönetimin üstlendiği görevlerden başka

işlevleri yerine getirebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal bir takım yetkilerle donatılmasıdır (Keleş, 1992: 12). Yerinden yönetim (decentralization) kavramı merkezden yönetimin karşıtı bir anlam içerir. Bu uygulamada yürütmeye ilişkin bazı görevler ve yetkiler artık seçimle göreve gelen yerel organlara aittir (Nadaroğlu, 1994: 22). Bir ülkenin merkezi devletinin olması bu ülkenin yerel yönetiminin de olduğu anlamına gelmeyebilir. Osmanlı imparatorluğu ve komünist ülkeler buna örnek olarak gösterilebilir. Bu ülkelerde “Principle of the Unity of the State” olarak bilinen “devletin birliği” ilkesi bütün bölgesel yönetim birimlerine işaret eden ortak bir sistemin ifadesidir (Proud Homme, çev: Özbudun, 1991: 3).

1.4. YEREL YÖNETİMLER VE YEREL DEMOKRASİ

Yerel yönetimler ile demokrasi arasında bilindiği ölçüde bir yakınlık olup olmadığı, bu iki kavramın iç içe geçirilip geçirilemeyeceği ve yerel yönetimlerin demokrasinin okulu olup olmadığı konusundaki tartışmanın, yerel yönetimlerin kökeni ve demokrasinin tarihi ortaya konulmadan anlaşılması zordur.

Demokrasi kavramı, Eski Yunanca *Demokratia* kavramından gelmekte ve *demos* ve *kratia* ya da *cratos* kavramlarından türetilmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 298). *Demos* kavramı, eski Yunancada *demo* (mahalle) sözcüğünden türetilmiş olup “mahallede yaşayan halk” anlamına gelmekteydi (Şenel, 1995: 73). Eski Yunancada *kratia* ya da *cratos* sözcüğü ise ingilizcede *government* sözcüğü ile eş anlamlı olup “yönetim” anlamına gelmektedir. Bu biçimiyle demokrasi, halkın kendi kendisini yönetmesi anlamına gelmektedir.

Gerçek demokrasi olarak doğrudan demokrasinin, *commun* gibi birimler dışında yaşaması ve gelişmesi düşünülemez (Görmez, 1997: 12). *Commun*’ler Ortaçağ Avrupa’sında ortaya çıkmışlar; içinde buldukları dönemde demokrasi idealini yaşatmışlardır. Ancak 16. yüzyılda işlevlerini kaybetmeye ve merkezi devlet yönetimlerinin bir parçası olmaya başlayarak demokratik niteliklerini kaybetmişlerdir. 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar yerel yönetimler merkezi devletlerin sıkı denetimi altında kalmışlardır. 19. yüzyılda yerel yönetimler tekrar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu birimlerin özellikle İngiltere gibi ülkelerde demokrasinin sağlanmasında pek çok

önemli işlevler yürüttüklerini söylemek mümkündür (Görmez, 1997: 13). Bu açıdan bakıldığında Batı demokrasisi tarihi ve geleneği ile commun geleneği arasında bir yakınlaşma ve çakışma bulunmaktadır. Şurası açıktır ki; “Kendi kendini yönetme geleneğini günümüze taşıyan commun, demokrasi, batı demokrasisi ya da temsili demokrasinin temelidir” (Yıldız, 1996: 28).

Yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran en önemli kuruluşlar olmalarının yanında, demokrasinin en etkin bir şekilde hayata geçirildiği kuruluşlardır (Erençin, 2002: 28). Yerel yönetimler düzeyinde temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın, ulusal düzeye oranla daha az olmasının, demokrasi kuramının öngördüğü hem “gerçek bir seçme süreci”nin hem de etkili bir halk denetiminin gerçekleşmesini sağladığı ileri sürülmektedir (Çiftçi, 1996: 6).

Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolaydır. Katılma yerel yönetimlerde ulusal düzeydekenden daha yoğun ve doğrudandır (Hill, 1974: 22-24). Yerel yönetimlerde yönetenlerle yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekansal uzaklık en aza indiğinden, yönetilenler yönetenleri daha etkili ve doğrudan denetleyebilir. Yerel yönetimler halkın bu imkanı bulabilecekleri ve kullanabilecekleri kuruluşlar olarak demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlarlar (Erençin, 2002: 25). Yerel yönetimler insanların özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmalarında birincil kuruluşlardır (Görmez, 1997: 62).

Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkisi konusunda üç ayrı görüş vardır (Yıldırım, 1990: 11):

Bu görüşlerin birincisi, Tolman Smith ve Moulin gibi düşünürlerin görüşleridir. Bunlara göre, yerel yönetimler demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneklerden gücünü alan kurumlardır, dolayısı ile demokrasi ve yerel yönetimler birbiri ile ters düşer (Yıldız, 1996: 6). Ayrıca Tolman Smith’e göre, yerel yönetimler gereksiz kuruluşlardır (Hill, 1974: 26).

İkinci görüş Langrod’un görüşüdür. Langrod’a göre, yerel yönetim ile demokrasi arasında bir sebep sonuç ilişkisi yoktur, birinin bulunmadığı bir ortamda

diğeri pekala bulunabilir (Yıldırım, 1990: 12). Langrod yerel yönetimlerle demokrasi arasında ilişki kurulmasını bir yanılı olarak görüyor ve bu yanılıyı; batı uygarlığının gelişiminde iki kurumun da eş zamanlı gelişmesine, demokrasinin asıl temeli olan demokratik iklim ile demokratik kurumların birbiri ile karıştırılmasına ve yerel yönetimlerin olası fakat kaçınılmaz olmayan demokratik işleyişinin genel demokrasi olarak anlaşılmasına başlamaktadır (Yıldız, 1996: 7). Langord yerel yönetimleri demokrasi için bir siyasal eğitim ortamı olarak görmenin yanlış olduğunu iddia etmektedir.

Üçüncü görüş J.S.Mill'in görüşüdür. J.S.Mill'e göre, yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan bir ilişki vardır ve bu ilişki zorunlu bir ilişkidir. Mill; "halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz sahibi olmalıdır" ifadeleri ile halkın yerel düzeyde yönetime katılmasının etkin bir yönetimi gerçekleştireceğini belirterek, yerel yönetimlerin demokrasinin kurulması ve yerleşmesi için okul görevi yapacağını söylemektedir (Wickwar, 1970: 23-25). De Tocqueville de, Mill gibi yerel yönetimleri demokrasinin temel ögesi ve birer siyasal eğitim aracı olarak görmüştür. Tocquivelle'ye göre; "yerel yönetim kuruluşları özgür ulusların gerçek gücünü oluşturur. İlkokulların bilime katkısı ne ise yerel yönetimlerinde özgürlüğe katkısı odur. Bir ulus özgür bir yönetim kurabilir ancak, yerel yönetimler olmadan özgürlüğün ruhuna sahip olamaz" (1962: 52-54). Tocqueville, demokrasinin tabandan tavana doğru gelişeceğini bunda da yerel yönetimlerin çok önemli rol oynayacağını belirtmektedir (Yıldırım, 1990: 14).

Yerel yönetimler, yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar, özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği mekanlar olarak, toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağladıkları için yerel yönetimler, yerel demokrasiler olarak adlandırılır (Erençin, 2002: 32). Ancak karşıt görüşü savunanlar yerel demokrasiden söz edebilmek için yerel iktidarın olması gerektiğini söylerler. Hamamcı'ya göre; "yerel demokrasiden söz edebilmek için yerel iktidar olması gerekir, merkezi iktidardan bağımsız bir yerel iktidar olamayacağı için yerel demokrasiden de söz edemeyiz. Öyleyse demokrasiyi yerelleştirmektense, yerel yönetimleri demokratikleştirmeliyiz" (Yayın yılı yok: 19) ifadeleri ile demokratik yerel yönetim kavramının kullanılması gerektiğini belirtmiştir. Yerel demokrasi ile yerel

iktidar kastedilmez, oysa demokratik yerel yönetim kavramında yerel yönetim sisteminin demokratikliğine vurgu yapılır.

Demokratik yerel yönetimlerde bireyler yönetimi etkileyebilirler, gücü paylaşabilirler, yerel birimler aynı zamanda yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetimler üzerinde merkezden atanan bir vali tarafından uygulanan vesayet denetimi yoktur. Yerel yönetimler kendi bütçelerini oluşturabilir ve vergi politikalarını belirleyebilirler (Erençin, 2002: 35). Kısaca demokratik yerel yönetim; yerel yönetim seçmenlerinin, vatandaşların seçimi ve etkisi altında olan bir yönetimdir. Yerel otorite siyasal anlamda merkezi yönetimle paylaşılmış olmakla beraber; yerel hizmetler yerel halk tarafından seçilmiş kurullar tarafından yürütülür. Bu kurullar yerel halk tarafından yapılacak denetime açıktır (Yıldız, 1996: 28). Diğer bir deyişle, yerel halka sunulan kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde görev alan yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının o yörede bulunan halk tarafından seçilmesiyle demokratik temsil anlayışının sağlanabileceği vurgulanmaktadır.

Demokrasinin bir gereği olan Sivil Toplum Kuruluşları (STK), merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının ulaşamadıkları, kendi etkileşim alanlarındaki ortak sorunları tespit etme, tanımlama ve sorun çözme rolünü üstlenmektedirler (ATO, 2004: 32). Böylelikle, STK'lar siyasi üretkenliğini ortaya koyarak buldukları yörede kamuoyunun faydasına varlıklarını sürdürme çabası içindedirler (Okutan, 2008: 91). Sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimlerin etkileşimi belirli bir demokrasi birikimiyle oluşmaya başlamıştır. STK'lar, sosyal alanda olumlu sonuçlar elde etmek amacıyla, toplulukları, onların farklılıklarını ve karşılıklı sorumluluklarını güçlü bir şekilde birbirlerine bağlama görevini üstlenmekte, bu amaca yönelik olarak da merkezi yönetim ve yerel yönetimler ile işbirliği içinde çalışmaktadırlar (Okutan, 2008: 93). Sivil toplum kuruluşlarının yerel siyaset alanında etkili olduğu bazı konular; yerel kamuoyu oluşturma, sürdürülebilir kalkınmayı sağlama, yerel gelişme çabalarına katkı ve bu konuda proje üretme, yerel halkı yönlendirici, bilgilendirici, organize edici nitelikte kurumsal yapıya ve kapasiteye ulaşmaktır.

Günümüzde demokratiklik iddiasındaki her yerel yönetim, sivil toplum örgütlerinin görüş ve katkılarına önem vermek ve bu amaçla bu örgütlerin yerel düzeydeki karar süreçlerinde temsil edilmesini sağlamakla yükümlüdür (Köse, 2002: 111). Temsili demokrasiden ziyade doğrudan demokrasi uygulamaları ile daha iyi

anlaşılacak yönetişim; sivil toplum örgütlerinin yerel siyaset alanında önemli birer aktör olmasını sağlamıştır. Yönetimin tek yönlü, yukarıdan aşağıya, yönetenden yönetilenlere doğru işleyen yapısının yanında; yönetişim, hem yönetenden yönetilene hem de yönetilenden yönetene karşılıklı işleyen, sürekli ve çok yönlü bir etkileşim sürecini oluşturmaktadır.

1.5. DÜNYA'DA YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI

Günümüzde tüm dünya ülkelerinde hizmetler, merkezi ve yerel yönetimlerin kontrolü altında sürdürülmektedir. Ancak, uygulamada merkezi ve yerel yönetimler arası hizmet bölüşümü, ülkeden ülkeye değişmektedir. Burada, yönetimler arası hizmet, yetki ve kaynak bölüşümünde ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel yapılarıyla birlikte, sunulacak hizmetlerin özelliği de önemli rol oynamaktadır (Öztürk, 1997: 46). Merkezi ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü konusu her ülkenin kendi koşullarına göre düzenlendiği için uygulama açısından dünya ülkeleri arasında ortak bir uygulama bulunmamaktadır. Uygulamada ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarına göre çeşitli yerel yönetim türleri bulunmaktadır. Dünyanın her ülkesinde yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetlerde gerek nicelik, gerekse nitelik yönünden tam bir benzerlik görülmemektedir. Ancak, birçok ülkede bazı temel hizmetlerin, bu hizmetlerin niteliği gereği yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir.

Bu başlık altında gerek üniter gerekse federal devletlerdeki yerel yönetimlerin türleri, görevleri ve mali yapıları işleyişlerine değinilerek dünyadaki yerel yönetim uygulamaları incelenecektir.

1.5.1. İngiltere'de Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin üniter devletlerde etkin bir biçimde yer alabilmesi bu ülkelerin yerinden yönetim ilkesini benimsemelerine, güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmalarına ve anayasal düzenlemelerinde yerinden yönetimi benimsemelerine bağlı olmaktadır (Ateş, 2008: 194). İngiltere yazılı bir anayasaya sahip

olmamasına rağmen, güçlü yerel yönetim geleneği ile yerel yönetimlerine gereken önemi vermiş en önemli ülkelerden birisidir. İngiltere’de yerel yönetim geleneği yüzyıllar öncesine dayanmaktadır (Canpolat, 1999: 34). İngiltere’de yerel yönetimlerin tarihi Anglo-Sakson dönemine kadar uzanmaktadır. Yerel yönetimler için önemli olan; halkın ihtiyacı olan konularda doğru hizmetin yerinde ve zamanında yapılabilmesidir. İngiltere için bu temel anlayış paha biçilemez öneme sahiptir (Okutan, 2008: 96).

Tarihsel gelişme seyri itibariyle İngiltere’de hemen her kentin bağımsız ayrı bir tarihi ve yönetim düzeni olmuştur. İngiltere üniter bir devlet statüsüne sahip olmasına rağmen, yerel yönetimlerin belli bir düzeyde de olsa yargı yetkisine sahip olması başka ülkelerde olmayan bir özelliktir (Çetin, 2008: 54).

İngiltere’de ilk yerel yönetimlerin görevleri askeri teşkilatlanma, suçların önlenmesi ve cezalandırılması gibi hususları kapsıyordu. Günümüz yerel yönetimleri ise daha ziyade mahalli mahiyetteki diğer birtakım hizmetler üzerinde yoğunlaşmakta ve modern yerel yönetimlerin başlıca görevleri çok yalın bir ifadeyle medeni bir topluluğun ev işlerini görmek olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2002: 2).

1.5.1.1. İngiltere’de Yerel Yönetim Türleri ve Özellikleri

İngiltere’de yerel yönetimlerin bugünkü mevcut yapısı 1972’de yapılan ve 1 Nisan 1974’den itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası (Local Government Act) ile oluşturulmuştur. 1974’den itibaren yürürlüğe konan Yerel Yönetimler Yasası ile yerel yönetimler, nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş ve mevcut yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılarak, üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur (Stanyer, 1980: 46-47). Bu sınıflamaya göre birinci kademe olarak il (county), ikinci kademe olarak bölge (district), üçüncü kademe olarak da köyler (parishes) yer almaktadır ve ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan Büyük Londra (Greater London) yönetiminden oluşmaktadır (Unal ve İnanç, 2006: 128). İngiltere’de yerel yönetimler bir yandan il, bölge ve köy kademelerine ayrılırken, diğer taraftan bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmış, başkent Londra’da Büyük Londra Yönetimi ayrıca düzenlenmiştir (Yılmaz, 2005: 14). 1986 yılında Büyük Londra uygulaması sona ermiş, bu dönemde en önemli gelişme,

yerel yönetimlerin mali olanaklarının daraltılması anlamına gelen yerel vergilere üst sınır getirilmesi ve Londra kent yönetiminin siyasi başarıları ve merkezi yönetime karşı önemli bir muhalifet unsuru nedeniyle Londra Büyükşehir Yönetiminin kaldırılmasıdır (Erençin, 2002: 36). Büyük Londra yönetiminin birinci kademesini oluşturan Büyük Londra Meclisi feshedilerek yetki ve görevleri mevcut 32 Londra Belediye Meclislerine dağıtılmıştır. Böylece, Londra'da 32 adet belediye ve bir kent birliği bulunmakta olup, tek kademeli bir yapıya dönüşmüştür (Ünal ve İnaç, 2006: 132). Yapılan düzenleme ile 1986 yılında mevcut 6 metropoliten İl Meclisi de feshedilerek yetkileri, bunları oluşturan 36 Metropoliten Bölge Meclislerine devredilmiştir. Böylece, İngiltere'de bugünkü yerel yönetim birimleri mevcut yapısını 1986 yılında yapılan düzenleme ile sürdürmektedir (Kavruk, 2002: 110-111).

İngiltere'de yerel yönetimlere bakış açısı Fransa, Almanya ve Türkiye'dekinden farklıdır. Bu ülkede mahalli yönetimlerin önemine bağlı olarak “yerel yönetim” (local administration) olarak değil “yerel hükümet” (local government) olarak adlandırılmaktadır (Türkoğlu, 2009: 29). Bu bağlamda yerel yönetimler, İngiltere'de, zamanla merkezi idareden ayrılan idareler olarak görülmez, aksine bunların varlığı devlet ile koşut kabul edilir.

En İyi Değer rejimi, İngiltere'de yerel kamu hizmetlerinin modernleştirilmesi programının temeli olmaktadır (Demirkaya, 2006: 56). Bu yaklaşım, yerel yönetimlerin sağladığı hizmetlerde standartı, kaliteyi, maliyeti, etkinlik, etkililik ve tutumluluğu esas alan bir sistemi öngörmüş (DETR, 1999) ve ilk defa Beyaz Belge adı verilen bir hükümet dokümanında yer almıştır (DETR, 1998). 1999 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası ile de yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. En İyi Değer bütün kamu hizmetlerine uygulanmıştır. Yerel otoritelerce sağlanan tüm kamu hizmetlerinin her beş yılda bir gözden geçirilecek şekilde “En İyi Değer Performans Yönetimi Çerçevesi”nin oluşturulması öngörülmüştür. Yerel otoriteler hizmet standartları ve maliyetleri ile ilgili olarak halkın görüşünü almakla yükümlü tutulmuştur (Çetin, 2008: 49). Yerel yönetimler yıllık performans planları yayınlamaya başlamışlardır. Performans planlarının amacı yerel yönetimlerin belirledikleri amaç, vizyon ve misyonlarının halka duyurulmasıdır. Bu planların içeriği ikincil bir mevzuat çalışması ile hükümet tarafından belirlenmektedir. Performans göstergeleri yerel yönetimlerde performansın ölçülmesinde en önemli araçlar olarak

görülmektedir (Şenel, 1995: 43). 1993/1994 yılından beri Denetim Komisyonu, İngiltere'deki bütün yerel yönetimlerin kullanmaları gereken performans göstergeleri yayınlamaktadır (Türkoğlu, 2009: 36). Bu göstergeler yerel yönetimler arasında karşılaştırma yapılmasına da yardımcı olmaktadır. Sayıları 200 civarında olan performans göstergelerinin bir kısmı Denetim Komisyonu, diğer bir kısmı da yerel otoritenin kendisi tarafından belirlenmektedir (Çetin, 2008: 54).

County

1 Nisan 1974'ten itibaren yürürlüğe konulan kanunla, nüfus sıklığı ve sosyo-ekonomik şartlara göre yeniden belirlenen ve bu yolla sayıları azaltılan yerel yönetim bölümlerinden ilk kademeyi county (il)'ler oluşturmaktadır (Ateş, 2008: 186). İl yerel yönetiminde il meclisleri oluşturularak yerel hizmetlerin yönetimi bu meclisler tarafından sağlanmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2002: 81). 1974 yılında Manchester ve Liverpool gibi anakentlerde özel bir statüye, sahip metropoliten iller (metropolitan county) kurulmuştur. Bu düzenleme ile oluşturulan 6 adet metropoliten il ile yerel yönetim yapısına metropoliten ve metropoliten olmayan yerel yönetim anlayışı getirilmiştir (Canpolat, 1999: 124). 1986 yılında Yerel Yönetim Yasasında yapılan düzenleme ile bu altı metropoliten il meclisi feshedilerek toplam il meclisi sayısı 53'den 47'ye düşürülmüştür (Kavruk, 2002: 112). Böylece İngiltere'de il sadece metropoliten olmayan alanlarda mevcuttur. Yerel yönetim birimlerinin ilk kademesi ve en geniş olan il, coğrafi alanda belli sınırlara sahip bir ili değil, yerel yönetim anlamında idari ili ifade etmektedir.

District

County içerisinde yer alan ve belli ölçülere göre bölünerek oluşturulmuş ilke ve alt kademe yerel yönetim birimleri District (bölge)'lerdir. İngiltere ve Galler'de kurulmuş olan iller, 369 bölgeye bölünerek ikinci kademe yönetimler olan District Councili oluşturulmuştu (İnanç ve Ünal, 2006: 132). Kurulan metropoliten ya da metropoliten olmayan bölge meclisleri, 1972 düzenlemesinden önce mevcut olan belediye (county borough), kırsal bölge (rural district) ve kentsel bölge (urban district) yapılarını ortadan kaldırarak onların yerine geçmiştir. 1986 düzenlemesinde kaldırılan metropoliten il meclislerinin yetki ve görevleri 36 bölge meclisine dağıtılmıştır.

Böylece bölge meclisleri, tek kademeli ve yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler olmuş, metropoliten olmayan alanlarda ise, il sisteminin ikinci kademesini oluşturmuştur (Kavruk, 2002: 112-113).

Parish

District'lerin içerisinde yer alan ve 200'den fazla seçmene sahip küçük yerleşim bölgelerinde yerel hükümetin en küçük idari birimi olan Parish'ler (köy) bulunmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2002: 153). Sayıları onbinin üzerinde olan Parish'lerin bir kısmının meclisleri olup, yerel hizmetleri bu meclis eliyle yürütmektedir, bazı parishler nüfus olarak sayıca az olduğundan meclisleri bulunmamakta ve bütün parish halkı bir araya gelerek karar almaktadırlar (Canpolat, 1999: 237). Yani köy toplantıları (parish meetings) yapılmaktadır. Parish'ler, doğal olarak kırsal özelliklere sahip olduğundan metropoliten olmayan bölgeler içerisinde mevcut bulunmaktadırlar (Kavruk, 2002: 113-114).

Greater London

İngiltere'de yerel yönetimler bölge (county), alt bölge (District), ve köy (Parish) kademlerine göre ayrılırken diğer taraftan bu yönetimler metropoliten olup olmadıklarına göre de sınıflandırılmıştır. Londra yönetimi bu sistem içerisinde bölge yönetimi (regional level) sınıfında yer alan, kendine özgü bir yönetime sahip bir şehirdir. Londra'da 32 adet belediye ve bir kent birliği bulunmaktadır (Canpolat, 1999: 143). Londra Büyükşehir Belediyesi, Londra'nın tümünü ilgilendiren genel nitelikteki sorunlar hakkında liderlik yapan, planlar hazırlayan, Londra'daki belediyeler arasında genel nitelikteki sorunlar konusunda ortak çalışma ve eşgüdüm sağlayan stratejik bir yerel yönetim birimi olarak tasarlanmıştır (Türkyılmaz, 2010: 73).

Londra Büyükşehir Belediyesi'nde iki temel organ mevcuttur. Bunlar "Büyükşehir Belediye Meclisi" ve Büyükşehir Belediye Başkanı"dır. Londra Büyükşehir Belediye meclisi 14'ü ilçe belediyelerinden, 11'i Londra genelinden seçilen toplam 25 üyeden oluşmaktadır (Canpolat, 1999: 247). Meclis, belediye adına karar alma gücünden ziyade genel denetim, inceleme, araştırma ve danışma yetkilerini haizdir. Meclis üyeleri arasından bir başkan ve vekili seçilir. Meclis, görevlerini komisyon ve alt komisyonlar eliyle gerçekleştirmektedir. Komisyonlara üye seçimleri

partilerin aldıkları oy oranına göre değil, meclisin kararına bırakılmıştır. Kararlar üye sayısının salt çoğunluğuyla alınır, oyların eşit çıkması halinde ikinci bir oylama yapılır ya da meclis başkanının oyu dikkate alınır (Greater London Authority Act (Londra Büyükşehir Yasası Md.2). Yetkiler dikkate alındığında, Meclis ile Belediye Başkanı arasında kesin bir ayrımın olduğu görülür, Başkanın meclise sunduğu teklifler ancak 2/3 çoğunlukla reddedilebilmektedir (Türkyılmaz, 2010: 74).

Belediye başkanı ve Meclisin ortak çalışma yapabildiği durumlar bütçenin hazırlanması ve stratejik planlamadır. Bu paylaşım belediye başkanın meclise karşı sorumlu olduğunu göstermektedir (Türkoğlu, 2009: 34). Yıllık faaliyet raporlarının meclisten geçmemesi halinde başkanın görevden uzaklaştırılabilmesi imkanının varlığı bunu göstermektedir. Meclis yılda en az on adet olağan toplantı yapabilmektedir. Başkanın ya da beş meclis üyesinin talebiyle olağanüstü toplantı teklifi meclise sunulabilmektedir. Ayrıca, yılda iki defa da kamuoyuna özel bilgilendirme toplantıları yapılması da yasal zorunluluk olarak düzenlenmiştir (Greater London Authority Act (Londra Büyükşehir Yasası (Md.12–13)).

Londra Belediye Başkanı, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkan tüzel kişiliğin temsilcisi, yönetici aynı zamanda harcama yetkilisidir. Başkan belediye adına karar alma yetkisine sahiptir (Md. 2-3). Belediye başkanı ve yardımcısı örgütlenme içerisinde en üstte yer alır. Meclis komisyonları doğrudan meclise bağlı olarak çalışırlar. Başkan yardımcısı başkan tarafından meclis üyeleri arasından atanmaktadır. Başkan bunun yanında 2 danışman ve 10 uzman personeli doğrudan atama yetkisine sahiptir. Bunun dışındaki tüm görevlendirmeler Meclis tarafından yapılmaktadır. Anlaşılacağı üzere, başkan kendi yönetim kabinesini kendisi oluşturmakta fakat diğer birimlerin yöneticilerini meclis atamaktadır (Greater London Authority Act (Londra Büyükşehir Yasası) (Md.49–67)). Londra Büyükşehir Belediyesi, Londra'nın tümünü ilgilendiren genel nitelikteki sorunlar hakkında liderlik yapan, planlar hazırlayan, Londra'daki belediyeler arasında genel nitelikteki sorunlar konusunda ortak çalışma ve eşgüdüm sağlayan stratejik bir yerel yönetim birimi olarak tasarlanmış bulunmaktadır (Köseçik, 2000: 73-74).

1.5.1.2. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Görevleri

İngiltere’de savunma, ticaret ve uluslararası ilişkiler merkezi hükümet tarafından yerine getirilirken; sağlık, ulaştırma, kolluk, eğitim ve bayındırlık gibi ikinci dereceden ve bölge sakinlerini ilgilendiren yerel nitelikteki kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin hemen hemen tamamı yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir (Çetin, 2008: 45). Böylece yerel yönetimler eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, konut, ulaşım, kültürel hizmetler, planlama ve çevre gibi temel hizmetleri ve polis, itfaiye ve tüketicinin korunması gibi, koruyucu hizmetleri yerine getirmektedir (King, 2006: 281-282). Bu görevleri yerine getirme gücü 1972 Yerel Yönetim Yasası ile değil bu hizmetlere yönelik ilgili kanunlarla sağlanmıştır (Ulusoy ve Vural, 2002: 54). Bununla birlikte yerel yönetimlerin görevleri azaltılıp, merkezileşme eğilimleri artmış ve merkezi hükümetin yerel yönetimlerin mali harcamaları üzerindeki denetimi artmıştır (Çetin, 2008: 48). İngiltere uzun yıllar yerel yönetim geleneğinin en güçlü olduğu ülke olarak gösterilirken (Elazar, 1997: 30), 1960 ve özellikle 1988’den sonraki düzenlemelerle yerel yönetimlerin mali özerkliği azaltıldığı için OECD’nin en merkezîyetçi ülkesi olmuştur (King, 2006: 266). İngiltere’de yerel yönetimlerin görevlerini belli bir tasnife göre sıralamak oldukça güçtür. Bunun başlıca iki sebebi bulunmaktadır. Biri, gerçekleştirilen reformlara rağmen İngiltere’deki yerel yönetimlerin fonksiyonlarının bir ülkeden diğerine (İngiltere, Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler) tekdüzelik göstermemesi, diğeri de iki düzeyli sistem içinde birçok fonksiyonun hem alt, hem de üst düzey yönetimlerine ait bulunmasıdır (Ulusoy ve Vural, 2002: 73).

İngiltere’de bulunan 400’e yakın yerel otoritede, yerel topluluklar ve halkın 20.000’in üzerinde seçilmiş meclis üyesi ile temsil edilmektedir. Bu yerel yönetimler yaklaşık olarak 700 farklı konu ile uğraşmakta ve iki milyonun üzerinde insana istihdam sağlamaktadırlar. Yine yaklaşık olarak 400 adet faaliyet alanında ve binlerce farklı konu başlığı altında yerel yönetimin varlığı söz konusudur. Eğitim, işsizlik ve sosyal hizmetler, yerel yönetimlerde çalışan personelin ilgilendiği konulardan bazılarıdır. Bu ülkedeki sistemden kaynaklanan sebeplerle de ilgili olarak ülkemize göre ironik bir şekilde yerel yönetimlerde çalışanların %58’i eğitim alanında (öğretici veya yardımcı hizmetler alanında), %14’ü sosyal hizmetlerde, %8’i de toplumun diğer hizmet

alanlarında işbirliği ve bağlantı halinde çalışmaktadırlar (Local Government Association, 2008b), (Okutan, 2008: 97).

1.5.1.3. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları

İngiltere’de yerel yönetimlerin daha özgür olmalarının sebebi tarihten beri küçük yerleşim yerlerinin önemli bir ticaret hacmine sahip olmasındandır. Bu küçük yerleşim yerleri bu nedenle kendi mali sistemlerini kurabilmiş ve vergiler toplayabilmişlerdir (Norton, 1991: 24-25). İngiltere’deki yerel yönetimlerin temel harcamaları cari harcamalar, eğitim, diğer sosyal harcamalar, kamusal işler ve hizmetler, borç faizleri, yatırım harcamaları, konut, kamusal işlevler ve hizmetler, eğitim, borçlar, bağışlar ve diğer harcamalardan oluşmaktadır (Nadaroğlu, 1986: 190). İngiltere’deki yerel yönetimler, harcamalarını karşılayacak gelirleri esas itibariyle vergi gelirleri, yardımlar, borçlanmalar ve işletme kazançlarından sağlamaktadırlar. Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının en büyük kısmını merkezi hükümetin sağladığı yardımlar oluştururken (King, 2006: 274) bu gelir kaynaklarının %33’ünü Genel Amaçlı Yardımlar (revenue support grant), %25’ini Özel Amaçlı Yardımlar (specific grants) oluşturmaktadır. Ayrıca gelir kaynaklarının %16’sını Meclis Vergisi (Council Tax), %21’ini Tek Tip İş Vergisi (Uniform Business Rate) ve geri kalan %5’ini diğer gelirler oluşturmaktadır (OECD, 2002: 30; Canpolat, 1999: 333).

1.5.2. Amerika Birleşik Devletleri’de Yerel Yönetimler

Amerika Birleşik Devletleri, çoğulcu demokrasiye dayalı, başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir cumhuriyettir. Yönetim sistemi üç kademeli bir yapı çerçevesinde şekillenen bu ülkede federal devlet ilk düzey yönetim birimini, eyaletler ise ikinci düzey yönetim birimlerini oluşturmaktadır. Eyaletlerin alt düzey yönetim birimleri olan yerel yönetimler ise, sayıları, nitelikleri ve yapıları itibariyle çok zengin bir çeşitliliğe sahiptirler (Türkoğlu, 2009: 35).

Ülkede şu an nüfusu ve yüzölçümü birbirinden çok farklı olan 50 eyalet bulunur. Bu 50 eyaletin yanı sıra ülkede federal bir bölge olan Columbia Bölgesi bulunur(http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/amerika_hakkinda_abdyonetim_sekli_pdf). Ülkenin ulusal başkenti olan bu bölge herhangi bir eyalete bağlı değildir (Schroeder, 1976: 25-108). Belediye yönetimi ile yönetilen Columbia Bölgesi'nin bütçesinin kontrol ve idari denetimi Kongre tarafından yapılır. Eyalet hükümetleri federal hükümetin alt birimleri değildir; her eyalet ayrı bir egemenliktir ve anayasaya göre federal hükümete hesap vermez. Eyalet hükümetinin uyguladığı politikalar federal kanunlara aykırı olmamalıdır. Yerel bir yönetimin varlığı o eyaletin anayasasına göre tanımlanır. Yerel yönetimler eyalet anayasası ve tüzüklerinden oluşan yasal düzenlemelere tabidir. Her eyalet anayasası yerel yönetimin yapılanmasını öngörür (Ayhan, 2008: 106). Bütün eyaletlerde, bu yerel yönetimler il ve belediye yönetimlerini kapsar, ancak eyaletlerin çoğunda semt, okul bölgeleri, muhafaza bölgeleri, kasabalar ve ulaşım bölgeleri dahil diğer yerel yönetim birimleri de mevcuttur.

1.5.2.1 Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimlerin Türleri ve Özellikleri

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimlerin kökenleri 18. yüzyıla kadar inmektedir (Görmez, 1997: 29-30). 20. yüzyıla doğru yerel yönetimler temel yönetim birimleri arasına girmiş, hatta belediyeler “devletin bir parçası değil, sivil toplumun bir parçası olarak” algılanmaya başlanmıştır (Bülbül, 2001: 68). Amerika'daki yerel yönetimler aşağıdan yukarıya doğru devlet yapısı içerisinde yer almıştır. Kuruluşlarında egemenliklerinin bir kısmını merkezi yönetimlere devretmesine rağmen, sadece yerel yönetimi ilgilendiren noktalarda devletin hiç bir işe karışmasını kabul etmemiştir (Görmez, 1997: 31-34).

ABD'deki yerel yönetim sisteminin kendine özgü bazı özellikleri bulunduğunu da belirtmek gerekir. Bunların başında, yerel yönetim birimlerinin çeşitli üye devletlerde (states) değişik fonksiyonlara, hatta bazen değişik isimlere sahip bulunmaları hususu gelir (Ozansoy, 2009: 35). Bazı yerel üniteler bir kısım üye devletlerde mevcuttur; diğer bazılarında mevcut değildir. Bazen de aynı fonksiyonu

yapan yerel üniteler bazı üye devletlerde değişik bir biçimde isimlendirilirler (Türker, 1999: 596). Bu konuda Lennox L. Moak'ın "ABD'deki yerel yönetimler konusunda yapılacak araştırmalarda, bu idareleri nitelemek için kullanılan deyimlerin karışıklığı içinde kaybolmak tehlikesini göze almak gerekir" (Moak, 1977: 17) şeklindeki tespiti de, ABD'deki yerel yönetimler hakkında yapılacak çalışmaların ve sisteme ilişkin kavramsal bir çerçeve oluşturulmasının güçlüklerini ortaya koymaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe, idari ve mali otonomiye, seçimle iş başına gelen karar ve yürütme organlarına sahip olması, ortak özellikleri olarak sayılabilir (Şahin, 1999: 121).

County (il)

County, ABD'nin tüm eyaletlerinde en büyük yönetim birimlerindedir. 48 eyalette, County eyalet hükümetinin altındaki temel yönetim birimidir (Türker, 1999: 596). Connecticut ve Rhode Island dışında ABD'yi oluşturan federe devletlerin (eyaletlerin) tümünde var olan county'ler, New England eyaletindeki sadece yargı görevini ifa eden "County", Louisiana'da "Parish", Alaska'da ise "Borough" adlanmakta (Türker, 1999: 462). County bir eyaletin içindeki yüzölçümü 100 kilometre ile 200.000 kilometre kare arasında değişen temel yerleşim bölgesidir (http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/amerika_hakkinda_abd_yonetim_sekli.pdf). County yönetimlerine eyaletler tarafından yetki belgeleri (charter) (buna berat da diyebiliriz) verilerek, bu yönetimlerin amaç ve yetkileri ayrıntılı olarak belirtilir. Bu yetki belgeleri özel ve genel yetki belgeleri olmak üzere iki türdedir (Şahin, 1999: 123-124).

County yönetimleri genel alanları içinde kendilerine eyalet tarafından verilen görevleri yerine getirirler. County genellikle bir yargı mercii olarak üye devletin ceza kanununu uygular; üye devletin vergileri ile yerel vergileri tarh ve tahsil eder; seçim yerleri ile seçim görevlilerini tayin eder ve seçimleri uygular; okulları ve kütüphaneleri yönetir; yolları ve köprüleri yapar ve onarır; yaşam kolaylıkları sağlar (Bülbül, 2001: 69). En önemli görevleri arasında kayıt tutma (doğum, ölüm, arazi devri vs), seçim yönetimi (seçmen kaydı dahil), yerel ve kırsal bölgedeki yolların yapım ve bakımı, imar ve inşaat kanunlarının uygulanması ve yasaların yürütülmesi (özellikle kırsal alanlarda) yer alır (Nadaroğlu, 1998: 126). Bazı County'ler düşük gelirli halkın sosyal haklarını

sağlama, hükümet düzenlemelerinin ve inşaat kanunlarının uygulanıp uygulanmadığını takip etme ve bu kanunları uygulama, çocukların refahını denetleme ve adli görevleri yerine getirme gibi konularda eyaletin sorumluluğunu paylaşır (Ayhan, 2008: 106).

County'lerin teşkilat yapısı için tek tip bir yapıdan söz etmemiz mümkün değildir. Zira eyaletten eyalete farklılık arzemektedir. Ancak iç teşkilat yapılarının temel unsurlarını County meclisleri, seçilmiş idari görevliler, atanmış görevliler, meclis ihtisas komisyonları olarak dörde ayırabiliriz (Türker, 1999: 597-599). Bunlardan County meclisi, birden fazla üyeden oluşan karar alma ve yürütme organıdır. Yerine göre komite, komisyon, yönetim kurulu, denetim kurulu gibi isimler de almaktadır. Üye sayısı 3-50 arasında değişen bu meclislerde seçimle iş başına gelmektedir (Ayhan, 2008: 108).

Bazı eyaletlerde, County'ler devlet okulu bölgelerinin coğrafi birimi olabilir ancak okullar genellikle ayrı bir idari yapıya sahiptir. County'ler en çok oyu alan yetkililer tarafından yönetilir. County'lerde tipik olarak müfettişler kurulu veya politikaları belirleyen ve genellikle yürütme görevi de yapan bir County komisyonu bulunur. Seçimle görev başına gelen diğer County yönetimi pozisyonları arasında şerif, hâkim, sulh hakimi, adli tıp doktoru, mali işler sekreteri, vergi tahakkuk memuru veya savcı ve diğer kişiler yer alır (Odabaş, 1997: 86). Bu kişilerin yanı sıra, pek çok County'de County hükümetinin genel faaliyetlerini yönetmek üzere görevlendirilen bir profesyonel idareci bulunur.

Municipality (Belediye)

Municipality, bazı eyaletlerde town, borough ve village gibi isimler de almaktadır. Daha çok yoğun nüfuslu küçük yerleşim birimlerinin yerel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak kurulmuş ve farklı düzeylerde yetkilere sahip bulunan bir yerel yönetim birimidir (Ayhan, 2008: 109). Municipality'ler üye devletler tarafından kurulur. Bunlar, üye devletin kanunla tüzel kişilik kazandırdığı kuruluşlardır. Municipalities, bir il içinde veya ilden bağımsız olabilir ve municipalities kendi yönetim ve vergi daireleri vardır. Nüfusu 100'den az olan küçük kasabalardan birkaç ilin oluşturduğu metropollere (New York City gibi) kadar çeşitli büyüklüklerdeki yerleşim bölgelerinde bulunabilir (http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/amerika_

[hakkında abd yönetim sekli.pdf](#)). Municipality'lere, genel esaslar dahilinde bazı yetkiler verilmiştir. Bu yetkileri belirleyen imtiyaz belgeleri, genellikle federe devletin ilgili dairesi tarafından kurallarına uygun şekilde kurulmuş idarelerin veya belirli bölge sakinlerinin talepleri üzerine verilmektedir (Nadaroğlu, 1998: 123).

Belediye yönetiminin sorumlulukları arasında halk güvenliğini sağlama, şehirdeki sokak, park ve eğlence tesislerinin bakımı, atık su arıtımı, çöplerin toplanması, imar ve inşaat yasalarının uygulanması, yangın ve kurtarma hizmetleri, hayvan kontrolü, toplu taşıma ve diğer gerekli hizmetler yer alır (Nadaroğlu, 1998: 128). Büyük şehir belediyeleri konut yardımında bulunur, devlet hastaneleri işletir ve belediye, eyalet veya federal yönetim tarafından desteklenen sosyal refah programlarını yönetir. Pek çok şehirde su, elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon gibi hizmetler belediye tarafından veya belediyenin düzenlemelerine göre verilir (Odabaş, 1997: 89). Bütün municipality'ler kamusal faaliyetleri gerçekleştire bilmek için personel istihdam eder ve vergilendirme, borçlanma, sağlık, güvenlik konularında yetkili otonom yapıları vardır. Ayrıca yasa dışı faaliyetleri önler ve cezalandırır, gerekirse güç kullanabilir (Şahin, 1999: 129). Ancak bunun yanı sıra, kuruluşlarına izin veren belgelerdeki (charter) esaslar dahilinde üye devlet tarafından kontrol edilirler.

Municipality'ler önemli ölçüde otonom kuruluşlar olmalarına rağmen, genellikle federe devletlerin yararlandıkları dokunulmazlık hakkına da sahiptirler. Üye devlet kanunları izin vermedikçe, municipality'ler aleyhine kamusal faaliyetlerinden ötürü dava açılmaz. Eyalet kanunlarının buna izin veriyor olması gerekmektedir (Schroeder, 1976: 163).

Belediye ve kasabalar seçimle görev başına gelen yetkililer tarafından yönetilir. Bu yetkililer genellikle bir belediye başkanı ve kararlar alıp politikalar belirleyen belediye meclisinin üyelerinden oluşur (Şahin, 1999: 130). Belediye Meclisinde yeri olan veya olmayan belediye başkanı belediye yönetiminin başıdır ve günlük idari işlerin denetlenmesinden sorumludur. Bazı şehirler belediye meclisinin şehirdeki işleri yürüten profesyonel bir yönetici görevlendirdiği bir yönetim şeklini seçmiştir. Şehir yöneticisi şehrin baş idari yetkilisidir (Türker, 1999: 467). Seçimle görev başına gelme de seçimle başa gelen belediye meclisi veya başkanına doğrudan hesap verir.

Diğer Yerel Yönetim Birimleri

Township için Town, Plantation, Location gibi adlar da kullanılmaktadır. Bu idareler, New England eyaletinin temel yerel yönetim birimidir (Türker, 1999: 483). Township, genellikle county'nin ayrı bir alt bölümünü oluşturan yerel yönetim birimidir. Koloni döneminden kalma bir alışkanlık olarak halen 20 eyalette kullanılmaktadır (Odabaş, 1997: 80). Township'ler fonksiyonel olarak ABD'nin federal yapısı içerisinde eyaletlere göre büyük farklılıklar göstermektedir. Buna rağmen bir genelleme yapacak olursak; mahalli yolların yapım ve bakımı, ilkokulların yönetimi ve yoksullara yardım, kütüphane, su, kanalizasyon, çöp imha gibi kırsal nitelikli işleri, bu yerel yönetim birimlerinin görevleri olarak sayabiliriz (Türker, 1999: 492).

District, sadece belirli bir özel amaca hizmet eden ya da belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulan yerel yönetim birimleri şeklinde tanımlanabilir. Hizmet alanları su ve kanalizasyon, konut, yangınla mücadele, çevre kirliliğinin önlenmesi, tabii kaynakların korunması ve ulaşım gibi konuların yanında okulların yönetimini de içermektedir (Ayhan, 2008: 112). Amerika Birleşik Devletleri genelinde yaklaşık 45.000 civarında bu tür yönetim bulunmaktadır. Bunlardan 15.000 kadarını okul yönetimleri oluşturmaktadır. Alaska hariç her eyalette bu yönetim türü yer almaktadır (Türker, 1999: 603).

A) *School District* Amerika Birleşik Devletlerinde ilk, orta ve yüksek öğrenim genellikle school districts adı verilen ve yerel yönetim birimleri arasında yer alan kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durumda school district “okulların bakım ve idaresi için vergileme ve yönetme gücüne sahip sınırlı bir coğrafi bölge” olarak tanımlanmaktadır (Nadaroğlu, 1998: 130).

B) *Special Districts* Amerika Birleşik Devletlerini oluşturan eyaletlerin her birinin anayasalarına ve yasalarına göre special district'ler kurulmuştur. Bunlar genellikle tek fonksiyon ifa eden kuruluşlar görünümündedir. Special district'lerden bazıları su temini, bazıları içme suyunun sağlanması, bazıları da havaalanlarının işletilmesi ve benzeri hizmetleri gerçekleştirmektedirler. Special district'lerin özelliği, bu hizmetlerden sadece birini gerçekleştirmekle yükümlü bulunmalarındadır (Nadaroğlu, 1998: 131).

1.5.2.2. Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimlerin Görevleri

ABD’de yerel yönetimler tarafından üstlenilmiş olan görevler eyaletler arasında farklılık arz etmektedir. Bunun temel nedeni, görevlerin eyaletler içindeki yerel yönetimler arasındaki dağılımının, eyaletlerin anayasa ve yasalarındaki mevcut hükümlere göre düzenlenmesidir (Bülbül, 2001: 68).

Bununla birlikte bir genelleme yapmak gerekirse, municipality’ler genellikle kendi bölgelerinde mal ve can güvenliğini ilgilendiren polis ve itfaiye hizmetlerinden, kütüphane hizmetlerinden, yolların bakımından, çöplerin toplanmasından, yolların aydınlatılmasından ve park hizmetlerinden sorumludurlar (Schroeder, 1976: 87). Eğitim hizmetleri ise genellikle school district’ler tarafından sağlanmaktadır. Sağlık hizmetlerinden municipality’ler ve township’ler sorumludur. Ancak bazı üye devletlerde bu hizmetler kısmen veya tamamen county’ler tarafından üstlenilmiştir (Ayhan, 2008: 115). Taşıma hizmetlerini bazen county, fakat genellikle special district’ler düzenlemektedir. Su temini veya kirli suların boşaltılması hizmetleri municipality’ler veya social district’ler tarafından üstlenilmiştir. Su temini hizmeti eğer bölgenin geniş bir bölümünü kapsıyorsa, bu taktirde hizmet, üye devletlerin merkezi örgütüne bağlı özel işletmeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Hastane hizmetleri genellikle dini kuruluşlar tarafından organize edilmiş olan, kar amacı gütmeyen üniteler tarafından gerçekleştirilmektedir (Nadaroğlu, 1998: 130-131).

Yerel yönetimlerin içişleri kapsamında sayılacak görevlerinin başında emniyet ve asayiş görevi gelmektedir. Bu anlamda polis teşkilatı, emniyet ve asayiş sağlamada en önemli kurumlardan biridir. Küçük kasabalardaki komiserliklerden, büyük merkezlerdeki dev emniyet müdürlüklerine kadar farklı çapta teşkilatlanmaya rastlamak mümkündür. Polis teşkilatının görevleri, yargı mekanizması ile doğrudan ilgili olduğu için, bir mahalli hizmet kategorisi olmaktan ziyade, yargı fonksiyonunun bir parçası olarak görülmektedir (Türker, 1999: 466).

Bilimsel ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelerle birlikte özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde internet üzerinden kamu hizmetlerinin sunulması, başta Beyaz Saray olmak üzere, merkez, eyalet ve yerel düzeydeki çoğu kamu kurum ve kuruluşunda oldukça yaygınlaşmıştır. Bu şekilde mevcut teknolojik gelişmelerden

yararlanarak hizmet sunmak, yeni bir görev anlayışını beraberinde getirmiştir (Yıldız, 1999: 145).

1.5.2.3. Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Yerel yönetimler, gelirlerini çeşitli kaynaklardan sağlar. Bu gelirleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür: Yerel vergiler, federal devlet ve eyaletler tarafından yapılan yardımlar ve bağışlar, ekonomik girişimler ve borçlanmalardır (Türker, 1999: 470).

Yerel birimler eyalet mevzuatı çerçevesinde faaliyet göstermek durumunda olduklarından, ya doğrudan eyalet yasalarıyla konulan vergileri toplama ya da bu yasaların çizdiği sınırlar içerisinde vergi koyma yetkisine sahiptirler. Bu vergileri emlak vergileri, satış vergileri ve gelir vergileri olmak üzere üç ana gruba ayırabiliriz (Ayhan, 2008: 116). Emlak vergisi bina ve arsanın para değeri üzerinden yıllık olarak hesaplanan bir vergidir. Satış vergileri, yerel yönetimler vergi gelirleri içinde ikinci sırayı almaktadır. Yerel otoritelerin herbiri, üye devletlerin anayasa ve yasalarının kendilerine tanıdığı olanaklara göre değişik esas ve oranlarda satış vergileri uygulamaktadırlar (Bülbül, 2001: 70). ABD’de gelir vergisi yönünden en önemli vergilendirme otoritesi Federal devlettir. Yerel yönetimler tarafından tahsil olunan gelir vergisi alışlagelmişin aksine artan oranlı olmayıp düz oranlıdır ve kaynağında tevkif usulüne göre alınmaktadır (Ozansoy, 2009: 35). Kurumlar vergisini de kapsar bir biçimde genellikle gerçek kişilerle şirketlerden alınmasına rağmen bazı üye devletlerdeki şirketler bu verginin kapsamı dışında bırakılmışlardır.

Federal Devlet, ayrı bir fonda topladığı gelirleri üye devletlerle yerel yönetimler arasında belli formüllere göre bölüştürür (Nadaroğlu, 1998: 132). Bu formülde federal devlet eyaletler ve yerel yönetim birimlerine parasal yardımda bulunurken genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hasılası ve vergi toplama gibi kıstaslara bakar. Genel olarak, federal devletin daha alt birimlere yaptığı yardımların yaklaşık olarak üçte biri eyaletlere, kalan üçte ikisi ise yerel yönetimlere aktarılmaktadır (Türker, 1999: 608).

Yerel yönetimler sermaye yardımları, tahvil ihracı ya da başka türlü borçlanmalar yoluyla finansman sağlayabilirler. Bazı eyaletlerde yerel yönetimlerin borçlanmalarına sınırlar getirilerek referandum yoluyla halkın kabulü şart koşulmuş, bazı eyaletlerde ise böyle bir şart uygulanmamaktadır. Borçlanmalar kısa ve uzun vadeli olarak yapılabilmektedir (Bülbül, 2001: 70).

1.5.3. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye’de yerel yönetimler Anayasal kuruluşlardır. 1982 Anayasası’nda yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler 123. ve 127. maddelerde düzenlenmiştir. 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevlerinin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayanacağını ifade etmektedir (Türkiye Anayasası, 1982). Türkiye, genel olarak merkeziyetçiliğin gerek uygulamasında, gerekse zihniyet bakımından köklü bir şekilde kurumsallaştığı bir ülke durumundadır. Bu merkeziyetçi tutum, anlayış ve uygulama Osmanlı’dan miras alınmış, Cumhuriyet döneminde de, pekiştirilerek devam ettirilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye güçlü bir merkeziyetçi siyasi ve idari kültüre sahip bulunmaktadır (Türkoğlu, 2009: 36).

Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları 19. Yüzyıl Tanzimat ve Islahat hareketleri sürecinde ortaya çıkmış, mevcut siyasi/idari kültüre ve tarihsel gelişmelere göre günümüzdeki yapılarına ulaşmışlardır (Dursun,1998: 93). 2000’li yıllara geldiğinde ise, yerel yönetimlerle demokrasi birlikte anılmakta, demokratikleşmenin yolu yerelleşmekten geçmektedir (Koçak ve Ekşi, 2010: 303).

21. y.y’da yapılan Yerel Yönetim Reformu kapsamında eski yasaların iyileştirilmesi yerine tümü iptal edilip, yeni kanunlar düzenlenmesiyle köktenci bir yöntem tercih edilmiştir. Yapılan değişikliklerle Yerel yönetimlerin yeni görev alanları saptanmış ve bu dünyadaki gelişmelerin göz önüne alınmasını arz etmişti (Toksöz vd, 2009: 38-42). Yerel yönetimin temel özellikleri, merkezi idarenin bir alt birimi olmalarıdır. Yerel yönetimlerin merkezi idarenin alt birimi olmaları, doğal olarak merkezi idare denetimine tabi olmaları sonucunu doğurmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetim; ancak idari makamlar ve yönetsel

yargı yerlerince kullanılabilir. Yetki yasaya dayanır ve yasalarla sınırlandırılmıştır (Keleş, 1982: 421).

1.5.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Türleri ve Özellikleri

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yasal mevzuat göz önüne alındığında, ülkedeki yerel yönetim kuruluşlarının çerçevesi, kısaca şu şekilde çizilebilir (Elma, 2007: 169). Halkın ortak yerel ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayan, kamu tüzel kişilikleri olan, genel karar organları seçimle iş başına gelen, ülkedeki kamu yönetiminin önemli bir kısmını oluşturan ve son olarak tam olmasa da, büyük ölçüde özerkliğe sahip kuruluşlardır.

Türkiye’de yerel nitelikli bir çok hizmeti yerine getiren ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları, “İl Özel Yönetimi”, “Belediye Yönetimi” (kasaba, ilçe ve büyükşehir belediyeleri) ve “Köy Yönetimi” olmak üzere üç türdür (Türkoğlu, 2009: 71).

Belediye

Belediyeler illerde, ilçelerde ve beldelerde örgütlenmektedir. Belediyeler, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulabilir (Öztürk, 1997: 84). İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (Belediye Kanununun 7.madde). İl merkezi belediyeleri, ilçe merkezi belediyeleri ve belde belediyeleri gibi idari statüden ileri gelen farklılıkları bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyesi ise boyuttan ileri gelen farklılık göstermektedir (İlhan, 1983: 54). Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (Toksöz vd, 2009: 50). Belediyeni seçimle iş başına gelmiş belediye başkanı idare eder ve aynı zamanda belediye meclisi ve belediye encümeninin de başkanıdır.

İl Özel İdaresi

İl özel idaresi, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu yasa ile belirli ve sınırlı görevleri yerine getirmekle yükümlü bir tüzel kişiliktir (Türkiye Anayasası, 1982: Md.22). İl Özel İdareleri, her ilde, il sınırları içinde belediyelerin sorumlu olmadığı alanlardan sorumludur. Bu da demektir ki, il özel idaresi en çok kırsal alanların ihtiyaçlarının karşılanmasında rol almaktadır. İl özel yönetimleri, Devlet görevlerinden bir kısmını mali gücü oranında mahalli olarak yerine getirmeye çalışan hizmet birimleridir (Toksöz vd, 2009: 54). İl özel idaresinin organları, il halkının seçtiği üyelerden oluşan, genel yetkili müzakere ve karar organı “İl Genel Meclisi”, bu meclisin seçtiği kişilerden oluşan ve toplantıda olmadığı sıralarda bazı konularda görevli “İl Daimi Encümeni”, yürütme organı temsilcisi ve idari vesayet yetkilisi olarak “Vali”dir (Çetin, 2009: 8).

Köy İdaresi

Köyler geleneksel bir mahalli idare kuruluşudur. Köyler kendiliğinden oluşmuş doğal bir varlık olarak belirmiş olduğu halde, 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu bu hususta esaslı hükümler koymuş ve bir düzene bağlamıştır. Organları, “Köy Derneği”, “İhtiyar Heyeti” ve “Muhtar”dır. Köyün “Köy Sandığı” adıyla anılan bir bütçesi vardır. Bu basit bütçe İhtiyar Heyetince belirlenir (Kestane, y.y: 6).

1.5.3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Görevleri

Belediyelerin yasalar ve tüzüklerle belirlenmiş hakları, buna karşılıklıta beldenin (kentin) ve belde halkının sağlık, esenlik ve refahını sağlamak ve düzeninin bozulmasını önlemek amacına dönük olarak yapacakları görev ve hizmetler vardır (Belediyeler Kanunu Taslağı, M.12).

Bu görev ve hizmetler yasada 81 fıkra halinde sayılmıştır. Bunların,

- Belde düzeni ve esenliği ile ilgili görevler;
- Sağlık ve sosyal yardım ile ilgili görevler;

- Ekonomi, sanayi ve ticaretle ilgili görevler;
- Kültür, turizm ve sporla ilgili görevler;
- Ulaşım ile ilgili görevler olarak gruplandırmak mümkündür.

1580 sayılı Kanun, bu görevleri belediyelerin gelir olanaklarına göre zorunlu ve isteğe bağlı olarak ikiye ayırmış, ayrıca belediye yönetimlerinin, yasanın kendine yüklediği görev hizmetleri yaptıktan sonra belde sakinlerinin ortak ve medeni gereksinimlerini karşılayacak her türlü girişimde bulunurlar (1580 sk md. 19) denilmek suretiyle de belediyelere geniş bir hareket ve hizmet yetkisi sağlamıştır (Öztekin, 2002: 295-297).

İl özel idarelerine yasa ile verilen hizmetler yasanın 78. maddesinde “İl’e ait hizmetler” başlığı altında 12 bent halinde sayılmıştır ki bunları;

- Tarım ve Hayvancılık ile ilgili görevler;
- Bayındırlık görevleri;
- Eğitim ile ilgili görevler;
- Sağlık ile ilgili görevleri;
- Ekonomi ve ticaret ile ilgili görevler olarak gruplandırmak mümkündür

(Öztekin, 2002: 288-290).

Köy kanununun 12. maddesine göre köye ait işler zorunlu ve köylünün isteğine bağlı olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Zorunlu görevler, Köy Kanununun 13. maddesinde 37 fıkra olarak sayılmış ve tamamı köy koşullarına uygun olan görevlerdir. Kanun hükmü gereğince zorunlu görevler, kamu yükümlülüğü olarak görülmüş ve bu görevi yerine getirmeyen köylünün cezalandırılacağı belirtilmiştir. İlgili maddede sayılan zorunlu görevleri; köydeki bulaşıcı hastalığa yol açacak su birikintilerini kurutmak, evlerde odalarla, ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak, köye çeşme yapmak, evlere hela yaptırmak, pis suyun gitmesi için önlem almak, köy meydanı yapmak, meydandan geçmek şartıyla gidişli ve gelişli yol yapmak, köy odası, mescit ve okul yapmak, ağaç dikmek, devlet parasını kıymetinden aşağı aldırtmamak şeklinde özetlenebilir (Torlak ve Özdemir, 1999: 118).

1.5.3.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları

Türkiye’de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında, kaynakların paylaşılması açısından tutarlı bir sistem getirilmemiş, gelir kaynaklarını büyük ölçüde elinde tutan merkezi yönetim, vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay vermede kiskanç davranmıştır (Prud’homme, 1991: 187). Yerel yönetimlere merkezden gelir sağlanması, genellikle, vergilerden pay verilmesi, merkezi yönetim yardımları ve bağışlar şeklinde olmuştur (Tavşancı, 2004: 2). 5779 sayılı il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi ile ilgili kanuna göre genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85’i büyükşehir alanları dışında kalan belediyelere, %2,5’i büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15’i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ise büyükşehir alanında toplanan vergilerin %5’ini almaktadır (Toksöz vd, 2009: 55). 5779 sayılı Kanun’la getirilen diğer bir yeni uygulama ise denkleştirme ödeneğidir. Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri denkleştirme ödeneği olarak bütçeye konularak; bu ödeneğin % 60’ı nüfusu 5.000’e kadar olan belediyeler, % 40’ı ise nüfusu 5.001-9.999 arası olan belediyeler arasında eşit olarak dağıtılacaktır (Toksöz vd, 2009: 56). Bu düzenlemeye paralel olarak, mahalli idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine ödenek konulamayacağı hükmü getirilmiştir. Gelir paylaşımında bağımlılığın azaltılması, gelir ve görev dağılımının temel yasalarda yapılacak değişikliklerde güvence altına alınması gereklidir (Görmez, 2000: 88).

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yerel yönetimlere “görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer almaktadır. Belediyelerin gelir kaynakları, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, belediyelerin öz gelirleri ve belediyelere yapılan devlet yardımları olmak üzere üç grupta toplanabilir (Türkoğlu, 2009: 73). Belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri toplamından belirli miktarda bir pay verilmektedir. Bu payın bir kısmı belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmakta, bir kısmı belediyeler fonuna aktarılmakta, geri kalan bölümü ise, mahalli idareler fonuna yatırılmaktadır. Bu fonlardan belirli esaslara göre, belediyelere yardım yapılmaktadır (Eryılmaz, 2000: 144). Belediyelerin öz gelirleri, vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarından oluşmaktadır. Belediyeler, ilan ve reklam, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim, yangın sigortası, emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi

vergileri toplama yetkisine sahiptir (Tavşancı, 2004: 12). Harçlar ise, tatil günlerinde çalışma ruhsatı, işgal, kaynak suları, tellallık, hayvan kesimi muayene ve denetimi, ölçü ve tartı aletleri muayene, iş yeri açma izni harcı gibi harçlardır. Ayrıca belediyeler, yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarını da tahsil etmeye yetkilidir (Keleş, 2000: 325-334).

Devletin belediyelere yardımı ise, çeşitli başkanlıkların bütçelerinden belediyelere yaptığı genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlardan oluşmaktadır (Keleş, 2000: 336-337). Belediyelerin gelirlerinin önemli bölümü genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve devlet yardımlarından oluşmaktadır (Tavşancı, 2004: 8).

Belediyelerin giderleri; üstlendiği görevleri yerine getirmek üzere yaptığı giderlerle, bu amaçla görev yapan teşkilatlarına ve personeline yaptığı ödemelerden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 168).

İl özel idaresinin gelir kaynaklarını, “genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar”, “emlak vergisinden ayrılan paylar”, “merkezi yönetim kuruluşlarından aktarılan ödenekler”, ve “kendi öz gelirleri” olmak üzere dört grupta toplamak mümkündür (Eryılmaz, 2000: 133). 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası’nın 42. ve 43.maddelerinde il özel idarelerinin gelirleri ve giderleri sıralanmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimler önemli mali sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Görevlerinin sürekli artmasına rağmen, gelirlerinde aynı oranda bir artışın gerçekleşmemesi yerel yönetimleri önemli oranda mali sıkıntıya sokmaktadır (Yayla, 1977: 65).

İKİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE HUKUKSAL YAPISI

2.1. SOVYET ÖNCESİ DÖNEMDE AZERBAYCAN

18. Y.y.da Azerbaycan'da hanlıklar sistemi mevcuttu. 18. yüzyılın ikinci yarısında her bir hanlıkta esasen bir merkez şehir vardır. Her hanlık kendi içinde kapalı bir istihsal mahalliydi ve hanlıklar arasındaki iktisadi münasebetler oldukça sınırlıydı (Açıkkaya, 2010: 405). Bazı hanlıklarda şehri Hanın kendisi yönetmekteydi, bazı şehirlerde ise Han şehrin yönetimini görevlendirdiği kişilere, naiplere, kelenterlere veya kalebeylerine devretmekteydi (Kurban, 2009: 177). Tüm yönetim esasen Hanın elinde toplanmıştı ve Hanlar hanlıkları kendi özel mülkiyetleri gibi yönetmekteydiler. Azerbaycan Hanlıklarının kendilerine has idare usulü, yasama ve yürütme biçimleri vardı. Fakat Azerbaycan Hanları da diğer Müslüman ülkelerin yöneticileri gibi, yasama ve yürütme işlerini islam şeriatına dayandırmaktaydılar (İsmayılov, 1992: 187).

2.1.1. 18. Yüzyılın 2. Yarısında Azerbaycan ve Yerel Yönetim Sistemi (Hanlıklar Dönemi)

Bu dönemde Şehir memurları kapsamına ilk sırada naip, kalebeyi, daruga, asesbaşı, asayiş görevlileri ve diğer memurlar girmektedir. Yerel yöneticiler esas olarak ekonomik, askeri veya sivil konulara ilişkin emirleri yerine getirmektedirler.

Naip - Bu tabir genellikle bir memuriyette başkasına vekalet eden kişi için kullanılmıştır (İslam Ansiklopedisi, 1964: 23) ve esasen ekonomik ve sivil işlerle ilgilenmekteydi, ayrıca vergilerin zamanında toplanması da onun görevleri arasındaydı. Fakat naiplerin görevleri bunlarla sınırlı değildi. Han'ın şehir dışına çıkması durumlarında (savaş, seyahat, av vs. nedenlerle) şehrin yönetimi naibin sorumluluğuna geçmekteydi (ACE, 1983: 148-149).

Kethüda - Büyük devlet adamlarıyla zengin kimselerin işlerini gören kişiler için kullanılan bir tabir olup, halk arasında buna kahya da denilmiştir (Pakalın, 1993: 251; ACE, 1981: 351).

Şehirbeyi - Şehir idaresinin başında bulunan anlamında kullanılan bir tabirdir (Pakalın, 1993: 217; Qocayev vd, 2003: 24). Şehirlerin sivil yönetimini kolaylaştırmak

için Hanlar şehirleri mahallelere bölerek her bir mahalleye kethüda veya şehirbeyi sıfatıyla yöneticiler atamıştı. Bu yöneticiler vergi toplamakla, naiplerin, hanların emirlerini yerine getirmekle yükümlüydüler (Kurban, 2009: 182). Şehirler dört kısma bölünüyor ve her kısma ayrıca bir kethüda tayin ediliyordu.

Kadı - Kaza işlerine bakan memur olup, insanlar arasında meydana gelen çekişme ve davalara bakmaktadır (Pakalın, 1993: 119; Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, 1991: 66) ve *mollalar* mescitlerde ibadetin yerine getirilmesinin yanı sıra, burada bazı sivil meseleleri de çözmekteydiler (Kurban, 2009: 187). Ayrıca, nikah işlemleri de burada yapılmaktaydı. İslam ülkelerinde şeriat esasında muhakeme icraatlarını gerçekleştiren hakim, Ortaçağlarda kadı bir nevi noter görevini yapmaktaydı. Mülki ve cinayet davaları ile ilgileniyordu (ACE, 1978: 572).

Kalebeyi - hanlıklar döneminde Azerbaycan'da kale reisi,(ACE, 1979: 10) esas görevi şehrin savunmasını denetlemekten ve kale içinde düzenin sağlanmasından oluşmaktaydı. Kalebeyinin emrinde silahlı hizmetliler vardı.

Daruga'nın esas görevi şehrin ve çarşının düzenini sağlamaktan ibaretti. Daruganın da kendi silahlı güçleri vardı (ACE, 1979: 340).

Ases ve Asesbaşı - Ases, Arapça bir kelime olup bekçi anlamına gelmektedir (Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, 1991: 464). Esas görevleri, geceleri pazarları korumaktı. Bu ordu için pazarlardan özel vergi toplanmaktaydı (ACE, 1980: 232).

Mirşeb (gece ağası) veya "padişah-ı-şeb" (gecenin padişahı) denmekteydi (Kurban, 2009: 190). Gece güvenliğinden sorumlu kişiler gruplara bölünerek, onlara bırakılan mahallelerin korumasını yapmaktaydılar (İsmayılov, 1992: 179-180). Güvenlik güçleri üyelerinin bu geniş haklarının yanı sıra, ciddi sorumlulukları da vardı. Onlar gecelerin ve nüfusun mülkiyetinin güvenliği ile sadece canları ile değil, mal varlıkları ile de sorumluydular.

Ustabaşılar - Şehir yönetiminde zanaatkar birliklerinin başında bulunan ustabaşılar da belirli rol oynamaktaydılar. Fakat bunların nüfus alanları kendi birlikleri çerçevesi ile sınırlıydı. Onlar sadece zanaatkarların sivil, mali ve mahkemelik konuları ile ilgilenmekteydiler (İsmayılov, 1992: 188-190).

Mahkeme Görevlileri ve Ceza Yöntemleri - Mahkemelerde hakimlerin dışında mirzeler (ACE, 1982: 589), gözlemciler ve haberciler de bulunmaktaydı. Davalar şeriat

kanunları esasında incelenirdi. Fakat bununla birlikte halkın örf, adetleri de göz önünde bulundurulmaktaydı. Mahkemede taraflardan birinin üst sınıfın üyesi olması durumunda, mahkeme kararının onların kızgınlığına neden olmaması için ilgili üst sınıf üyesi de mahkemeye davet edilirdi. Cezaların en hafifi para cezası ve falakaydı. Falaka sadece suçlular için değil, medreselerde ders alan çocuklar üzerinde de kullanılmaktaydı. Bu ceza 20. yüzyıla kadar devam etmiştir. En ağır ceza insan öldürme nedeniyle verilmekteydi (Vəliyev vd, 2001: 46). Bazı durumda, katil ölen kişinin ailesine teslim edilebilmekteydi. Onlar ya katilden ölüme ölüm intikamı alır, yada ölenin kan bedelini alarak bırakırlardı.

1830'ların sonlarına doğru komendant usul idaresi işlemez duruma gelmişti. O, Çarizmin Azerbaycan'da siyasi etkisini güçlendirmek görevine cevap veremiyordu (Vəliyev vd, 2001: 73). Tüm bunları dikkate alan General Puskeviç 1830'lu yıllardan önce yönetim usul idare sistemine yeniden bakılması zorunluluğu hakkında görüşünü sunmuştur. 1 Ocak 1841'de Zakafkasya'da yönetimde ıslahat yasasına uygun olarak ülkede komendant usul idaresi tasfiye edildi (İsmayılov, 1992: 196).

2.1.2. 19. Yüzyılda Azerbaycan ve Yerel Yönetim Sistemi (Çarlık Rusyası Dönemi)

Rusya'nın Güney Kafkasya'ya sokulmaya başlaması I. Petro zamanına kadar geri gitse ve hanlıklar dönemi Çar I. Aleksandr döneminde (1801-1825) sona erse de, çağdaş Azerbaycan'ın kaderini Rusya'ya bağlayan hukuki belge olan Türkmençay Antlaşması 1828 tarihliydi (Vəliyev vd, 2001: 47-49). 1813 Gülistan Antlaşmasının bir devamı ve tamamlayıcısı olan bu antlaşmanın imzalandığı tarih, Azerbaycan için çok derin ve kalıcı sonuçlar doğurmuştur. Buna göre, Azerbaycan'ın siyasi varlığı tümüyle tasfiye edilmişti. Lenkeran ve Astara bölgesi hariç olmakla Aras Nehri'nin güneyi İran'a terk edilmiş, kuzey ise İrevan ve Nahçıvan da dahil olmak üzere Rusya İmparatorluğuna bağlanmıştır (Saray, 1996: 22-23). Rus hakimiyetiyle birlikte Azerbaycan'da hanlıklar gibi çok başlılık ortadan kalktı ve bir merkeze bağlı iktisadi bir bütün vücuda geldi (Resulzade, 1922: 19-20). Mirza Fethali Ahundov'un da değindiği gibi, Azerbaycan'ın Rusya İmparatorluğuna katılmasıyla bitmek bilmeyen savaşlar, dış

müdahaleler ve hanlıklar arasındaki çekişmeler son bulmuş, siyasi alanda bir istikrar ve sakin bir ortam meydana gelmiştir. Rusya İmparatorluğu kısa sürede Azerbaycan üzerinde sömürge idaresini tesis etti. Ancak bütün heybetli görünüşüne karşın Azerbaycan, Çarlık rejiminin içeriden yıkılması üzerine, Türkmençay Antlaşmasından tam 90 yıl sonra (1918) bir ulus-devlet olarak bağımsızlığını ilan edebildi (Açıkkaya, 2010: 405).

Azerbaycan Rusya'ya birleştirildiğinde tüm alanlarda olduğu gibi yerel yönetimlerde de Rusya kanunlarına uygun bir sistem hayata geçirilmeye başlandı. Yerel yönetim organları olarak belediyeler Azerbaycan'da ilk defa 19.yüzyılın sonunda kurulmuştur. Ancak, belediye meclisini genellikle Hristiyan kökenliler ve kent soyluları oluşturmuştur (Aliyev, 2002: 47). 1 Ocak 1841'de Zakafkasya'da yönetimde ıslahat yasasına uygun olarak ülkede komendant usul idaresi tasfiye edildi ve genel merkez şehri Tiflis olan Gürcistan - İmertiya Guberniyasına ve baş şehri Şamahı olan Hazar (Gaspi) vilayetine bölündü. Azerbaycan arazisinin büyük bir kısmı Hazar vilayetine dahil oldu (Aslanov, 1998: 118). 18. yüzyılın sonlarında Çar İmparatorluğunda başlayan köylü ayaklanmaları ve soyluların baskıları, Çar'ı yerel öz-yönetimlerde reformlar yapmaya zorlamıştı (Güler, 1992: 87). Yapılan İl Reformu ile ülke, nüfusu 300 - 400 bin arasında olan 50 *Guberniya*'ya (İl), bunlar da nüfusu 20 - 30 bin arasındaki yerleşme birimleri olan *Uyezd* (ilçe) kademelerine ayrıldı (Hasanoğlu, 2008: 74). Guberniya ve Uyezd yerel yönetim birimleri, yörenin askeri, mali ve yönetsel işlerinden sorumlu olan ve yörede çarizmin mutlak temsilcisi sayılan yöneticiler eliyle yönetilirdi. 1775 yılında getirilen bu merkeziyetçi yapı, 1785'te soyluların baskısı ile (Soyluluk Beratı) belli değişikliklere uğradı (Güler, 1992: 88). 19 şubat 1861 tarihinde serfliği kaldıran yasanın kabulü ilan edilmiştir. Yasaya göre köylüler, yaşayabilmek ve devlet ile toprak soylularına karşı yükümlülüklerini yerine getirebilmek için toprak payı satın alarak serbestleştiriliyorlardı (Aslanov, 1998: 113). Böylece, bu köylüler yerel yönetim organlarına, köy meclislerine kavuşturulmuştur. Bu meclis kendi içinden bir ihtiyar heyeti ile bir vergi memuru seçiyordu. Köylü topraklarının birleşmesi olan birkaç komünün bir araya gelmesinden oluşan *volost* kademesi sınırları içinde kalan köy meclislerinden oluşan bir bucak meclisine, bu meclisin seçtiği bir yönetim kuruluna sahipti (Hasanoğlu, 2008: 82). 1864 yılında *köy* ve *volost* (bucak) kademelerini tamamlayan bölgesel örgütlenme uygulamaya konuldu. Kafkasya ve özellikle

Azerbaycan’da bu son model yerel yönetimler 19. yüzyılın son on yılında yaygınlık kazanmış, ancak ülke çapında bu mesele ancak 1917 yılında gündeme gelmiştir (Musayev, 1999: 53).

1864 yılında Zemstvo, 1870 yılında ise Şehir Esasnamesinin yapılması zorunlu hal almıştır. Bu ıslahatların hayata geçirilmesinde temel amaç Rusya’da yerel yönetimlerin temellerinin atılmasıydı (Əkbərov ve Səlimov, 2003: 129). Zemstvo esasnamesi kanuni hükme sahip olarak 33 guberniyada uygulanmaktaydı. Esasnameye göre guberniya ve gazalarda zemstvo organları yaratılmıştır. Gaza Zemstvo klasnılarından oluşmaktaydı. Zemstvo klasnıları gaza toprak sahiplerinden, kent toplumundan, köylü toplumdan seçilmekteydi. Yaşı 25’den az olan, mahkeme kararıyla mahkumluk hayatı yaşamış, Rusya tabeliyinde olmayanlar, yabancılar klasnı seçilemezlerdi. Klasnılar iç işleri bakanlığı tarafından 3 yıllık süre için seçilmekteydiler (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 45-46).

28 Ekim 1874 tarihli Çar’ın bir özel fermanıyla Çar şehirler hakkında yeni “Esasname”nin taslağını onayladı. Şehir Esasnamesine göre, yerel yönetim organları Şehir duması ve Şehir yönetiminden oluşmaktaydı. Şehir yerel yönetim organlarının görev süresi Zemstvolardakinden farklı olarak 3 yıl değil 4 yıl olmuştur (Musayev, 1999: 56). Şehir yerel yönetimi organlarının yetkileri sınırlı idi. Onların görevi şehir imarı, pazarların oluşturulması, yerel ticaret ve sanayi, sağlık ve halk eğitiminin himaye edilmesi, şehir sokaklarının temizlenmesi ve yangınlara karşı gerekli önlemlerin alınması ile sınırlandırılmıştı. Şehir ıslahatları Azerbaycan’ın bir sıra şehirlerinde gecikmeli olsa da uygulanma şansı bulmuştur (Amirov, 2006: 32). Bakü şehir yerel yönetiminin yürütme organı belediye reisi (başkanı) ve 4 yıllığına seçilen дума üyelerinden oluşan şehir belediyesinden oluşmaktaydı. Дума yönetiminin, belediye reisinin, aynı zamanda şehir idaresinin ve şehir sekreterliğinin seçilmesi gubernatörün olumlu görüşüne bağlıydı.

1864 ve 1870 yıllarında hayata geçirilen ıslahatların eksiklerini gidermek ve bir takım değişiklikler için 1890 yılında Zemstvo, 1897 yılında ise Şehir Esasnamesi ile ilgili yeni ıslahatlar kabul edildi. 1890 ıslahatlarında köylüler klasnı seçmek hukukundan mahrum bırakıldılar. Zemstvo ıslahatlarıyla onların organlarında da değişiklik yapıldı: gubernator, vitse-gubernator, maliye başkanı, daire mahkeme avukatından oluşturuldu (Əkbərov ve Səlimov, 2003: 209-210).

Şehir yerel yönetiminin aynı zamanda, Zemstvo yönetiminin üyeleri devlet memuru sayılmakta ve kuruma özel kıyafet (mundirler) geyinmekteydiler (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 49).

Kırsal içerikli yerel yönetim birimleri olan *zemstvo* kurumları Ekim 1917 Bolşevik Devriminin ardından varlıklarını sanayici ve tüccarların genişleyen etkisi ile sürdürerek; il ve ilçe düzeyinden sonra *bucak* düzeyine indirilerek seçimlerin de demokratik olmasına çalışılmıştır (Amirov, 2006: 32). Ama Bolşevikler *zemstvo* kurumunun yerine *yerel sovyetler* kurulmasını hedef olarak almıştır. Rus İmparatorluğunun bir vilayeti olan kuzey Azerbaycan'da dört Guberniya kurulmuş ve yerel idarelere Çar'ın atadığı General Gubernatörler (Valiler) başkanlık yaparlardı (Hasanoğlu, 2008: 75).

1924 Sovyet Anayasasının kabulüne kadar Azerbaycan'da bu sistem uygulanmıştır, ama bu sistem bir yerel yönetim mahiyetinde yerel hizmet yapmamıştır. 28 Mayıs 1918 tarihinde Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti kurulmuş ve 23 ay yaşamıştır bu kısa dönemde yerel yönetim alanında hiç bir reform yapamamıştır. 1920 yılında Azerbaycan yeniden Rusların işgaline uğramış ve 1936 yılında Sosyalist Azerbaycan Cumhuriyeti kurulmuştu. Bu cumhuriyet 1991 yılına kadar yaşamıştır.

2.2. SOVYETLER DÖNEMİNDE AZERBAYCAN

Azerbaycan 20 Eylül 1920 yılında Rusya Federatif Sosyalist Cumhuriyetine katılmış ve 31 Aralık 1922 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği kurulmuştur (İsmayılov, 1992: 72).

2.2.1. Sovyetler Sisteminin Genel Yapısı

SSCB çok uluslu bir birlik olma özelliğinden kaynaklanarak federal birimlere ağırlık vermiştir. Federe cumhuriyetlerden her birinin, Birlik Anayasası temeline dayalı ve ulusal özelliklerine göre düzenlenen kendi anayasası ve yüksek devlet erki organları vardır: Yüksek Sovyet, Yüksek Sovyet Prezidyumu, Bakanlar Konseyi, Yüksek

Mahkeme, Emekçi Temsilcileri sovyetleri ve onların yürütme komiteleri. Her Cumhuriyet'in Yurttaş ve Ceza Yasası, İş Yasası vb. yasaları, ulusal marşı, bayrağı ve başkenti vardır. Her cumhuriyet yabancı bir devletle doğrudan ilişkiye geçme, antlaşma imzalama, diplomatik temsilci değiş - tokuşunda bulunma ve SSCB'den ayrılma hakkına sahiptir (Əliyev ve Pərvizoğlu, 1999: 3). Kimi birlik cumhuriyetlerinin içinde özerk cumhuriyetler yer alır. 15 Birlik Cumhuriyeti ve bunların alt düzeyinde de ulusal azınlıklar üç kategoride düzenlenmişti: özerk cumhuriyet, özerk bölge (oblast), özerk daire (okrug). Azerbaycan'da da Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti ve Dağlık Karabağ Özerk Bölgesi kurulmuştu.

Sovyet sistemindeki organlar merkezi idare organlarından (yüksek sovyetler) ve yerel devlet hakimiyeti organlarından (yerel sovyetler) oluşmuştur. SSCB Yüksek Sovyeti iki meclisten oluşur: Birlik Sovyeti ve Milliyetler Sovyeti. Her iki mecliste de 750 üye vardır ve her iki meclisin de yasa önerme gücü eşittir (Əkbərov ve Səlimov, 2003: 54-55). SSCB Yüksek Sovyeti, genellikle yılda iki kez ve iki-üç gün süreyle toplanırdı. Her toplantıdan önce ve sonra milletvekili komisyonlarının ve sürekli organ olan Yüksek Sovyet Prezidyumu'nun çalışmaları nedeniyle yoğun bir yasama etkinliği gösterirdi (http://tr.wikipedia.org/wiki/Sovyet_Sosyalist_Cumhuriyetler_Birliği). Yüksek Sovyet toplantıları arasındaki dönemde Prezidyum, komisyon çalışmalarını eşgüdümlü kılar, milletvekillerinin etkinliklerine yardımcı olur ve devlet başkanlığı işlevlerini yerine getirirdi. Prezidyum'un 1'i SSCB'nin başkanı, 15'i birlik cumhuriyetlerinin başkanları, 1'i sekreter, 20'si üyeler olmak üzere 37 üyesi var ve iki meclisin ortak toplantısında seçilirdiler. Her meclis, yönetim dallarına ve etkinlik alanına göre uzmanlaşmış 16'şar milletvekili komisyonu oluşturur. Bu 32 komisyonda yaklaşık 1.000 milletvekili görev alırdı (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 60).

Birlik Cumhuriyetlerinin ve Özerk Cumhuriyetlerin Yüksek Sovyetleri, her cumhuriyetin en yüksek devlet organlarıydı. Tek meclisten oluşurlar ve seçimleri 5 yılda bir yapılırdı. Milletvekili sayısı cumhuriyetin nüfusuna bağlıdır (tarihdersnotlari.blogcu.com/rusya-tarihi-ve-sovyetler).

1936 yılında kabul edilen Anayasaya göre, devlet örgütlenmesi esasen aşağıdan yukarıya delege sistemine uygun olan *yerel sovyetlere (meclislere)* dayandırılmışdır (Aslanov, 1998: 115). SSCB'nin siyasal temelini oluşturan Halk Temsilcileri Sovyetleri, hem yasama, hem de yürütme erkine sahiptir. Etkinlik gösterdiği bölgede

Sovyetler yalnızca yasa çıkarmakla ve karar almakla kalmaz, aynı zamanda siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmeye ilişkin her sorun konusundaki kararları yürütürler. Her halk temsilcisinin, Sovyet'in etki alanındaki devlet kurumlarının tümünü, işletmeleri, devlet çiftliklerini ve kolhozları denetleme yetkisi vardır; Sovyet içinde yürüttüğü çalışmalar konusunda da, seçmenlerine rapor vermek durumundadır (Əliyev ve Pərvizoğlu, 1999: 6). Her Sovyet kendi etkinlik alanında en yüksek otoriteye sahiptir ve Sovyetler'in tümü tek bir devlet otoritesi sistemi oluşturur. Bu sistem, SSCB Yüksek Sovyeti'ni, 15 Birlik Cumhuriyeti'nin yüksek sovyetlerini, 20 Özerk Cumhuriyeti ve 59.991 yerel sovyeti kapsar. Her Sovyette devlet yönetim organları olarak hem Bakanlar Konseyleri, hem de Yürütme Komiteleri vardır (http://tr.wikipedia.org/wiki/Sovyet_Sosyalist_Cumhuriyetler_Birliği).

Azerbaycan, 1920'de Kafkasya ötesi Sosyalist Federal Sovyet Cumhuriyeti'ne katılmış, 1936'dan sonra ise Azerbaycan SSC adını almıştır. Azerbaycan Sovyetler Birliğine katıldıktan sonra sürekli toprak kaybetmiştir. 1920 yılında 114.000 km² olan yüz ölçümü bugün 86.600 km²'ye düşmüştür (Aslanov, 1998: 115). Stalin zamanında yapılan düzenlemelerle Ermenistan Azerbaycan, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti ve Türkiye arasına uzatılarak bir yandan Azerbaycan'la Nahçıvan'ın, bir yandan da Anadolu Türkleriyle, Azerbaycan Türklerinin ve Türkistan Türklerinin arasındaki irtibat kesilmeye çalışılmıştır (Koçak, 2005: 10).

2.2.2. Azerbaycan SSC'de Yerel Yönetimler

1921'de yerel sovyetlerin oluşturulması için yapılan seçimler sonucu Azerbaycan'da 1400'e yakın köy sovyeti oluşturuldu ve bunlara 30 bin üye seçildi (Əhmədov, 1966: 51). 1930'da Merkezi parti ve sovyet organlarının alt yönetim birimlerinde yönetimi geliştirmek amacıyla SSCB'de yönetsel bölüşümde ıslahatlar yapıldı. Bu ıslahata esasen Azerbaycan SSC yönetsel bölüşümünde de köklü değişiklikler uygulandı. Merkezi yerlere yaklaştırmak amacıyla çağdaş rayon yönetsel bölüşümün esası konuldu ve okrug, daire ve bölge sistemi tasfiye edildi. Cumhuriyetin rayonlaştırılmasının amacı küçük kazaları birleştirmekle onları ekonomik bakımdan daha güçlü kılmak, yönetim kademelerinin masraflarını en aza indirmek, Azerbaycan'ın

koşullarına uygun olarak işçilere, canlı işgücüne tasarruf etmeye çalışmaktır (Allahverdiyev, 1981: 232).

Rayon kapladığı alanın özellikleri bakımından Türkiye'deki illere denk gelmektedir. Rayon hem kentsel, hem kırsal yerleşim alanlarını, hem sinai, hem tarımsal üretim bölgelerini, hem de boş kalmış alanları kapsamaktadır (Güler, 1992: 38).

1937 yılında da Azerbaycan SSC'de Anayasa kabul edildi. Bu Anayasada önceden var olan yerel yönetim kaldırıldı, merkezi yönetimin yerlerdeki temsilcisi yerel sovyetler oldu (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 53). Böylece yerel sovyetler yönetimde en çok sayılı organa dönüştürüldü. Anayasada belirtildiği gibi, Azerbaycan SSC'de merkezi yönetimin yerlerdeki organlarının rayon, şehir, köy, kasaba, özerk cumhuriyeti gibi sovyet sistemi faaliyet gösteriyordu. Bu sovyetler merkezi hükümetin görevlerini yerlerde hayata geçiriyorlardı. Sovyetlerin herbiri için ayrıca kanunlar kabul edilmişti. Bu kanunlarda çeşitli sovyetlerin yetkileri birbirinin aynısı olarak belirtildiği için uygulamada sorun yaşanılmaktaydı. Yerel sovyet, sorumlu olduğu yörenin tek yöneticisiydi. Anayasa vede Parti tüzüklerinde yerel sovyetlere ortak olacak hiçbir kurum gösterilmemekteydi (Güler, 1992: 37).

Yerel sovyetler kendi alanındaki vatandaşlar tarafından genel, eşit ve demokratik seçim ilkesine uygun gizli sesvermeyle seçilmekteydiler. Yerel sovyetlere üyelik seçimine göre, 18 yaşı tamam olan tüm Azerbaycan vatandaşları ırkından ve milliyetinden, cinsinden, dininden, eğitim derecesinden, önceki faaliyetlerinden ve siyasi görüşünden bağımlı olmayarak üyelik seçimlerine katılma hakkına sahiptirler (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 55).

Yerel sovyetler çeşitli isimlerle adlandırıldı ama Zahmetkeş millet vekili sovyetleri daha çok kullanılmaktaydı. 1978 yılına kadar yerel sovyetlerin görev süresi 2 yıl olmuştu, 1990 yılında yapılan değişiklikle 5 yıla uzatılmıştı (Rəhimli, 2009: 65). Yerel sovyetlerin kurulması ve faaliyeti ile ilgili hukuki kanunlar bulunmadığından dolayı bunlara yerel yönetim denilmesi yanlış olmaktadır. Yerel sovyetler merkez yönetimin taşralardaki temsilcisi olmakla beraber yerel ve merkezi öneme sahip konular işlemekteydi. Ama onların kabul ettiği kararlar formaliteydi, her hangi konuyla alakalı kararları Komünist Parti kabul ettikten sonra yerel sovyetler o kararı olduğu gibi kabul edip uygulamaya başlardı (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 72).

Demokratik merkeziyetçilik ilkesine göre, yerel sovyetlerden başlamış merkezi sovyet organlarına kadar ast durumundaki teşkilatlar üst durumundaki teşkilatlar karşısında sorumlu olmalı ve onlara hesap vermekteydiler. Üst kademedeki teşkilatların kararlarını uygulamada yerel sovyetlere belirli oranda bağımsızlık verilmekteydi. Bu veya diğer yerel sovyet için, üst kademedeki sovyet organlarının karar ve direktiflerinin uygulanması zorunluydu (Amirov, 2006: 19).

Sovyet hükümetinin kurulmasının ilk dönemlerinde yerel sovyetlerle beraber mahalli komitelerde (encümen) kurulmuştu. Bu kurum ilk zamanlar bağımsız faaliyet yapmaktaydı ve faaliyetlerini yerine getirmek için mali araçlara da sahip olmaktaydı. Bunlar komunal ve sosyal faaliyetler yapıyorlardı. Daha sonra bu kurumların faaliyetine son verildi ve bu faaliyetler sovyetlere devredildi (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 32). 1960 senesinde yeniden mahalli komitelerin faaliyetine başlandı.

Anayasaya göre yerel sovyet organlarının görevleri Sovyet hakimiyetinin uygun yüksek organlarının kararlarını yerlerde uygulamak, sınırları içerisinde nüfusun kültürel ve ekonomik durumunu iyileştirmek için her türlü önlem almak, köy, kasaba bütçesini oluşturmak, toplumların asayişini korumak, ülkenin iç güvenliğini sağlamak, yerel önem taşıyan konuları çözmek ve kendi sınırları içerisinde tüm sovyet teşkilatlarının sovyet kuruculuğu alanındaki faaliyetini birleştirmekten ibaretti (Əkbərov ve Səlimov, 2003: 173). Yerel hakimiyet organlarının karşısında duran görevleri uygulamak için Bakü şehir sovyeti yürütme komitesi yanında şubeler oluşturuldu. Anayasanın 65 - 66. maddelerine uygun olarak kaza yürütme komiteleri yanında 13 şube: idari, askeri, toprak, erzak, maliye, halk eğitimi, emek, sosyal güvenlik, sağlık, işçi ve köylü müfettişliği, halk ekonomisi şurası, komunal, adliye şubeleri, nahiye yürütme komiteleri yanında 5 şube: idari, askeri, toprak, halk eğitimi, erzak şubeleri oluşturuldu (Eyyubov ve Vəliyev, 1991: 50). Köy sovyetlerinde de şubeler oluşturuluyordu. Yürütme komitelerinin şubeleri yerel yürütme komitesine bağlı olup onun karar ve gösterişlerini, üst kademedeki yürütme komitelerinin ve Cumhuriyetin üst hiyerarşideki Halk Komiserlerinin karar ve direktiflerini uyguluyorlardı (Əhmədov, 1993: 63).

2.2.2.1. İkinci Dünya Savaşından Sonra Yerel Sovetlerde Yapılan İslahatlar

Sovyetler Birliğinin İkinci dünya savaşından çıkarak kalkınması ve sanayileşmesi sonucu yerel sovyetlerde de değişikliğe gidildi (Güler, 1992: 40). Genellikle, küçük olan yerel sovyetler verimli kılınmak için birleştirildi. Yerel sovyetlerin yapısındaki bu değişikliklerin amacı toplumun artan ihtiyaçlarına cevap vermek ve halkın yönetime katılmasını arttırmaktı. Sovyet sisteminin temeli, devletin ortadan kaldırılması ve halkın yönetime geçmesi görüşleri üzerine kurulduğu için böyle bir yapılanma gerekmekteydi. Savaş sonrası yapılan reformlarla, eskiden varlıkları sadece formalite olan yerel sovyetler işlevsellik kazanmıştır (Aslanov, 1998: 116). Sosyalist ülkelerde yerel sovyetlerin devlet aygıtı içinde öneme sahip olması 1957 senesinde mümkün olmuştur. Yerel sovyetler üretim, dağıtım ve denetim alanlarında geniş görevlere sahip olmuşlar. Eğitim, konut, eğlence yeri, lokanta, perakende satış örgütlenmeleri, her türlü taşımacılık gibi konularda da yönetici olarak doğrudan etkinlik göstermişlerdir (Güler, 1992: 42). Köy sovyetlerinin hizmet alanlarını doğru oluşturmak ve kolhoz ve sovyetlerin birleştirilmesinden ortaya çıkan zorlukların ortadan kaldırılması amacıyla 1954 yılında köy sovyetleri genişletildi. 8 Nisan 1968'de köy ve kasaba sovyetleri hakkında yeni esasname kabul edilerek yerel devlet hakimiyeti organlarının görev ve yetkileri birkez daha genişletilmiştir (Amirov, 2006: 22). Taşra yönetimi ve yerel yönetimler, yerel sovyetlerin yürütme komitelerinden, yürütme komitelerinin kuruluş ve şubelerinden, aynı zamanda bunlardan ayrı olarak faaliyet gösteren diğer yönetim organlarından (örneğin, askerlik şubeleri veya merkez bankası şubeleri) oluşmaktaydı. Yerel sovyetler sisteminde sayıca en çok olan ve işin özünü oluşturan köy ve kasaba sovyetleriydi. Onlar devlet hakimiyetinin daha geniş yerel hakimiyet organları olup seçmenlere daha yakındır. Azerbaycan SSC'de 4189 köy ve 130 kasaba sovyetleri olmuştur (Vəliyev vd, 2001: 93).

Sovyetler Birliği Komünist Partisi Merkez Komitesi'nin Kasım 1962'de yaptığı Büyük Kurultay'da yerel sovyetleri, bölge ve ülke çapında "sinai" ve "tarımsal" sovyetlere ayrılmak suretiyle yeniden örgütlendirdiler. Ayrıca, tarımsal ve sinai ilçeler kurulmak suretiyle yönetsel bölüşümde değişiklik de yapıldı (Gelard, 1970: 158, Çev. Fethi Aytaç). Kasım 1964'te toplanan Komünist Partisi Merkez Komitesinin kararlarından sonra tarımsal ve sinai ilçe ayrımı kaldırıldı.

Eski Azerbaycan SSC'de 65 il, 10 ilçe, 69 şehir, Cumhuriyete bağlı 9 şehir, Muhtar Cumhuriyete bağlı 1 şehir, Muhtar Vilayete bağlı 1 şehir, şehirsil ilçe, 120 kasaba, 10 işçi kasabası ve 4189 köy sovyetleri olmuştur (Eyyubov ve Vəliyev, 1991: 50).

2.2.2.2. Yerel Sovyetlerin Organları

Yerel sovyetlerin organları genel kurul, yürütme komitesi ve sürekli komisyonlardır.

2.2.2.2.1. Genel Kurul

Yerel sovyetlerin kendi sınırları içerisinde uyguladıkları devlet hakimiyetinin esas teşkilatı genel karar organı olan meclis veya genel kuruldur. Meclis yada Genel Kurul ilçe, şehir, kasaba ve köy hayatından oluşan problemleri müzakere etmek, yürütme komitesi ve sürekli komisyonları seçmek, onların hesabatını dinleyerek müzakere etmek ve yerel bütçeyi onaylamak yetkisine sahip olan organdır. Yerel sovyetlerin genel kurulları, yılda 4 defadan az olmamak kaydıyla toplantıya çağrılmaktadır (Azərbaycan SSR Şəhər, Şəhərdə Rayon Xalq Təmsilçiləri Soveti Haqqında Azərbaycan SSR'nin Qanunu Md: 36). Meclisi toplantıya yürütme kurulu çağırılmaktadır. Karar genellikle rayon, şehir ve kasaba sovyetleri için 3-4 hafta önce kabul edilir (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 61). Genel Kurulun başkanı ve sekreteri ancak üyeler arasından açık oyla seçilebilmektedir. Başkan genel kurula yöneticilik eder ve gündemdeki konuları belirlemek yetkisine sahiptir. Kamu düzeni sağlamak ve genel kurulu temsil etmek başkanın en önemli görevlerinden biri sayılmaktadır. Genel Kurulun sekreteri başkana yardımcı olmakta ve genel kurulun protokolünü yürütmektedir (Amirov, 2006: 28).

2.2.2.2.2. Yürütme Komitesi

Yürütme komitesi, yerel sovyetin ve üst devlet yönetimi organlarının kararları doğrultusunda bu konularla ilgili kararlar kabul etmekteydi. Yürütme komitesi hem

onları seçen yerel sovyete, hem de üst sovyetin yürütme komitesine hesap vermekle yükümlüdür. Yürütme komitesi yerel sovyetin üyelerinden başkan, başkan yardımcıları, yürütme komitesinin sekreteri ve 5-15 üye seçilerek oluşturulmaktadır (Azərbaycan SSR Şəhər, Şəhərdə Rayon Xalq Təmsilçiləri Soveti Haqqında Azərbaycan SSR'nın Qanunu, Md: 39). Yürütme komitelerinin yetki süresi, yerel sovyetin yetki süresi kadardır. Yürütme komitesi, yürütme komitesinin şube ve kurumlarına, yerel sovyete bağlı kurum ve kuruluşlara bir üst organ gibi genel anlamda yöneticilik etmektedir. Yerel sovyetin yürütme komitesinin şube ve kurumları yerel sovyet tarafından oluşturulmaktadır (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 72). Yürütme komitelerinin toplantıları ayda iki defadan az olmamak kaydıyla yapılmaktadır.

2.2.2.2.3. Sürekli Komisyonlar

Sürekli komisyonlarının faaliyet yöntemi ve kuralları Sürekli Komisyonlar Hakkında Esasname'de belirlenmiştir. Esasnameye göre sürekli komisyonların görevleri aşağıdakilerden oluşmaktaydı (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 63):

Sürekli komisyonlar sovyetlerin işine, devleti yönetmek, sovyet demokrasisini daha da geliştirmek ve güçlendirme işine seçmenlerin ilgisini çekmek, işçi, kolhozçu ve aydın kesimin ileri gelenlerini sovyetlerin çevresinde toplamak, sovyetlerin faaliyetine onların katılımını sağlamak, ekonomik ve kültürel kuruculuktan, devlet düzeninin korunmasından, sovyet devletinin gücünün artmasından, yasaların uygulanmasından ve insan haklarının savunulmasından oluşmaktaydı (Kərimov, 1973: 106). Sürekli komisyonların esas görevi araştırma ve denetlemeydi.

Sürekli komisyonların bazı özellikleri vardı (Amirov, 2006: 34) :

- Sürekli komisyonlar devlet organıdır. Sürekli komisyonlar aynı zamanda sosyal bir organdır.
- Sürekli komisyonun ikinci önemli özelliği, tüm üyelerin sürekli olarak sovyetlerin kuruculuk işine ilgisini çekmek, yerel sovyetin organlarının genel kurul toplantıları arasındaki sürede kendi yetkilerini uygulamaya yardımcı olmaktı.
- Sürekli komisyonların üçüncü özelliği, denetim özelliğinin olmasıydı. Bu denetim süreklilik özelliği taşımaktaydı.

Sürekli komisyonların yetkileri onların görevleriyle orantılıydı. Sürekli komisyonların yetkileri yerel sovyetlerin görevlerinden kaynaklanmaktaydı. Sürekli komisyonlar ekonomik, siyasal ve kültürel kuruculuğu içeren tüm konuları görüşme yetkisine sahipti.

Azerbaycan SSC yerel sovyetlerinde 8.351 sürekli komisyon oluşturulmuştu. Bu sürekli komisyonlarına 36.281 üye seçilmişti. 1970 yılında sürekli komisyonlar ekonomik ve kültürel kuruculuk alanında 14.662 çeşitli konu hazırlayarak yerel sovyetlere ve onun yürütme komitelerine sunmuşlardı (Kərimov, 1973: 108).

Yerel sovyetler geçici komisyonlar da oluşturabilmekteydi. Bu komisyonların görevleri onlar oluşturulurken yerel sovyet tarafından belirlenmekteydi.

30 Eylül 1991 yılında Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra Azerbaycan Cumhuriyeti bağımsızlığını kazanmıştır. Bunun doğal sonucu olarak, Azerbaycan Cumhuriyetinde Sovyet döneminin hantal yapılarının ve yönetimde verimli olmayan bazı kurumlarının tasfiyesine gidildi.

2.3. SOVYETLER SONRASI DÖNEMDE AZERBAYCAN

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan değişim, tüm dünyayı yakından etkilemiştir. Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte bölgede yaşamaya başlayan yeni süreçte diğer ülkelerle birlikte halkı etnik olarak Türk olan beş Türk Cumhuriyeti de bağımsızlığına kavuşmuştur. Yeni Cumhuriyetler milli devlet olma sürecine girmiş, millileşme politikalarını uygulamaya ve yönetim yapılarını kurmaya başlamışlardır.

Azerbaycan'ın bugünkü siyasi kültürünü 70 yıl süren totaliter Sovyet yönetiminden bağımsız olarak değerlendirmek imkansızdır. Sovyet yönetimi yıllarında tek parti olan Komünist Partisi'nin iktidarında tek elden yönetilen Azerbaycan, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla, istiklalini tekrar elde etmiş oldu. Geçmişte Sovyetler Birliği içinde yer almış olan ülkeler Sovyet rejiminin çöküşü sırasında önce egemenliklerini, sonra da bağımsızlıklarını ilan ettiler. Azerbaycan Parlamentosu 31 Ağustos 1991'de ülkenin bağımsızlığını ilan ederken, 18 Ekim 1991'de Meclis, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Bağımsızlık Beyannamesini kabuletti (Aleskerli, 2006).

Bağımsız devlet statüsünün kazanılması ile birlikte bir yandan ekonominin yeniden yapılanması “merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş”, diğer yandan da “hukukun üstünlüğü” ve “demokratik ilkeler”e dayalı yeni bir devlet kurulmasına yönelik gelişmeler aynı zamanda gündeme geldi. Azerbaycan Cumhuriyeti bağımsızlık sonrasında yeni anayasasını oluşturarak, devletin yapısını ve işleyişini yeniden düzenlemiştir (Hasanoğlu, 2008: 73).

2.3.1. Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyeti’de Yönetim Sistemi

1991 yılında bağımsızlığını kazandıktan sonra Azerbaycan Cumhuriyeti, çağdaş topluma ayak uydurmak için bir takım alanlarda reformlar yapmaya başladı. Azerbaycan anayasasını oluşturmak, yapılan reformların temel kaynağı oldu. 12 Kasım 1995 tarihinde Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyetinin ilk anayasası kabul edildi. 5 kısım, 12 bölüm ve 158 maddeden ibaret olan Anayasa ülke vatandaşlarının hak ve hürriyetlerini, yeni seçim sistemini, merkeze tabi olmayan mahalli idarenin kabulünü ilan ediyor, devlet kurumları düzeyinde topluma fiili demokrasinin temellerini atıyordu. Anayasa’ya göre; Devlet egemenliğinin tek kaynağı halktır (Azərbaycan Konstitusyası, 1996: Md.1). Azerbaycan Halkı bağımsız olarak kendi kaderini tayin etme ve yönetim şeklini belirleme hakkına sahiptir (Md.2/2). Azerbaycan devletinin demokratik, yasal laik ve üniter bir cumhuriyet olduğu, devletin bağımsız, egemenliğinin ise uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülüklerle sınırlandırılabilirliği ve Azerbaycan Cumhuriyeti’nde devlet egemenliğinin kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandığı anayasa ile hükme bağlanmıştır (Md.7).

Azerbaycan Anayasası “Başkanlık” sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Anayasaya göre yasama yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Milli Meclisine aittir (Md.81). Milli Meclis genel oyla seçilen ve olağan görev süresi 5 yıl olan (Md. 85), 100’ü tek adaylı seçim bölgelerinden seçilen, 25’i ise parti listesinden gelen 125 milletvekilinden oluşmaktadır. Yürütme yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı kullanmaktadır (Md. 99). Başkanlık Sisteminin bir özelliği olarak halk tarafından seçilmiş başkan hem devletin, hem de hükümetin başıdır. Cumhurbaşkanı “Ferman” adı verilen hukuki kararlar verme yetkisine sahiptir. Azerbaycan devletinin

başı olan Cumhurbaşkanının halkın bütünlüğünü gösterdiği, iç ve dış ilişkilerde devleti temsil ettiği, devletin bağımsızlığının ve toprak bütünlüğünün güvencesi olduğu, aynı zamanda silahlı kuvvetlerin başkomutanı olduğu belirtilmekte, ayrıca Cumhurbaşkanının yargı bağımsızlığının da güvencesi olduğu Anayasada açıkça ifade edilmektedir (Md. 8). Yargı yetkisi de Azerbaycan mahkemelerince kullanılmaktadır (Md.125). Yargı yetkisini Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve genel mahkemeler hayata geçirmektedir. Mahkemelerin kuruluşu ise anayasa ile belirlenir. Hakimler bağımsızdırlar ve dokunulmazlıkları vardır (Md. 127). Dokuz üyeden oluşan Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanının, Milli Meclisin, Bakanlar Kurulunun, Yüksek Mahkemenin, Cumhuriyet Savcılığının, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin ve Merkezi yürütme hakimiyeti organlarının karar ve işlemleri ile yürürlüğe girmemiş devletlerarası antlaşmaların Anayasaya uygunluğunu denetlemek, siyasi partilerin ve diğer sivil toplum örgütlerinin kapatılması yasama ve yürütme organları arasındaki yetki paylaşımı ile ilgili sorunları çözüme bağlamaktır. Anayasada, yasama, yürütme ve yargı organlarının karşılıklı faaliyet gösterecekleri ve kendi yetkileri çerçevesinde bağımsız oldukları hükmü yer almaktadır.

Azerbaycan'da genel yönetimin merkez örgütü, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve İcra Hakimiyeti Başkanlıklarından oluşmaktadır. Azerbaycan'da 18 bakanlık, 19 merkezi devlet komitesi bulunmaktadır. Genel yönetimin taşra kuruluşları şehir, rayon, kasaba ve köylerde örgütlenmişlerdir. Şehir ve rayonların İcra Hakimi Başkanları doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmaktadır (Md. 124/2). Dolayısıyla da Azerbaycan'da Merkez ağırlıklı bir yönetim sistemi bulunmaktadır.

Genel yönetimin merkezi örgütünü oluşturan Bakanlar Kurulunun çalışmalarını Cumhurbaşkanı belirler ve Bakanlar Kurulu yaptığı çalışmalardan dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Md.114/3). Bakanlar Kurulu, Başkan (Cumhurbaşkanı), Başbakan, Birinci Yardımcısı ve Yardımcıları, Dışişleri, İçişleri, Maliye, Savunma, Milli Tehlikesizlik, Ekonomi, Ticaret, Ulaştırma Gençlik ve Spor, Eğitim, Sosyal Güvenlik Kültür, Adalet, Basın ve Enformasyon, Sağlık, Tarım, Dış Ekonomik İlişkiler, Malzeme Stokları Başkanı ile Baş İdareler ve Komitelerin başkanlarından meydana gelmektedir. Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri, devlet bütçesi tasarısının hazırlanarak Cumhurbaşkanına sunulması, devlet bütçesinin

uygulanması, maliye, kredi ve para politikalarının ve devletin ekonomik programlarının hayata geçirilmesi ve Cumhurbaşkanınca verilecek diğer görevlerin yerine getirilmesini kapsamaktadır (Md.119).

Azerbaycan Cumhuriyeti “Rayon” adı verilen il ve ilçelere karşılık gelen idari bölgelere ayrılmıştır. Bir Özerk Cumhuriyet (Nahçıvan), 59 rayon (bölge), 11 şehir’den oluşmaktadır. Bakü ve Gence kendilerine bağlı Rayonları bulunması sebebiyle Büyükşehir olarak tanımlanmaktadır (TIKA, 2005: 16). Rayonların yürütme yetkileri münhasıran Cumhurbaşkanı tarafından atanan “İcra Hakimleri” (İcra Başçısı) tarafından kullanılmaktadır.

2.3.2. Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimler

12 Aralık 1999 tarihinde, ilk yerel seçimler yapılmış ve İcra Hakimiyeti sistemi ile birlikte belediye sisteminin de uygulamasına geçilmiştir. Yerel yönetimler iki sistemde hayata geçirilmektedir (Amirov, 2006: 37):

1) İcra hakimiyeti – merkezi yönetimin yerlerdeki bir organıdır, devlet bütçesinden maliyeleşmektedir, alt-üst ilişkisi bulunmaktadır. Merkezi yönetimin politikalarının yerlerde hayata geçirilmesini sağlamaktadır.

2) Belediyeler – yerel öneme sahip konuları direk ahali tarafından özgürce halletmektedirler. Belediyeler merkezi yönetim organlarına dahil değil ve kanunla onlara verilmiş yetkileri özgür bir biçimde hayata geçirmektedirler. Merkezi yönetim organları yerel yönetimlere her hangi konuda emir veremezler. Ama yerel yönetim organları tarafından kanuna uygun olmayan her hangi bir davranış görüldüğünde, kanunlara uygun olarak yerel yönetim organlarının işlerine karışabilmektedirler. Yerel yönetim organlarında kendi aralarında da birbirine tabe olan tek sistem oluşturmamakta, bu organların her birinin kanunla verilmiş yetkileri bulunmaktadır. Bazı durumlar da merkezi yönetim organları yerel yönetim organlarına ek yetki verebilmekte, bu yetkilerin hayata geçirilmesinde gerekli olan mali kaynağında merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır.

2.3.2.1. 1991 - 1999 Yılları Arasında Yerel Yönetimler

Bağımsızlığını ilan ettikten sonra, önce merkezi yönetimde sonra yerel yönetimde gerekli reformlar yaptı. Bu reformların başlıca amacı, Azerbaycan'ın demokratik bir ülke olarak diğer ülkelerle eşit şartlarda hareket etmesini sağlamaktır. Ama bu dönemde ülkede baş veren Dağlık Karabağ savaşı ve siyasi istikrarsızlık bu reformların uygulanmasında sorun yaratmıştır. İlk önce Ermenistan'dan daha sonra da Dağlık Karabağ'dan bir milyon iki yüz bini aşkın Azerbaycan Türkünün kendi topraklarından zorla çıkarılması ve ülke topraklarının % 20'sinin Rus ordusunun da katkılarıyla Ermenistan'ın askeri birlikleri tarafından işgaliyle sonuçlanması bu sürecin küreselleşme ile aynı yıllara denk gelmesi bir talihsizliktir (Babaşlı, 2006: 4).

Reformların uygulanamamasının diğer nedeni, genel olarak Azerbaycan'da gerekli alt yapının olmayışından kaynaklanmaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı ile yerel yönetim organları arasındaki görev ve yetki bölüşümünde sınırların net bir şekilde belirlenmemiş olması, sorunların en önemli kaynaklarından birisini oluşturmaktadır (Hasanoğlu, 2008: 78).

Azerbaycan'da belediyelerin kuruluşu, hem bağımsızlık sonrasında devletin bütün kurumları ile yeniden ele alınması ve örgütlendirilmesi çerçevesinde gerçekleşen dönüşüm sürecinin bir parçası, hem de demokratikleşme, uluslararası topluma entegre olma ve Batı'yla ilişkileri geliştirme stratejisinin bir gereğidir. Örneğin, Azerbaycan'da belediyelerin kuruluşuna Avrupa Konseyi'ne üyelik süreci doğrudan etki etmiştir (Elma, 2007: 174). Avrupa Konseyine üyelik için, Gürcistan ve Ermenistan'la birlikte Azerbaycan'a da, demokratik ve özerk yerel yönetimleri kurma ön şartı getirilmiştir.

Azerbaycan'da yerel yönetim ile ilgili anayasanın maddelerinin ve kanunlarının hazırlanmasında Fransa, İngiltere ve ABD tecrübelerinden yararlanılmıştır. Azerbaycan'da kurulan yerel yönetim sistemi bu modellerden Fransız modeline benzemekle beraber diğer modellerden de bazı şeylerde yararlanmıştır (Rəhimli, 2005: 180).

Azerbaycan'da bir aşamalı yerel yönetim sistemi kurulmuştur. Köy ve kasaba gibi yaşam yerlerinede Fransa'da olduğu gibi belediye statüsü verilmiştir.

Kuruluş olarak anayasanın merkezi yönetim organları sistemini gösteren 3.bölümünde belediyelerin mevcut olmaması ve anayasada ayrı bir bölüm, 4.bölümün

belediyelere ait edilmesi, bu kuruluşların devlet yönetimi organları sistemine dahil olmadığına isbatıdır.

Belediye ve yerel yönetimin tarihi eskilere dayansa da, çağdaş Azerbaycan devletçiliğinde “belediye hukuku” yeni bir kavramdır. Azerbaycan Cumhuriyeti’nde yerel yönetim hakkında anlayış ilk defa 1990 yılında yerel yönetim genel temelleri hakkında SSCB kanunlarında yer almıştır (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 82). 1995 yılında halk oylamasıyla yürürlüğe giren Anayasanın 7. maddesi Azerbaycan devletini - demokratik, hukuki, laik ve üniter cumhuriyet olarak tanımladığı için ülkede demokratik devletin en önemli koşullarından biri olan yerel yönetimlere de yer verilmiştir. Şöyle ki Anayasanın dördüncü kısmı yerel yönetimleri kapsamaktadır.

Belediyelerde ilk seçimler 12 aralık 1999 tarihinde yapılmıştır. Azerbaycan’ın 4500 kadar yaşayış yerinde 2700 yakın belediye kurulmuştur (Aliyev, 2002: 17). Genel olarak 23000 belediye üyesi seçildi. 5 yıl süresinde seçilmiş belediyelerin bu alanda özel eğitim ve becerisi olmadığından bir takım zorluklarla karşılaşmıştır. Azerbaycan’da yerel yönetim örgütleri faaliyet göstermeye başladığı bu kısa dönemde ve gerekse 1995 yılından itibaren günümüze kadar geçen geçiş döneminde belediyelerin örgütlenmesi ve yapılarının tam anlamıyla yerleşmesi amacıyla gerekli hukuki ve ekonomik altyapı oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Bildiğimiz gibi demokratik kurumların, tesisatların restore olunması, ekonominin geliştirilmesi, çevre sorununun ortadan kaldırılması, sosyal problemlerin daha uygun bir şekilde çözümlenmesi gibi meseleler belediyelerin teşkiline ait hukuki esaslar oluşturulmasını gözönüne almıştır (Pirler ve Tortop, 1995: 43). Belediyelerin oluşturulması sadece bu problemlerin çözümlenmesine değil, hatta halkın sağlığının iyileştirilmesine, sosyal iktisadi kalkınmaya hizmet edecek demokratik ilkelerden bölgede esinlenen anayasamız, mülkiyetin şekillerinin belirlenmesini talep ederek, devlet mülkiyetinin bir hissesinin belediyelere devredilmesini belirtmektedir.

Genel olarak, belediye organlarının oluşturulması mülkiyetle ilişkilerinin değiştirilmesinden başlamaktadır. Mülkiyetin belirlenmesi için belediyelerin kendi toprak sahalarının belirlemesi, ilk önce ondan verimli bir şekilde istifade olunmasına, toprakların erozyona uğramasının, tuzlanmasının karşısının alınması ile de sonuçlanacaktır (Səlimzadə, 1999: 85).

2.3.2. 1999-2005 Yılları Arasında Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin geçiş sürecinin yaşandığı tüm ülkelerde olduğu gibi, Azerbaycan'da da belediyeleşme süreci birkaç aşamada uygulanmaktadır. Azerbaycan örneğinde, belediyeleşme sürecinde ilkin olarak belediye modelinin uygulanması için gerekli hukuki düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yönde basında yerel yönetimler modeli üzerinde çeşitli müzakereler yapılmış ve ülkenin yönetsel yapısı dikkate alınarak belediye modelinin uygulanmasına karar verilmiştir (Aliyev, 2002: 24). Bununla beraber, belediyelere seçimlerin yapılması ve diğer işlemlerin yürütülmesi gerekmektedir.

Bu süre içinde “Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerinin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname”, “Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Esasname”, “Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu”, “Belediyelerin Örnek İchtüzüğü”, “Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Esasname” ve diğer yasalar yürürlüğe girerek belediyelerin faaliyetleri ile ilgili yasal boşluklar giderilmeye çalışılmaktadır. Doğal olarak, süreç devam etmektedir ve belediyelerin faaliyet alanlarını düzenlemek için bir dizi yasal düzenlemeye daha gereksinim vardır. Belediyeler yetkileri dahilinde özgür olması, onların merkezi yönetim organlarının kabul ettiği kararlardan bağımsız görev yapması anlamına gelmemektedir. Belediyelerde bu kanunlara uymalı ve bu kanunların yerel yönetimlerde uyulmasını sağlamalıdır.

Yerel yönetim organlarının faaliyetlerinin normal hayata geçirilmesi için anayasa ve başka kanunlarda bir takım güvencelerin tam ve verimli yapılması da önemli şartlardan biridir. Yerel yönetimlerin önemli güvencesinden biri kanunda belirtildiği durumlar dışında merkezi yönetim organları belediyelerin faaliyetini sınırlayamaz.

Azerbaycan cumhuriyetinde belediye kavramı altında şehir ve köy yönetimi anlaşılmaktadır. Azerbaycan anayasası şehir ve köy halkının, yerel yönetim organlarının bağımsız yönetiminde olan belediye mülkiyetini, mülkiyetin bir çeşiti gibi belirlemektedir. Azerbaycan Anayasasının 142. maddesine göre yerel yönetim kurumları il, köy ve kasabalarda seçim yolu ile oluşturulan belediyelerdir. Böylece yerel yönetimler anayasal güvence altına alınmış ve tek basamaklı bir yerel yönetim sistemi

benimsenmiştir. Belediyelerin statüsü yasayla belirlenir. Bu yasa 1999 tarihli “Belediyelerin statüsü hakkında” yasasıdır. Yasanın getirdiği yerel yönetim anlayışına göre, vatandaşlara yerel öneme sahip konuları kanunlar çerçevesinde bağımsız ve serbest biçimde çözmek hakkı veriliyor. Belediyenin kendi mülkiyeti (belediyeye ait olan taşınır ve taşınmaz emlak), yerel bütçesi ve seçilmiş organları olur ve o, Azerbaycan anayasası ve bu yasayla yetkili kılındıkları yerel öneme sahip sorunları bağımsız şekilde çözerler (Rəhimli, 2009: 383).

Azerbaycan’da belediyelerde ilk seçimler anayasanın kabul edilmesinden 4 yıl sonra, yani 12 aralık 1999 yılında yapılmıştır. Yerel yönetimlerle ilgili yasaların gelişimi de bu tarihten sonraya denk gelmektedir.

Aslında, anayasanın geçit müddelerine göre, Azerbaycan’da ilk belediye seçimleri 1997 yılında yapılmalıydı. Ama yerel yönetim enstitüsünün biçimlendirilmesi için zorunlu olan kanunların işlenmesinde engeller belediye seçimlerinin o tarihte yapılmamasına neden oldu.

İlk seçimler 1999 yılında yapıldı ve bu seçimlerde genel seçicilerin %52,6 oy kullanmıştırlar. 2667 belediyelerden seçimlerde 59 belediye arazisinde seçimlerin sonucu geçersiz sayıldı (Rəhimli, 2009: 74).

Belediyelere tekrar seçimler 26 mart ve 25 haziran 2000 yılında yapıldı.

2004 yılında yapılan belediye seçimlerine kadar ülkede faaliyette olan 2667 belediyede 21 bin belediye üyesi, 20 bin civarında belediye personeli çalışmaktaydı.

Seçki mecellesine göre belediyenin biçimlenmesi için üst sınırı 300 bin, alt sınırına sınırlama konulmamıştır. İlk belediye seçimlerinde 21 bin belediye üye yeri için yaklaşık 40 bin aday öne sürülmüştür. 2004 yılında yapılan seçimlere kadar belediye üyeleri ile beraber belediyelerin yürütme bölümünde çalışan personel sayısında dikkate alınmakla belediye kurumlarında çalışanların genel sayı 40 bin kişiyi geçmiştir.

2004 yılının aralık ayında Azerbaycan’da 2. Belediye seçimleri yapılmıştır. Belli olduğu gibi 2003 yılının haziran ayında ülke seçim sisteminde büyük değişiklikler yapıldı ve Seçki Mecellesi kabul olundu. 2004 yılında belediye seçimlerinde de bu yeni değişiklikler uygulandı.

Değişiklikler arasında ilki, belediye arazisinde 5 yıl yaşayan yabancıların da oy verme hakkı olduğu belirtildi.

Belediye seçimleri ile bağılı seçim sisteminde yapılan diğer değişiklik belediye adayları için kitle iletişim araçlarında propaganda yapma imkanı yaratıldı (Seçki Mecellesi Md.70,2; 80, 1).

Başka bir yenilik belediye üyeliğine aday gibi kabul edilmek için istenen seçmenlerin imzalarının sayısında yapılan değişikliklerdir. Belediye üyeliğine aday yalnız bir belediye için aday gibi gösterilebilir. Belli bir seçim alanı üzere belediye üyeliğine aday gibi kayıt yapılması için adaylığı öne sürülmüş her bir vatandaş arazisinde yaşayan ahalinin sayısından bağımlı olarak aşağıdaki sayıda imza toplanmalıdır (Md.215,1):

- Ahalisi 99.999'dan çok olan arazide – 150 imza;
- Ahalisi 49.999'dan çok olan arazide – 100 imza;
- Ahalisi 19.999'dan çok olan arazide – 75 imza;
- Ahalisi 9.999'dan çok olan arazide – 50 imza;
- Ahalisi 4.999'dan çok olan arazide – 30 imza;
- Ahalisi 4.999'dan az olan arazide – 15 imza.

Cumhurbaşkanı seçimlerinden farklı olarak belediye seçimlerinde bir seçmen bir kaç adaya rza imzası vere bilmektedir (Md.215,2). Merkez organlarının, belediye kurumlarının, mülkiyet biçiminden bağılı olmayarak tüzel kişilerin imza toplanmasında katılmasına izin verilmiyor (Md. 57,1).

Belediye seçimleri için kayıt olunmuş adayların listesini seçim gününe en az 55 gün kalmış belirli Daire Seçim Komisyonu resmi kitle iletişim araçlarında yayımlamalıdır (Md.216,5).

Seçimlerin sonuçlarının yayımlanması kuralları ise, seçimlerin ön sonuçları seçim gününden başlayarak en geç 5 gün süresinde MSK tarafından yayımlanmalıdır (Md.109).

Belediye seçimlerinin sonucu MSK tarafından seçim gününden başlayarak en geç 30 gün süresinde ilan edilmelidir (Md.241), sonuçlar açıklandıktan en geç 5 gün süresinde ise yeni seçilmiş şahıslara belediye üye vesikası verilmelidir (Md.242).

2.3.2.2. 2005 Yılından Günümüze Yerel Yönetimler

Türkiye Başkanlığı koordinasyonunda yürütölmekte olan "Orta Asya ve Kafkasya Cumhuriyetlerinde Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Projesi" kapsamında,

Azerbaycan makamlarının yerel yönetimler konusunda Türkiye'nin deneyimlerinden faydalanması, kendi yerel yönetim sistemlerini yeniden yapılandırırken ve yasal çerçeveyi hazırlarken eğitim ve teknik destek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, başlangıçta Türkiye'den 3 kişilik bir heyet 05 - 12 şubat 2005 tarihleri arasında Azerbaycan'da görüşme ve incelemelerde bulunmuş, bilahare Azerbaycan devlet görevlilerinden oluşan 15 kişilik bir heyet 04 - 11 Haziran 2005 tarihleri arasında Türkiye'de düzenlenen eğitim, inceleme ve araştırma programına iştirak etmiştir (TIKA, 2005: 20).

Azerbaycan Anayasası dışında yerel yönetim direk dengeleyen bir takım kanunlar kabul edilmiştir. Bunların sırasına “Belediyelerin statüsü hakkında”, “Belediyenin örnek içtüzüğünün onaylanması hakkında”, “Belediye kulluğu hakkında”, “Belediye mülkiyetine emlakın verilmesi hakkında”, “Belediyelerin arazileri ve toprakları hakkında”, “Belediyelerin maliyesinin temelleri hakkında”, “Belediyelerin beraber faaliyeti, birleşmesi, ayrılması ve fesh edilmesi hakkında”, “Belediyelerin sürekli ve diğer komisyonları hakkında”, “Belediye üyesinin statüsü hakkında”, “Belediyelerin mahalli komiteleri hakkında”, “Belediyelerin su teserrufatı hakkında”, “Belediye topraklarının yönetilmesi hakkında”, “Yerel (belediye) vergiler ve ödemeler hakkında”, “Yerel sorgu hakkında”, “Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim üzere alakalandırma şuraları hakkında” ve “Belediye topraklarının ayrılmasına ait belgelerin hazırlanması ve kabul kaydaları hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Kanunları dahildir.

Yerel yönetimleri direk dengeleyen kanunlarla beraber, Azerbaycan'ın Toprak, Vergi, Mülki, Emlak ve Su Mecelleleri ve birçok diğer norm-hukuk yasalarla belediyelerle bağlı kuralları dahil edilmiştir.

Yerel yönetim ile bağlı Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın Fermanları ve Bakanlar Kurulunun Kararlarında ülkenin belediyelere bağlı normatif sisteminin bir içeriğini oluşturmaktadır.

2.4. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN HUKUKSAL GÖRÜNÜMÜ

1991 yılında Azerbaycan Cumhuriyeti bağımsızlığını kazandıktan sonra, çağdaş toplumlara ayak uydurmak için yönetim alanında bir sıra ıslahatlar yapılmaya başlandı. Bu ıslahatlar çerçevesinde, batı toplumlarında demokrasi üçgeninin bir ayağı olan yerel yönetimlerin uygulanması konusu gündeme geldi. Azerbaycan'da yerel yönetim alanında yapılacak ıslahat için gereken alt yapı hazırlıkları yapıldı, yürürlükteki yasalar mevcut duruma uygun hale getirildi, Azerbaycan Parlamentosunda yerel yönetim reformu hazırlamakla görevli “Bölgesel ve Yerel Yönetimler Sürekli Komisyonu” kuruldu.

Demokratik bir yönetimde yerel yönetimler özel öneme sahiptir. Merkezi yönetimin görevlerinin bir kısmı yerel yönetimlere veriliyor, böylece görev paylaşımı yapılarak yerel öneme sahip işleri yerel yönetimler daha az zamanda ve daha az maliyetle hayata geçiriyorlar. Yerel yönetim sadece görevlerin merkez ağırlıklı olmayı kurtarmakla kalmıyor, aynı zamanda yerel öneme sahip olan konuların halledilmesi için belde sakinlerinin de, özgür bir şekilde karar almaya katılmasını sağlıyor.

Yerel yönetimler de merkezi yönetimler gibi halk yönetim organıdır. Fakat merkezi yönetim devlet organı, yerel yönetimler ise yerel nitelik taşımaktadır. Halk yönetimi belediye kurumu ve devlet yönetimi organlarında yönetim yetkilerinden oluşan sistemi kapsamaktadır.

Sovyetlerin yıkılmasından sonra hızla kurumsallaşmaya başlayan Azerbaycan Devleti yaşanan yönetsel değişime ayak uydurmak ve yönetim biçimlerini daha demokratik kılmak noktasında yasal, kurumsal, düşünsel önemli atılımlar içindedirler. Özellikle yerel düzeyde, Özerklik Şartında öngörülen “yerel özerklik” ve “yerel katılım” konularını anayasal ve kanuni teminat altına almaları bu noktada uluslararası yapı ile entegre olma iradesinin bir yansıması olarak algılanmalıdır.

2.4.1. Azerbaycan Anayasasında Yerel Yönetimler

Azerbaycan'da Anayasal devlet yapısının temelleri 18 Ekim 1991 tarihli “Devlet Bağımsızlığı Hakkında” Anayasa yasasının kabulünden sonra atılmıştır. 12

Ekim 1995 yılında halk oylamasıyla kabul edilen Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası Azerbaycan'ın demokratik ve hukuki gelişmesi yönünden önemli bir yer tutmaktadır.

Anayasaya göre Azerbaycan Cumhuriyeti sınırları içerisinde yerlerde 2 tür yönetim uygulanmaktadır (Amirov, 2006: 54):

- 1) Merkezi yönetimin taşra kuruluşları olan yerel icra hakimiyetleri;
- 2) Yerel yönetimleri uygulayan birimler (belediyeler).

Yerel yönetimler anayasanın 4. bölümünün 9. kısmında yer almıştır. Yerel yönetim gücünü direk olarak anayasadan almaktadır. Anayasada “Yerel Yönetimleri belediyeler hayata geçirmekteler” (Md 142/1). Buradan anlaşılacağı gibi Azerbaycan'da tek çeşit yerel yönetim sistemi uygulanmaktadır. Köy ve kasaba gibi yaşayış yerlerine Fransa'da olduğu gibi belediye statüsü verilmiştir. Anayasanın 142. Maddesinin 2. fıkkında belediyelerin seçimle oluşturulduğu belirtilmiş ve bundan dolayı da seçimli bir kurum olduğu ifade edilmektedir. Belediye seçimleri ve belediyelerin statüsü kanunlarla belirtiliyor (Md 142/3). Bu maddeler Azerbaycan'da yerel yönetimlerin Anayasal güvencesini oluşturmaktadır.

Anayasanın 143. Maddesinde belediyelerin faaliyetlerini toplantılar, sürekli ve diğer komisyonlar aracılığı ile hayata geçirildiği gösteriliyor. Belediye toplantılarının ilkin olarak belediye başkanı tarafından toplantıya çağrılacağı gösterilmektedir. Daha sonra ise, belediye yasalarında toplantıya çağırmanın olağanüstü yolları da belirtilmiştir. Ayrıca Anayasanın diğer maddelerinde belediyelerin nasıl çalışacağı ve yetkileri konusuna genel hatlarıyla açıklama verilmiştir.

144. maddede belediyelerin yetkileri sıralanmıştır. Ama Anayasa'da belediye yetkilerinin sıralanmasına rağmen, merkezi yönetimin yerlerdeki temsilcileri ile yerel yönetim organları arasında yetki bölüşümü dengelenmemiştir. Bu maddeye göre belediye toplantılarında aşağıdaki konular çözüme kavuşturulma olanağına sahiptir:

1. Belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, yasalarla belirlenmiş durumlarda onların yetkilerinin yitirilmesi ve yetkilerine son verilmesi;
2. Belediyenin içtüzüğünün onaylanması;

3. Belediye başkanının ve başkan yardımcılarının, sürekli ve diğer komisyonların seçilmesi;
4. Yerel vergi ve ödemelerin belirlenmesi;
5. Yerel bütçe ve onun yürütülmesi hakkında hesapların onaylanması;
6. Belediye mülkiyetine sahiplik, onun kullanılması ve hakkında karar vermek;
7. Yerel sosyal güvenlik ve yerel sosyal kalkınma programlarının karara alınması ve yürütülmesi;
8. Yerel ekonomik kalkınma programlarının karara alınması ve yürütülmesi;
9. Yerel ekoloji programlarının karara alınması ve yürütülmesi.

Bu maddenin ikinci fıkrası belediyelere yasalar tarafından (merkezi yönetim) ve icra hakimiyeti kurumu tarafından da ek yetkiler verilebileceğini öngörmektedir. Doğal olarak, ister yasalar tarafından isterse de yerel icra hakimiyeti kurumu tarafından belediyelere ek yetkiler verildiği durumlarda, bu yetkilerin uygulanması için gerekli mali kaynakların da verilmesi gerektiği de bu maddenin devamında yer almaktadır. Bu yetkilerin uygulanmasına yasama kurumları ve yerel icra hakimiyeti kurumu denetim ve gözetim yetkisine sahiptir. Yani, verilen görevlerin uygulanması için kaynak aktaran merci aynı zamanda kendi kurumları aracılığıyla görülecek işi denetleme yetkisine de sahiptir (Rahimli, 2009: 71).

145. maddesinde belediye kararlarının belediye toplantılarında oy çokluğu ile kabul edildiği açıklanmıştır. Belediyelerin kabul ettiği kararların hayata geçirilmesi o belediye arazisinde yaşayan vatandaşlar ve diğer tüzel kişiler için zorunluluk arz etmektedir. Anayasanın 145. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, yerel vergi ve rüsumlarla ilgili kararlar belediye üyelerinin üçte iki oy çokluğu ile kabul edilmektedir. Diğer kararlardan farklı olarak, bu kararlarında alınmasında toplum yararı daha ön planda tutulmuştur.

Anayasanın 146. Maddesinde belediyelerin bağımsızlığının güvencesi gösterilmektedir. Bu maddede belediyelerin mahkeme tarafından savunulmasına ve devlet organlarının kararları sonucunda ortaya çıkan ek giderlerin karşılanmasının

güvencesi verilir. Azerbaycan Anayasasında belediyelere özel yer verilmesi demokrasinin bir gereği ve Azerbaycan'da çağdaş yerel yönetim anlayışının gelişmesi için temel ilkedir.

Azerbaycan anayasasının 150. maddesinde ise, belediye kararlarının niteliği ve etkisi hakkında bilgiler yer almaktadır. Maddenin birinci fıkrasına göre, belediye kararları, hukuka, adalete, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Azerbaycan Cumhuriyetinin yasalarına, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından verilen fermanlara ve Bakanlar Kurulunun kararlarına zıt olmamalıdır. İkinci fıkrada ise, belediye kararları kendi sınırları içerisinde gerçek ve tüzel kişiler için düzenleyici ve bağlayıcı nitelikte olduğu belirtilmiştir.

Hukuki devlet gibi Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasasının 7. Maddesinde yönetimin bölünmesi ilkesinde yerel yönetim organları ayrı bir yer almaktadır. Devlet yerel yönetimi halka ait olan yönetimin hayata geçirilmesi için bağımsız organ gibi tanımaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimin devlet yönetiminden ayrıca oluşturulması ve faaliyet göstermesini dikkate almaktadır.

2.4.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Azerbaycan İlişkisi

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda özerk yerel yönetim kavramı “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı” olarak ifade edilmiştir (Türkoğlu, 2009: 54).

Bağımsızlık sonrası dönemde Azerbaycan'da uygulanan dış politikanın temel amacı Batılı kurum ve kuruluşlarla yoğun işbirliği kurularak olası entegrasyon olanaklarını değerlendirmektir. Bu amaçla üye olunan en önemli kuruluş Avrupa Konseyi olmuştur. Bu üyeliğin gerçekleşmesinde, yerel yönetimlerin kurulması önemli bir gelişmeydi. Avrupa Konseyi'nde gözlemci üye konumundayken tam üyeliğin sağlanabilmesi için, belediye seçimlerinin yapılması ve belediyelerin kurulması gerektiği Azerbaycan yöneticileri tarafından vurgulanmakta olan bir konu olmuştur.

1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Özerklik Şartı, Azerbaycan kanunlarından ayrılmayan bir kanundur. Bu belge “Yerel Yönetim Hakkında” Avrupa Şartnamesinin onaylanması hakkında Azerbaycan’ın 25 Aralık 2001 tarihli kanunu ile onaylanmış ve 28 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Bələdiyyə Xəbərləri: Qanunvericilik və Təcrübə, 2002: 14). Yerel özerklik kavramı için yapılan tanımlamalara bakıldığında bunların daha çok Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda verilen tanıma atfen yapıldığı görülmektedir.

Avrupa Yerel Özerklik Şartında ise yerel özerklik, “Özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve olanağı” olarak betimlenmiştir (Türkoğlu, 2009: 51).

Yerel özerklik şartının, demokrasinin gelişmesi açısından ve yönetimde etkinlik sağlanması açısından temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturduğu görülmüştür. Yerel özerklik şartı, taraf olan devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayıcı kurallar içeren bir metindir (Keleş, 1995: 4). Fakat ülkelerin yerel özerklik şartının öngördüğü ilkeleri hayata geçirip geçirmediğini denetleyen kurumsallaştırılmış bir sistem öngörülmemiştir. Sadece ülkelerin zaman zaman yerel yönetimlerle ilgili yaptıkları değişiklikleri ve iyileştirmeleri Avrupa Konseyi’ne bildirmeleri söz konusudur.

Bu şekilde yerel yönetimlerin, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli araçlara sahip olmaları, demokratik yöntemlerle oluşturulmuş karar organları bulunması, yetki ve görevler açısından özerklik sağlanması düşüncesini destekleyerek, şartı imzalayan ülkeler anlaşma metni üzerinde uzlaşmaya varmışlardır (İnaç ve Ünal, 2006:12).

Bu uzlaşma sonunda karar kılınan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkeleri şunlardır (Ökmen, 2002: 111–113) :

- 1) Özerk yerel yönetim ilkesi anayasa ve yasalarda yer almalıdır.
- 2) Yerellik ve halka yakınlık,
- 3) Yerel yönetim sınırlarının korunması,

- 4) Yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar,
- 5) Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları,
- 6) Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi,
- 7) Yerel makamların mali kaynaklarının sağlanması,
- 8) Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı,
- 9) Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması.

Azərbaycan Avropa Yerel Özerklik Şartı'nın bütününi değil bir kısmını kabul etmiştir. “Yerel yönetim hakkında” Avropa Şartnamesine ait Azərbaycan Cumhuriyyətinin 12. Maddesinin 2. şıkkına ait beyanatu: “Yerel yönetim hakkında” Avropa Şartnamesinin 12. Maddesinin 2. şıkkına uygun olarak Azərbaycan Cumhuriyyətinin aşağıdaki madde ve şıklar üzere tahhütleri aldıklarını belirtir (Bələdiyyələr Haqqında Sənədlər Toplusu, 2008: 24; Bələdiyyə Xəbərləri: Qanunvericilik və Təcrübə, 2002: 27):

Madde 2;

Madde 3; I ve II,

Madde 4; I,II,IV,V ve VI,

Madde 5;

Madde 6; I ve II,

Madde 7; I ve III,

Madde 8; I, II ve III,

Madde 9; I, II, III,IV, VII ve VIII,

Madde 10; I ve II,

Madde 11.

Avropa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, önemli demokratik katkılar içeren bir uluslararası belgedir. Azərbaycan'ın imzaladığı bu belge eksiklik ve uygulamadaki aksaklıklara rağmen Azərbaycan yönetim sistemi açısından önem taşımaktadır. Azərbaycan'ın özellikle yerel düzeyde karşı karşıya olduğu, çevreden altyapıya, konuttan ulaşımaya kadar bir çok sorunun çözümünde yerel yönetimlerin bu özerk niteliği çok önemlidir. Azərbaycan'ın kendine özgü siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel özellikleri de göz önünde bulundurularak bu gelişmelerden yararlanma yoluna gidilmelidir (Zengin, 2004: 384).

2.4.3. Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun

2 Temmuz 1999 tarihinde kabul edilmiş “Belediyelerin Statüleri Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti yasası belediyelerin faaliyetini dengeleyen temel normatif hukuki yasadır. Bu yasa Azerbaycan’da yerel yönetimin yaratılması ilkelerini, yerel yönetimin hukuki, ekonomik ve mali esaslarını Anayasaya uygun olarak belirleyen genel nitelikte bir yasadır. Yasanın hazırlanmasında “Yerel yönetim hakkında Avrupa Şartnamesi”nde belirtilen ilkeleri esas alarak yerel yönetim alanında gelişmiş ülkelerin tecrübesinden faydalanmıştır (Rəhimli, 2009: 82).

24 Ağustos 2002 tarihinde yapılan referandum ile “Belediye Statüsünün esaslarının Anayasa ile belirleneceği” kabul edilmiştir. Bu doğrultuda, belediye yetkilerinin iki kaynağı bulunmaktadır:

- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası;
- Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (Amirov, 2006: 212).

“Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanunda yerel yönetimlerin genel ilkeleri üzerinde durulmaktadır. Azerbaycan Cumhuriyet’inde yerel yönetimler vatandaşların faaliyetinin oluşturulması öyle bir devlet dışı sistemdir ki, bu sistem kanun sınırlarında onlara yerel öneme sahip konuları bağımsız biçimde halletmek hukukunu hayata geçirmek imkanı veriyor. Bu haklar yasalarla belirlenmiş yöntemle genel, eşit, doğrudan seçim esasında özgür, kişisel ve gizli oylamayla seçilen belediye üyelerinden oluşan temsilcili kollegiyal organlar (belediyeler) veya vatandaş toplantıları tarafından uygulanır (Azerbaycan Anayasası Md.144/2).

“Belediyelerin Statüsü Hakkında Yasa”nın 1. maddesine göre, Azerbaycan’da yerel yönetimler kamu yönetimi sistemi dışında kalan bir yönetim sistemidir. Azerbaycan uygulamasında belediyelerin kamu tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Ama, belediye merkezi idarenin bazı yetkilerini uygulamakla görevli kılınmıştır. Belediyelerin Statüleri Hakkındaki kanununun 1. Bölümünde yerel özerklik; “vatandaşların organize ettiği hükümet dışı bir faaliyet” olarak tanımlanmakta ve yerel özerkliğin; “bağımsız ve özgür olarak önemli yerel sorunları çözebilme kabiliyeti olan vatandaşlarına devletin verdiği bir ödül” (Md.1) olduğu belirtilmektedir. Özerkliğin kullanıma ilişkin olarak, bu hakkın vatandaş toplantıları yolu ile gerçekleştirilmesi ve

vatandaş-belediye arasında iletişim kurulması öngörülmektedir (www.ifesaze.org:2003).

Diğer taraftan, yasalar doğrultusunda belediyelere kendi görevlerini uygulamak amacıyla onların karşısında sorumluluk taşıyan ve sürekli faaliyet gösteren yürütme birimleri oluşturma yetkisi verilmiştir (Bələdiyyələrin Statusları Haqqında Qanun Md.1).

Belediye yasayla belirlenmiş sınırlar çerçevesinde ve seçimle yönetime gelen yerel yönetim biçimidir. Azerbaycan yasalarına göre belediyenin kendi mülkiyeti, yerel bütçesi ve seçimli organları olmaktadır. Belediyeler Azerbaycan anayasasıyla ve belediye yasasıyla yerel önem taşıyan konuları bağımsız biçimde çözüme kavuşturmak yetkilerine sahiptirler. Belediyeler sosyal kurumlardır ve bundan dolayı da toplumun tüm tabakalarını yansıtır. Belediyeler toplumun tüm sosyo-ekonomik sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla oluşturulmuşlardır.

Kanunun 2. Maddesinin 2. Şikkına göre belediye organları yetkileri sınırında yerel öneme sahip konuları halletmek için belediye personeli oluşturmak amacıyla belediye tarafından yaradılan ve devlet organları sistemine dahil olmayan organlardır.

Kanunun 4. Bölümü vatandaşların kendi iradesini direk ifade etmesinin ve yerel yönetimin hayata geçirilmesinin diğer biçimlerini belirtmiştir.

5. bölüm ise tamamen yerel yönetim iktisadi temellerinin biçimlenmesi ilkelerini ortaya koymaktadır.

6. bölüm belediyelerin, belediye organlarının ve onların görevlilerinin sorumluluklarını, belediyelerin, belediye organlarının ve onların görevli kişilerin karar ve davranışlarından şikayet edilmesini ve aynı belediye organlarının ve şahıslarının faaliyetine vesayet denetiminin temelleri belirtilmiştir.

Azerbaycan'da belediyelerin iç yapılarıyla ilgili düzenleme belediyelerin statüsü hakkındaki kanunun 8. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemede belediyelerin iç yapılarını düzenleyen nizamnamede yer alması gereken hususlar belirlenmiştir.

“Belediyelerin statüsü hakkında” kanunun 21, 22, ve 23. Madelerinde belediye üyelerinin yetkilerini kaybetmesi ve belediye üyelerinin yetkilerine son verilmesinin temel kuralları açıklanmıştır.

Azerbaycan'da Belediye Seçimleri Kanunu ve Belediye Statüleri Kanunu yerel yönetimler alanındaki önemli kanunlardır. Belediyelerin Statüleri Kanunu ile; belediyelerin kuruluş esasları, özerkliği gerçekleştirilmede belediyelerin rolü, yerel özerkliğin yasal, ekonomik ve finansal temelleri ile yerel özerklik için devlet garantisinin esasları belirlenmiştir (www.ifesaze.org:2003).

Belediye Statüsü Hakkında Yasanın 54. maddesi doğrultusunda belediye sınırları içerisinde belediye mülkiyeti olmadığı durumlarda belediye kurulamayacağı öngörülmektedir. Günümüz uygulamasında, belediye mülkiyetinin oluşturulma süreci sorunlu şekilde olsa da devam etmektedir.

2.4.4. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Belediye Yasaları

Belediye organları ve görevli şahısları belediyenin faaliyetine ait konuları dengelemek için karar, serencam ve belediye yasaı adlanan diğer kanunların kabul edilmesi ile hayata geçirmektedir. Belediye tarafından kabul edilmiş yasalara “yerel kanun” denmektedir. Belediye yasaları Azerbaycan anayasasına, kanunlarına, cumhurbaşkanının verdiği fermanlara, Bakanlar Kurulunun kararlarına zıt olmamalıdır (Azərbaycan Konstitusyası, Md.150).

Belediye yasaları ikiye ayrılmakta (İsmayılova, 2008: 26): 1) Normatif yasa; 2) Gayri normatif yasa.

Normatif yasalar belediye arazisinde genel kuralları belirlemekte, tüm belediye ahalisi ve belediye arazisinde bulunan müessise, idare ve teşkilatlar için zorunlu karakter taşımaktadır. Gayri normatif yasalar bir defalık, şahsi karakter taşımaktadır. Normatif yasa, temsili organ tarafından kabul edilmekte, gayri normatif yasaların kabul edilmesi ise genel olarak yürütme organlarının yetkisindedir.

Yürürlükte olan kanunlara göre belediye organları ve görevli şahıslarının kabul ettikleri yasaların adları, çeşitleri, onların kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesi kuralları belediyelerin içtüzüğün de belirlenmektedir.

Belediyelerin kabul ettikleri temel normatif karakterli yasa onların içtüzükleridir. İchtüzüğünde sağlanması dikkate alınan konuların listesi kanunla

belirlenmektedir. Aynı zamanda içtüzükte aşağıdakilerde belirtilmektedir (Bələdiyyələr Haqqında Sənədlər Topplusu, 2008: 82):

Belediyelerin yetkisine verilmiş yerel öneme sahip konular;

- Bu konuların halledilmesinde halkın direk katılımının kural ve güvencesi;
- Belediye üyeleri ve belediye personelinin, belediyenin temsili ve yürütme organlarının hukuki statüsü;
- Belediyenin mali-iktisadi temelleri vs.

Belediyenin içtüzüğü “Belediyelerin statüsü” ve “Belediyelerin örnek içtüzükleri hakkında” Azərbaycan Cumhuriyyətinin Kanunlarının taleplerine uyğun olaraq hazırlanmakta, vətəndaş toplantılarında veya belediyenin temsili organı tərəfindən qəbul edilməkdədir. Qəbul edildikdən sonra içtüzük Adliyyə Bəkanlığında qayıt yapılmaktadır. Bu qayıt işləmi içtüzüğün Azərbaycan kanunlarına zıt olub olmadığını araşdırılır. Araşdırma sonucunu hiç bir kanuna zıt değilse qəbul, zıtsa geri göndərilir.

Devlet qayıtlarına alındıktan sonra hukuki hükmə sahib olan içtüzük belediyələrin diğer normatif yasalarna oranla daha üst hükmə çıkmaktadır.

Belediyələr tərəfindən qəbul edilən diğer yasalara aşağıdakilər aittir (Vəliyev vd, 2005: 93):

- Belediye bütçəsi haqqında;
- Sokak (duvar) reklamının yerləşdirilməsi və yayımı kuralları haqqında;
- Yerel sorğu geçirilməsi kuralları haqqında;
- Vətəndaşların hukuk yaratma təşəbbüsləri hayata geçirilməsi kuralları və prosedürü haqqında;
- Belediye arazisinde toprağı kullanma haqqında;
- Belediye mülkiyyətinin yönetilməsi haqqında;
- Belediye personeline geçme haqqında vs.

2.4.5. Azerbaycan'da Belediyelerin Diğer Yasal Dayanakları

Azerbaycan'da hukuksal olarak belediye faaliyetlerini düzenleyen kanunlar iki kısma ayrılır. Birinci kısımda yer alan kanunların tamamı belediye faaliyetini düzenlemektedir. İkinci kısımda yer alan yasaların belirli kısım ve bölümleri belediye faaliyetlerini düzenlemektedir (Hasanov, 2009: 91).

1. Belediyelerin Maliyesi Esasları Hakkında Kanun

Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti kanunu 1999 yılında Azerbaycan Milli Meclisi tarafında kabul edilmiş ve kanundaki son değişiklikler 2007 yılında yapılmıştır. Bu kanun Azerbaycan'da belediye maliyesinin esaslarının yanı sıra belediye bütçesinin oluşmasını düzenlemektedir.

Belediye maliyesinin ekonomik dayanakları belediye emlaki, belediye topraklarının, bütçe dışı fonların oluşturulması ve kullanılması prensibine dayanmaktadır. Ayrıca belediye bütçesinin oluşumu, gelirleri ve harcamaları bu kanunla düzenlenmektedir.

2. Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Kanun

Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti kanunu 2001 yılında Azerbaycan Milli Meclisi tarafından kabul edilmiş ve kanuna son değişikler 2008 yılında yapılmıştır. Bu kanun Azerbaycan'da belediye vergilerinin türünü, matrahını ve tahsis etme şartlarını belirlemektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

21. YÜZYIL'DA AZERBAJCAN'DA BELEDİYECİLİK VE BELEDİYELER

3.1. AZERBAJCAN'DA BELEDİYELERİN YAPISAL GÖRÜNÜMÜ

Azerbaycan Anayasası'nın 4. bölümünde bölgesel yerel yönetimi uygulayacak belediyelerin ve onun işinin kurulması, yetkileri, belediye kararları ve onların bağımsızlıkları ile ilgili konulardan bahsedilmiştir. Anayasa'nın taleplerine uygun olarak Milli Meclis bölgesel yerel yönetim konuları temelinde Komisyon kurmuştur ki, komisyonun üyeleri (millet vekilleri) kanunların kabul edilmesinde dünya ülkelerinin pratiğini dikkate almaktadırlar (Alməmmədov, 1999: 78).

3.1.1. Belediye Organlarının Seçimi

Yerel yönetim organlarının seçimle oluşması zorunluluktur. Azerbaycan Anayasası'nın 142. maddesine göre, belediyeler seçimle oluşmaktadır. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanı tarafından 12 Aralık 1999 tarihi ilk belediye seçimlerinin tarihi olarak belirlenmiştir (Səlimzadə, 1999: 23).

Yerel yönetim organları belediye kanunlarına uygun olarak kuruluyor. Bu organlarla belediye mülkiyetini yönetiyor, yerel bütçeyi onaylıyor ve yürütüyor, yerel vergi ve ödemeleri belirliyor, yerel öneme sahip diğer konularla ilgileniyor.

“Belediyelerin statüsü hakkında” kanununun 2. maddesinin 2. fıkkında belediye organları - yetkileri sınırında yerel öneme sahip konuları halletmek için belediye hizmetlerinin yapılması amacıyla belediye tarafından kurulan ve devlet organı sistemine dahil olmayan organlardır. Yerel öneme sahip konular – belde halkının hayat faaliyetinin sağlanması ile ilişkili Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası ve diğer kanunları ile belirlenmiş konular açıklanmaktadır (Rəhimli, 2009: 85).

Yerel yönetim organları belediye tüzüğüne uygun olarak tüzel kişidir, belediyelerin mührü, damgası ve banka hesabı bulunmaktadır (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun Md.11). Belde halkının belediyenin organlarının ve görevli şahıslarının seçiminde direk katılımı demokratik devletin önemli göstergesidir (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 86). Belediye organlarının yapısının daha verimli, çalışır olması önemli derecede oy kullananların seçiminden ve Azerbaycan'da uygulanacak yerel yönetim birimi olan belediyelerin oluşturulması için Cumhurbaşkanı

tarafından imzalanan, 2 Temmuz 1999 tarihli “Belediyelerin Statüleri Hakkında” ve “Belediyelere seçkilerin kuralları hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti yasasına bağlıdır.

Belediyenin seçki kuralları hakkında kanununun 1. Maddesine göre belediyeler genel, eşit, direk, seçki hukuku temelinde özgür, şahsi ve gizli oy verme yoluyla seçilmekteler. Azerbaycan cumhuriyetinin vatandaşlarının belediye seçkilerinde oy vermeye gelmesi gönüllülük esasına dayanmaktadır. Hiç kimse oy vermek için zorlanamaz, aynı zamanda da vatandaşların bu yetkisi sınırlandırılmaz. Belediyeler eşitlik esasına göre kurulur ve faaliyet gösterirler (Md.2/2). Bu maddeden de anlaşıldığına göre, belediyeler aynı zamanda seçimle olmayan ve belediyelerin işinde ana organ gibi değil, yardımcı organ gibi faaliyet gösteren organlar oluşturabilme hakkına sahiptirler. Dilinden, ırkından, dininden, cinsinden, eğitim düzeyinden, mülkiyet durumundan ve siyasi görüşünden bağımsız olarak her bir Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı belediye seçimlerine katılma hakkına sahiptir.

Belediye organlarının seçimi Pazar günü yapılmaktadır. Seçim Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın kabul ettiği karara göre belediyelerin yetkilerinin bitmesine en az 120 gün kala yapılmaktadır (Alməmmədov, 1999: 80).

Belediyeler belde sınırlarında yaşayan vatandaşlar tarafından seçilir. Bazı durumlarda ise aynı arazide sürekli ikamet eden ve o devletin vatandaşı olmayan şahısların da belediyelerin seçiminde oy verme hakkı bulunmaktadır. Örneğin Almanya'da yaşayan ama Almanya vatandaşı olmayanlarda belediye seçimine katılabilmekteler (Əliyev və Pərvizov, 1999: 13).

Belediye seçimlerine katılma yaş sınırı 18'dir. Seçimler günü 18 yaşı tamam olan ve yaşı 18'den fazla olan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları seçimlere katılarak seçme hakkına sahiptir (Azərbaycan Seçki Məcəlləsi Md. 212). Seçimler günü 21 yaşı tamam olan ve yaşı 21'den fazla olan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları belediyelere üye seçilebilme hakkına sahiptirler (Bələdiyyə Seçkilərinin Qaydaları Haqqında Qanun, Md.3).

Belediye seçimlerinin yapılması ve buna hazırlık masrafları Azerbaycan Cumhuriyeti devlet bütçesi tarafından karşılanmaktadır. Daha sonraki seçimlerin finanse edilmesine belediye bütçeleri de katılırlar (Həsənoğlu, 2009: 1).

İcra hakimiyetinde çalışanlar, hakemler, savcılar, emniyet çalışanları, diyanet mensupları, askeriyede görevli olan şahıslar belediye üyeliğine seçilemezler. Eğer bu

işçilerin adaylıkları verildiğinde, onların ve onların adaylığı vermiş siyasi partinin üyelerine imza kağıtları yalnız o kişilerin 3 günlük bir sürede görevlerinden alındıklarını tasdik eden belge taktim edildikten sonra verilebilir (Bələdiyyə Seçkilərinin Qaydaları Haqqında Qanun, Md. 3/2).

Bu yasanın 3. maddesinin 4. fıkrasına göre, Azerbaycan Cumhuriyeti Cinayet Mecellesinin 15. 4 - 15. 5 maddesine göre öngörülen suçlara göre ceza çekmiş şahıslar sonradan dahi olsa belediye meclisine üye seçilemezler. Bu maddenin içeriğini devlet aleyhine cinayetler, terörizm ve ağır suçlar oluşturmaktadır.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediye seçimlerinin hazırlanmasını ve yapılmasını sağlayan organlar aşağıdakilerdir (Amirov, 2006: 101):

- Azerbaycan Cumhuriyeti Merkezi Seçim Komisyonu;
- Belediye seçimlerine göre alan seçim komisyonları;
- Belediye seçimlerine göre mıntika seçim komisyonları.

Azerbaycan Cumhuriyeti Merkezi Seçim Komisyonu Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına uygun olarak oluşturulmaktadır. Merkezi Seçim Komisyonu seçim gününden itibaren 20 günlük sürede ülkede yapılan belediye seçimlerinin sonuçlarını açıklar (Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi Md. 216). Merkezi Seçim Komisyonu tarafından belirlenmiş biçimde belediye üyesi seçilmek hakkında kimlik, seçim sonuçları açıklandıktan sonra, 5 günlük bir sürede alan seçim komisyonu tarafından verilir. Belediye seçimlerinin geçersiz sayılması durumunda Merkezi Seçim Komisyonu'nun kararıyla seçim yasasına uygun olarak 3 aylık bir sürede tekrar seçim yapılmaktadır (Bələdiyyə Seçkilərinin Qaydaları Haqqında Qanun, Md. 45).

Alan seçim komisyonları seçimden 95 gün önce oluşturulmaktadır. Alan seçim komisyonu seçim hakkı olan 9 Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşından oluşmaktadır. Alan seçim komisyonlarının üyeleri hiç bir siyasi partilere üye olmamalıdır. Alan seçim komisyonu seçim yasasının uygulanmasını denetlemekle görevlidirler. Alan seçim komisyonları mıntika seçim komisyonlarının faaliyetlerini koordine etmekte ve ortaya çıkan sorunları çözüme kavuşturmaktadır. Alan seçim komisyonu tekrar ve ek seçimlerin yapılmasını sağlamaktalar. Alan seçim komisyonunun yetki süresi belediyelerin yetki süresi ile sınırlıdır (Hacılı vd, 2000: 63).

Azerbaycan Cumhuriyetinin Milli Meclisin'de seçkiler hakkında devletin kanununda belirtiliyor ki, seçimlerde uygun seçim dairesinin seçmenler tutanağına

kaydedilmiş, seçmenlerin %50'den çoğu iştirak ettiği takdirde seçimler geçerli sayılıyor (Alməmmədov, 1999: 83). Belediye seçimleri uygun seçim alanına göre seçmenlerin %25'i katıldığı zaman geçerli sayılmaktadır. Seçim alanına göre belediye üyelerinin sayılarına göre oylamada en fazla oy almış adaylar seçilmiş sayılırlar.

3.1.2. Belediye Organlarının Türleri

Belediyelerin Statüsü Hakkında Azərbaycan Cumhuriyeti Kanunu gereği, belediyeler kendi faaliyetlerini uygulamak amacıyla ve kendilerine karşı sorumlu olan yürütme birimleri olan Belediye Organlarını oluşturabilir (Md.1).

Belediyelerin üç yürütme organı var:

- Belediye Şurası (Meclisi);
- Yürütme Aygıtı;
- Komisyonlar.

3.1.2.1. Belediye Meclisi

Azərbaycan Cumhuriyeti Seçki yasasına uygun olarak ülke genelinde yapılan belediye seçimleriyle genel, eşit, doğrudan ve gizli yöntemle seçilen belediye üyelerinden oluşmaktadır. Belediyelerin temsilci organı Belediye Şurasıdır (Amirov, 2006: 115).

Belediye şuralarının üye sayısı yasayla (Seçki Məcəlləsi Md. 210) belediye nüfusuna orantılı olarak belirlenmektedir (Məmmədova vd, 2001: 383).

0 – 500	5
500 – 1000	7
1000 – 5000	9
5000 – 10000	11
10000 – 20000	13
20000 – 50000	15
50000 – 100000	17

100000 – 300000

19

Belediye meclisinin üyelerinin yetki süresi 5 yıldır (Seçki Məcəlləsi Md. 211). Belediye üyesinin görev süresi onun yetkilerinin onaylandığı günden başlar ve belediyenin yeni seçilen üyelerinin çalışmaya başladığı gün sona ermektedir. Belediye üyesinin yetkilerinin kaybedilmesi ve onun yetkilerine son verilmesinin esasları “Belediyelerin Statüleri Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Kanunu ile belirlenmektedir (Md.2). Bazen, yasalarda öngörülen durumlarda belediye üyeleri yetkilerini kaybedebilir veya bu yetkilere belediye kurumu tarafından son verilebilir. Belediye üyelerinin yetkilerinin kaybedilmesi durumları aşağıdaki gibidir (Azərbaycan Respublikasında Bələdiyyələrin Hüquqi Bazası, 2002: 53):

- Vefat ettiği zaman;

-Mahkeme tarafından ölmüş veya kaybolduğuna ilişkin mahkeme kararı alındığı zaman;

- İş yeteneğini kaybettiği zaman;

-İkili vatandaşlık veya Azerbaycan vatandaşlığından çıktığı zaman;

-Mahkemenin yasal olarak yürürlüğe konmuş tutuklama kararı olduğu zaman.

Belediyelerin Statüsü Hakkında Yasanın 22. maddesine göre, öngörülen durumlarda belediye üyelerinin yetkilerine süresinden önce son verilmektedir. Bunlar da sırasıyla:

- Adaylık şartlarını sonradan ihlal ettiği anlaşıldığı zaman,

-İcra başkanlığı, savcılık, mahkeme kurumlarında yüksek görev tuttuğu zaman,

- Seçimlerde sahtekarlık yapıldığı sonradan açıklanırsa,

- 4 aylık süreyle hasta olup mahkemenin iş yeteneğini kaybettiğine ilişkin karar alındığı zaman,

- Belediyenin içtüzüğünde gösterilen süre kadar belediye toplantılarına izinsiz katılmadığı durumlarda,

- İstifa dilekçesini belediye meclisine sunduğu zaman.

Belediyelerin statüsü hakkında kanunun 15. Madesinde belediye üyelerinin hukuk ve görevleri açıklanmaktadır:

Belediye üyesi – belediye seçimlerinde seçilen, üyelik kimliği alan seçim komisyonu tarafından onaylanmış kişilerdir. Belediyelerin toplantılarında belediye üyesinin görüşülen konular hakkında görüş bildirmek, teklif ve düzeltmeler yapmak, not

etmek, konuşmacılara veya atanmasına onay verilen görevli adaylara soru vermek, dilekçe vermek, oylamaya katılma hakkı vardır.

Maaşını belediyeden alan belediye üyesinin esas işyeri belediyedir. Maaşı belediye tarafından ödenilmeyen belediye üyesi kendi yetkisini uygulayarken üretim veya hizmet faaliyetini durdurmaz. Belediye üyesi belediyenin ve seçildiği sürekli komisyonun toplantıları zamanı sürekli iş yerinde orta maaş durumu korunmakla kendi üretim veya hizmet görevini uygulamasına son verilir.

Belediye üyesi belediyenin, belediye toplantıları arasındaki zamanlarda ise belediye başkanının önceden onayı olmadan iş anlaşması ile çalıştığı yerden yönetimin isteği ile işten atılamaz ve ya az maaşlı işle değiştirilemez.

Belediye üyesi 6 ayda bir defadan az olmamak kaydıyla seçmenlere hesap vermektedir.

Belediye üyesi sürekli yaşamak için belediyenin sınırlarından dışarıya taşındığında veya diğer sebeplerden kendi belediye alanında belediye üyeliği görevini uygulayamama durumunda belediye üyeliğinin geri alınması ile ilgili belediyeye dilekçe vermektedir. Belediyenin bir sonraki toplantısında belediye üyesinin dilekçesine bakılarak uygun karar kabul edilir ve bu karar onu seçen seçmenlere ulaştırılır.

Belediye üyesi yetki süresinde her hangi bir sebepten belediye üyeliğinden alındığı zaman uygun belediye alanında “Belediyeler Seçim Yöntemleri Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasına uygun olarak seçimler yapılmaktadır.

Belediye meclisinin toplantıları ayda bir defadan az olmamakla belediye başkanının başkanlığında toplanmaktadır. Belediye Yasasının 16/2. maddesine göre, belediye üyelerinin üçte birinin ve seçmenlerin % 10'unun teşebbüsü ile belediye meclisi olağanüstü toplantıya çağrılabilir (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md.16). Belediye üyeleri tam, bağımsız, doğrudan, salt oy çoğunluğuyla, gizli veya açık oylamayla kendi başkanlarını seçmektedirler (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun Md.19). Anlaşıldığı gibi Azerbaycan'da belediye başkanını halk değil, halkın seçtiği belediye üyeleri seçmektedir (Rəhimli, 2009: 87). Belediye üyelerinden seçilen başkan gerekli durumlarda belediye başkan yardımcılarını açık veya gizli oylamayla seçer. Aynı zamanda belediye başkanı belediye organlarına yardım gösterecek sürekli ve diğer komisyonları seçer. Belediye şurasının toplantılarında genel olarak belediyenin

faaliyet stratejileri ve yapacakları işlerin planları kabul edilir. Belediye şurasının karar alabilmesi için belediye üyelerinin oy çoğunluğu gerekmektedir (Amirov, 2006: 142).

3.1.2.2. Yürütme Aygıtı

Yürütme aygıtı – belediyelerin yürütme birimidir (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md.18). Belediye şurasında alınmış olan kararların uygulanması için belediyeler yürütme aygıtı oluşturmaktadır. Yürütme kurumu belediye başkanından ve onun belediye statüsü hakkındaki yasayla ve belediye kuruluş tüzüğüne göre belirlenmiş yöntemle oluşturduğu birimlerden ve belediye içtüzüğüne göre oluşturulan diğer yürütme birimlerinden oluşmaktadır. Yasanın verdiği yetkiyle yürütme aygıtı oluşturulmasa dahi belediye başkanı ve belediye başkan yardımcıları direk yürütme aygıtını oluşturmaktadır (Bədəlov ve Hüseynova, 2002: 5). Belediyenin yürütme kurumunun faaliyetine belediye başkanı yöneticilik yapmaktadır. Belediyenin yürütme aygıtı yerel ahaliye hizmet etmek amacıyla toprak şubesi, eğitim şubesi, inşaat şubesi, altyapı şubesi, sağlık şubesi, ulaşım departmanı ve belediyelerin faaliyetlerine ilişkin çeşitli departmanlar bulundurmaktadır.

3.1.2.3. Sürekli ve Diğer Komisyonları

Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Esasname'nin 1. maddesi gereği belediyeler kendi faaliyetlerini komisyonlar tarafından yürütmektedirler. Belediye Yasasının 17/1 maddesine göre, belediyelerin kendi yetkilerine giren konuları önceden görüşmek ve hazırlamak için, aynı zamanda belediye kararlarının uygulanmasına yardımcı olmak amacıyla komisyonlar oluşturma yetkisi vardır. Bu komisyonlar belediyelere bağlı olan kurum ve teşkilatların faaliyetini denetlemekle görevlidirler (Md.17). Belediyenin sürekli ve diğer komisyonları yetkilerine giren konuları görüşmek ve daha detaylı bilgilere ulaşmak için uzmanlara başvurabilir ve bu uzmanları komisyonların işine katılmaya davet edebilir (Md.16).

Belediyenin sürekli ve diğer komisyonlarının görevi aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Bələdiyyələrin Daimi və Başqa Komissiyaları Haqqında Qanun, Md. 17/4):

1. Yerel önem taşıyan sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma, ekoloji, ekonomik kalkınma, yerel hizmete göre programlar hazırlayarak belediye toplantısına veya yerel nüfusun tartışmasına sunmak;
2. Yerel önem taşıyan konuları müzakere etmek, belediye toplantılarında müzakere için programlar, belgeler, karar taslakları ve diğer malzemeler hazırlamak;
3. Belediye ve onun yürütme birimi için öneriler hazırlamak;
4. Seçmenlerin ödevlerinin uygulanmasına yardımcı olmak ve onların denetimini yapmak;

Komisyonlar belediyeye yılda en az bir defa faaliyet raporu sunar, toplantılar ayda en az bir defa olmak üzere komisyon başkanı tarafından çağrılmaktadır (Md. 7). Komisyon toplantıları komisyon üyelerinin yarısından çoğunun katılımının sağlandığı zaman geçerli sayılmaktadır (Md. 8). Belediye komisyonları onları oluşturan belediye karşısında sorumluluk taşır ve ona hesap vermektedir. Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre her bir belediyede en fazla 5 sürekli komisyonlar oluşturulabilir. Bunlar sırasıyla (Md. 22):

- Yerel ekoloji komisyonu,
- Hukuk komisyonu,
- Bütçe komisyonu,
- Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma komisyonu,
- Yerel ekonomik kalkınma komisyonudur.

Her bir komisyon en az üç belediye üyesinden oluşmaktadır (Md.6). Belediye komisyonuna dahil olan üyeler belediye toplantılarında belediye üyelerinin oy çoğunluğuyla seçilmektedir. Sürekli ve diğer komisyonların üyelerinin seçimi belediye kararıyla geçerlilik kazanmaktadır. Belediye faaliyetlerini işlevsel kılmak ve belediye meclisine yardımcı olmak amacıyla sürekli komisyonlardan başka geçici komisyonlar da kurulabilmektedir. Sürekli komisyonların görev süresi belediye üyelerinin görev süresi kadar olup 5 yıldır. Geçici komisyonlar ise, belediye faaliyetine ilişkin bir geçici bir konuya göre oluşturulmakta ve konu çözümlendiği zaman, görevine son

verilmektedir (Bələdiyyələrin Daimi və Başqa Komissiyaları Haqqında Qanun, Md.5). Belediye başkanının talebiyle belediyelerin sürekli veya diğər komisyonlarının olağanüstü toplantılarına çağrılabilir. Sürekli ve diğər komisyonların toplantıları onların üyelerinin yarından çoğunun katılımı sağlandığı zaman geçerlilik kazanmaktadır (Md. 6).

Belediye personeli – Belediye organlarında görev alan kişiler belediye personeldir. 30 Kasım 1999 yılında “Belediye personeli” ile ilgili kanun kabul edilmiş, böylece belediye personeli devlet memurundan ayrı olduğu belirtilmiştir (Md.1). Belediye hizmetinin yasal olarak belirlenmesi, aynı zamanda belediye personelinin statüleri, belediye hizmetinin uygulanmasının şartları ve yöntemi Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, yasaları ve belediyenin içtüzüğü ile belirlenmektedir. Belediye personeli - yerel yönetim organları tarafından belirlenmekle görev alan ve belediye üyeleri ile aynı hukuka sahipler. Belediye üyeleri ve belediye görevlerinin hayata geçirilmesi ile direk ilişkisi olmayan görevleri yapan şahıslar belediye personeli sayılmamaktadır.

Belediye organlarında hizmet süresi devlet hizmeti hakkında yasaya uygun olarak imtiyazlar ve çıkarına uygun koşulların yapılması için hesaplanan staja dahil edilmektedir (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md. 25).

Azerbaycan Cumhuriyetinin yürütme erkinin ilgili organı belediye, belediye organları ve onların görevli personeli tarafından Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına ve Yasalarına uyulmasının denetimini uygular (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md.52).

Belediyelerin, belediye organlarının ve onların görevli personelinin eylem ve eylemsizliğinden dolayı mahkemeye yasayla belirlenmiş yöntemlerle dava açılabilir (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md. 53).

Belediye personelinin yerel yönetim organlarında faaliyet göstermesi onun yetkisinin belediye üyelerinin yetkisi bittiğinde bitmesi anlamına gelmemektedir. Belediye personeli yerel yönetim organlarının yetkilerini hayata geçirmek için o organlarda sürekli çalışanlardır (Bələdiyyə Qulluğu Haqqında Qanun, Md.2).

“Belediye personeli hakkında” kanunda belediye personeli yerel yönetim organlarında görev yapan ve ödenişli hizmet yapan şahıslardır.

Belediye personeli 3’e ayrılmaktadır (Md. 3):

1) Yerel yönetim organlarının yetkilerini hayata geçirmek amacıyla açık ve gizli oylamayla belediye üyeleri tarafından belirlenen belediye başkanı;

2) Belediyelerin iç tüzüklerinde belirlenmiş belediye başkanını yetkilerinin yürütülmesini sağlayan görevler;

3) Yerel yönetim organlarının yetkilerinin yürütülmesi için ayrılmış görevler.

Belediye personelinin görevleri (Bələdiyyə Qulluğu Haqqında Qanun, Md.7):

- Görevlerini uygularken Azərbaycan Cumhuriyyətinin Anayasasına ve digər kanunlarına uyğunluq sağlamak;
- Vatandaşların, kurum, yönetim ve teşkilatların başvurularına kendi yetkileri sınırında ve Azərbaycan Cumhuriyyəti kanunlarıyla belirlenmiş kurallara uyğun olarak ilgilenmek;
- Yönetimin “Belediyelerin statüsü hakkında” Azərbaycan Cumhuriyyətinin Kanunu, bu kanun, Azərbaycan Cumhuriyyətinin digər kanunları ve belediyelerin tüzükleriyle belirlenmiş yetkileri sınırlarında kabul ettiği karar ve yürütmelikleri uygulalar;
- Emek ve yürütme vesayetine diqqat ederler;
- Yerel icra hakimiyyətinin belli organlarıyla faaliyetlerini birleştirmek ve yerel sorunların halli için işbirliği kurmak.

Belediye personeline aynı zamanda bazı yasaklarda konulmaktadır (Bələdiyyə Qulluğu Haqqında Qanun, Md.8):

- Yürütme ve mahkeme organlarında görev almak, aynı zamanda Merkez Bankasının yönetim kurumuna üye olmak;
- Görevi ile ilgili kazandığı bilgileri görevi dışında kullanmak.

Belediye personelinin maaşları belediye bütçesi hesabına, onun maliye imkanlarına uygun olarak karşılanmaktadır (Bələdiyyə Qulluğu Haqqında Qanun, Md.11).

3.2. AZERBAJCAN'DA BELEDİYELERİN İŞLEVSEL GÖRÜNÜMÜ

Azerbaycan'da belediyelerin yetki ve görevlerinin iki esas yasal kaynağı vardır. Bunlar aşağıdakilerdir.

- Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasası;
- Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu.

3.2.1. Belediyelerin Görevleri

Merkezi ve yerel yönetim arasında görev alanları kesin olarak ayrılmaktadır. Böylelikle hangi görev ve yetkilerin kimler tarafından kullanılacağı, sonuçlardan kimlerin sorumlu olacağı ve performanslara bağlı olarak nasıl bir değerlendirme yapılacağından önceden bilinmesi nedeniyle işlerin, kurallara bağlı olarak zamanında ve en iyi şekilde yapılmasına imkan sağlanmaktadır. Demokratik işleyişe sahip ülkelerde, topluma karşı sorumlu ve saygılı bir işleyiş içinde olmanın yanı sıra üstlenilen görevleri başarıyla yerine getirebilmek için toplumun güvenini, saygısını, ilgi ve desteğini sağlamak ihtiyacı ve bunu sağlama çabası bulunmaktadır (Ertan, 2005: 206). Günümüzde genel ve yerel yararına işlerin tek elden, merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi zor olmaktadır. Bu yüzden yerel yararına işlerin merkezi yönetimin görevlerinden ayırıp yerel yönetime devredilmesi doğru olmaktadır. Çünkü yerel halka yerel yönetimler daha yakın ve onlarla daha içiçedirler (Koçak ve Ekşi, 2010: 298). Yerel nitelik taşıyan, merkezi yönetimin hizmetini belediyelerin görmesi hem mali açıdan, hem de zaman kaybı açısından önemli ilerleyiş göstermektedir. Bunun dışında yerel yönetimlere demokrasinin gelişmesinin bir temeli gibi bakıldığında da yerel yararına olan hizmetlerin genişletilmesi görülmektedir (Rəhimli, 2007: 90).

Genellikle görevlerin bölüştürülmesi ve hizmetlerin halka daha iyi yapılması için üç temel ilke bulunmaktadır (Özer, 1999: 35) :

- 1) Genellik ilkesi;
- 2) Görevlerin liste esasında belirtilmesi;
- 3) Yetki verilmesi.

Genellik ilkesi – belediyelerin kanununa zıt olmayan veya başka yürütme birimine görev verilmeyen tüm hizmetlerin hayata geçirilmesinde yetki sahibi olduğu ilkedir (Güler, 2006: 5).

Görevlerin liste esasına göre belirtilmesi ilkesi – belediyelerin halka yapacağı hizmetler, kanunlarda tek tek liste halinde belirtilmesidir.

Yetki verilmesi ilkesi ise – belediyelerin hayata geçirmek istedikleri tüm işler için merkezi yönetimin iznine ihtiyaç olmaktadır ve merkezin verdiği yetki ile görevler hayata geçirilmektedir.

A.V. Çernyaveski belediyelerin görevlerini iktisadi ve gayri iktisadi olarak ikiye ayırmaktadır. İktisadi görevler aşağıdakilerdi:

- subsidiarlık;
- arazide toplumsal hizmetlerin sunumu;
- hizmetlerin sunumunun mali değerlendirilmesi (Porşkeba vd, 1997: 7-8);

Subsidiarlık görevi – bu ilkeye göre genel bütçenin aşağıdan yukarı oluşması gerekiyor ve bu bütçenin oluşma görevi yerel yönetime bırakılmaktadır.

Arazide toplumsal hizmetlerin sunumu – bu ilkeye göre toplumsal hizmetlerin sunumu araziye göre hesaplanmaktadır. Yani bu hizmetler arazi için belirlenmişse yerel yönetimler tarafından, yok eğer ki genel bir hizmetse o zaman merkezi yönetim tarafından hayata geçirilmektedir.

Hizmetlerin sunumunun mali değerlendirilmesi – bu ilke ise belediye arazisi ile hizmetlerin değeri arasında karşılıklı ilişkini belirtmeye yönelmektedir. Bu ilkeye göre toplumsal hizmetlerin değeri belediye arazisi hacminden önemli derece bağlı olduğunda, bu hizmetlerin hayata geçirilmesi merkezi yönetime devrediliyor.

Gayri iktisadi görevler ise kültürel değerler, tarihi-kültürel menkuller, ülkenin büyüklüğü ve belediyelerin arasındaki fark belirtilmektedir (Porşkeba vd, 1997: 8). Bu ilkede ise Çernyayevski yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetime verilmesini, geneli alakadar eden hizmetleri ise merkezi yönetime devredilmesini savunmaktadır (İsmayılova, 2008: 29).

Azerbaycan'da yerel yönetim organlarının bağımsız faaliyetler göstermesi önemli ölçüde faaliyetlerin icra hakimiyeti ve yerel yönetimler arasında bölüşümüne

bağlıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlere verilen görevler kesinlik göstermektedir. Bu görevler merkezi hükümet tarafından sadece hukukun öngördüğü zaman sınırlandırılabilir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Md. 44).

“Belediyelerin Statüsü Hakkında” kanununun 4. Maddesinde yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programları yer almaktadır. Burada amaç devletin uyguladığı sosyal kalkınma programlarında değinilmeyen veya onlara ek olarak yerel önem taşıyan sosyal kalkınma konularını çözüme kavuşturmadır (Amirov, 2002: 114). Bu programlar ilköğretim öncesi eğitim, eğitim, sağlık, kültür, yaşayış ve gayri-yaşayış binalarının tadilatı ve kullanılması, genel sağlığı koruyan kurumların oluşturulması, işlerin yürütülmesi ve geliştirilmesi, konut yapımı, yerel su kaynaklarının kullanımı ve kanalizasyon hizmetlerinin oluşturulması, yürütülmesi ve geliştirilmesi, yakıt malzemelerinin bulundurulması ve satışı, yerel yolların yapılması ve bakımı, cenaze törenlerinin yapılması ve mezarlıkların korunması, yerel ulaşım ve iletişim hizmetlerinin oluşturulması (İsmayılova, 2008: 26), ticaret ve sosyal yaş ve günlük hizmetlerin yapılmasına ortam oluşturulması, kültürel kurumların kalkınmasına yardım edilmesi, tarihi ve kültürel yapıların korunması, enformasyon hizmetlerinin oluşturulması, kimsesizlere, hastalara, yaşlılara, fakirlere, aynı zamanda zeki çocuklara ek yardım, fiziksel eğitim ve sporun kalkınmasına yardım edilmesi, insanların boş zamanlarını değerlendirme, insanların mesleklerine göre istihdam olunmasına yardım edilmesi ve yerel altyapının diğer alanlarını içerebilmektedir (Rəhimli, 2009: 95).

Yerel yönetim organlarının – Belediyelerin, esas görevlerinden birisi de “Belediyelerin Statüsü Hakkında” kanununun 5. Maddesinde, bölgenin ekonomik kalkınma programlarının oluşturulması, onaylanması ve onun yürütülmesinin sağlanmasıdır diye belirtilmiştir (Amirov, 2006: 115). Yerel ekonomik kalkınma programlarında amaç devletin uyguladığı ekonomik kalkınma programlarında değinilmeyen veya onlara ek olarak yerel önem taşıyan ekonomik kalkınma konularını çözüme kavuşturmadır. Bu programlar, tarım, sanayi, iletişim, ulaşım ve diğer alanları içerebilir. Yerel ekonomik kalkınma programlarında belediye topraklarında ve devletin belediyelere verdiği emlaktan verimli kullanma yolları gösterilmektedir. Ekonomik kalkınma programları bölgede temsil olunan halk tasarrufunun tüm alanlarını kapsayabilir. İlk olarak oluşturulan ekonomik programların gerçekleştirilmesi için onun

finansal kaynağının belirlenmesi gerekmektedir. Belediyeler genellikle aşağıdaki iktisadi programları düzenlemektedirler (Məmmədov, 1999: 66):

1. İşgücü ihtiyaçları ve onların yararlı kullanımı;
2. Halkın sosyal durumu ve onun iyileştirilmesi;
3. Şehir (kasaba, köy) ekonomisinin kalkınması;
4. Halka sunulan komunal hizmetlerin düzeyinin yükseltilmesi;
5. Haberleşmenin gelişimi;
6. Bölgenin kaynaklarının kullanımı;
7. Doğanın korunması ve onun iyileştirilmesi;
8. Ticaretin ve hizmetin organizasyonu;
9. Topraktan yararlanma;
10. Yerel vergilerin ve ödemelerin belirlenmesi;
11. Tarım kesiminin kalkınması (genellikle veya ayrı ayrı bölgeler üzere);
12. İnşaatın gelişmesi;
13. Ekonomik reformların gerçekleştirilmesi.

Azerbaycan'da belediyelerin görevlerini hukuki olarak açıklayan "Belediyelerin Statüleri Hakkında" kanununun 6. Maddesinde belediyelerin yerel ekoloji programları kabul etme yetkisinin olduğunu belirtilmektedir. Yerel ekoloji programlarındaki amaç, devletin uyguladığı ekoloji programlarında değinilmeyen veya onlara ek olarak yerel önem taşıyan ekoloji temizlik konularının çözümüne herkesin ilgisinin çekilmesidir (Amirov, 2006: 113). Bu programlara yerel durumda mevcut olan ekoloji dengenin korunması, belediye alanlarının iyileştirilmesi ve imarlaştırılması, çöp toplama hizmetlerinin yapılması ve yeniden değerlendirilmesi, suyun, havanın, toprağın her türlü kirlenmeden korunması, komşu belediyelerle beraber ekolojik çalışmaların uygulanması ve yerel önem taşıyan diğer çalışmalar dahil edilmektedir. Belediyeler devletin ekoloji programları ile yerel ekoloji programları arasındaki ilişki kurulmasına, belirli durumlarda beraber çalışmaların uygulanmasına yardım ederler (Zengin, 2003: 104).

Çevrenin korunması belediyelerin bir diğer görevidir. Belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında insan hayatının, güvenliğinin ve sağlığının iyileştirilmesi de bulunmaktadır. Bundan dolayı belediyeler çevreni kirlenmekten korumalı ve çevrenin

güzelleşmesi için çalışmalıdırlar (Geray, 1998: 64). Belediyeler çevre sorunlarının yaranmamasına çalışmalı, eğerki bir sorun bulunmaktaysa bu sorunun getireceği zararları azami etmeye çalışmalıdır. Çevre sorunları ilk önce o çevrede oturanları etkilediği için belediyeler kendi arazilerinde yaşayan insanların sağlık durumunu düşünmelidir (Ertürk, 1996: 323).

Belediyeler yetkili oldukları alanlarda komşu belediyelerle veya diğer ülkelerin belediyeleriyle ekoloji sorunların çözümüyle ilişkili olarak işbirliğine girme yetkisine sahiptirler. Belediyeler kendi alanları içinde bulunan rayonlarda ormanlık alanların korunmasını, yeni ormanlıkların yaratılmasını, avcılığın denetlenmesini, sayısı tükenmekte olan hayvan türlerinin artımının sağlanmasını, yeni parkların salınmasını, eskilerin onarımı, aynı zamanda kendi alanında turistik tesislerin kurulmasını temel görevleri olarak sıralamaktalar (Səlimzade, 1999: 44).

Belediyelerin esas görevlerinden biri kendi esasnamelerini kabul etmek ve onlar üzerinde değişiklikler yapmaktır. Belediyeler bu esasnamelere göre işlerin yürütülmesini sağlamak ve esasnameye uyulmasını denetlemelidirler. Belediye esasnamesinde belediye görevleri belirtilmektedir. “Belediyeler statüsü hakkında” Azerbaycan Cumhuriyetinin kanunlarına göre belediyeler görevlerini, belediye toplantıları, belediyenin sürekli ve diğer komisyon (encümeni) ve belediyenin yürütme organı aracılığı ile hayata geçirmektedirler (Rəhimli, 2009: 95).

Belediyeler kendi görevlerini uygulamak amacıyla onlara karşı sorumluluk taşıyan, sürekli faaliyet gösteren yürütme birimleri oluşturabilirler (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md.17). Belediyeler kendi yetkilerine giren konuları önceden gözden geçirmek ve hazırlık yapmak için, aynı zamanda belediye kararlarının uygulanmasına yardımcı olunması için, belediyeye bağlı kurum ve kuruluşların faaliyetini denetlemek için sürekli ve diğer komisyonlar oluşturabilmektedirler (Amirov, 2006: 116).

Belediyelerin karşısında duran önemli görevlerden biri de arazide yaşayanların sosyal ekonomik ihtiyacının ödenilmesinde onlara tam ortamın oluşturulmasıdır. Bu bağlamda ilk adım istihdam edilebilir ahalinin iş bulma imkanlarının artırılmasıdır.

3.2.2. Belediyelerin Yetkileri

Yerel yönetimler merkezi yönetime dahil değil, seçimle oluşturulduğu için “halk yönetimi” organıdır. Ulusal politikaların uygulanmasına ilişkin olarak yerel nitelikli yetkiler vatandaşlara daha yakın olan yerel iktidar kurumlarına bırakılmalıdır. Bu organlara yerel konularla ilgilenme yetkisi verilmektedir (Səlimzade, 1999: 32). Yerel yönetimlerin yetkileri hukuki olarak açıklanması, merkezi hükümet veya diğer kurumlar tarafından sınırlanmamasına neden olmaktadır. Ama Avrupanın gelişmiş ülkelerinde de yerel yönetimlerin yetkileri kanunda belirtilse pratikte bu yetkilerin uygulanmasında yerel yönetim organları bir takım sorunlarla karşılaşmaktadırlar (İsmayılova, 2008: 37).

Azərbaycan Cumhuriyyətinin Anayasasının 144. maddesinde belediyelerin yetkisi belirtilmişdir:

- 1) Belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, yasayla belirlenmiş durumlarda onların yetkilerinin kaybedilmesi ve yetkilerine son verilmesi;
- 2) Belediyenin içtüzüğünün onaylanması;
- 3) Belediye başkanın ve onun yardımcılarının, sürekli ve diğer komisyonların seçilmesi;
- 4) Yerel vergi ve rüsumların belirlenmesi;
- 5) Yerel bütçenin ve onun yürütülmesi hakkında hesabatların onaylanması;
- 6) Belediye mülkiyetine sahiplik, kullanma ve hakkında karar vermek;
- 7) Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarının kabul edilmesi ve yürütülmesi;
- 8) Yerel ekonomik kalkınma programlarının kabul edilmesi ve yürütülmesi;
- 9) Yerel ekoloji programların kabul edilmesi ve yürütülmesi;

Belediyelere yasayla merkezi idare tarafından veya merkezi idarenin taşra teşkilatı olan icra hakimiyeti kurumu tarafından ek görevler de verilmektedir. Yerel yönetim kurumlarına verilen yetkiler, kural olarak, bütünlük ve müstesnalık oluşturmalıdır. Bu görevlerin uygulanması için verilen yetkinin belediyenin esasnamesine ve belediye mülkiyet ve mali imkanlarına uygun olması gerekiyor (Əliyev vd, 2002: 75). Merkezi veya bölgesel devlet kurumları tarafından yerel yönetim

kurumlarına belirli yetkiler verildiği zaman, bunları yerel duruma uygunlaştırmak ve yürütülmesine ilişkin olarak gerekli ortam oluşturulması için yerel yönetim kurumlarına özerklik verilmelidir. Bu türlü görevlerin uygulanmasını uygun yasama organları ve icra hakimiyeti kurumu denetlemektedir (Hacılı vd, 2000: 19). Bu yetkilerin uygulanması için gerekli para da merkez tarafından aktarılmalıdır. Devredilen bu yetkilerin uygulanmasının denetlenmesi merkez tarafından yapılmaktadır (Müftiyev, 2003: 41). Devredilen yetkilerin uygulanmasında belediyeler, aktarılan mali kaynakla orantılı olarak sorumludurlar.

Belediyeler merkezi hükümetin yetkisine girmeyen tüm yerel öneme sahip konuları halletmek hukukuna sahiptirler. Belediyelerin en önemli yetkilerinden biri, yerel yönetim organlarının ekonomik esaslarını ve kaynaklarını oluşturan mülkiyet ve emlaklarının ve aynı zamanda vergi ödemelerinin belirlenmesidir. Tüm bu programların uygulanmasında ve belirlenmesinde belediyeler bağımsız olsalar da, onlar devletin sosyo-ekonomik siyasetine, yerel nüfusun reel durumuna uygun kararlar almalı ve uygulamalıdır (Mehdiyev, 2005: 62). Özellikle, vergiler belirlendiği zaman vergi yükünün ağırlığı ve fazlalığı dikkate alınmalıdır. Belediyeler yerel vergi ve ödemelerden toplanan gelirlerle kendi bütçelerini oluştururlar. Belediyeler kendi bütçelerinin giderlerini belirlemede özgürdüler (İbrahimov, 2007: 18).

Belediye mülkiyetinin listesinin onaylanması; belediye mülkiyetinin üzerinde kanun çıkarması; yatırımcılık faaliyetinde bulunması; belediye mülkiyetinde bulunan gayri menkullerin özelleştirilmesi veya kullanılmaya verilmesi, belediye bütçesinin ve onun yürütülmesi ile ilgili hesabatın kabul edilmesi, yerel vergilerin ve ödemelerin belirlenmesi, kabul edilmiş bütçeye uygun olarak mali araçların kullanılması, mali kaynak yaratılması da belediyelerin bir diğer yetkileridir (Əliyev və Pərvizoğlu, 1999: 14). Aynı zamanda belde halkına sosyo-kültürel ve tıp hizmetlerinin yapılması, dinlenme alanlarının yapılması, müzelerin, kütüphanelerin ve diğer kültürel kurumların yaratılması ve onların faaliyetlerinin sağlanması, kreşlerin kurulması, bakıma ihtiyacı olan yaşlıların, kimsesiz çocukların sosyal güvenliğinin sağlanması onlara gerekli yardım yapılması, belde halkına komunal hizmet ve ulaşım hizmetlerinin yapılması kanalizasyon, su, enerji sistemi, çöplerin toplanması, taşınması gibi komunal hizmet ve ulaşım hizmetleri yapmaktadır (Səlimzadə, 1999: 38). Ekonomik programların

oluşturulmasında önce belediyelerin mülkiyetinde olan kurum ve kuruluşların listelerinin oluşturulması gerekiyor. Genel olarak ekonomik kalkınma programlarının oluşturulmasından önce bölgenin sosyal ekonomik gelişim düzeyi araştırılmalıdır (Məmmədov, 1999: 64).

Belediyeler dış ekonomik ilişkilerinde devletin siyasetini bozmamak şartıyla ve yerel nüfusun durumunu iyileştirmek amacıyla dış ve komşu devletlerle ilişki kurabilme yetiksine sahiptirler. Belediye üyeleri tüm bu programların uygulanmasında seçmenler karşısında sorumluluk taşır ve 6 ayda bir kere onlara hesap vermek zorundadırlar (Amirov, 2006: 86). Sosyo-ekonomik, sosyal güvenlik ve yerel ekonomik programların hazırlanması ve uygulanması belediye sınırları içinde yapılmaktadır. Belediyeler yerel konuların çözümünde yerel nüfusun çıkarına ve devletin çıkarına uygun olarak hareket etmekle yükümlüdürler.

3.2.3. Belediye Yönetiminde Halkın Yönetime Katılımı

Belediyelerde, açıklık ve şeffaflığı hakim kılmak, yaptıklarını/yapamadıklarını yerel halka açıklamak, duyurmak, yerel halkta oluşan olumlu ve olumsuz izlenimleri belirlemek açısından halkla ilişkiler etkinlikleri önem taşımaktadır. Belediye yönetiminde halkla ilişki kurulmak yoluyla ulaşılmaya çalışılan amaç; yerel topluluk üzerinde olumlu izlenim bırakmak, yerel hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmaktır (Koçak ve Ekşi. 2010: 302). Yönetim ile halk arasındaki ilişkilerin yeterliliğini sağlamak için, halka yönetimin amacı hakkında bilgi vermek böylece yerel halk üzerinde yönetimin işleyişi hakkında olumlu bir kanaat uyandırmaya çalışmak yeterli değildir. Halkın idare ile günlük ilişkilerinin en iyi şartlar içinde geçmesi gerekmektedir. Bu durum, her şeyden önce halka, hak ve ödevleri ile idareye başvuru şekilleri hakkında, basit, açık ve kesin bilgi vermeyi gerektirir.

Halkın belediye hizmetleri konusundaki düşüncelerini anlama, onların ihtiyaçlarının belirlenmesine yönelik halkla ilişkiler etkinlikleri belediye yönetimi tarafından yerel halka aktarılacak mesajların daha sağlıklı olmasına imkan tanıyacaktır.

Bu verilerin elde edilmesi ile belediye yönetiminin yönetsel işleyişe yani örgütsel iç yapılarına dönük bazı yeniden düzenlemelere gidilmesi ihtiyacını gündeme getirebilme ihtimalini içermektedir (Abdullayev və Həsənova, 2002: 43). Bu aynı zamanda belediye yönetimi ile yerel halk arasındaki ilişkinin ve etkileşimin sağlıklı kılınmasının yanında yerel halk ile belediye yönetimlerini psikolojik açıdan da birbirlerine yaklaştıracaktır.

Belediyeler, karar ve yürütme organlarının yerel halkın seçimi ile oluşturulması, yerel halka en yakın yönetsel birimler olmaları nedeniyle tümüyle halkla ilişkileri gerektirmektedir. Bu açıdan özellikle belediyeler hizmetlerin etkin, yerinde ve verimli sunulması noktasında diğer yerel yönetim birimlerine göre öncelikli konumda bulunmaktadır. Belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlar çeşitli biçimlerde yönetime katılabilmektedirler. Bu çerçevede yerele ilişkin sorunların etkin biçimde çözümlenebilmesi noktasında halkla ilişkiler konusu belediye yönetimleri için önem taşımaktadır.

Yerel halk oylaması vatandaşların yerel önem taşıyan konulara ilişkin olarak kendi görüşünü belirtmek üzere oylama sürecine katılmasıdır. Belediyeler yerel önem taşıyan konularla ilgili olarak yerel halk oylaması yapabilirler. Yerel halk oylaması yapılması hakkında karar belediyenin yetkili organı tarafından kabul edilmektedir (Azadov vd, 2004: 82). Yerel halk oylamasının yapılması belediye içtüzüğüne uygun olarak belediyenin veya vatandaşların talebi doğrultusunda istenebilir. Belediye içtüzüğünde yerel halk oylamasının tarihini belirleme ve yapılma yöntemleri gösterilmiştir. Belirli bir konuya göre yerel halk oylamasının yapılması hakkında yerel yönetim organlarına belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmen kitlesinin %5'i tarafından başvuru yapılırsa yerel halk oylamasının mutlaka yapılması gerekir (Yerli Özüniidarənin Ümumi Prinsipləri Haqqında Qanun, Md. 30). Belediye sınırları içerisinde yaşayan ve seçim hakkı olan tüm vatandaşlar yerel halk oylamasına katılabilme hakkına sahiptirler. Yerel halk oylamasına vatandaşlar gönüllülük ilkesi doğrultusunda katılırlar. Bu konuda vatandaşların iradelerini ifade etmesi üzerinde gözetim ve denetim kesinlikle yasaktır (Amirov, 2006: 184). Yerel halk oylaması genel, eşit ve doğrudan seçim ilkesi doğrultusunda gizli oylamayla yürütülmektedir.

Vatandaşların yerel yönetim uygulamasına katılmasının diğer bir yöntemi vatandaş toplantılarıdır. Vatandaş toplantıları nüfusu 500 kişiden az olan belediyelerde yerel önem taşıyan konulara görüşlerini bildirmek amacıyla öneriler sunmak, ortak

karar almak ve kararlar kabul etmek amacıyla vatandaşlar tarafından yapılır (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md.28). Vatandaş toplantılarına belediye sınırları içerisinde yaşayan ve 18 yaşını tamamlamış tüm vatandaşların katılma hakkı vardır. Vatandaş toplantılarında belediye içtüzüğü ve diğer kararlar kabul edilir, değiştirilir ve iptal olunur.

Belediye sınırları içerisinde yaşayan insanların yönetime katılmalarının diğer bir biçimi de halkın yasama teşebbüsü gösterme hakkıdır. Yerel nüfusun yerel önem taşıyan konulara göre yasama teşebbüsü gösterme hakkı vardır. Gösterilen hakkın uygulanması yöntemleri belediye içtüzüğünde gösterilmektedir. Yerel önem taşıyan konular hakkında vatandaşların hazırladığı taslak mutlaka vatandaşların katılımı ile açık toplantılarda görüşülmeli ve sonuçları resmi olarak ilan edilmelidir (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md.29).

Belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların yerel yönetim organlarına başvuru hakkı bulunmaktadır. Vatandaşların belediyelere, belediye organlarına ve belediye organlarının görevli şahıslarına şahsi veya grup halinde başvurma hakları yasalarda öngörülmüştür.

Yerel yönetimin uygulanmasına vatandaşlar bu yöntemlerle birlikte Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, diğer yasalara ve belediye içtüzüklerine zıt olmayan diğer biçimlerde de katılabilirler (İsmayılova, 2008: 32). Oluşturulan bu kurumlara alan toplumsal yönetim organları denilmektedir. Vatandaşların belediye sınırları içerisinde, yaşayış yerlerinde yerel önem taşıyan konuları çözüme kavuşturmak amacıyla bağımsız ve kendi sorumlulukları altında bu tür organlar oluşturabilirler. Bu organların oluşturulması belediye içtüzüğüne ve diğer yasalara uygun olmalıdır.

3.3. AZERBAJCAN'DA BELEDİYELERİN MALİ GÖRÜNÜMÜ

Gelişmiş devletlerin tecrübesinden de görünüyor ki, yerel yönetim sistemlerinin daha verimli faaliyeti onların sahip olduğu mali kaynaklarının kalite ve miktarına bağlıdır. Belediyelerin mali temelleri ne kadar sağlam olursa onlar yerel

nüfusa bir o kadar iyi hizmet sunabilmekteler (Bülbul, 2001: 68). Belirtmemiz gerekiyorki, belediyelerin ekonomik bağımsızlığı önemli ölçüde ülkenin iktisadi durumuna bağlıdır. Ülke ekonomisi kalkındıkça yerel yönetimlerin de ekonomik durumu sağlamlaşmaktadır.

Yerel yönetimlerin ekonomisinin başlıca amacı yerel halka gereği gibi kaliteli ve nitelikli hizmeti sunmaktır. Yerel yönetimler kendi toprak ve mülkiyetine ilişkin olarak müstakil karar verebilmektedir. Bu konuda amaç, ekonomik anlayıştan çok yerel halka hizmet götürme mantığı ağırlık taşımaktadır. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin mülkiyetinde olan kurum ve kuruluşlar yerel yönetimlerin denetimi ve gözetimi altında yerel halka hizmet götürmek amacıyla kendi faaliyetlerini yürütürler.

Belediye kurumunun mali araçları yerel bütçe, bütçedışı fonlar, belediye kurumunun mali kaynakları, tahvil, belediye mülkiyetinin satışından elde olunan mali araçlar, menkul kıymetler ve diğer araçlardan oluşmaktadır (Akdiş, 1998: 72).

“Belediyelerin mali temelleri hakkında” kanununun 3. maddesinde yerel mali yapı belirtilmiştir: belediyenin iktisadi temelleri belediye emlakı, belediye toprakları, yerel bütçe ve bütçedışı fonlar, belediyenin üretim, hizmet ve diğer iktisadi faaliyetlerinden oluşmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ınının 9. maddesi “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığını taşımaktadır ve sekiz paragraftan oluşmaktadır. İlk paragrafa göre, yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacak, diğer paragrafa göre ise yerel yönetimlere sağlanan mali kaynaklar, yasalarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacak ve bu kaynakların belli bir bölümü yasal sınırlar içinde oranlarını kendilerinin belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan oluşacaktır. 4. fıkrasına göre, gelir kaynaklarının dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine imkan verecek ölçüde çeşitliliğe ve esnekliğe sahip kılınmalıdır. 5. 6. ve 7. fıkraları ise, güçsüz yerel yönetimlerin korunmasını, gelir kaynaklarının yerel birimler arasında dengeli bir şekilde dağıtılmasını, bu amaçla dengeleme önlemleri alınmasını, devletçe yapılan yardımların dağıtılmasında yerel yönetimlerin görüşlerinin alınmasını ve devletçe belli projelere bağlı olarak yardımlar yapılması durumunda, bunun yerel yönetimlerin temel özgürlükleri için bir kısıtlama oluşturulmamasını sağlamak amacı belirtilmiştir (İnaç ve

Ünal, 2007: 17). Son fıkrada ise, yerel yönetimlerin, yasaların belirtildiği çerçeve içinde ulusal sermaye piyasalarından ödünç para alabilmelerine imkan vermektedir (Madde 9).

3.3.1. Belediye Mülkiyeti

Yerel yönetimin iktisadi temellerinden biri belediyelerin mülkiyetidir. Belediyelerin gelişmesi bu mülkiyetin büyüklüklerine ve yönetilmesine bağlıdır. Azerbaycan Anayasasında mülkiyetin üç çeşidi belirtilmişti: devlet mülkiyeti, belediye mülkiyeti ve şahsi mülkiyet (Md.13/2). Azerbaycan Anayasasınının 144/6 maddesinde belediye mülkiyetinin dokunulmazlığı ve devlet tarafından korunduğu belirtilmektedir. Aynı zamanda adı geçen maddede belediyelerin bu mülkiyete sahipliğini, ondan kullanmasını ve onunla ilgili karar verme yetkisinin olduğunu belirtmektedir.

Belediye Mülkiyeti ile ilgili “Belediyelerin statüsü hakkında” Azerbaycan cumhuriyetinin kanununda, belediyenin kendi emlakına ait mülkiyetçi hakkına sahip olması, yani serbest olarak kendi emlakına sahiplik edebilmesi ve ona ilişkin karar verebilmesi belirtilmiştir. Belediye organları belediye mülkiyetini yönetme yetkisinde sahiptirler (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md. 33) :

- belediye mülkiyetinin düzenlenmesinde;
- özelleştirilmesinde;
- belediye organları tarafından belediye emlakının sahiplenmesinde.

Belediyelerin mülkiyetine ilk önce onların faaliyetini hayata geçirmesi için gerekli olan binalar, odalar ve araç-gereçler verilmektedir. Şehir, köy, kasaba ve diğer yaşayış yerlerinde gayrimenkullerin belediye mülkiyetine verilmesinde özel liste oluşturulmaktadır (Zeynalov, 2002: 38). Belediye mülkiyetine verilen gayrimenkullerin adı, amacı, değeri listede belirtilmektedir. Bu liste iki baskıdan oluşmakta, biri belediyenin kendinde, diğeri merkezi yönetim organına verilmektedir. Liste kaydı yapıldıktan sonra mülkiyet resmileştirilmekte ve bununla ilgili Maliye Bakanlığına ve Devlet İstatistik Komitesine bilgi verilmektedir.

Belediye mülkiyetine yerel vergiler ve ödemelere göre oluşan yerel bütçe, belediyenin bütçe dışı fonları, belediye emlakı, aynı zamanda belediye toprakları, belediye kurumları, belediye konut fonları ve işyerleri, kamusal ve özel mülkiyette olmayan otoyollar, belediye eğitim, sağlık, kültür ve spor müesseseleri, diğer menkul ve gayrimenkul emlaklar dahildir (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md. 33/1).

Belediyeler belediye mülkiyetini yönetirler. Belediye mülkiyetinden yalnız Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasasında ve bu Yasada öngörülmüş belediye görevleri için kullanılabilir. Belediyelerin gelişmelerinde diğer sebeplerden biride belediyelerin devletten, özel kurumlardan, uluslararası kuruluşlardan, krediler, subvansiyonlar, dotasyonlar biçiminde mali yardım alabilmesidir. Devlet belediye mülkiyetini destekler, bağışlar, krediler ve yardımlar vermekle onun gelişmesine ortam oluşturur (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md. 33/7).

Belediye mülkiyeti günümüzde devlet mülkiyetinde olan gayri menkuller belediye kurumlarına verilmesiyle oluşmaktadır. Bu gayrimenkuller yerel öneme sahip olan yerlerdir. Aynı zamanda bu gayrimenkuller üzerinde merkezi hükümet ve yerel yönetim yetkisi arasında uyum olması gerekiyor. Yani bu gayrimenkuller üzerinde yerel yönetime verilen yetkilerin uygulanmasının mümkün olması gerekiyor (Yusibov ve Rostamy, 2008: 52).

Belediye mülkiyetinin diğer oluşum şekli özelleştirme yoludur. Yasaya uygun olarak belediyeler belediye mülkiyetinde olan tesisleri gerçek ve tüzel kişilerin geçici veya sürekli kullanımına ve kiraya verebilir, yasayla belirlenmiş yöntemle özelleştirebilir, aynı zamanda belediye mülkiyetinde olan emlak hakkında diğer anlaşmalar yapabilir, özelleştirilen veya kullanıma verilen tesislerden kullanım şartlarını antlaşmayla belirleyebilir (Məmmədov, 2003: 95). Yasaya uygun olarak belediyeler yerel nüfusun çıkarına, belediye sınırları içerisinde olan topraklardan kullanım şartlarını belirleyebilir. Belediye mülkiyetinin özelleştirilmesi yöntem ve şartlarını nüfus doğrudan veya belediye bağımsız şekilde belirler. Belediye mülkiyetinde olan tesislerin özelleştirilmesinden oluşan gelirler tümüyle yerel bütçeye aktarılmaktadır (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md. 33/5). Bütçeye aktarılan bu gelirler aşağıdaki gayrimenkuller için harcamaktadır :

- Arazide sosyal-kültürel ve komunal hizmeti yapan gayri menkullerin yenilenmesi ve onarımının yapılması;

- Arazi sakinlerinin sosyal güvenliğine yöneltmiş çalışmaların maliyeleştirilmesi;
- Belli yatırım programlarının hayata geçirilmesi.

Devlet belediye mülkiyetini özelleştirmekle pazar ekonomisinin geliştirilmesi alanında önüne önemli görevler koymuştur. Bu çalışmalar özel mülkiyetçilerin geniş yayılmasına, serbest rekabet ortamının yaratılmasına, ahalinin sosyal güvenliğinin sağlanması gibi maksatlara yöneliktir. Kanunla özelleştirilmesi yasaklanan veya icra hakimiyetinin organlarının kararı ile özelleştirilen devlet emlakı dışında, belediyelerin arazisinde bulunan diğer devlet emlakı onların mülkiyetine verilebilir (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md.33/4).

Bir diğer belediye mülkiyetinin oluşum biçimi ise belediye mülkiyetine emlakın verilmesidir. 2.12.1999 yılında “Belediye mülkiyetine emlakın verilmesi hakkında” kanun kabul edildi. Kanuna uygun olarak belediye mülkiyetine verilen devlet emlakı (Md. 3):

- belediye faaliyeti sonucu kazanılan ve yaratılan emlak;
- gerçek ve tüzel kişilerin, uluslararası kuruluşların ve fonların belediyelere gönüllü yapılan maddi yardımlarıyla oluşan emlak;
- varisi olmayan emlakın belediyelere geçmesi yoluyla oluşan emlak;
- belediyelere vasiyet olunan emlak.

Günümüzde belediye mülkiyetinin oluşturulması devam etmekte ve bu amaçla özel norm kuralları kabul edilmektedir.

3.3.2.Belediye Toprağı

Belediyelerin mülkiyetinde belediye topraklarının özel bir yeri bulunmaktadır. Belediye toprakları belediye ekonomisinin en önemli esaslarını oluşturmaktadır. Azerbaycanda bulunan toprakların yaklaşık 2 milyon hektar veya tüm ülke topraklarının %32’i belediyelere verilmiştir (Ağamalı, 2003: 44).

Belediyelerin mülkiyetine topraklar “Toprak ıslahatı hakkında” 16 Temmuz 1999 yılında ve “Belediyelerin arazileri ve toprakları hakkında” 7 Aralık 1999 yılında

kabul edilmiş Azərbaycan Cumhuriyetinin kanunlarına göre verilmektedir. Azərbaycan Cumhuriyetinin Devlet Toprak ve Haritaçekme Komitesi ve yerel icra birimleri kendi yetkileri içinde gerekli yeniden yapılandırma belgelerini düzenleyerek, belediyelerin arazileri ve mülkiyetine verilen toprak alanları ile beraber, onların sınırlarını, toprak çeşitlerini ve ölçülerini göstermekle, belediye organlarına verilmekteler (Məmmədov, 2003: 65).

Belirli arazideki devlet mülkiyetinde bulunan ve özel mülkiyette bulunan topraklar dışında diğer topraklar belediye mülkiyetine verilmektedir. Belediye topraklarının kullanım şartları belediyenin içtüzüğünde ve mevcut yasalarda açık ifade edilmektedir.

Belediye mülkiyetine verilen topraklar aşağıdakilerdir (Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Qanun, Md.33):

- Genel kullanımda olan topraklar;
- Gerçek ve tüzel kişilerin kullanımında olan topraklar;
- Stokda bulundurulmuş topraklar.

Genel kullanımda olan topraklara, şehirlerin, kasabaların ve köy yaşayış yerlerinin (sokak, meydan, park, orman, stat, spor sahalarının) altındaki, aynı zamanda halkın hayvanları için otlak alanları, yerel öneme sahip su stoklarının, daşınmazlarının ve genel kullanımda olan diğer gayrimenkullerin bulunduğu topraklar aittir (Amirov, 2006: 143).

Gerçek ve tüzel kişilerin kullanımında bulunan topraklara onların sürekli veya belli süreliğine kullanılmasına aynı zamanda kira verilmiş topraklar belediye toprağına girmektedir. Belediyelerin mülkiyetinde bulunan toprakların nasıl tüzel ve gerçek kişilere verilmesi belediyelerin kararı ve taraflar arasında bağlanmış mukavileye dayanarak hayata geçirilmektedir (Yusibov ve Rostamy, 2008: 52). Tüzel ve gerçek kişilere toprakların verilmesi kuralları Azərbaycan Cumhuriyetinin 15 mart 2002 tarihli kanunu ile onaylanmış “Belediye topraklarının ayrılmasına ilişkin belgelerin hazırlanması ve anlaşılması kuralları hakkında” kanuna uygun olarak hayata geçirilmektedir.

Belediyenin stok toprakları şunlardır (Ağamalı, 2003: 48):

- Konut yapımının geliştirme ve genişletilmesi için ayrılan topraklar;
- Gerçek ve tüzel kişilerin kullanmasına son verilmiş ve kira dönemi bitmiş belediye toprakları;
- Stok amacı taşıyan diğer belediyelerin toprakları.

Belediyelerin stokunda bulunan topraklar kanunlara uygun olarak genel kullanıma, gerçek ve tüzel kişilerin kullanmasına, kirasına verilebilir. Tarım işleri yapmak için belli süreliğine kullanıma ve kiraya verilen toprak alanlarının normlarını belediyeler tayin etmektedir.

2001 yılında kabul edilmiş “Belediye topraklarının yönetilmesi hakkında” Azerbaycan Cumhuriyetinin kanun, belediye topraklarının yönetilmesi özelliklerini dikkate alarak bu toprakların mülkiyete, kullanıma ve kiraya verilmesinin genel kurallarını, kullanım ve korunması alanında hukuki ilişkilerini dengelemektedir. Yine, belediye görevlileri belediye topraklarının verimli şekilde kullanma şartlarını belirleyebilme hakkına sahiptir.

Kanun belediye topraklarının yönetilmesinin aşağıdaki ilkelerini belirtmiştir (Bələdiyyə Torpaqlarının İdarə Edilməsi Haqqında Qanun, Md.3):

- Toprakların amaca yönelik kullanılması ve dolaşımdan sebepsiz çıkarılmasına izin verilmemesi;
- Toprağın veriminin artırılması, korunması, doğal ve antropogen etkilerden korunması;
- Toprakların özel mülkiyete, kullanıma ve kiraya verilmesinde kanuna uygunluk ve sosyal adalet ilkesinin korunması;
- Çeşitli amaçlar için kullanılan topraklarla ilgili halkın bilgilendirilmesi.

Belediye arazisinde sürekli yaşayan ve aynı zamanda en az 5 yıl bu arazide kayıtlı olarak yaşayan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarının mülkiyetine şahsi konut inşaa etmek için toprak ayrılması dışında, diğer durumlarda belediye toprakları üzerinde mülkiyet hakkı sadece ihale yoluyla elde edilebilir (Torpaq İslahatı Haqqında Qanun, Md. 2/1).

Devlet ve belediye mülkiyetinde bulunan toprakların ihale yoluyla kiraya verilmesi kanunla belirtilmiş kurallara uygun olarak belirli icra birimi tarafından yapılmaktadır (Torpaq İslahatı Haqqında Qanun, Md. 3/3) ihaleni kazanmış ve mülkiyetci arasında belirli mukavile bağlanmaktadır.

3.3.3. Azərbaycan'da Belediye Bütçesi ve Bütçe Süreci

Azərbaycan Anayasa'sına uygun olarak yerel yönetimleri belediyeler hayata keçirmektədir. Anayasa ve diğer kanunların belediyeye verdiği yetkileri hayata keçirmek için belediyelerin yeterli miktarda mali aracı bulunması gerekiyor. Mali araçların temelini yerel bütçe oluşturmaktadır.

“Belediyelerin statusü hakkında” Azərbaycan Cumhuriyeti Kanununun 40. maddesine göre belediye mülkiyetinin özelleştirilmesinden, belediye emlakının kiraya verilmesinden, yerel lotolardan, reklam ve afişlerden, belediye idare, kurum, kuruluşların yararına alınan vergi, dotasyon, subvansiyon, transfer ödemeler, yerel bütçeni oluşturmaktadır.

Yerel yönetim organlarının mali – bütçe alanındaki yetkileri, belediyenin mali oluşum ve kullanım kuralları, yerel bütçe faaliyetlerinin temelleri ve onların icra birimleriyle karşılıklı ilişkileri Azərbaycan anayasası ve kanunları, aynı zamanda belediyelerin iç tüzükleriyle belirlenmekte ve dengelenmektedir. Anayasanın 144. maddesinde belediyelerin mali-bütçe alanındaki yetkileri aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Yerel vergilerin ve ödemelerin belli edilmesi;
- Yerel bütçenin ve onun yürütülmesiyle ilgili hesapların onaylanması;

Yerel bütçe – belediye statülerine uygun olarak yerel yönetim ilkelerini gerçekleştirmek, Azərbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası ve kanunlarıyla belirlenmiş belediye yetkilerini hayata geçirmek için oluşan ve kullanılan mali araçtır (Bələdiyyələrin Maliyyəsinin Əsasları Haqqında Qanun, Md.4). Yerel bütçe belediyenin

bütçesidir ve devlet bütçesinden ayrı bulunmaktadır. Yerel bütçenin bağımsızlığı, kendinin gelir kaynaklarının olması ve belediyelerin yerel bütçe araçları ile ilgili kanun çıkarmasına bağlıdır. Azerbaycan Cumhuriyetinin yasama organı ve icra hakimiyeti organlarının belediyelerin bütçe faaliyetine karışmasına, kanunlarda belirtilmiş durumlar dışında yol verilmemektedir (Bələdiyyələrin Maliyyəsinin Əsasları Haqqında Qanun, Md.5/2). Her bir belediye kendi bütçesini bağımsız olarak oluşturmada, tartışmada, onaylamada, yürütmekte ve yürütülmesini denetleyebilmektedir (İbrahimov, 2007: 65).

Bütçe süreci - 3 temel aşamadan oluşmakta: bütçe sürecinin oluşturulması ve bütçe projesinin düzenlenmesi, bütçenin görüşülmesi ve onaylanması, bütçenin yürütülmesi (Abbasov, 2003: 31).

Bütçe sürecinin oluşturulması, yerel bütçe taslağının düzenlenmesi hakkında yerel yönetimlerin yürütme birimi tarafından karar kabul edilmesiyle başlar. Bütçe komisyonu taslağın hazırlanma sürecini başlatır. Bütçe taslağı belediyenin sosyo-ekonomik kalkınma stratejisi, idari alan bölgesi ve bütçe politikası doğrultusunda düzenlenmektedir. Yerel yönetimlerin yürütme birimleri tarafından hazırlanan bütçe taslakları görüşülmek amacıyla genel kurula iletilmektedir. Genel mecliste bütçe taslağında zorunlu durumlarda değişikliğe gidilebilir. Genel kurul toplantısında, cari yılda bütçenin giderleri ve olası gelirleri, vergi politikası, yatırımlarla ilgili göstereciler, cari giderler, cari yılda sosyoekonomik gelişme gösterecileri görüşülmektedir. Bütçe taslağında dotasyon ve sübvansiyonlar da yer almalıdır (İbrahimov, 2007: 38).

Yerel bütçe projesinin oluşturulması gelecek bütçe yılına 11 ay kalmış başlamakta ve bu projenin belediye toplantısına sunulduğu güne kadar devam etmektedir. Belediye bütçesinin oluşturulması projesinde belediye başkanı sorumluluk taşımaktadır. Yerel bütçe projesi, belediyenin sosyal – ekonomik ihtimalleri ve amaçlı programlar temelinde oluşturulmaktadır (Mehdiyev, 2005: 49). Sosyal-ekonomik ihtimallere uygun olarak gelecek bütçe yılında zorunlu işlerin, ekoloji ve amaçlı programların maliyeleştirilmesi için harcamalar ve bu harcamaların karşılanması için mali kaynaklar bulundurulmalıdır. Harcamaların yönü Azerbaycan Cumhuriyetinin Maliye Bakanlığının onayladığı belgeye uygun olarak belediye tarafından

belirlenmektedir. Harcamalar belediye organlarının giderlerine, sosyal, kültürel ve spor gayrimenkullerinin korunmasına, komunal hizmetlerin sunulmasına, sosyal alt yapının oluşturulmasına ve onarılmasına, belediyelerin yetkilerine giren işlerin görülmesine yöneltilmektedir.

Yerel bütçenin projesinde dikkate alınmış harcamaların maliyeleştirilmesi için mali kaynaklar belirlenmeli ve bütçe gelirleri de hesaplanmalıdır. Yerel bütçenin mali kaynakları kanunlarda belirtilmiştir. Mali kaynakları üçe ayırabiliriz (Mehdiyev, 2005: 56):

- Yerel vergiler ve ödemeler;
- Teserrifat faaliyetinden gelen (belediye mülkiyetinde olan malların özelleştirilmesinden (satılmasından), kiraya verilmesinden, belediyenin yaptığı hizmetlerden elde ettiği gelirler);
- Devlet bütçesinden yapılan yardımlar (dotasyon, subvansiyon).

Maliye Bakanlığı gerek gördüğünde belediyelerin bütçe projelerini tartışmalara götürebilmektedir. Tartışmaların sonucu protokolle resmileştirilebilir (Memmedov, 2003: 94).

Yerel bütçe projesi belirli belgelerle birlikte cari yılın Ekim ayının 15'den geç olmayarak belediye toplantısına tartışmaya ve onaylanmaya sunulur. Bu projenin yerel ahali tarafından öğrenilmesi için 10 gün içinde yayınlanması gerekmektedir (Müftiyev, 2003: 28). Belediye toplantısına sunulmadan önce projeye sürekli komisyonun bakması gerekmektedir.

Cari bütçe yılı üzere yerel bütçenin projesi belediye toplantısında cari yılın Aralık ayının 20'den geç olmayarak onaylanmalıdır. Yerel bütçe onaylanmış gelirler ve gider kısmına uygun olarak tek bir bütçe temelinde yürütülür. Yerel bütçe araçlarıyla ilgili serencam vermek yalnızca belediyelere mahsustur (Bələdiyyələrin Maliyyəsinin Əsasları Haqqında Qanun, Md.5/3). Yerel bütçenin gelir kısmının yürütülmesi yerel vergilerin ve ödemelerin, aynı zamanda onaylanmış diğer gelir kaynaklarının toplanması ve tek yerel bütçe hesabına aktarılması, bütçeye fazladan ödenilmiş ödemelerin geri verilmesiyle oluşur. Gelir kısmını yürütme görevi genellikle yerel vergi hizmeti organlarının yetkisindedir. Yerel bütçenin giderler kısmının yürütülmesi tek

yerel bütçe hesabının onaylanmış gelirlerinden, giderlerin maliyeleştirilmesinden oluşmaktadır.

Belediyenin yürütme birimi onaylanmış bütçenin 3 aylık dönemler üzere gelir ve gider göstericileri hakkında genel kurula hesabat sunar. Yerel yönetimlerin yürütme birimi bütçe komisyonu aracılığıyla bütçenin yürütülmesini denetlemektedir. Bu amaçla 3 aylık periyodik süreyle hesabatlar verilmektedir. Belediyenin yürütme birimi bütçe göstericileri ve uygulamaları hakkında yerel basına ve yerel halka bilgi verebilmektedir.

Belediyelerin Mali Esasları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası'nın 6. maddesine göre yerel bütçelere devlet güvencesi verilmektedir. Aynı Yasanın, 14. maddesine esasen belediyeler kredi ve sigorta kurumları ile karşılıklı anlaşma ilkesi doğrultusunda ilişki kurabilmektedir.

“Belediyelerin maliyesinin temelleri hakkında” kanununun 11.2 maddesine uygun olarak yerel bütçenin yürütülmesi zamanı kabul edilmiş taahhütler üzere işlemler bütçe yılı bittikten sonra bir ay içinde tamamlanmalıdır. Bu sürede kullanılmayan araçlar, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Kanunlarında değişiklik olmadıkça, belediyenin serencamında kalmaktadır.

Eğer yerel bütçenin yürütülmesi zamanı gelirler kısmında bir azalma ve bu azalmada belirlenmiş alt sınırı geçiyorsa, savunma amaçlı olarak giderler kısıtlanmaya başlatılmaktadır. Giderlerin kısıtlanması genellikle maaşlar, ücretler ve bu gibi diğer sosyal yönümlü harcamalarda yapılmaktadır (Bələdiyyələrin Maliyyəsinin Əsasları Haqqında Qanun, Md. 12).

Belediye kanunlarında da belirtilmiş kurallara uygun olarak yerel bütçenin yürütülmesi ile ilgili bilgileri İstatistik organlarına ve Maliye Bakanlığına vermesi gerekmektedir (Abdullayev ve Həsənova, 2002: 84). Belediye bütçesinin temel gelirleri aşağıdakilerdir:

- Belediyenin temel araçları (binalar, otomobil ve diğer araçları vs.) özelleştirilmesinden dahil olanlar;
- Belediye topraklarının ve gayrimaddi aktiflerin satışından dahil olanlar;

- Gayri-resmi kaynaklardan temelli ödemeler (transferler)(Mehtiyev, 2004: 16-18).

Yerel bütçenin gelir kısmı yerel öneme sahip konuların halli için zorunlu giderleri maliyeleştirmek gücünde olmalıdır. Bu amaçla devlet hakimiyet organlarının, belediye nüfusunun temel taleplerinin karşılanması için gelir kaynakları hesabına azami yerel bütçe sağlarlar. Azami yerel bütçe Azerbaycan Cumhuriyetinin belirli kanunlarıyla düzenlenmektedir (Yusifov, 2003: 85). Azami yerel bütçenin oluşturulması azami sosyal standartların olmasını ortaya koymaktadır. Bu standartlar devlet organlarıyla yerel yönetim organları arasında anlaşmakla belirlenmektedir. Bu standartlar azami yerel bütçenin hesaplanması ve eksiklerin devlet organlarından alınmasına temel vermektedir (Rzayev, 2003: 52).

Yerel bütçe tahvili – azami bütçedeki giderleri ödemek ve onaylanmış yerel bütçenin yürütülmesindeki zorlukları ortadan kaldırmak amacıyla yerel yönetim organlarının diğer bütçelerden faizin ve faizsiz aldığı borçlar ve aynı zamanda belirlenmiş kurallara uygun belediye organlarının kararı ile yatırım amaçlı piyasaya çıkarılan tahvil araçlarıdır (Mehdiyev, 2005: 73).

Yerel bütçeden yapılan harcamaların, onaylanmış bütçeye uygun olarak yapılmasını belediyeler denetlemekte ve bu amaçla audit kurumu oluşturmaktadır. Yasama ve İcra hakimiyeti organlarının belediyelere verdikleri yetkilerin hayata geçirilmesi için ayırdıkları mali araçların kullanılmasını bu organların kendileri tarafından denetlenmektedir.

3.3.3.1.Belediye Gelirleri

Yerel yönetim bütçelerinin gelirleri iki kısma ayrılmaktadır: yerel bütçelerin özgelirleri ve düzenleyici gelirleri. Vergi ve Ödenişler Yasasında belediyelerin

özgelirlerini vergiler, harçlar ve harçlara katılma payı adıyla 3 grupta toplanarak genellemeye gidilmektedir.

Düzenleyici gelirler, merkezi bütçeden yerel bütçeye yerel yönetimlerin kendilerine verilen yetkileri uygulayabilmek amacıyla başvuru bir yöntemdir.

3.3.3.1.1. Yerel Vergiler

Azerbaycan Cumhuriyetinin Vergi Mecellesinin 11. maddesinde vergi kavramı şöyle açıklanmış: “Vergi – devletin ve belediyelerin faaliyetinin mali güvencesi amacı ile vergi ödeyicilerinin mülkiyetinde olan para araçlarının özelleştirilmesi biçiminde devlet bütçesine ve yerel bütçelere transfer edilen zorunlu, şahsi, karşılıksız ödemelerdir”. Bu açıklamayı yerel ödemelere de ait etmek olur. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası belediyelerin bağımsız olarak yerel vergi ve ödemeleri belirleme hukukunu ortaya koymaktadır (Md.144/4). Yerel vergi ve ödemelerin sınırı Azerbaycan kanunlarına uygun bir biçimde belediyeler tarafından belirlenmektedir.

Yerel vergiler ve ödemelerle ilişkili yasalar Azerbaycan Cumhuriyetinin Vergi Mecellesinden, “Belediyelerin statüsü hakkında”, “Belediyelerin Maliyesinin esasları hakkında” ve “Yerel (belediye) vergiler ve ödenişler hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti kanunlarından, aynı zamanda bu kanunlarla ilişkili başka yasalardan oluşmaktadır (Yerli (bələdiyyə) Vergilər və Ödənişlər Haqqında Qanun, Md.2/1).

Azerbaycan Cumhuriyetinin yerel vergiler ve ödemeler hakkında Kanunun 8. maddesine göre yerel vergilere aşağıdakiler aittir:

- Gerçek kişilerden alınan toprak vergisi;
- Gerçek kişilerden alınan emlak vergisi;
- Yerel öneme sahip inşaat mazemeleri üzere maden vergisi;
- Belediye mülkiyetinde bulunan tüzel kişilerin menfaat vergisi.

e. Toprak Vergisi

Gerçek kişilerin toprak vergisi Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Kanunun 7.1.1 maddesi, Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Kanunun 8.1 maddesi gereği düzenlenmektedir. Yerel bütçeye ödenilen toprak vergisinin ödeyicileri mülkiyetinde veya kullanımında toprak alanı bulunan gerçek kişilerdir. Belediyenin arazisinde bulunan toprak alanı mülkiyet veya kullanma hukuku da ona aittirse, vergisini aynı belediyenin bütçesine ödemelidir (Hüseynov ve Paşayev, 2004: 48). Toprak sahibi kendi toprağını kiraya veya kullanıma veriyorsa taraflar kira (kullanım) mukavilesinde toprak vergisinin kim tarafından ödeneceğini belirtmelidir. Genel olarak vergiyi toprağı kullanan kişi ödemektedir. Azerbaycan sınırları içerisindeki toprakların puanlamasını Devlet Toprak Komitesi belirler (Hasanov, 2009: 107).

Gerçek kişiler toprak üzerinde mülkiyet veya kullanma haklarını onaylayan belgeleri aldıktan sonra bir ay içinde belirlenmiş belediyelerde vergi ödeyicisi gibi kaydolunmaktalar.

Toprak vergisi toprağın varlığından alınmakta, yani bu vergi toprak sahibinin topraktan gelir elde etmesinden bağımsız olmaktadır. Bu amaçlı topraklar vergi Mecellesine uygun olarak üçe ayrılmaktadır (Ağamalı, 2003: 49):

1. Tarım işleri için kullanılan topraklar;
2. Sanayi, inşaat, ulaşım, iletişim, ticaret hizmeti ve diğer özel amaçlı kullanılan topraklar;
3. Özel konutların, bahçelerin, bağların tuttuğu topraklar.

Toprak vergisinin ödenilmesi faaliyeti sonucundan bağımsız olmasına rağmen, vergiler toprağın kalitesinden, coğrafi durumundan ve kullanılma amacı dikkate alınarak belirlenmiştir. Tarım için kullanılan topraklardan her dönüm için %5 vergi alınmaktadır (Hasanov, 2009: 107).

Vergi mecellesinin 207. maddesinde toprak vergisi üzere tavizler dikkate alınmıştır:

Aşağıdaki topraklardan vergi alınmamakta:

- Konutların bulunduğu genel kullanımda olan topraklar;
- Merkezi yönetim organlarının, bütçe kurumlarının ve yerel yönetim organlarının, Azerbaycan Cumhuriyeti Merkez Bankası ve onun şubelerinin, Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Petrol Fonunun mülkiyetinde ve kullanımında bulunan topraklar;
- Üretim faaliyetinde kullanılmayan devlet, orman ve su fonu toprakları, Hazar denizinin Azerbaycan Cumhuriyetine ait olan sektörünün altında bulunan topraklar;
- Devlet sınır alanları ve savunma amaçlı topraklar.

f. Gerçek Kişilerin Emlak Vergisi

Gerçek kişilerin emlak vergisi Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Kanunun 7.1.2 maddesi, Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Kanunun 8.2 maddesi gereği düzenlenmektedir.

Belediyelerin topladığı emlak vergisinin konusu bina, otomobil, kendisi yürüyen tekerlekli araçlar, oto, su ve hava ulaşım araçlarıdır. Gerçek kişiler emlak vergilerini aşağıdaki kural ve tarifelere göre ödemektedir (Səlimzade, 2006: 24):

- Gerçek kişilerin özel mülkiyetinde bulunan binaların değerinden (bu değer aylık gelirin vergiden muaf kısmının 300 katına kadar olduğunda vergi tutulmaz, 300 katından fazla olan kısmın) % 0,1'i,
- Su ve hava ulaşım araçlarına göre: su ve hava ulaşım aracının motorunun 1 küp santimetresi için aylık gelirin vergiden muaf kısmının % 0,02'si, motoru bulunmayan su ve hava ulaşım araçları için onarım piyasa değerinin % 1'i ,
- Oto ulaşım araçlarına göre bu araçların motorlarının hacmine (1 santimetre hesabı ile) Azerbaycan Cumhuriyeti Vergi Məcəlləsi 198. maddesi gereği aşağıdaki gibi belirlenir:
 - a) otomobil için aylık gelirin vergi tutulmayan kısmının % 0,01'i,
 - b) yük taşıyan oto ulaşım araçları ve otobüsler için aylık gelirin vergiden muaf kısmının % 0,002'si (Hasanov, 2009: 108).

Genellikle yerel yönetimlere bırakılan emlak vergisi gayrimenkullere uygulanmaktadır. Mülkiyetinde herhangi dikili olan şahıs emlak vergisini ödemekle yükümlüdür.

Binaların kiraya verildiği, aynı zamanda yatırımcılık ve ticari faaliyetlerle uğraşmak için kullanmak dışında, aşağıdaki şahısların binalara göre ödemeli oldukları emlak vergisinin tutarı %30 az alınmaktadır (Səlimgzade, 2006: 28):

- Emekçilerden;
- Süreli askeriyede olanlardan ve onların ailesinden;
- Milli kahramanlardan;
- Gazilerden;
- Şehit ailelerinden vs.

g. Yerel Önemli İnşaat Malzemeleri ve Maden Vergisi

Yerel Vergiler ve Harçlar Kanununun 8.3 maddesi gereği, verginin konusu belediye sınırları içerisinde çıkan faydalı kazıntılar ve inşaat malzemelerinin hammaddeleridir. Vergi ödeyicileri yer altından yerel öneme sahip faydalı kazıntıları çıkaran gerçek ve tüzel kişilerdir. Yerel Önemli İnşaat Malzemeleri ve Maden Vergisi'nin tarifesi aşağıdaki gibidir (Mehdiyev, 2005: 19):

- Tuğla, kiremitin hammaddesinden - aylık gelirin vergiden muaf kısmının %4'ü;
- İnşaat kumları-aylık gelirin vergiden muaf kısmının % 3;
- Sert Çakıl Taşları ve hammaddesinden - aylık gelirin vergiden muaf kısmının %6.

d. Belediye Mülkiyetinde Bulunan Tüzel Kişilerin Menfaat Vergisi

Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Kanununun 7.1.4 maddesi ve Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Kanununun 8.4 maddesi gereği belediye iktisadi teşebbüslerinin kurumlar vergisi belediyeler tarafından tahsis edilir. Belediyeye bağlı olan işletmeler elde ettikleri kardan vergi ödemek zorundadırlar. İşletmeler elde ettikleri karın % 27'lik kısmını gelir vergisi olarak belediyelere ödemektedirler

(Zeynalov, 2002: 34). Diğer vergi ödeyicileri gibi belediye kurumlarında vergiye tabii olunan gelirin (menfaatin) kesin belirtilmesi için belgelendirilmektedir. Belediyenin gelirlerinin belgelendirilmesi Azerbaycan Cumhuriyetinin yasalarına uygun olarak yapılmaktadır.

Vergi Mecellesine uygun olarak belediye müessesine ait edilebilen aşağıdaki gelirler menfaat vergisinden muaftırlar (Hasanov, 2009: 108):

- Hayır kurumlarının gelirleri – yatırımcılıktan kazandıkları dışında;
- Gayri-ticari kurumlardan aldıkları karşılıksız gelirler, üyelik hakları ve bağışlar;
- Alınmış sigorta ödemeleri.

Vergi Kanunu'nun getirdiğı yenilik, 1999 yılından itibaren uygulanan yerel yönetim idareleri olan belediyelere önemli vergi kaynakları sağlamış olmasıdır. Maden vergisi ve kurumlar vergisinin genellikle merkezi yönetimler tarafından alınan vergilerden olduğu bilinmektedir. Ancak, kanunda belirtilen biçimiyle, kendi sınırlarında olması kaydıyla belediyelerce kurulacak ve işletilecek işletmelerden alınacak kurumlar vergisinin ve belediye sınırları içerisindeki inşaat ve inşaat malzemelerinin üretiminde kullanılan yer altı kaynaklardan alınan maden vergisinin belediye bütçelerine aktarılması hususu, yerel yönetimlerin mali yapısının güçlendirilmesine katkı sağlayacağı düşüncesiyle getirilmiş önemli bir düzenlemedir (Musayev, 2007: 46).

3.3.3.1.2. Devlet Tarafından Belediyelere Verilen Gelirler

Genellikle devlet bütçesinden belediyelere 4 çeşit yardım yapılmaktadır: dotasyon, subvansiyon, ek yetkilerin hayata geçirilmesi için verilen mali yardım ve tazminatlar (Abbasov, 2003: 57).

- a) Dotasyon – devlet bütçesinden yerel bütçeye, onun gelir ve giderlerini dengelemek amacı ile karşılıksız verilen mali yardımdır. Dotasyonun üst sınırının hesaplanmasında belediyenin arazisinde yaşayan ahalinin sayı ve ülkenin mali kaynaklarının oluşturulmasında onun özel yeri ve diğer konular dikkate alınmalıdır. Dotasyon Azerbaycan Cumhuriyetinin devlet bütçesinde yer almaktadır. Dotasyonların kullanımında herhangi bir koşul aranmamaktadır.

Bölgeler arasında dengesizliği gidermek ve toplumsal adalet ilkesi doğrultusunda faaliyet gösterebilmek için dotasyonlar sübvansiyonlara göre daha olanaklıdır.

- b) Subvansiyon – herhangi bir amacı hayata geçirmek için devlet bütçesinden verilen, ama amaç gerçekleşmeyince veya söylenen sürede kullanılmadıkta geri alınan mali yardımdır. Subvansiyonlar devlet organlarının belediyelere verdikleri ek yetkilerin hayata geçirilmesi için de verilebilir ve belirlenmiş amaca uygun olarak kullanılmadığında geri alınabilir. Subvansiyonlarla maliyeleştirilen harcamalar yerel bütçenin giderler kısmında ayrıca gösterilmektedir.
- c) Kanunlarda belirtildiği üzere belediyelere yasama ve icra hakimiyeti organları tarafından ek yetkiler verilebilmektedir. Bu ek yetkilerin hayata geçirilmesi için gerekli olan mali araç da sağlanmaktadır (Bütçe Sistemi Haqqında Qanun, Md. 32). Sağlanan mali araç amaç dışında kullanıldığında devlet ilk önce ek yetkiye son vermekte, daha sonra mali araç geri alınmaktadır.
- d) İcra hakimiyetinin kabul ettiği kararlar sonucunda yerel bütçelerin gelirlerinin azalması veya giderlerinin artması olduğunda, bu durumun giderilmesi için karar kabul eden organ belediyeye tazminat ödemektedir (Mehtiyev vd, 2004: 84).

“Bütçe sistemi hakkında” kanununda devletin yerel bütçeye yaptığı mali yardımlar aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Md. 32):

- Yatırımların yapılmasını kolaylaştırmakta ve yararlı iktisat politikası hayata geçirmekle üretim ve hizmet alanlarının geliştirilmesine ortam yaratmak;
- Yerel sosyal – ekonomik gelişme programlarının hayata geçirilmesini yerel bütçelerden karşılayamadığı zaman, devlet bütçesinden dotasyon ve subvansiyonların ayrılması.

Devlet bütçesinden dotasyon ve subvansiyon almak isteyen belediyeler cari yılın mayıs ayının 1’ne kadar aşağıda sıralanan belge ve bilgileri Mali Bakanlığa sunmaktadır (Bütçe Sistemi Haqqında Qanun, Md. 11/14):

- Cari yılda beklenen ve geçen yılın yerel bütçesinin sonuçları ile ilgili belge;

- Gelecek bütçe yılı üzere yerel bütçelerin ihtimal edilen gelirleri ve giderleri, devlet bütçesinden ayrılacak mali araçların miktarının belirtilmesi;
- Gecen yılda yerel bütçenin yürütülmesiyle ilgili audit hesap bilgisi;
- Mali Bakanlığın soruşturmasına göre diğer araçlar.

3.3.3.1.3. Belediye Harçları

Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanunun 7.1.6 maddesi, Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Kanunun 9. Maddesi gereği düzenlenir. Belediye harçlar şunlardır:

- Belediye mülkiyetinde olan topraklarda, binalarda ve diğer menkullerde sokak (duvar) reklamlarının yayınlanması için ödenilen ödemeler;
- Dinlenme tesisi, otel ve turistik, otomobil parkları için ödemeler;
- Belediye seyyar satış ödemeleri;
- Yerel sorgunun sonucu temellinde ödenilen gönüllü bir defaya mahsus ödemeler.

e. Reklam Harcı

Reklam harcı Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Kanunun 9.1.1 maddesi ve Reklam Kanununun 15. Maddesi gereği düzenlenir. Sokak reklamları trafik işaretlerine benzememeli, tehlike doğurmamalıdır. Sokak reklamları belediye arazisinde bulunduğu için o belediye ve reklam yayıncısı arasında bağlanan mukavile temelinde yayımlanmaktadır (Yusifov, 2008: 14). “Reklam hakkında” kanununa göre reklamın yerleştirilmesi için şehir ve ilçe icra hakimiyeti organlarının izni gerekmektedir (Md. 15/2).

f. Dinlenme ve Otomobil Park Harcı

Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Kanunun 1.6 maddesi ve Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Kanunun 9.1.4 maddesi gereği düzenlenir.

Bu harç motel, otel, turizm hizmetleri veren işletmeler için hizmetlerden yararlanan kişi başına şartı maliye vahidinin (Azerbaycan Cumhuriyeti 48 – İİQ sayılı kanunu gereği 1.10 AZM = 1.36 USD) 1 katından fazla olmamak kaydıyla belirlenmektedir. Belediye sınırları içinde yer alan otoparklar içinse, şartı maliye vahidinin 0,1 katından fazla olmamak şartıyla belirlenmektedir (İbrahimov, 2007: 73).

g. Belediye Seyyar Satış Harcı

Yerel (belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Kanunun 9.1.3 maddesi gereği düzenlenir. Belediyelerin mülkiyetinde olan boş toprak alanlarında yerel nüfusa hizmet edecek mevsimlik işletmelerden alınan harçtır. Bir defaya mahsus alınan bu harcın tarifesi belediyelerle işletmeler arasında karşılıklı imzalanmış olan sözleşme ile belirlenmektedir (Mehdiyev, 2005: 32).

h. Yerel Sorgunun Sonucu Temelinde Ödenilen Gönüllü Bir Defaya Mahsus Harçlar

Sorgu “Yerel Rey Sorgusu Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanununa uygun olarak düzenlenmektedir. Bu harçlar yerel öneme sahip olan programların maliyeleştirilmesi için yerel sorgunun sonucuna göre tüzel ve gerçek kişilerin serencamında kalan menfaat ve gelirler hesabına ödenilmektedir (Yerli Rəy Sorğusu Haqqında Qanun , Md.8).

3.3.3.1.4. Yerel Ödemeler

“Yerel vergiler ve ödemeler hakkında” kanunun 9. maddesinde yerel ödemeler aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Kanunlara uygun olarak belediyenin mülkiyetinin özelleştirilmesinden, kiraya ve kullanılmaya verilmesinden dahil olan ödemeler;
- Belediyeler tarafından özel ayrılmış toprak alanlarında seyyar ticaret, sosyal hizmet ve diğer hizmetlere göre ödemeler.

Belirtmek gerekiyorki, ödemelerin bu iki çeşidini anayasada belirtilmiş anlamda yerel vergilere ve ödemelere ait etmek doğal değildir. Yerel vergiler ve ödemeler önemine göre belediyenin faaliyetinden bağımlı olmadan bir taraflı ve zorunlu olarak ödenilir. Bu durumda belediye ile ödeyiciler yerel vergi ve ödemeleri öderken onun yerine her hangi mal veya hizmet talebinde bulunamazlar (İbrahimov, 2007: 65). Ama yukarıda sıralanan ödemelerin iki çeşidinde durum farklıdır. Şahıs belediyeye yaptığı ödemeler karşılığında belediye mülkiyetinden emlak almakta, onun üzerinde hak kazanmakta veya hizmetlerden yararlanmaktadır. Bu durumda yaranan ilişki Mülki hukuk niteliği taşımakta ve mükavile temeline dayanmaktadır.

3.3.3.1.5. Belediye Bütçesinin Vergi Dışındaki Gelirleri:

Mülkiyetten ve yatırımcılık faaliyetinden gelen gelirler (Hüseynov və Paşayev, 2004: 63):

- Belediye binasının kiraya verilmesinden ;
- Belediye emlakının kullanılmasından kazanılan;
- Belediye kurumlarının özel araçlarından gelen gelirler;
- Lotolardan dahil olan araç;
- Belediyelerin verdiği krediler üzere faizlerin ödenilmesinden dahil olmaları;
- Kredilerin alınması;
- Gerçek ve tüzel kişilerin mali yardımları ve bağışlar;
- Uluslararası örgütlerin ve fonların mali yardımları ve ödenekleri;
- Ödemeler bilançosu ve rüsumlar (belediye arazisindeki otel, dinlenme-tesisleri ve turistik hizmetleri yapan şahıslardan alınan rüsumlar, oto parklardan alınan rüsumlar);
- Para cezalarından gelenler;
- Vergi dışı gelirler.

3.3.3.1.6. Borçlanma Gelirleri

Belediyelerin sürekli olmayan gelirleri de vardır ki bunları borçlanma geliri olarak nitelendirebiliriz. Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Kanununun 14. maddesine göre belediyeler ülke sınırları içerisinde olan banka ve diğer kredi kurumlarından kısa ve uzun vadeli krediler alabilmektedir. Kredi kurumları karşısında belediyenin yükümlülükleri için devlet sorumluluk taşımaz (Rzayev, 2003: 23).

Genel olarak baktığımızda, belediyelerin mevcut gelir kaynakları yetersiz kalmaktadır. Bu da, yerel bütçenin yetersiz kaldığının bir göstergesidir.

3.3.3.1.7. Bütçe Dışı Fonlar

“Belediyelerin statüsü hakkında” kanununun 45. Maddesinde belediyelere Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Yasama organı tarafından belirtilmiş kural ve şartlarla amaçlı bütçedışı fonlar yaratmak hukuku verilmiştir. Bu fonlar yerel mali yapının bir kısmıdır ve yerel öneme sahip konuların halledilmesi için zorunlu para araçlarını elde etmek amacıyla kurulmaktadır (Abdullayev və Həsənova, 2002: 64).

Bütçedışı fonlar aşağıdaki kaynaklardan yaranmaktadır (Məmmədov, 2003: 120):

- a) Gerçek ve tüzel kişiler tarafından gönüllü ödemeler;
- b) Çevre kirlenmesi, doğal kaynaklardan doğru kullanılması norm ve kurallarını bozanlara yapılan para cezası. Bu paralar doğayı korumak için yapılan programlara harcanmaktadır;
- c) Tarihi - kültürel yapıların bozulması ve bozanlar tarafından ödenilen para cezaları, aynı zamanda bu paralar da tarihi kültürel anıtların onarılması için kullanılmaktadır;
- d) İhalelerden kazanılan gelirler.

Belediyelerin bütçedışı fonları banka hesabında toplanmakta, temsili organı ve yürütme organı tarafından harcanabilmektedir.

Genellikle bütçedışı fonlarda toplanan paralar aşağıdaki alanlara harcanmaktadır (Amirov, 2006: 264):

- Belediye arazisinde kooperatif ilkeler temelinde sosyal amaçlı yerlerin kurulması;
- Bütçenin cari giderlerinin artmasına, plana göre giderlerin karşılanmasına.
- Bütçedışı fonlarda toplanan paralar, o belediyenin arazisinde önemli konuların hayata geçirilmesi için harcanmaktadır.

Bütçe dışı fonlar üzerinde yerel yönetim denetim hakkına sahiptir.

3.3.3.2.Belediyelerin Giderleri

Belediyelerin, yaptığı harcamalar hizmet verebilmek ve üslendikleri görevleri yerine getirebilmek, çalışan personele ödenen ücretleri karşılamak içindir.

Yerel yönetimlerin bütçesinin ikinci kısmı giderler adlanmaktadır. Yerel bütçenin giderleri cari giderlere ve yatırım giderlerine ayrılmaktadır (Müftiyev, 2003: 78). Yerel giderler gelirlere orantılı yapılmalıdır. Bütçenin denkleştirilmesi normal bütçe için önemli bir faktördür. Bu ilkeye uyulmadığı zaman, bütçede açık oluşmaktadır. Bütçenin açık olması ekonominin zayıflaması, vergilerin yeterince ödenilmemesi ile şartlanmaktadır. Yerel bütçenin açığının ortadan kaldırılması için açığın mümkün sınırı belirlenir ve açık bu sınırı geçtiğinde giderler kısmında bir sınırlamaya gidilir (Bələdiyyələrin Maliyyəsinin Əsasları Haqqında Qanun, Md.12).

Belediye giderlerine:

- cari giderler,
- genel kullanım alanlarının giderleri,
- merkezi yönetim tarafından verilen görevlerin uygulanması zamanı yapılan giderler,
- yerel sosyal kalkınma ve sosyal-güvenlik, ekonomik kalkınma ve ekolojik programların uygulanması için gereken giderler aittir.

Belediye Maliyesinin Esasları Hakkında Kanununun 8. maddesi belediye harcamalarını sıralamaktadır. Bu maddeye göre belediye harcamalarının hacmini ve

yönünü belirlemede belediyeler söz sahibidir. Belediye harcamalarını şöyle sıralayabiliriz:

- Yasama ve yerel idarenin genel harcamaları;
- Eğitim harcamaları;
- Sağlık harcamaları;
- Sosyal yardımlar ve sosyal teminat harcamaları;
- Kültürel, sanatsal, enformasyon, gençler siyaseti, beden eğitimi, turizm ve diğer alanlara dahil edilmeyen kategorilere bağlı harcamalar;
- Yerel kamusal teserrüfat harcamaları (tamirat ve tadilat nitelikli harcamalar);
- Yerel çiftçilik, ormancılık, balıkçılık ve doğanın korunması harcamaları;
- Endüstri, inşaat malzemeleri ve doğal kaynakların korunması harcamaları;
- Yakıt ve enerji harcamaları;
- Taşımacılık ve İletişim harcamaları;
- Diğer harcamalar.

Yerel yönetim organları bağımsız olarak yerel bütçe araçları üzerinde serencam vermek hukukuna sahiptirler. Yerel bütçe giderlerinin öz gelirleri ile karşılanmayan kısmı yerel bütçenin açığı devlet bütçesinden alınan dotasyonlar ile kapatılmaktadır (Yusifov, 2003: 54). Yerel bütçenin giderleri cari giderler bütçesi ve gelişme bütçesine ayrılmaktadır. Gelişme bütçesine yatırım faaliyeti ve yeniden üretimin genişlendirilmesi için ayrılmış araçlar dahildir. Cari harçlar bütçesine gelişme bütçesine dahil olmayan diğer tüm araçlar dahildir.

3.4. BELEDİYELERİN DENETİMİ

Yerel yönetimler onların yetkilerine verilen konuları hayata geçirirken merkezi yönetimden bağımsız olsalarda, onların faaliyetlerinde devlet denetimi bulunmaktadır. Yerel yönetim organlarının faaliyetleri üzerinde devlet denetimi çeşitli biçimlerde

olmaktadır. Bu denetim ya direk olarak merkezi yönetim tarafından yada merkezi yönetimin tayin ettiği yetkili kurum tarafından yapılmaktadır (Abdullayev və Həsənova, 2002: 84). Genel olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi üç biçimde ortaya çıkmaktadır.

a) Genel vesayet denetimi - vesayet makamı kendi değerlendirmelerine göre, yasalara aykırı gördüğü yerel kararları bozabilmektedir.

b) Önleyici vesayet yetkisi - yasalarda açıkça belirlenen konularda, yerel kararların uygulamaya konulabilmesi için vesayet makamından ön izin alınması veya kararın onaylanması gerekmektedir.

c) Yerine geçme - vesayet makamları yerel yönetimlerin yasal görevini yapmaktan sürekli kaçınmaları durumunda, görevleri doğrudan uygularlar (Azadov vd, 2004: 98).

Bu denetimlerin en yaygın olanı yerel yönetim organlarının kabul ettikleri tüzüklerin merkezi yönetimin kanunlarına uygunluğunun denetlenmesidir. Tüzüklerin kanuna uygunluğunun denetlenmesi vesayet gayumluğu ve mahkemelere baş vurma yoluyla yapılmaktadır (Rəhimli, 2009: 110).

Vesayet gayumlug - Avrupa, Asya ve Amerika ülkelerinde mevcuttur. Bunun anlamı, merkezi yönetimin yerel yönetimleri de denetlemek amacıyla oluşturduğu yetkili kurumlar, yerel yönetim organlarının kabul ettikleri tüzüklerin yürürlüğe girmesi için onay vermelidir (Əliyev ve Pərvizoğlu, 1999: 15). Bu onay verilmediğinde yerel yönetim organlarının tüzükleri yürürlüğe giremez. Bu onayla merkezi yönetim yerel yönetim organlarının kanunlarının sadece kanuna uygunluğunu değil aynı zamanda amacını da denetlenmektedir. Yani merkezi yönetimin temsilcisi yerel yönetim organlarının çıkardığı kararı kanuna uygun vede amaç olarak merkezi yönetimin kanunlarına zıt olarak bulursa veto etme yetkisi bulunmaktadır.

Yerel yönetim organlarının kararlarının denetlenmesinde mahkemeye baş vurulması çok görülmektedir. Merkezi yönetim yerel yönetim organlarının kararlarının Anayasa ve diğer kanunlara zıt bulursa mahkemeye başvurabilmektedir. Azerbaycan Cumhuriyetinde belediye organlarının kabul ettiği tüzüklerin kanuna uygunluğunun denetlenmesi için Anayasa Mahkemesine başvurulmaktadır (Hacılı vd, 2000: 53).

Denetimin diğ er bir biçimide merkezi yönetimin bakanlıkları onlara verilen görevlerin vede yerlerde belediyelere verilen bu görevlerle ilgili talimatlar kabul edebilmektedir. Böylece bakanlıklar yerel yönetim organlarını denetleyebilirler (Səlimzadə, 1999: 37). Örneğ in Eğitim bakanlığı, yerel yönetim organlarının yetkisinde bulunan eğitim ocaklarında denetim yapma hakkına sahiptirler.

Mali denetimde diğ er bir denetim türüdür. Merkezi yönetimin yerel yönetimler için ayırdığı mali araçlardan doğru bir şekilde kullanılması her zaman denetime tabidir (Əliyev ve Pərvizə oğ lu, 1999: 16). Bağımsız mali denetimin temel kaygısı, belediyelerde yönetimin yasallığını, dürüstlüğ ünü ve açıklığı nı sağlamaktır. Mali denetim, aynı zamanda, harcamaların etkinliğini ve verimliliğini arttırma konusunda da çok yararlı sonuçlar verebilmektedir. Mali denetim, harcamaların usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığı nı belirlemekle sınırlı kalmayarak, “paranın değ erlendirilmesi” ve “mali etkinlik” gibi mali yönetimin önemli kavramlarının ön plana çıkmasına yardımcı olur ve bu yolla, harcanan paralar karş ılığ ı elde edilen değ erlerin de ortaya konmasını sağ lar. Bağımsız mali denetim yapılmış bir belediyede, mali tabloların güvenilirliğı artmaktadır. Denetlenmiş mali tablolar belediyenin alabileceğ i kredi olanaklarının genişlemesini sağ lar. Ayrıca, mali tablolar resmi kurumlara sunulan mali rapor ve vergi beyannamelerine temel oluşturduklarından, bu bildirimlerin güvenilirliğı arttırılmış olur; resmi kurumların belediyelerde yapacakları denetimin kapsamı daraltılır, özel ve ayrıntılı denetim faaliyetlerine giriş ilmesine gerek kalmaz (Emrealp, 1993: 81).

Azerbaycan’da devletten mali yardım almak isteyen belediyeler, cari yılın yerel bütçesinin yürütülmesiyle ilgili bilgiyi takdim etmek zorundadırlar. Bir çok ülkelerde olduğ u gibi Azerbaycan’da da yerel bütçenin denetlenmesi için yetkili kurum oluşturulmaktadır. Bu kurumlar ihtiyaçların karş ılanması için ayrılmış mali araçların harcamasını denetlemekte, mali araçlar yanlış kullanıldığında mahkemeye başvurmakta (Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati Nəzarət Haqqında Qanun, Md.11).

Azerbaycan Cumhuriyetinde belediyelerin faaliyetlerine vesayet denetimi hakkında kanunlar Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Azerbaycan Cumhuriyetinin taraftar olduğ u uluslararası anlaşmalar, “Belediyelerin statüsü hakkında”, “Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimi hakkında” Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunlarından,

belediyelerin faaliyetlerini dengeleyen diğer kanunlardan ve hukuksal normlarla oluşmaktadır (Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati Nəzarət Haqqında Qanun, Md.2).

Vesayət denetimiyle ilgili Anayasa ve yasalarda aşağıdaki ilkelere yer verilmiştir:

- Merkezi yönetimin denetim yapması zorunludur,
- Merkezi yönetimin vesayət denetimi hukuka uygunluğu ve kamu yararını kollamaya yöneliktir,
- Denetim yetkisi organlar, kararlar ve işlemler üzerinde kullanılır,
- Denetim yetkisinin niteliği, kullanım biçimleri yasalarca açıkça belirtilmelidir.

Belediyelerin denetimi yalnızca belirtilmiş kanunlara uygun bir şekilde yapılabilmektedir. Belediyelerin ilgili komisyonları ve seçmenler belediyelerin faaliyetlerine vesayət denetiminin uygulanmasına katılabilirler (Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati Nəzarət Haqqında Qanun, Md.3/2). Belediyelerin faaliyetine vesayət denetimi sadece Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve yasalarında öngörülen yöntemde ve durumlarda uygulanmaktadır. Belediyelerin faaliyetine vesayət denetimi sadece hukuka uygunluk yönünden yapılmaktadır. Vesayət denetimi belediyelerin yerel öneme sahip konuları, yasalar doğrultusunda bağımsız ve özerk şekilde uygulamak hakkını sınırlandıramaz. Vesayət denetimi uygulanırken belediyelerin faaliyetine yapılan müdahale yasalarda öngörülen amaçlarla orantılı olmaktadır.

Vesayət Denetimi Uygulamasının İlk Nedenleri aşağıdakilerdir (Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati Nəzarət Haqqında Qanun, Md.5):

- belediye normlarının Azərbaycan Cumhuriyetinin Anayasasına, kanunlarına ve diğer hukuku normlarında gösterilen düzenlemelere aykırı olması konusunda yeterli neden görüldükte;
- haklarına ve yasal çıkarlarına belediye tarafından zarar vurulduğu iddia eden gerçek veya tüzel kişinin veya kamu kurumlarının başvurusu üzerine.

5. madde de öngörülen nedenlerden dolayı vesayət denetiminin uygulanmasını sağlamak amacıyla belediyelerin yaptığı aşağıdaki düzenlemelerin bir kopyasını düzenlemenin yapıldığı tarihten 15 günden geç olmayarak vesayət denetimini

uygulayan kuruma sunmalıdır (Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati Nəzarət Haqqında Qanun, Md.6);

- belediyenin düzenleyici normları;
- devlet bütçesinden ayrılan paraların harcanması hakkında bilgi;
- belediye mülkiyetinde olan emlakla ilişkin mülkiyet hakkının uygulanması konusunda evraklar;
- bir defaya mahsus olmak üzere toplanan yıllık vergi ve resimlere ilişkin evraklar;
- yerel oylamanın sonuçlarını içeren kararlar;
- belediyeler için harçlar ve mali sorumluluklar ortaya çıkaran düzenlemeler.

Vesayet yetkisinin kapsamına giren konular, organlar, kararlar, görevliler, eylem ve işlemler üzerinde olarak dört kümede toplanabilmektedir (İsmayılova, 2008: 83). Vesayet denetimini hayata geçiren kurum tartışma doğuran belediye kanunlarının ve gerekirse ek belgelerin ona gönderilmesini talep edebilmekte ve o belediye hakkında araştırma yapa bilmektedir. Araştırma sonucunda belediyenin faaliyetinin kanunlara zıt olduğu açığa çıktığında, bu faaliyetin 15 gün içinde durdurulması bununla ilgili olarak kabul edilmiş kanunun yürürlükten kaldırılması ve oluşmuş zararın ortadan kaldırılması ile ilgili o belediyeye bildiri verilmektedir. Eğer belediye bu bildiriye uymayıp faaliyetini devam ettirirse, kurum 15 gün içinde mahkemeye başvurur ve başvuruya ilgili belediyeni haberdar eder (Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati Nəzarət Haqqında Qanun, Md 8/6). Aynı zamanda belediyeler de, vesayet denetimini hayata geçiren organın veya görevli şahıslarının kanunlara zıt karar veya davranışlarından Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar kurumunun belirli şubesine veya mahkemeye, kanunda belirtilmiş biçimde başvurabilmektedir.

Belediyelerin faaliyetlerine vesayet denetimini Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı hayata geçirmektedir. Belediyeler üzerinde denetimi güçlendirmek amacıyla, belli aralıklarla bakanlığın görevlileri yenilenmektedir. 26 Mayıs 2006 yılında Cumhurbaşkanı “Belediyelerin faaliyetine vesayet denetiminin güçlendirilmesi” ile ilgili serencam imzalamış ve Adliye Bakanlığında yerel kurumların yaratılmasıyla ilgili emir vermiştir. 17 Ağustos 2006 yılında Cumhurbaşkanınının 446 no’lu Fermanı ile

Adliye Bakanlığının yeni yapısı onaylanarak, belediyelerin faaliyetine vesayet denetiminin güçlendirilmesi amacıyla Adliye Bakanlığının emrine göre Merkezi yönetimin içinde “vesayet denetimi kurumu” yaratılmıştır (Rəhimli, 2009: 116). Bu Fermanla belediyelerin faaliyetine vesayet denetiminin yararlarının artırılması, yerlerde adliye organlarının faaliyetinin birleştirilmesi ve onlara denetimin güçlendirilmesi, vatandaşların adliye organlarına başvurma imkanlarının kolaylaştırılması amacıyla yerel adliye şubelerinin yaratılmasıyla Adliye Bakanlığı her yılın sonunda kendi faaliyetleri ile ilgili bilgiyi Azerbaycan Cumhuriyetinin Milli Meclisine yıllık rapor sunar. Bu raporda yapılan araştırmalar ve toplanan sonuçlarla beraber belediyelerin faaliyetlerini dengeleyen kanun hükmünde kararlardaki değişiklikler ve eklemeler edilmesiyle ilişkili bir teklif verilmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AZERBAJCAN'DA BELEDİYELERİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

4.1. Azerbaycan Cumhuriyetinin Belediye Sistemlerinde Bulunan Sorunlar

Azerbaycan'da Yerel yönetimlerin birçok sorunu bulunmaktadır. Bu sorunları genel olarak; hukuki sorunlar, denetim sorunları, mali kaynakların yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar, istihdam ve personel sorunları, yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunlar ve diğerleri olarak ifade edebiliriz (Köseoğlu, 2010: 86).

Bağımsızlığını kazanan Azerbaycan Cumhuriyeti kısa bir dönemde Azerbaycan kanunlarına uygun olarak yerel yönetim sistemi oluşturmuş, halk katılımının kolaylaştırılması için gerekli ortamı sağlamıştır. Ama bunlara rağmen Azerbaycan'da yarandığı ilk günden günümüze kadar yerel yönetim olarak faaliyet gösteren belediyelerin bir çok sorunları bulunmaktadır. Bunun nedeni yerel yönetim alanında yeteri kadar tecrübe ve geleneğin bulunmaması, bağımsız bir devlet olmanın tecrübesizliği, yönetime halk katılımının zayıflığı, kısacası nüfusun demokratik ilkeleri tam şekilde kabullenmemesi, bilgisiz olması vs. sorunların temellerini oluşturmaktadır (Əliyev, 1999: 43).

Yerel yönetimlerin sorunlarını genel olarak aşağıdaki gibi sınıflandırabiliriz.

4.1.1. Hukuksal Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar

Azerbaycan Anayasasında belediyelere ait maddeler bulunmaktadır. Bu maddeler genel olarak demokratik özelliklere sahip ve Azerbaycan'da çağdaş yerel yönetim anlayışının gelişmesi için temel ilkelere sahiptir. Azerbaycan'da Yerel yönetimlere ilişkin yasaların önceden çıkmasına rağmen uzun bir süre uygulamada yaşanan engeller ve yerel yönetimlere gereken önemin uzunca bir süre verilmemesi nedeniyle birçok sorun ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak Azerbaycan anayasasının yerel yönetimlerle ilgili bölmesi bir kaç kusuru haricinde olumlu olarak değerlendirilebilmektedir. Tek çeşitli yerel yönetim sisteminin benimsenmesi, belediyelerin maliyeleştirilmesi konusunun ve belediyelerle yerel icra hakimiyeti organları arasında yetki bölgesinin açık bir biçimde belirlenmemesi, büyük yaşayış yerleri için özel yerel yönetim modelinin kurulması

hakkında maddelerin mevcut olmaması temel yetersizliklerdendir (Rəhimli, 2005: 181). Umut ediyoruz ki, kısa bir süre sonucunda bu yetersizlikler aradan kaldırılacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerde, merkezi yönetimler gittikçe artan bir hızla yerel yönetimlerin işlerine karışmaktadır. Bu karışma, Azerbaycan`da olduğu gibi, merkezi ve yerel yönetim görevlerinin kesinlikle birbirinden ayrılmadığı ve geleneksel olarak merkezi yönetimlerin pek çok yerel yönetim görevlerini üstlendiği ülkelerde daha da hızlı, olmaktadır (Güllüce, 2004: 136). Yine Azerbaycan`da olduğu gibi, bakanlıkların bölgesel hizmet kuruluşlarının, bir kısım kentsel hizmetlerin görülmesinden yasal olarak sorumlu bulunduğu ülkelerde de, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin işlerine karıştıkları görülür. Ayrıca, yasal olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu altında olan bir kısım kentsel hizmetler de, ortak çalışmalar adı altında merkezi yönetimle birlikte yürütülür ve böylece merkezi yönetimler yerel kentsel hizmetlere karışma olanağı bulurlar (Ünal, 1982: 43).

Azerbaycan`da yerel yönetim organlarının mevcut sorunlarından biri belediyelerin yetkilerinin sınırlılığıdır. Ülkede devlet yönetimi yeteri kadar merkezleştirilmiş bunun içinde belediyelerin yetkileri sınırlı kalmıştır (Koç ve Uluçay, 2010: 15). Belediyelerin tüm yetkileri öyle belirlenmiş ki, onlar sadece yerlerde merkezi yönetim organlarının yetkilerini tamamlamak veya bu kurumların denetimi altında faaliyet yapmaktadır (www.coe.int) .

Azerbaycan Anayasasının 124. Maddesinde aşağıdakiler sıralanmıştır:

- 1) Yerlerde yönetimi icra hakimiyeti hayata geçirmektedir;
- 2) İcra hakimiyetinin başkanını Cumhurbaşkanı atamaktadır;
- 3) İcra hakimiyetine yetkileri Cumhurbaşkanı tayin etmektedir.

Azerbaycan anayasasında bu kanunların bulunması yerel yönetimlerin yetkilerinin hayata geçirilmesinde sorunlar yaratmaktadır ve yerlerde de merkezi yönetimin yönetimini ve denetimini artırmaktadır (Rəhimli, 2005: 180).

Kanunlarda merkezi yönetim organları ve belediyeler arasında kesin yetki bölüşümü yapılmamış, aynı zamanda yerel yönetim organlarına ayrı-ayrı devlet yetkilerinin verilmesi alanında hukuki bakımdan boşluklar bulunmaktadır. Belediyelerin faaliyetinin bir kısmını oluşturan yerel sosyal güvenlik ve sosyal inkişaf

programlarında, iktisadi inkişaf programlarında ve ekoloji programlarda temel ağırlığın merkezi yönetimde olduğu, belediyelerin ise merkezi yönetim organlarının yanında veya onlara ek olarak bu işleri göre bileceği açıkca kanunla dengelenmektedir. Aslında kanunlarla kurulan ve önceden hiç bir mülkiyeti bulunmayan belediyelerin iktisadi ve mali gücü olmadan herhangi sosyal, iktisadi veya ekoloji sorunları çözebileceğini düşünmek doğru olmamaktadır. Belediyelerin bu sorunları çözecek kadar güçlü olması için, yetkileri kanunda açık gösterilmeli, kanuni gelir kaynakları genişlendirilmeli, devlet bütçesinden büyük miktarda kanuni mali yardımlar ayrılmalıdır (Bayramov, 2006: 68). Örneğin Türkiye’de belediyelere devlet bütçesinden ayrılan miktar her yıl bütçenin yaklaşık %10 yakındır. Ama Azerbaycan’da ise ayrılan miktar çok azdır.

Azerbaycan Cumhuriyetinin “Yerel yönetim hakkında” Avrupa Şartnamesine katıldığından, bu kararlarla belirtilmiş belediyelerin uluslararası ilişkiler yaratmak hukuku Azerbaycan belediyelerine de ait edilmiştir (Zengin, 2004: 378). Ama ülke kanunlarında bu konuyu dengeleyecek hiç bir hukuki norm bulunmamaktadır.

Yerel yönetimin inkişafı ile bağlı kanunların ve diğer normatif hukuki aktların kesin realleştirme sistemi mevcut değil. Bu gün Azerbaycan’da belediyelerin faaliyeti için normal hukuki sistem oluşturulmuştur. Buna rağmen bu alanda bir takım hukuki boşluklar bulunmaktadır (Bələdiyyə Xəbərləri, 2002: 14). Örneğin bu güne kadar yerel yönetim organlarına çeşitli merkezi yönetim yetkilerinin verilmesinin genel ilkeleri ile bağlı, devlet hakimiyet organlarının kabul ettiği kararlar sonucunda belediyelerin ek giderlerinin karşılanması kuralları hakkında, devlet hakimiyet organları ile yerel yönetim organları arasında yetki sınırlarının kesinleştirilmesiyle ilgili, devlet sosyal standartları hakkında vs. kanunlar hala kabul edilmemiştir.

Bu sorunlar ülke arazisinin tümünde belediyelerin aşama aşama değil, aynı zamanda kurulması, bu zaman şehir ve köy belediyelerinin oluşturulması özelliklerinin ne kanunlarda, nede uygulamada fark göstermemesi, özellikle de şehirlerde ve büyük belediyelerde vatandaşların toplantılarının yapılmasının zorluğu ve bazen mümkünsüzlüğünün dikkate alınmaması, büyük şehirlerde belediye kurumlarının bir aşamalı olması ve onlar arasında tabecilik ilkelerinin yolverilmezliği ve bu zaman kentin tam ve bir kısmının inkişaf konusuna önem verilmemesi vs. belirtmek olur. Bu

sıraladıklarımız verimli yerel yönetim sisteminin oluşturulmasına engel olmaktadır (Azadov ve Yang, 2004: 28-29).

4.1.2.Mali Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar

Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde bazı önemli sorunlar karşımıza çıkmaktadır. Bu durum öncelikle, geçiş döneminin sorunları, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının sınırlı düzeyde olması ve yerel bütçenin dengesizliği, altyapı yetersizliği, belediye tesislerinin acil reforma ihtiyacı olması, sosyo-ekonomik düzeyin aşağı olması ve diğer sorunlarla bağlantılıdır (Zengin ve Üregen, 2004: 356). Mevcut durum, belediyeleşme sürecini olumsuz yönde etkileyen ve belediyelerin gelişmesinde engel oluşturan en önemli nedenlerin kaynağını oluşturmaktadır. Mali kaynak yetersizliği yerel yönetimlerin en önemli sorunudur. Birçok sorunun altında yatan temel etmendir. Mali kaynak yetersizliği yada finansman sorunu olarak da ifade edebileceğimiz bu sorunun çözüme kavuşturulması çok önemlidir.

Azerbaycan örneğinde, belediyeleşme sürecinde belediyeler ilk başta çoğunlukla mülkiyet sorunu ile karşı karşıya kaldılar. Belediyeler yeterli mülkiyete sahip değiller. Bu sorunu ortadan kaldırmak ve belediyelerin durumunu iyileştirmek amacıyla bazı yasalar uygulamaya konuldu. Belediyelerin mülkiyet edinmesini içeren yasalarda bu konuya geniş bir şekilde değinildi. Belediye mülkiyetinin yaranma kaynağına baktığımız zaman bunlar sınırlı şekilde kalmaktadır. Bunlar sırasıyla (Amirov, 2006: 241);

- Kendi faaliyetleri döneminde kazandıkları mülkiyet,
- Bağışlanan mülkiyet,
- Merkezi yönetim tarafından kendilerine bırakılan mülkiyettir.

Günümüzde, önemli tartışmalar oluşturan konu merkezi yönetim tarafından belediyelere bırakılan mülkiyet konusudur. Yasada, belediye sınırları içerisinde merkezi yönetime ait olup özelleştirilen ve özelleştirilmesi yasaklanan mülkiyetler istisna olmakla geri kalan tüm mülkiyet belediyelere bırakılması belirtilmektedir. Bunun gerçekleştirme sürecini merkezi yönetim kendinde saklı tutmakla yerel yönetimlere bırakılacak merkezi yönetime ait mülkiyetlerin listesini yerel icra birimleri aracılığıyla

belirlemektedir. 08 Haziran 2002 yılında Bakanlar Kurulunun 106 sayılı kararı ile devlet mülkiyetinde olan toplam 92 tesis belediyelerin mülkiyetine bırakılmıştır (Qarayev, 2003: 34). Aslında, merkezi yönetim tarafından belediyelere yüz binlerce tesisin bırakılması gerekiyordu. Sadece, atıl durumda olan ve yararsız toplam 92 tesis belediyelere bırakılmıştır. Uygulamada olan yasada, bu durumun 6 ay içinde çözüme kavuşturulması gerektiği gösterilmekteydi. Bundan dolayı da, göstermelik olarak 92 tesis (sözde) belediyelere bırakıldı.

Yerel yönetimlerin bütçelerinin oluşturulmasında çeşitli konularda sorunlar yaşanmaktadır. Bütçenin dengesizliği ve merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere mali kaynakların aktarılmaması gibi nedenler bunlara örnek oluşturabilir. Belediyelerin gelir ve giderleri arasında dengesizlik ve özellikle cari giderlerin bütçe içerisinde büyük oran oluşturması sorunların ana kaynağı sayılabilmektedir. Bunun esas nedeni ise, belediye gelirleri içerisinde vergilerin büyük oran oluşturmasıdır (Kamalov ve Erdal, 2004: 246). Uygulamada, yerel yönetimlerin vergi toplama oranları farklılık gösterdiğinden ve belediye bütçesine ek yardımlar gelmediğinden belediyeler arasında çeşitli dengesizlikler oluşmaktadır.

Ortaya çıkan bu sorunlara çözüm önerileri bulmak amacıyla (Akdiş, 1998: 79):

- 3-5 yıllık kalkınma planlarının hazırlanmasını şart koymak ve kurallarını belirlemek gerekir,
- Kalkınma planlarının dengeli şekilde uygulamaya konulması amacıyla yerel yönetimlere mali kaynaklar aktarılmalıdır;
- Yıllık bütçeler hazırlanırken merkezi yönetim tarafından para aktarılmalı ve kalkınma için gerekli mali kaynak önceden öngörülmelidir.

Bu yönden belediyelerin uzun süreli kalkınma stratejilerini belirlemesi gerekmektedir. Bundan dolayı da, kendi mali kaynaklarını belirleyecek ve maksimum gelir elde etmeye çalışacaktır.

Belediye bütçelerinin yasama ile belirtilmiş gelir kaynakları bazen İcra birimleri tarafından bürokratik olarak karşı çıkılmaktadır. Örneğin Bakü şehri İcra Hakimiyeti 11.04.2000 yılında 380 sayılı serencama göre 1.06.2000 yılına kadar reklam yayımı için ödemeleri belirli belediyelerin hesaplarına aktarılmasının sağlanması şehir Reklam ve İnfomasiya Şubesine bildirilmesine rağmen bu güne kadar reklam yayımı üzere ödemeleri bu şube tarafından toplanmaktadır (Azadov ve Yang, 2004: 35).

Belediyelerin mali kaynaklarının yetersiz olması, belediyeleri dotasyon ve sübvansiyon bağımlısı yaparak merkezi yönetime bağılı kılabilmiştir. Bununla da, yerel yönetimlerin temel ilkesi olan yerel özerklik ilkesi çiğnenmektedir. Bundan dolayı da, belediyelerin mali kaynaklarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Belediye bütçe sisteminin güçlü kaynaklardan oluşturulması, güçlü yerel yönetim oluşmasına neden olacaktır. Bu da beraberinde, yerel yönetimlerde verimliliğin ve onların yönetim alanında işlevselliğinin artmasına neden olacaktır.

Genel olarak baktığımızda, yerel yönetimlerde verimlilik bazı nedenlere bağlıdır. Bunlardan bazıları aşağıdaki gibidir (Qarayev, 2003:72):

- Belediye sınırları içerisinde yerel halkın ve KOBİ'lerin aktif faaliyetlerinin mevcudluğu,
- Belediyelerin yardımı ile yerel sorunların çözümüne katılan kurum ve kuruluşların aktifliği,
- Belediyelerin yatırım olanaklarının üst düzeyde olması,
- Kaynak israfının aşağı düzeyde olması,
- Kıt kaynakları verimli şekilde kullanabilmek.

Azerbaycan örneğinde, belediyelerin yukarıda sayılan olanaklardan yoksun durumda olduğu görülmektedir. Yerel bütçeler yerel yönetim organları tarafından kabul edilerek yürürlüğe konulmaktadır. Çoğu zaman, yerel bütçelere merkezi yönetimin yardımı bulunmaktadır. Yerel bütçeler gelir ve gider kısımlarından oluşmaktadır. Giderler ise, aynı zamanda cari ve yatırım harcamalarından oluşmaktadır. Genel olarak baktığımızda, gelişmiş ülkelerde cari harcamalar %70'den fazla olmamaktadır. Belediye bütçesinin % 30'u yatırımlara ayrılmaktadır (Amirov, 2006: 250).

Yerel bütçelerin vergi ve vergi dışı gelirleri onların gider oluşturan yetkilerine uygun değildir. Aynı zamanda belediyelerin inkişafı yerel vergiler ile zayıf alakalandırılmıştır. Kanunla belirtilmiş vergi çeşitleri yerel bütçelerin bağımsızlığını sağlamak için azami gerekli gelir kaynağının biçimlendirilmesine izin vermemektedir (Rəhimli, 2009: 142).

Yerel yönetim kurumlarının gerçek mali ve iktisadi bağımsızlığının yeteri kadar sağlanmaması, devlet organlarının belediyelere havale olunmuş yetkilerini realleştirilmesi için yerel yönetim organlarına ödeme sisteminin olmaması diğer bir sorundur. Bu sorun kendinde hem merkez, hem de belediye düzeyinde hal olunan

konular kısmını oluşturmakta ki, bunlara belediye mülkiyetinin biçimlendirilmesi, normal belediye bütçesinin oluşturulması için ortamın oluşturulması, belediye kurumlarının iktisadi faaliyetini sağlamak için sabit normatif temel yaratılmasını vs. ait etmek olur (Azadov ve Yang, 2004: 31).

Son günler Azerbaycan`da hayata geçirilen iktisadi ıslahatlar arazilerin inkişafı, ahalinin yaşam düzeyinin iyileştirilmesi ile alakalandırılırsa, bu gün araziler üzere belediye kurumlarının mali kapasitesi, ahalinin istihdam düzeyi, küçük yatırımcılığın gelişimi çok çeşitlidir. Ülkede kendini yarı bağımsız bir biçimde sağlayabilecek belediye kurmaya ortam yaratabilecek arazilerin sayısı çok azdır. Bu nedenle bir çok belediye kurumlarının iktisadi bakımdan kendi ihtiyaçlarını karşılayamaması ülkede yerel yönetim sisteminin gelişmesine engel yaratmakta ve en önemli sorunlardan birini oluşturmaktadır.

4.1.3. Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü

Azerbaycan`da merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün henüz tam olarak somutlaşmaması ve yerel anlamda gerekli olan hizmetlerin halen gerektiği düzeyde belirlenmemesini göstermektedir. Bunun nedeni köklü bir yerel yönetim geleneğinin olmaması ve genel olarak devletçilik sisteminin bile gelişme aşamasında olmasıdır.

Yasalarla aynı yönetsel kademedeki icra hakimiyetleri ve belediyeler arasında görev ve yetki dağılımındaki sorunlar günümüzde de devam etmektedir. 2002 yılında referandumla Anayasaya yapılan değişiklikler belediyelerin statüsünün esaslarının anayasayla belirleneceğini ortaya koymaktaydı. Fakat uygulamadaki boşluklar ve eski yerel sovyetlerin bazılarında yaratılan her türlü donanıma sahip olan icra organlarının otoriter üstünlüğü görülmektedir (yazarı belli değil, 2002: 17).

Merkezi yönetimle yerel yönetim, yada yerel yönetimlerin kendi aralarındaki koordinasyon eksikliği kendini pekçok alanda hissettirmektedir (Elma, 2004: 169).

Örneğin bir belediyenin kanalizasyon çalışmasını tamamlayıp, asfaltladığı bir caddenin çok kısa bir süre sonra, merkezi yönetime bağlı enerji hizmeti gören birim tarafından tekrar kazılması, bu bittikten sonra asfaltı yapılan caddenin tekrar doğalgaz hattı için kazılması gibi.

Bu şekildeki uygulamalar, kaynak israfına, yeterli hizmetin üretilmemesine, hizmet kalitesinin düşmesine, hizmetin gecikmesine ve sebep olduğu sıkıntılar nedeniyle vatandaşların şikayetlerine neden olmaktadır.

Yerel hizmetlerin halka sunulmamasında yerel yönetim organlarının ve merkezi yönetim organlarının görevleri, hakları ve sorumlulukları tam olarak dengelenmemiştir (Koç ve Uluçay, 2010: 14).

“Belediyelerin statüsü hakkında” Kanunda belediyelerin görev ve yetkileri genellikle ilkesi temelinde sıralanmış, kesin yetki alanları belirtilmemiştir. Temel görevleri genellikle merkezi yönetim organları hayata geçirmektedir. Dolayısıyla merkeziyetçi yönetim kırtasiyeciliği artırmakta, acil gereksinimlerin karşılanmamasına yol açmakta; hizmet ve yatırımlarda yerindelik olasılığını azaltmakta; yerel halkın kendisini çok yakından ilgilendiren ve etkileyen kamu hizmetleriyle bağlantısını koparmakta, halk katılımını azaltmakta, kamu kaynaklarının, günün iktidar partisi hesabına daha yanlı ve partizanca kullanılmasına yol açmakta, bunun yerel düzeyde denetimine olanak tanınmamakta, bu nedenle de hizmet etkinliği kaybolmakta, kıt kaynaklar verimli kullanılamamaktadır (Rəhimli, 2005: 182).

4.1.4. Belediyelerin Küçük Ölçekli Olması ve Sayılarının Çok Olması

Sorunu

Belediyelerin küçük ölçekli olması ve sayılarının çokluğu diğer sorundur. Bu sorun vesayet giderlerini artırır, insan ve mali kaynakları parçalamaktadır vs. Örneğin nüfusu 1000 kişiden az olan 1275 köy belediyesinin arazisinde 698 bin kişi yaşamaktadır. Bu belediyelerin hepsinin üye ve personelinin toplamsayısı 10 bin kişiyi geçmektedir. Ama Bakü şehrinin aynı sayıda nüfusa sahip 4 rayon belediyesi - Yasamal, Nerimanov, Nesimi ve Binegedi belediyeleri üzere bu sayı - 200 kişi

oluşturmaktadır. Küçük köy belediyelerinin üye ve personelinin en az yarısına - 5000 kişiye ayda yürürlükte olan azami ücretle maaş ödemek için bir yıl içinde 3 milyon manatlık maaş fonu gerekiyor. Ama adıgeçen Bakü belediyeleri bütün üye ve personeline azami ücretten 2 kat daha fazla maaş ödense bile, onların yıllık maaş fonu 250 bin manatı geçmemektedir. Aradaki fark 10 kattan daha çok (y.b.d., 2008: 9). Nüfusu 1000 kişiden az olan küçük belediyeler ülke belediyelerinin yaklaşık olarak yarısını oluşturmaktadır (46% 1275 belediye).

4.1.5. Yönetimin İşleyişinden Kaynaklanan Sorunlar

Özel yada kamusal her türlü faaliyetin mutlak bir *üst organ tarafından denetlenmesi* gerekmektedir. Fakat bu denetimin sınırlarının iyi tespit edilmesi de şarttır. Aksi takdirde denetim, faaliyetinin yerine getirilmesini engeller (Abdullayev və Həsənova, 2002: 84). Özellikle yerel yönetimler halkın seçimiyle işbaşına getirdiği yönetim birimlerinde denetimin çok ciddi bir şekilde ayarlanması gerekmektedir. Anayasa ve kanunlara göre bu denetim yetkisinin, kanunların belirttiği noktalarda kullanılması gerekmektedir. Ancak bugün gelinen noktada merkezi iktidar, kanunların izin vermediği durumlarda da, kendi hiyerarşisi içinde bulunan birimler için almış olduğu önlemleri yerel yönetimler içinde kullanarak, belediyelerin hareket kabiliyetini olumsuz yönde etkilemektedir (Güllüce, 2004: 136).

Bu gün merkezi idare, gerekse diğer kamu kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler tetkik edildiğinde, en fazla idari vesayete tabi kuruluşlar belediyelerdir. Karar organlarının yürürlüğe girişinden tutun da, en küçük bir harcama dahi merkezi idarenin vesayeti altındadır. Yerel yönetimler kanunda da yer aldığı gibi gerek idari ve gerekse yargısal denetime tabi tutulmalıdır (Əliyev və Pərvizov, 1999: 8). Merkezi yönetimin yerel bürokrasi üzerindeki denetimi, genellikle bir idari denetim çeşidi olan “idari vesayet” denetimi biçiminde kendini göstermektedir. Bununla beraber yerel bürokrasinin denetlenmesinde idari vesayetin yanında kamuoyu denetimi, siyasi denetim, yargı denetimi ve idari denetim gibi denetim çeşitleri de vardır (Köse, 2004: 32). Azerbaycan`da kuvvetli bir merkeziyetçi yapının arzu edilmesi nedeni ile, gelişen

dünya şartlarında yerel yönetimler güçlenirken, bizde bu gelişme istenen düzeyde gerçekleşmemekte yada kağıt üzerinde kalmaktadır.

Belediyelerin denetlenmesinde, merkezi yönetimin klasik vesayetçi anlayışı değişmemekte, hatta zaman zaman yerel bürokrasi aleyhine değişik uygulamalara konu olmaktadır.

Uygulamada yerel bürokrasi üzerinde yapılan denetimin genelde iki türlü olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi iç denetim, diğeri ise dış denetim, yerel bürokrasinin kendi içinde bir hiyerarşik yapıyı göstermektedir (Musayev, 1999: 54). Dış denetim ise, başta “vesayet denetimi” olmak üzere; yargı, kamuoyu, baskı gruplarının yapmış olduğu denetimdir.

Merkezi yönetimin yerel bürokrasiyi denetlemesinin altında kuvvetli “merkeziyetçilik” anlayışı yattığından, çoğu kez uygulanan denetimler yerel bürokrasiyi dize getirme amacını gütmektedir (Azadov vd, 2004: 41). Başka bir deyişle merkezi yönetim, idari vesayet denetimini, yerel bürokrasiyi hem mali hemde idari açıdan etkisine alarak bir çeşit “siyasi denetim”e dönüştürme eğilimindedir. Bunun için yerel bürokrasi üzerinde sadece “hukuka uygunluk” denetimi yapılmalı ve bugünkü vesayet denetimi yumuşatılmalıdır.

Merkezi hükümetin belediyeler üzerindeki ekonomik ve siyasi vesayeti kaldırılmalıdır. Belediyeler kendi mali kaynaklarını oluşturabilmeli, siyasi olarak özerk olmalıdır (Güllüce, 2004: 137).

İstihdama yönelik sorunların başında *personel sağlamanın güçlüğü* gelmekle birlikte, mevcut personelin eğitilmesi de önemli bir sorun olarak durmaktadır. Yerel yönetimler konusunda kaliteli ve amaca uygun hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim almış personel istihdam edilmesinin, yerel yönetimlerin başarısında büyük öneme sahip olduğu açıktır (Köseoğlu, 2010: 89). Ancak, halihazırda personelin eğitilmesine yönelik sorunlar yaşandığı aşikardır.

Belediye hukuku alanına mahkeme personelinin hazırlanması ve branşının artırılması sisteminin zayıf gelişimi, yerel yönetimin mahkeme güvencesi sistemi ve onun hayata geçirilme sistemlerinin gerektiği düzeyde yapılmaması, mahkeme kararlarının yürütme konularının yeteri kadar dengelenmemesi yerel yönetimin gelişmesine engel olmaktadır (Zengin ve Üregen, 2004: 345).

Yerel yönetim organlarında çalışanların uzman olmaması, belediyenin kabul ettiği kararların yürütülmesinde denetimin iyi olmaması, belediye yönetimi alanında gelişmelere engel olan diğer nedenlerdendir.

1999 senesinden itibaren Azerbaycan'da belediyeler faaliyete başlamasına rağmen, *vatandaşlar yerel yönetimlerin önemi ile ilgili yeterli bilgiye sahip değiller*. Belediyelerin görevi ve yetkileriyle ilgili bilgilendirme zayıf kalmaktadır. Devlet düzeyinde yerel yönetimlerin inkişafı ile ilgili çalışma yapsalar da, yapılan işler toplum için anlaşılır olarak açıklanmamış ve amaçlar tam belirtilmemiştir (Rəhimli, 2009: 140). Aynı zamanda yerel yönetim alanı ile ilgili olan konular yeteri kadar, teorik olarak işlenilmemesi de belediyelerin inkişafını zorlaştırmaktadır.

Uzun yıllar Azerbaycan'da anti-demokratik sistem yaşandığı için yerel yönetim sistemi mevcut olmamıştır. Bu nedenle nüfus yerel yönetimle ilgili tam bilgiye sahip değildir. Halk sadece yasalarda yerel yönetimle ilgili belirtilmiş kanunlardan bilgisiz değil, aynı zamanda yerel yönetim uygulaması alanında da kendi rolünün önemi ile ilgili bir çok şeyi bilmemektedir (Əliyev, 2004: 142). Yerel yönetim sisteminin gelişmesine mane olan nedenlerin büyük bir kısmı davranışı ile halkının belediye yönetimi ilkelerini hayata geçirmeye yetecek kadar hazır olmaması ile bağlıdır (Tofiqli, 2006: 24-27).

Azerbaycan'da yerel yönetimin yeni durumunu açıklarken görüyoruz ki, hala yerel yönetimin ilkelerinin anlaşılmasından bahsetmek mümkün gözükmemektedir, yöneticilerin bir çoğu yerel yönetimin inkişafını görmemekteler. Fonksiyon itibariyle gelişmiş bir yerel yönetim felsefesi, çoğu siyasi partilerimizde yerleşmiş değildir. Yerel yönetimler, hala merkezi yönetime bağlı "idari organlar" biçiminde algılanmaktadırlar. Yerel nitelikteki bir çok hizmetin, merkezden yönetilmesi, teknik ihtiyaçlardan çok, yerel yönetimlere duyulan güvensizlik ile, merkezdeki politikacı ve bürokrat ikilisinin kamu kaynaklarının kullanılması ve kamu politikasının oluşturulmasını yerel yöneticilerle paylaşmama eğiliminden kaynaklanmaktadır. Merkez yereli daima dışlama eğilimi içindedir (Eryılmaz, 1997: 26). Hal hazırda yerel yönetim organları daha çok merkezi hakimiyetin bürokratik geleneğini kendinde toplamakta ve belediyeler seçmenlerden değil, üst yönetimden tam bağımlı durumdadırlar (Qarayev, 2003: 32-33).

Daha öz olarak açıklarsak, Azerbaycan Cumhuriyetinde yerel yönetim alanında yönetimden kaynaklanan temel sorunlar aşağıdakilerdir (Rehimli, 2009: 140):

1. Yerel yönetimin hakiki halk hakimiyeti biçimi gibi merkezi yönetimin bazı kurumları ve görevli şahısları tarafından tek çeşit kabul olunmaması ve değerlendirilmemesi, onların devlet hakimiyetinin bütün düzeylerinde mülkiyete real sahiplik ve ona serencam verilmesi ile bağlı belirli yetki kapasitesini korumak önem taşımaktadır (Azadov, 2004: 30).
2. Büyük şehirlerin sorunları gün geçtikçe artmaktadır. Şehir veya il, onun arazisinde yerleşmiş köy ve kasabalar, şehir ilçeleri arasında ilişkiler gerektiği düzeyde kurulmamıştır. Belediye kurumlarının tam bağımsızlığı bir çok ülkeler için karakteriktir, ama bu ülkelerin bir çoğunda görev ve gelir kaynakları bölgesi hayata geçirilmektedir. Azerbaycan'da ise bu alanda ciddi sorunlar vardır. Büyük şehirlerde yönetim tam olarak merkezi yönetimde olduğu için, ahalden uzak olmaktadır. Azerbaycan'ın yerel yönetim sistemi tek çeşit olduğu için büyük şehirlerde yaratılmış çoksayılı belediyelerin faaliyetinin belirlenmemesi, şehrin tam sosyal-iktisadi inkişaf programlarının hazırlanmaması en önemli sorunlardandır (Azadov, 2004: 30-31; Tofiqli, 2006: 27-28).
3. Merkezi yönetim organlarıyla yerel yönetim organlarının verimli karşılıklı faaliyet sisteminin tam oluşmaması, kanun vericilikte devletin yerel yönetimin inkişafında katılımı için dikkate alınmış biçimlerden yeteri kadar kullanılmamasına neden olmuştur.
4. Vatandaşların yönetime katılması gerektiği düzeyde sağlanmamıştır. Vatandaş toplantılarının rolünün zayıf olması ve birçok durumlarda formel nitelik taşınması, yerel yönetimin temsili organlarının aktifliğinin azlığı bunlara temel örnektir. Ahalinin yerel yönetime katılımı aşağı düzeydedir. Kanuna göre belediye üyeleri en az 6 ayda bir kere seçicilere bilgi vermelidirler. Ama uygulamada vatandaşların büyük kısmının bu kanundan habersiz olduğu gözükmektedir. Dolayısıyla bu bir çok belediyelerin faaliyetinde açıklık sağlanmasında zorluk ve belediye bütçesine dahil olan araçların doğru harcama yapılmasına engel olmaktadır.

4.2. Azerbaycan Cumhuriyetinin Belediye Sistemlerinde Bulunan Sorunlara Çözüm Önerileri

Dünyada yerel yönetimlere verilen önemin giderek artmasının ve merkezi idarelerin yetkilerinin kısıtlanması düşüncesinin çoğalmasını takiben, yerel yönetimler güçlendirilmeye başlanmıştır. Teknolojide yaşanan gelişmeler, demokrasiye olan inancın kuvvetlenmesi, sosyo-ekonomik yapıdaki değişimler, yerel nitelikli ihtiyaç ve taleplerin de artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur.

Hükümet yerel yönetim enstitüsünün faaliyetini dengeleyen 30'dan çok kanun kabul etmiştir. Toplam 3000'den çok kanuni belge bulunmaktadır (İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi, 2008: 6).

Bu gün Azerbaycan'da belediyeler daha çok formal faaliyet yapmaktalar. Yetkilerinin sınırlılığı, mali imkanların zayıflığı, kıdemli personel yetmezliği vs. belediyelerin bir enstitü gibi oluşmasını engellemektedir.

Azerbaycan'da belediyelerin güçlendirilmesi yönünde vatandaş topluluklarının, özelliklede yerel yönetim sorunlarıyla uğraşan Sivil toplum kuruluşlarının önünde önemli görevler durmaktadır. Çünkü bu kurumlar olmadan belediyelerin kanuni yetkilerini kazanması zor olmaktadır. Bundan dolayı Azerbaycan'da belediye sorunlarıyla uğraşan STK'lerin sayının artırılması gerekmektedir. Bu yönde İngiltere'nin "Oxfam" ve Niderlandın İCCO kurumlarının işbirliği sonucu hayata geçirilen "Yerel yönetim ve Azerbaycan'da fakirliğin azaltılmasında belediyelerin rolü" projesinde 2006 yılının Eylül ayında Belediyelerin Güçlendirilmesi üzere İctimai Vekillik Grubu (İVG) yaratılmıştır (İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi, 2008: 8). Grubun temel amacı belediyelerin mevcut sorunlarının toplumsallaştırılması, bu sorunların çözümü yönünde yetkili hükümet kurumları ile işbirliği ilişkilerinin oluşturulması, nihayet belediyelerin güçlendirilmesine dair planların yapılması ve belgelerin resmi kurumlara sunulmasıdır.

Azerbaycan'da kısa bir dönem içinde yönetim organları tarafından yerel yönetimin demokratik ilkelere uygun olması için bir takım çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalar sonucu belediyeler her geçen gün geliştirilmektedir. Bu bakımdan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetim Kongresi, aynı zamanda Norveç Yerel ve Bölgesel Yönetim Assosiasiyası ile işbirliği kurulmuş, bu teşkilatların yardımı ile şehir, kasaba ve köy

belediyelerini birleştiren milli assosiasiyalar yaratılmıştır (Rəhimli, 2009: 138). 2006 yılında Avrupa Konseyinin Azərbaycan'la işbirliyi faaliyet planında milli belediye assosiasiyaları oluşturulmuştur. Yerel ve Bölgesel sorunların durumunda belediyelerin faaliyetini düzenlemek, yerel yönetimi güçlendirmesine ve gelişmesine ulaşmak, mevcut sosyal-iktisadi sorunların öğrenilmesi ve çözümünde belediyelere yardım etmek, onlara metodik ve hukuki yardım etmek vs. bu assosiasiyaların temel amaçlarıdır.

İnsanlarda belediye bilincinin biçimlendirilmesi için, yani belediyelerin ölü bir kurum olarak doğulmadığı halka ulaştırmak için geniş bilgilendirme çalışmaları yapılmalıdır. Bu konuda Azerbaycan'da ilk başta belediyeler olmak üzere gayri hükümet organları, siyasi partiler, bilim adamları ve genellikle, konu ile ilgili olan tüm şahıslar üzerlerine düşen görevleri gerektiği gibi hayata geçirmelidirler (Əliyev. 2004: 142). Özellikle bilgilendirme konusunun hayata geçirilmesinde üniversitemizde yeni kurulmuş “Devlet ve belediye yönetimi” fakültelerinden mezun olan uzmanlardan faydalanılmalıdır. Bu amaçla Azerbaycan üniversitelerinde yönetim ve iktisat ağırlıklı branşlar üzere “yerel yönetim”, “belediye yönetimi” vs. gibi derslerin verilmesi artırılmalıdır.

4.2.1. Hukuki Yapıda Görülen Sorunlara Çözüm Önerileri

Azerbaycan'da güçlü, demokratik yerel yönetimlerin kurulması için ilk olarak devlet tarafından yerel yönetim uzun süreli gelişme programı hazırlanmalıdır. Programın amaçları açık bir biçimde belirtilmelidir. Aynı zamanda bu programda her bir belediyenin ayrı ayrı durumu ile ilgili bilgi yer almalı, geçen sürede belediyelerin yaptığı işler ve yapabileceği işler, karşılaştığı sorunlar belirlenmeli, bunların çözümleri gösterilmelidir. Belediyelere genelleme yapılarak verilen yetkiler ve görevler kanunlarda tektek sıralama yoluyla belirtilmelidir (Rəhimli, 2007: 94).

Araştırmacıların önerisine göre, belediyelerle ilişkili mevcut yasalarada belirli değişiklik yapılarak, tek aşamalı belediye sistemi yerine çok aşamalı belediye sistemi kabul edilebilir (Tofiqli, 5). Bu köy, kasaba ve rayon belediyeleri ayrımı ile mümkündür. Bunlar arasındaki ilişki kanunlarla belirtilebilir. Böylece tüm bölgede bulunan belediyelerin gelişmesi mümkün olmaktadır. Aynı zamanda belediyeler arası

ilişki güçlenir, bölgeler arası gelişme farkı azalır, mali kaynak israfı azalır, bölge için fayda sağlayacak büyük hacimli projelerin belediyeler tarafından hayata geçirilmesine olanak sağlanır.

Yerel sosyal-iktisadi ve ekoloji sorunların hallinde direk yetkili olan yerel yönetim organları bu konuları halletmek için ilk önce toplum ihtiyaçlarını doğru belirleme becerisine sahip olmalıdırlar. Yerel ihtiyaç dedikte yerel nüfusun kesin sosyal-iktisadi ve toplumsal hizmetlere olan talebi dikkate alınmaktadır (Bayramov, 2006: 73). Yerel sorunlar ise o arazide normal yaşamaya engel olanlardır. İhtiyaçların kesin belirlenmesi için önce belediyelerin ve toplumun mevcut durumu araştırılmalıdır. Çünkü ihtiyacın kesin değerlendirilmesi yerel yönetimin devamlı, verimli, başarılı faaliyeti için motiftir. Daha sonra ise sorunların halli ve ihtiyaçların karşılanması için hangi işlerin görülmesi gerektiği planlaştırılmalı, engellerin ve kaynakların değerlendirilmesi hayata geçirilmelidir.

Belediyelerle ilgili kanunlarda değişiklik yapılarak belediyelerin görev ve yetkileri açık olarak belirlenmeli, merkezi devlet organlarının ve onların yerlerdeki temsilcilerinin, en başta icra hakimiyetlerinin denetleme dışında belediyelerin yetki alanlarına ve faaliyetine karışmasına imkan verilmemelidir (Əliyev, 1999: 39). Yerel yönetim alanında çalışanların ve bilim adamlarının düşüncesine göre fonksiyonel bakımdan devlet ve toplum hizmetlerinin yapılması alanında yerel icra hakimiyeti ve yerel yönetim organları arasında yetki ve sorumluluk bölgesi aşağıdakileri dikkate almakla yapılması gerekmektedir:

- a) Yerel yönetim organlarının yetkilerine aşağıdaki alanlara ait olan konular verilmelidir (Rəhimli, 2009: 148).
 - Yerel maliye;
 - Yaşayış yerlerinin iktisadi gelişimi;
 - Komunal mülki gayri menkullerin yönetilmesi;
 - Yerel doğal kaynaklardan kullanma;
 - Konutların planlaştırılması ve inşası;
 - Yerel öneme sahip yolların yapılması ve onlara hizmet edilmesi;
 - Konutların elektrik, doğalgaz, su ve kanalizasyon yapımı, ışılandırılması;
 - Yerel toplumsal ulaşımın düzenlenmesi;

- Park ve bağıçelerin yapılandırılması, mezarlıkların korunması ve kreşlerin, ilk okul ve orta okulların işlerinin düzenlenmesi;
 - Sağlığın korunması ve yerel organlara sağlık yardımının gösterilmesi;
 - Kültürel, spor ve turizm organlarının işinin düzenlenmesi, işe alınması ve toplumsal işlerin organizasyonu;
 - Çevrenin korunması, yangından korunma ve üretimcilerin haklarının korunması üzere ayrı ayrı konuların halli.
- b) Yerel İcra hakimiyeti organlarına ise aşağıdaki yetkilerin verilmesi uygun gözükmektedir:
- Anayasaya, kanunlara, cumhurbaşkanının fermanlarına ve yerel icra hakimiyeti organlarının aktlarına uyulmasına genel denetim;
 - Devlet mülkiyeti gayrimenkullerinin yönetilmesi;
 - Bakanlıkların ve diğer merkezi icra hakimiyeti organlarının arazi bölmelerinin faaliyetinin ilişkilendirilmesi;
 - Yasalarla dikkate alınmış lisans ve izinlerin verilmesi;
 - Yasalarla belirlenmiş sınırlarda yerel yönetim organlarının faaliyetine denetimin hayata geçirilmesi (Azadov ve Yang, 2004: 224).

Merkezi yönetimin vesayet denetimi daraltılmalı, müdahaleciliği yerine yol göstericiliği esası getirilmelidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını kesin olarak belirleyecek, görev ve yetki kargaşalığını ortadan kaldıracak bir yerel yönetim kanunu çıkartılmalıdır. Yerel nitelikte olan ve öncelikle yerel halkın ortak ihtiyaçlarına cevap veren görevlerin belediyelerce yapılması, projelerin gerçekleştirilmesinde zaman kazanma ve ekonomik geçerliliği açısından halka güven verici görevlerin, kentin ihtiyaçlarını giderecek büyük yatırım projelerinin belediyelere bırakılması daha iyi olur kanaati ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması bağlamında hukuki düzenlemeler konusunda üç ayrı seçenek üzerinde durulabilir. Bunlar; organik kanunların yeniden yazılması, yürürlükteki mevzuatın yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimler ile ilgili tek bir çerçeve kanunun düzenlenmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 258) .

Bugün her devletin, uluslararası ilişkiler ağındaki görev ve rolleri giderek artmaktadır. Gerek bölgesel düzeydeki antlaşmalar ve gerekse uluslararası düzeydeki daha kapsamlı ilişkiler, devletlerin iç ve dış örgütlerine ilave yükler getirmektedir.

Hükümetlerin, bir yandan yoğunlaşan uluslararası ilişki sistemindeki rollerini, diğer yandan ülke içindeki, enflasyon, istihdam, güvenlik çevre ve savunma gibi işlevlerini etkin bir şekilde yürütebilmesi için mevcut yapılarını yeniden gözden geçirmek ve desantralizasyona gitmek mecburiyeti bulunmaktadır. Hele Azerbaycan`da idari desantralizasyon, bir ihtiyaç değil, zorunluluktur (Elma, 2004: 167).

Modern anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme ve kaynak oluşturma gibi bir takım görev ve yetkilerini, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü kuruluşlara aktarılması sürecini ifade etmektedir. Desantralizasyon, merkezi yönetimin hizmet yükünü hafifleten ve makro düzeydeki işlevlerine daha yoğun eğilmesine olanak sağlayan bir ilkedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, desantralizasyonun çeşitli uygulama biçimleridir. Yereli de yerelleştirmek, desantralizasyonun diğer bir boyutudur (Eryılmaz, 1997: 27).

4.2.2. Mali Yapıda Görülen Sorunlara Çözüm Önerileri

Belediyelere faaliyet göstermeleri ve halkın yerel öneme sahip konularını yerinde halletmeleri için devlet bütçesinden ayrılan yardımlar artırılmalı, bunun dışında belediyelerin bağımsız gelir kazanmaları için onlara yardım edilmelidir. Aynı zamanda yerel bütçeler, bütçedışı fonlar, yerel vergi ve ödemeler, komunal ödemeler gibi yerel mali kaynakların biçimlendirilmesine yönelmiş çalışmalar hayata geçirilmelidir. Daha doğrusu, yerel yönetim organlarına azami devlet sosyal standartları düzeyinde toplum hizmetlerinin yapılması için imkanlar yaratılmalıdır (Kamalov ve Erdal, 2004: 243). Bunun için yine de dünyanın bir çok ülkelerinde mevcut olan, bir nevi belediyelere yardım eden bir kurumun Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yaratılması gerekiyor. Bu kurum "Belediye bankasıdır" (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 229-235).

Devlet tarafından yaratılan belediye bankalarının, ülkelerde yerel yönetimin gelişmesinde özel rolü vardır. Gelişmiş ülkelerde, özellikle Fransa'da, İngiltere'de, ABD'de, İtalya'da, Almanya'da ve Türkiye'de belediye bankaları faaliyet yapmaktalar. Bu bankaların temel görevlerine belediyelerin hayata geçirmek istedikleri projelere

destek vermek, inşaaı planlanmış toplumsal gayri-menkulleri yaptırmak, devlet tarafından ayrılan yardımları ahalisinin sayısına göre bütün yerel yönetim organları arasında paylaştırmak vs. dahildir (Tortop vd, 2006: 346-349).

Yerel yönetim bankalarının fonksiyonlarını aşığıdaki gibi dört kategoride toplayabiliriz (Nadaroğlu, 1994: 252-254):

- 1) Kredi sağlama fonksiyonları;
- 2) Teknik yardım fonksiyonları;
- 3) Fon yardımları fonksiyonları;
- 4) Payların dağıtılmasında aracılık fonksiyonları.

Yerel yönetim bankalarının mali kaynakları: başlangıç kaynakları yani sermayelerini oluşturan temel kaynaklar ve yabancı mali kaynaklar olmak üzere iki temel gruptan oluşur.

Yerel yönetim bankalarının dünyadaki uygulamalarında bankaların başlangıç sermayelerinin veya anaparalarının kaynakları gözden geçirilirse, farklı örneklerle karşılaşılır. Bu örnekler ilgili ülkenin genel tasarruf düzeyini, mali piyasaların gelişmişlik derecesini ve devlet yönetim geleneğini belirtmek açısından önemli ipuçları sağlanmaktadır. Şöyle ki, başlangıç anaparası, bir yandan yerel yönetim bankalarının açtığı kredilere kaynak oluşturur, öte yandan bankanın sahipliğini ve kimlerin denetimi ve vesayeti altında bulunduğunu gösterir (Öncel, 1992: 65). Çünkü genellikle devlet müdahalesi geleneğinin ağır bastığı bazı ülkelerde başlangıç sermayeleri merkezi yönetim tarafından belirli kaynakların tahsisi yoluyla sağlandığı gibi, Türkiye’de olduğu üzere hem devlet müdahalesi geleneğinin mevcut olduğu hem de sermayelerinin tümünün yerel yönetimlerce sağlandığı ülkelerde mevcuttur.

Yerel yönetim bankalarının başlangıç sermayelerinin kaynakları açısından şöyle bir gruplandırma yapmak mümkündür (Falay, 2002: 552):

- Başlangıç sermayeleri tümüyle merkezi yönetimlerce sağlanmış olanlar;
- Başlangıç sermayeleri merkezi yönetimce ve yerel yönetimlerce birlikte sağlanmış olanlar;
- Başlangıç sermayeleri tümüyle yerel yönetimler tarafından karşılanmış olanlar;
- Başlangıç sermayeleri kamusal ve özel kurum ve kişilerce sağlanmış olanlar;
- Başlangıç sermayeleri tümüyle özel kurumlar ve kişilerce sağlanmış olanlar.

Belirtilen örneklerdende anlaşılacağı üzere, yerel yönetim bankalarının başlangıç anapara veya sermaye kaynakları; ya merkezi yönetimlerin yardım, bağış ve kredi gibi katkılarından, yada tasarruf bankaları, yatırım fonları, sosyal güvenlik ve sigorta fonları, kredi sektörün de işlem yapan kuruluşlar, bireysel tasarruf sahipleri ve karlardan ayrılan harçlıklar ve dağıtılmamış karlar gibi özel kurumsal ve bireysel tasarruflardan oluşmaktadır.

Yerel yönetim bankacılığında yabancı mali kaynaklar açısından da çeşitlilik ile karşılaşılır. Şöyle ki, bu kaynaklar; ya tahvillerden, ya gönüllü mevduat, tasarruf ve zorunlu mevduattan, yada tasarruf bankaları, sosyal güvenlik fonları, yerel yönetimlerin cari hesapları, açık piyasa işlemleri, merkez bankası kredileri ve ticari banka kredilerinden oluşmaktadır (Falay, 2002: 554).

Sonuç olarak, bu bankanın kurulması Azerbaycan belediyelerinin gelişmesine bir ön ayak olabilir. Dolayısıyla devlet tarafından ayrılan mali yardımın zamanında ve tam olarak yerel icra hakimiyetlerinin katılımı olmadan belediyelere ulaştırılması sağlanacak ve az bir faizle belediyelere verilen krediler onların faaliyet alanlarının genişlendirilmesine neden olacaktır ki, bunun sonucunda da belediyelere halkın güveni gün geçtikçe artacaktır.

Merkezi yönetim sisteminin ve yerel yönetimin etkinliğini ve açıklığını artırmak için bu alanda verimli planlaştırma, hesap verme ve audit sistemi kurulmalıdır. Burada bağımsız faaliyet gösteren audit şirketlerinin hizmetlerinden kullanmak faydalı olur (Zengin ve Üregen, 2004: 364). Görülen işin, yönetimin sonuçlarının planlaştırılması doğru uygulanmalı ve elde edilmiş sonuçların değerlendirilmesi için verimli denetim sistemi oluşturulmalıdır. Denetim ise sadece mevcut kurallara uyulmasına ve proseslerin yerine getirilmesine değil, planlaştırılmış ve değerlendirile bilinen kesin sonuçlara ulaşıp ulaşılamayacağını belirlemek amacıyla hayata geçirilmelidir.

4.2.3. Belediyelerin Birleştirilmesi Yoluyla Sorun Çözmek

Cumhurbaşkanının 2009 yılında verdiği fermana uygun olarak ülke arazisinde küçük belediyelerin birleşmesi hayata geçirilmiştir. Belediyelerin birleşmesi çok önemli ve doğru karardır (Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati Nəzarətlə Bağlı İllik Məruzə,

2010). Çünkü hem uluslararası, hem de ülke tecrübesi gösteriyor ki, küçük belediyelerin birleşmesi daha verimli sonuçlar doğurmaktadır. Çünkü küçük belediyeler kendilerini doğrultmamaktadırlar. Onların maliyesi, mülkiyeti, personeli yeterli değil ve bu sebepten verimli faaliyet göstermemekteler. Cumhurbaşkanının kararıyla yaklaşık 1000'den çok belediye birleştirildi ve bu olumlu sonucu doğurdu. Eskiden 2757 belediye olduğu halde kararla 1718 belediyeye indirildi (Bələdiyyələrin İnformasiya Mərkəzi). Ama günümüzde yine de verimli çalışma yapamayan küçük belediyeler bulunmaktadır. Bunların da birleştirilmesi daha olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Araştırmaların sonucu olarak küçük ölçekli belediyeler 3 yolla birleştirilebilmesini ortaya koymuştur. Bunlar aşağıdakilerdir (Ağayev ve Əliyev, 2008:11):

1. Gönüllülük ilkesi gereği;
2. Küçük belediyelerin sahip olduğu arazilerin birleştirilmesine göre;
3. Küçük belediyelere alt sınır koymakla nüfusun sayısına göre.

Gönüllülük ilkesi gereği – bu ilke küçük belediyelerin gönüllü olarak birleşmesi ve büyük belediyelerin yaranmasıdır. Gönüllü olarak birleşmeye belediye toplantılarında karar verilmektedir. “Belediyelerin birge faaliyeti, birleşmesi, ayrılması ve fesh edilmesi hakkında” kanunda yapılan değişimle belediyelerin birleşmesi arazisinde yaşayan ve oy hakkı bulunan vatandaşların %25'nin düşüncesini söylemesi için toplantıların yapılması gerekiyor (<http://www.xalqgazeti.com/index.php?lngs=aze&cats=7&ids=11413>).

Ama bu ilkenin uygulanmasında bir takım sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin birleşme daha çok merkezi yönetim tarafından ortaya konulmaktadır, küçük belediyelerin nüfusu birleştikten sonra belediye başkanının kendi arazisinden olmasını istemekteler, birleşen köy belediyelerinin gelir kaynaklarında ve harcamalarında görünen farklılık yerel bütçenin kullanılmasında sorun yaratmaktadır.

Küçük belediyelerin sahip olduğu arazilerin birleştirilmesi – günümüzdeki arazi bölgesi sovyet döneminden miras kalmaktadır. Ama şuan bu bölgeyle ilişkili herhangi bir yasal ıslahatlara ihtiyaç görülmemektedir.

“Arazi kuruluşu ve inzibati arazi bölgesi hakkında” Kanuna uygun olarak Azerbaycan Cumhuriyetinin arazi kuruluşunu Azerbaycan Cumhuriyetinin arazisinde yerleşen rayon, şehir, kasaba ve köy statüsüne sahip olan arazi bölgesi oluşturmaktadır (Ərazi Quruluşu və Inzibati Ərazi Bölgüsü Haqqında Qanun, Md 2).

Günümüzde ahalinin sayı 100 kişi ile bir kaç bin kişiden oluşan belediyeler bulunmaktadır. Arazi bölgesi dikkate alınarak küçük belediyelerin birleştirilmesinde avantajlar bulunmaktadır (Ağayev və Əliyev, 2008:14):

- Uzun yıllar var olan arazi bölgesünün alt yapısı iyi düzeydedir. Birleşme arazi dikkate alınarak yapılırsa alt yapı daha verimli kullanılabilir.
- Şu ana kadar belediyelerde stratejik planlamanın gerçekleştirilememesi arazi bölgesünün düzensiz olarak yapılmasından kaynaklanmaktadır. Ama bu birleştirme aracılığı ile arazinin sınırları çizilecek ve gelişme sağlanacaktır.
- Birleşme aynı zamanda personel sayısının azalması ve kalitesinin yükseltilmesine neden olacaktır.
- Devlet bütçesinden yerel bütçelere ayrılan yardımların daha çok yere ayrılması azalır, birleşmiş belediyelere daha çok yardım yapılır ve daha verimli işlere harcanmasına neden olacaktır.

Küçük belediyelere alt sınır koymakla nüfusun sayısına göre birleştirme – Seçki mecellesinin 210.2.1 ve 210.2.8. maddelerine göre ahalsinin sayısı 500 kişiden az olan ve ahalsinin sayısı 299.999 kişiye kadar olan arazilerde belediyeler kurulmalıdır. Bu kanunda ahalinin sadece üst sınırı belirtilmiştir. Sınırı geçerse belediyelerin bölünmesi ön görülmüştür. Ahalsi az olan arazilerde de belediyelerin kurulması hiç kimsenin yerel yönetim dışında kalmaması içindir. Ama nüfusu az olan belediyelerin bir çok sorunlar yarattığı gözükmemektedir. Dünya tecrübesi de gösteriyorki belediyelerin kurulması için nüfusun alt sınırı da belirtilmelidir ve en az 1000 kişi bir çok dünya ülkelerinde alt sınır olmaktadır.

“Belediyelerin birge faaliyeti, birleşmesi, ayrılması ve fesh edilmesi hakkında” kanuna göre belediyeler gönüllülük ilkesi ile birleşebilir ve fesh olunabilir. Ama son bu ilkeler verimlilik sağlamamaktadır. Bundan dolayı Cumhurbaşkanının fermanı ile 2009 yılında arazi ölçüsü dikkate alınarak belediyeler birleştirildi.

4.2.4. Performans Ölçümü ile Sorun Çözme

Performans ölçümünün neye göre gerçekleştirileceğini performans kriterleri belirlemektedir. Performans kriteri olarak; etkililik, verimlilik ve kalite gibi göstergeler sıralanmaktadır. Tüm bu göstergeler performans denetimi sürecinde kullanılmaktadır,

Çünkü performans denetimi; idarelerin faaliyetlerinde ne ölçüde tutumlu, verimli, ve etkin olduklarının değerlendirilme sürecidir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 48).

Yerel yönetimler açısından performans ölçümünün yayılmasında; halkın katılımının, idarecilerin desteğinin, merkezi idarenin pozitif yönlü katkısının önemli birer etken oldukları anlaşılmıştır. Performans ölçümünün başarısında, halkın desteği ve yerel yöneticilerin yaklaşımı son derece önemlidir. Sistemin başarısı için kurumsal anlamda bir değişimin merkezi idare tarafından öngörülmesi gerekmektedir. Başarılı bir performans ölçümü, yerel yöneticilere bazı avantajlar sağlamaktadır. Bunlar; değerlendirme, etkin kontrol ve bütçeleme, motivasyon, gelişme, öğrenme ve başarıdır (Dinçer, 1998: 24). Yerel yönetim faaliyetlerinde ve yönetiminde daha iyi performans için; tüm seviyelerde öğrenme, doğru koordinasyon ve zamanlama, uygun uyum sürecini yaratma ve bu süreç içinde yerel seviyelerde çözüm bulma ve bu çözümleri dağıtma gerekmektedir. Performans yönetimi yöneticilere sadece kaynakların etkin dağılımını sağlamada değil, aynı zamanda diğer tüm yönetsel kararları uygularken de kalite anlayışını geliştirmeleri hususunda yardımcı olacaktır. Çünkü performans ölçümleri ile işlerin ne düzeyde gerçekleştirildiği, sonuçlara ne düzeyde ulaşıldığı, sonuçların amaçlara katkısı, hedef ve stratejilerdeki uygunluk belirlenebilecektir (Akal, 2002: 63).

Belediyelerde performans ölçüm sisteminin fonksiyonelliğini ortaya koymaya yönelik olarak yapılan araştırmalarda; yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, idari hedeflere personelin uyumu ve hizmet kalitesinin artırılması aşamalarında performans ölçümünün etkili olduğu belirlenmiştir. Özellikle devletin hesap verebilirliğinin sağlanması açısından mali performans, önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Politikacılar ile bürokratların hesap verebilir olmaları, mali disiplinin sağlanması açısından son derece önemli kabul edilmektedir (Tortop vd, 2006: 58).

Performans ölçümüne yönelik en önemli eleştiri “ölçülen” performansın “gerçek” performansı ne kadar temsil ettiği sorunudur. Kriterlerin belirlenmesinde izlenen yöntemlere göre ölçülen performans ile gerçek performans farklılaşabilecektir. Dolayısıyla doğru ölçüm tekniklerinin eksikliği önemli bir sorun teşkil etmektedir. Örneğin performans ölçümü için kullanılabilir olan “fayda”nın ölçülmesi zordur. Bu açıdan alternatif ölçüm yöntemleri gerekli olabilmektedir.

Performans ölçümüyle ilgili yaşanan diğer bir sorun, personelin performans ölçümü konusunda yeterli bilgi ve donanıma sahip olmamasıdır (Zengin ve Üregen, 2004: 341). Ayrıca eğitim düzeyi açısından bakıldığında, özellikle küçük belediyelerde personel arasında eğitim düzeyi en düşük kişi, çoğunlukla belediye başkanları olmaktadır. Küçük ve orta ölçekli belediyelerin en temel özellikleri genel olarak idari ve mali kapasitelerinin yetersiz olması, gelirlerinin neredeyse tamamının merkezi yönetimden aktarılan paylardan oluşmasıdır. İdari ve mali kapasite yetersizlikleri de bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tür belediyelerin kırsal kesimin üretim ve yaşam biçimlerine uygun olarak maliyet yaratacak herhangi bir hizmeti üretmektense o hizmeti hiç üretmeden daha başarılı kabul edilmeleri de şaşırtıcı bir durumdur. Kısaca performansın hizmetten yararlananlarca algılanma biçimi, bu tür belediyelerde gerçek bir performans ölçümünü zorlaştırmaktadır. Ayrıca değişime direnç, performans ölçümünden beklenen başarının elde edilmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla gerek personel gerekse yerel topluluk tarafından konunun önemi algılanmalı ve içselleştirilmelidir. Belediyelerde performans ölçümü konusunda, ölçek ekonomileri, önemli bir sorun niteliğindedir. Bu belediyelerde, optimum ölçeğe ulaşılmadığı halde sosyal gerekçelerle sürdürülmesi zaruri olan belediye hizmetlerinin performansını ölçmek pek anlamlı olmayacaktır. Ölçek ekonomileri konusunda bu belediyelerin bazı hizmetleri ortak sunmaları ve yerel insiyatifin desteklenmesi bir öneri olarak kabul edilebilir (Pustu, 2005: 132). Performans ölçümünün gerçekleşebilmesi doğru ve güvenilir verilerin elde edilmesine, bunların işlenmesine ve depolanmasına bağlıdır. Oysa sözü edilen belediyelerde veri konusunda önemli eksiklikler vardır. Bu kapsamda belediyelerdeki bilgisayar sayılarının yeterli hale getirilmesi ve veri toplama konusunda gerekli hassasiyetin sağlanması gereklidir. Ayrıca merkezi bir koordinasyon kurumu önderliğinde bütün belediyelerde ortak veri tabanı oluşturmaya yönelik yazılım ve program altyapısı hazırlanmalıdır. Küçük ve orta ölçekli belediyelerin performans ölçümü sürecine uyum sağlayacak yapıya getirilmeleri gereklidir (Akal, 2002: 42). Çünkü idarelerin sisteme uyumu ve esnekliği karşılaşılan bir diğer sorundur. Bu belediyelerin yapısal ve mali yetersizliklerinden dolayı performans ölçüm sistemine geçiş diğer büyük belediyelere kıyasla daha zordur. Bu açıdan merkezi idarenin desteği ve kararlılığı, sistemin başarı ile işlenmesinde etkili olmaktadır.

4.2.5. Yerel Yönetimlerin İşleyişinde Görülen Sorunlara Çözüm Önerileri

Toplumun her kesiminin özgürce örgütlenebilmesi ve kendi örgütleri aracılığı ile yerel yönetimlere katılım gerçekleşmeksizin *yerel yönetimlerin demokratikleşmesi* mümkün değildir.

Bir ülkede siyasal sistem demokratik nitelik taşıyorsa, yerel yönetimlerin de demokrasi ile ilişkisinden söz etmemiz kolay değildir (Wickwar, 1970:74). Günümüzde artık ülke düzeyinde sağlıklı bir demokrasi için, yerel yönetimler demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bunun nedeni yerel yönetimlerin gerçek bir halk katılımı sağlamaya daha elverişli olması, yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve yönetenlerin hem danışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu gibi demokrasinin temel ilkelerini daha kolay gerçekleştirmeye elverişli yapılar olmalarıdır (Pustu, 2005: 127).

Güçlü yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin demokratik nitelik taşımaları ülke çapında da demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamaktadır. Dünyada yerel yönetimleri güçsüz olmasına karşılık demokrasinin gelişmiş olduğu tek bir ülke dahi bulunmamaktadır (Aykaç, 2003:12). Demokrasinin gelişmemiş olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin de gelişmemiş olduğunu görebiliriz. Demokrasiyi ülke çapında yaşatabilmenin ilk adımı yerel yönetimler özerkleştirilerek atılabilir. Yerel yönetimler halkın siyasal terbiyesinin ve demokrasi terbiyesinin geliştirildiği temel basamaklardır. Bu yönü ile yerel yönetimler ülke çapında politikacıların, devlet adamlarının yetiştirildiği bir fidanlık hizmeti de görmektedir. Ülkede siyasal istikrarın sağlanmasına yerel yönetimler bu yolla doğrudan katkı sağlayan kuruluşlardır. Bu alanda da yerel yönetimlerin siyasal fayda sağlayan kurumlar olmasındaki temel faktörler:

- a) Demokratik eğitim kuruluşu olmaları (Wickwar, 1970:76),
- b) Modern toplumun temel değerlerinden olan eşitlik, özgürlük ve refah (Hill, 1974: 15) ilkelerinin oluşumuna katkısı,
- c) Demokrasi kavramının temel gerekleri olan halk katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesinin daha kolay olması,

- d) Yerel demokrasinin temel şartlarından birisi de yerel siyasal süreçlerin gizli ve kapalı değil açık ve herkesin görebileceği şekilde işlemedir.

Bu temel faktörler aracılığı ile yerel yönetimler ulusal sistemin demokratikleştirilmesinde önemli rol oynayabilirler. Zira yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi, demokrasinin gelişmesine paraleldir (Wickwar, 1970:74).

Azerbaycan'da devletin yeniden yapılandırılması konusu ve bu konu içinde de daha çok, demokrasinin geliştirilmesi konusu ile en çok ilgilenen uluslararası aktörler arasında AB, Avrupa Konseyi, ABD ve AGİT gelmektedir. Söz konusu aktörler zaman zaman Azerbaycan'da insan haklarının geliştirilmesi konusu ile ilgili açıklamalarda bulunmaktadırlar. Adı geçen aktörlerin Azerbaycan ile olan ilgileri ise, bölgenin jeostratejik önemi ve hidrokarbon kaynaklarından kaynaklanmaktadır.

2006 yılında Azerbaycan ile AB arasında imzalanan Avrupa Komşuluk Politikası Eylem Planı (the European Neighborhood Policy (ENP) Action Plan)'nın bir parçası olarak, iki taraf 2007-2013 yılları arasında toplam 92 milyon Euro'luk bir finansal yardımı içeren Avrupa Komşuluk Politikası Enstrümanı (European Neighborhood Policy Instrument-ENPI)'ni kabul etmişlerdir. Bu yardım öncelikle, demokratik yapıların güçlendirilmesi, iyi yönetişimin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması yönünde kullanılması kararlaştırılmıştır ("Azerbaijan", 2008a, 366).

Yerel yönetimlerin başarılarını etkileyen en önemli faktörlerin başında *personel* gelmektedir. Neticede insana hizmet götürülmektedir. Bu da ancak insanla olur. Kalifiye elemanla çalışmak hem hizmetlerin etkin ve verimli olmasını, hem de yerinde ve zamanında yapılmasını sağlar (Zengin ve Üregen, 2004: 352).

Azerbaycan belediye sisteminde temel sorunlardan biri de nitelikli personel sayısının yetersizliği olduğu görülmektedir. Personel politikasına ilişkin stratejik ilke, amaç ve faaliyetler de tespit edilen sorunla uyumlu bir biçimde dile getirilmektedir. Bunlar; personelin eğitim düzeyinin, etkinliğinin ve kalitenin yükseltilmesidir (Köseoğlu, 2010: 101). Diğer taraftan personele ilişkin stratejik ilke, amaç ve faaliyetlerin çalışanların örgütlenme hakkına ve yönetime katılma taleplerini örgütlülüğe dayanarak ifade etmesine olanak sağlayacak açılımları içermesi gerekmektedir.

Türkiye'de bu soruna yönelik olarak 2005 yılında Hükümet tarafından kamuoyuna duyurulan Kamu Personel Yasası Tasarısı Taslağı ile getirilmek istenen

genel çerçevede yerel yönetim yasalarında somutlaşmış ve belediyelerin stratejik planlarında açık ve ayrıntılı biçimde ve ortak bir dille ifade edilmiştir. Genel olarak esnek istihdam sistemine dayanan, hedef kitlesi vatandaş yerine müşteri olan, güvencesiz, anlaşmalı yeni personel rejiminin temel ilkeleri liyakat, sınıflandırma ve kariyer yerine verimlilik, girişimcilik, yaratıcılık, takım çalışması ve performanstır (Altunok ve Erençin, 2006: 82). Bu genel çerçeveye uygun olarak, Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimleri stratejik planlarında neoliberal kamu yönetimi yaklaşımının personel/insan kaynakları politikasını somut ilke, hedef ve faaliyetler biçiminde ortaya koymaktadır.

Kamu hizmetinin verim ve kalitesinin artırılmasında bu hizmeti yerine getirecek olan personelin niteliğinin önemli rolü vardır. Vatandaşın hızlı, kaliteli ve ucuz hizmet beklentisinin artması, kamu hizmetinin söz konusu nitelikleri taşıyıp taşıyamaması, başka bir ifadeyle vatandaşın talep ve beklentilerini karşılama derecesi, doğrudan kamu hizmetinin etkinliği üzerinde etki yapmaktadır. Bu durumda belediye personelinin kapsamlı ve güncel eğitim alması, teknolojiyi kullanabilir olması, doğru ve beklenen hizmet vermesi en önemli rol oynamaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi anlayışında eğitim, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim olmak üzere iki boyutu ile ele alınmaktadır. Hizmet öncesi eğitim, kurum ve kuruluşların eleman ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi bünyelerinde açtıkları okullarda ve genel öğretim kurumlarında hizmet öncesinde yürütülen faaliyetlerin tümünü ifade ederken; hizmet içi eğitim, çalışma yaşamı boyunca devam ederek onun bir alt sürecini oluşturmaktadır (Köseoğlu, 2010: 93). Örgütsel politika ve amaçlarla uyumlu olacak şekilde, hizmet içi eğitim ile ulaşılması hedeflenen başlıca amaçlar şu şekilde sıralanabilir; personele yapmakta olduğu işi daha iyi yapmasını sağlayacak ve daha üst görevlere gelebilmesi için gereken bilgi, beceri ve tecrübeyi kazandırmak; personelin işe ve kuruma karşı davranışını olumlu biçimde geliştirmek; verimliliği artırmak, performans artışına yönelik motivasyon sağlamak, örgüte dinamizm ve saygınlık kazandırmak, örgüt yapısını dışarıdan gelecek değişmelere karşı esnek hale getirmek, kişiler ve bölümler arası etkileşime katkı sağlamak, görevsel aksaklıkları gidermek, eksiklikleri tamamlamak, işle ilgili şikayetleri azaltmak, işe geç kalma ve devamsızlıkları azaltmaktır (TEPAV, 2007: 12).

Kamu personelinin istenilen nitelikte ve verimlilikte hizmet verebilmesi için, sahip olduğu bilgi, beceri düzeyinin sürekli eğitim yoluyla artırılması gerekmektedir. Bu ihtiyacı karşılama yollarından biri, belediyelerin tümünde standart hizmet içi eğitim ihtiyacını planlamak, yönlendirmek üzere bir ulusal eğitim biriminin kurulması; diğeri de bölgedeki üniversitelerin hizmet içi eğitim verme amacıyla kullanılmasıdır. Kamu kurumlarında hizmet içi eğitim, belli bir insan gücü planlamasının parçası olarak yürütülmelidir. Yerel yönetimler de mesleki ve teknik kurslar açarak gerekli personeli, kendileri yetiştirme, meslek kazandırma ve daha sonra istihdam edebilmelidirler.

Çağdaş bir yerel yönetim personel sistemi oluşturulması için aşağıdakilerin hayata geçirilmesi gerekiyor (Güllüce, 2004: 49):

1. Personel sistemi, kariyer sistemi esas alınarak oluşturulmalı;
2. Personelin işe alınmasında ve yükseltilmesinde liyakat ilkesi esas alınmalı;
3. Yerel yönetimlerde görev alan her düzey personele hizmet içi eğitimi verecek eğitim merkezleri açılmalı;
4. Üniversitelerde yerel yönetim bölümleri açılarak, bu bölümleri bitiren insanlara öncelikli olarak istihdam edilmeli;
5. Personel ile halk arasındaki bütünleşme ve dayanışma bilinci geliştirilmeli;
6. Yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, çalışma koşullarını geliştirmek üzere, çalışanların ve yönetimin temsilcilerinin katılacağı “Yönetim Geliştirme Kuralları” oluşturulmalıdır.

Son yıllar yerel yönetime yönelik yapılan çalışmalara rağmen Azerbaycan’da yerel yönetim sisteminin verimli faaliyeti ile ilgili konuşmak daha çok erken. Ahalinin kendisi ve yerel yönetim organları tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin sayısı oldukça azdır. Yerel konuların büyük bir kısmı daha yerel icra hakimiyeti organları tarafından halledilmektedir. Bundan dolayı yerel yönetim organlarının faaliyetleri gelişmiş ülkelerde olduğundan daha çok geride kalmaktadır. Ama devletin yaptığı bir takım ıslahatlar sonucu yerel yönetimlerde gelişme gözükmemektedir (Azadov ve Yang, 2004: 12).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

18 Ekim 1991’de Azerbaycan Cumhuriyeti “Devlet bağımsızlığı ile ilgili” Anayasa metnini kabul etmekle kendi bağımsızlığını ilan etmiş oldu. Bağımsız devlet gibi Azerbaycan’a dünya devletleri ile eşit hukuklu işbirliği yaratmaya, uluslararası hukukun ögesi gibi her uluslararası ve bölgesel teşkilatlara üye olmaya hak kazanmış oldu.

Bağımsızlık kazandıktan sonra Azerbaycan devleti önüne çıkan bir çok önemli sorunların, ilk önce devlet bağımsızlığının korunması ve sağlamlaştırılması, Dağlık Karabağ sorununun barışçıl yolla çözülmesi, serbest pazar ekonomisi yolunda reformların gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin özgürleştirilmesi ve dünyaya bütünleşme süreci içine sokulmasında uluslararası teşkilatların rolünden yararlanmak amacıyla kısa süre içinde Birleşmiş Milletler Teşkilatı (BM), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGIT), Türk Devletleri Birliği, Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT), Uluslararası Para Fonu, Kara Deniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı, Dünya Bankası ve İslam Kalkınma Bankının üyesi oldu. Parlamentolar arası İttifak, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu, NATO ve diğer uluslararası ve bölgesel kurumlarla karşılıklı faydalı ilişkiler yaratıldı.

Batılı anlamda yerel yönetimler Azerbaycan’da sovyetler birliğinin dağılmasıyla ve Azerbaycan’ın bağımsızlığının kazanmasıyla kurulmaya başlamıştır. İlk başta yeterli alt yapının olmaması, demokratik niteliklerinin zayıflığı, yasal boşlukların bulunması, ülkenin ekonomik, siyasi sorunlarının olması yerel yönetimin kurulmasında bir takım engeller ortaya çıkarmıştır.

70 yıl süren Sovyet rejiminin baskısının etkili ve kalıcı olması vatandaşların yerel yönetim sistemine tam anlamda inanmaması ve bunun doğal sonucu yönetime katılmaması gibi sorunları da beraberinde gündeme getirmektedir.

Araştırma sonucuna göre, yerel nüfusun çoğu yerel yönetimlerin önemini tam manada anlamış değiller ve bundan dolayı da yerel yönetime katılımları aşağı düzeydedir. Vatandaşlar belediyeleri yerel sovyetlerden farklı bir birim gibi görmemekte ve belediyeleri merkezi yönetimin bir yerel kurumu niteliğinde algılamaktadırlar.

Aynı zamanda yerel yönetimler yasalarda merkezi yönetimden ayrı, bağımsız bir organ olarak gösterilsede uygulamada merkezi yönetime bağlı olarak görev yapmaktadır. Bir nevi merkezi yönetimin yerlerdeki temsilcisi gibi görünmektedir. Bu da yerel yönetimin özerkliğini gölgelemektedir. Bunun yapısal ve mali nedenleri bulunmaktadır ama en temel nedeni sovyetler birliğinin yönetim yapısının hala terk edilememesidir. Eski Sovyet Cumhuriyetleri'nin hepsine ait olacak bu ortak sorunların aşılması, yerel yönetimlerin başarılı olarak yaratılması, temelinin atılması olacaktır.

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin gelişmesine engel oluşturan nedenlerden biri de batı tipi yerel yönetimlere ilişkin kültür sorunu ve katılımı ilgilidir. Yani, vatandaşların yerel yönetim uygulamasına hazır olmamasıdır. Sorunun nedenlerini aradan kaldırmak amacıyla bilgilendirme ve eğitim hizmetlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin önemi, gerekliliği, özellikleri ve işlevleri konusunda vatandaşlar arasında tebligat işlerinin yapılması gerekmektedir.

Yerel düzeyde halkla ilişkiler bireysel ve toplumsal kesimlerin yerele aitlik, sorumluluk, hak ve ödev algılamalarının şekillendirilmesi ve geliştirilmesi açısından önemlidir. Yerel yönetim açısından hakla ilişkiler yönetsel karar ve uygulamaların meşruiyetinin tamamlanmasına ve geliştirilmesine yönelik bir açılıma sahiptir. Aynı zamanda yerel düzeyde kurumsallaşmış halkla ilişkiler etkinlik ve modelleri demokratik-katılımcı yerel yönetim anlayışının sağlanmasını kolaylaştırıcı, yaygınlaştırıcı bir gerekliliktir. Demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışının kurumsallaştırılması halkla ilişkiler etkinliklerinde uygulanacak modeller aracılığıyla sağlanabilecek aynı zamanda halkın öncelikleri bu yöntemle doğrudan belirlenecektir.

Yasal çalışmalar yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında, verimli, fonksiyonel ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünde olduğu halde, uygulamada bu ideal modele pek ulaşamamaktadır. Bunun da temel nedeni siyasi tercihlerin merkezi yönetim lehinde ağırlığını koymasındadır. Genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkan geçtiğinde bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye çalışmaktadır.

Bir an önce bu problemlerin çözümüne başlanması gerekmektedir. Çünkü, sadece merkezi yönetim kurumlarının etkinliğiyle ne demokratikleşme, ne de kalkınma mümkün olmaktadır.

Belediyelerin ana hedeflerinin yerel halkın ortak sorunlarını çözmek olduğu ve beldenin ihtiyacı olan kamu hizmetlerini sunan, genel seçimle belirlenen bir idare oldukları kabul görmüştür.

Yasal olarak Azerbaycan'da belediyelerin yüklenmiş oldukları görevler, gerçekte ihtiyaç duyulan yerel hizmetlerin sunumundan çok, merkezi yönetimin zaten görev alanında olan bir takım hizmetlerin eksik kalan kısımlarının tamamlanması şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Azerbaycan'da, yerel nitelikteki çoğu hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekte ve yerel yönetimlere bırakılmış birçok görevin yerine getirilmesi sürecinde ise, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Sonuç olarak kanun koyucuya merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev bölüşümünde şunlar tavsiye edilebilir:

- 1- Yerel hizmetler, mutlaka onları en etkili ve verimli bir şekilde yerine getirecek idarelere bırakılmalıdır.
- 2- Hizmetlerin bölüşülmesinde hizmetin faydasının yayılma alanı (dışsallığı) mutlaka dikkate alınmalıdır.
- 3- Hizmette halka yakınlık ilkesi (subsidiarity) mutlaka gözönünde bulundurularak, hizmetlerin mutlaka halka en yakın birimler tarafından ifa edilmesine dikkat edilmelidir. Zira bu ilke, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da önemli bir ilkesidir.
- 4- Hizmetler belediyelere bırakılırken, yerel hizmetler karşısında en fazla sorumluluk duygusu içinde olan belediyelere en önemli hizmetler devredilmelidir. Zira, seçilmişler tarafından yönetim anlamına gelen belediye, atanmışların yönetimi olan icra hakimiyetlerine oranla, yerel halka karşı daha fazla sorumluluk hissine sahip olacaklardır.
- 5- Bu arada vergilerle hizmetler arasında da bir denge kurulmalıdır. Yerel yönetimlere bırakılacak hizmetler, hizmet üretimini, yerel halkın iktisadi refahını en yüksek düzeye çıkarabileceği ve seçmenlerin tercihlerine göre ayarlayabileceği hizmetler olmalıdır.

Ayrıca Azerbaycan'da gelir kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi yönetimin tasarrufunda bulunmakta ve yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları

gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler genellikle merkezi yönetimce belirlenmektedir.

Belediyelerin, kendilerine ayrılmış olan veya belde sınırları içerisindeki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi, kuşkusuz belediyelerin bu hizmetlerini karşılayacak miktarda gelire donatılmasına bağlı bulunmaktadır. Belediyelerle merkezi yönetimin aynı kaynaklardan gelir toplayacak olması ise, vergi gücünün verimli değerlendirilebilmesi açısından mali tezin konusunu gündeme getirmektedir. Dünyada kabul edilmiş sistem, bazı vergi kaynaklarının tümüyle yerel yönetimlere bırakılması, bazı vergilerden de belediyelere pay verilmesi uygulamasıdır. Azerbaycan'da hazırlanan belediye kanunu, belediyelerin ihtiyaç duyabileceği gelir kaynaklarını, dünyadaki deneyim ve uygulamalara da uygun olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Mali tezin konusuna da dikkat edilerek hazırlanan kanun, bazı vergilerin tümüyle belediyelere, bazı vergilerden de belediyelere pay verilmesini kabul etmektedir. Bunun dışında belediyelerin mali kaynak yetersizliği sorununu halletmek için Belediye bankasının kurulması temel şartlardan birincisidir. Demokratik devletlerin bir kaçında uygulanan belediye bankası, belediyeye mali kaynak yaratmada çok yarar sağlamaktadır.

Ülke çapında belediyelerin gelişmesi ve daha da verimli hizmet sunabilmesi için yönetimler arası doğru orantılı kaynak bölüşümü sağlanmalı, belediyelerin çalışma alanları genişletilmelidir. Belediyelerin geliştirilmesi ve sosyal ekonomik olarak toplumsal hayatta etkin kılınmasının devletin yükünü hafifleteceği göz önünde bulundurulmalıdır.

KAYNAKÇA

A) Kitap

ABDULLAYEV, Elşad və Səkinə, HƏSƏNOVA, (2002), **Bələdiyyə Hüququ** (Dərslik) Bakı.

AKAL, Zühal, (2002), **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri**, Milli Produktivite Merkezi Yayınları, Yayın No: 473, Ankara.

AKDOĞAN, Abdurrahman, (2001), **Kamu Maliyesi**, Gazi kitab evi, Ankara.

ALLAHVERDIYEV, H. H, (1981), **Azərbaycan SSR İqtisadi və Sosial Coğrafiyası**, Maarif Nəşriyyatı, Bakı.

AZADOV E. ve R., YANG, (2004), **Dövlət İdarəetməsində İslahatlar: Nailiyyətlər, Problemlər, Perspektivlər**, Bakı.

AZADOV, E.; BAĞIRZADƏ, M.; ƏHMƏDOV, F.; MEHTƏLİYEV, A. və E., FƏTULLAYEV, (2004), **Azərbaycanda Bələdiyyələr: İlk Təcrübə, Əsas Problemlər və İnkişaf Perspektivləri**, Bakı.

Azərbaycan Respublikasında Bələdiyyələrin Hüquqi Bazası, Bakı.

Azərbaycan Respublikası Konstitusyası (1996), Hüquq Nəşriyyatı, Bakı.

Azərbaycan SSC Şəhər, Şəhərdə Rayon Xalq Təmsilçiləri Soveti Haqqında Azərbaycan SSR'nin Qanunu, (1963), Azərbaycan Dövlət Nəşriyyatı, Bakı.

Azərbaycan SSR Şəhər, Şəhərdə Rayon Xalq Təmsilçiləri Soveti Haqqında Azərbaycan SSR'nin Qanunu,(1980), Azərbaycan Dövlət Nəşriyyatı, Bakı.

De TOGUEVILLE, (1962), **Amerika'da Demokrasi**, (Çev. Taner Timur), İstanbul.

DURSUN, Davut, (1998), **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu Siyasi/İdari Gelişme, Türkiye'de Yönetim Geleneği**, (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayın evi, İstanbul.

- EMREALP, Sadun, (1993), **Belediyelerde Mali Yönetim**, TOKİ ve IULA EMME Yayını, İstanbul.
- ERTÜRK, Hasan, (1996), **Çevre Bilimlerine Giriş**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No: 10, Bursa.
- ERYILMAZ, Bilal, (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal, (2000), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul.
- ƏHMƏDOV, Xanmurad, (1966), **Azərbaycan'da Sovetlərin Yaradılması və Gücləndirilməsi**, Azərbaycan SSR Elmlər Akademiyası Nəşriyyatı, Bakı.
- ƏKBƏROV, R. və S., SƏLİMOV, (2003), **Azərbaycan'ın Dövlət və Hüquq Tarixi**, Hüquq ədəbiyyatı nəşriyyatı, Bakı.
- GÖRMEZ, Kemal, (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Gazi Kitabevi Yayınları, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1992), **Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayınları No:224, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1998), **Yerel Yönetimler**, TODAİE, 2. Baskı, Ankara.
- GÜLLÜCE, İdris, (2004), **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, ALFA basım, İstanbul.
- GÜNDAY, Metin, (2003), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.
- HACILI, Hacı; ƏHMƏD, Əsgər; İBADOĞLU, Qurban; QULIYEV, Fərman ve Orxan, MEHDIZADE, (2000), **Bələdiyyə Bələtçisi**, Yeni Nəsil Nəşriyyat, Bakı.
- HILL, Dilys M, (1974), **Democratic Theory And Local Government**, London.
- İBRAHİMOV, Rüstəm, (2007), **Bələdiyyə Bütçəsi**, Qanun Yayınları, Bakı.
- İSMAYİLOV, Mahmud, (1992), **Azərbaycan Tarixi**, Bakı.
- İSMAYİLOVA, Arzu, (2008), **Azərbaycan Respublikasında Bələdiyyələrin Formalaşmasının Sosial-İqtisadi Problemləri**, Bakı.

- KALABALIK, Halil, (2005), **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin yayın evi, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen, (1999), **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, TBD-KAV, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen, (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KƏRİMOV, İ.E, (1973), **Sovet Quruçuluğu**, Azərbaycan Dövlət Üniversteti Nəşri, Bakı.
- KOÇ, Levent ve Öykü, ULUÇAY, (2010), **Güney Kafkasya'da Yerel Girişimler Yolu ile Diyalogu Arttırmak, Yerel Yönetim Birlikleri Üzerine Fizibilite Çalışması**, TESEV YAYINLARI, Ankara.
- QOCAYEV E, QULİYEVA S. və S. ƏLİYEVA, (2003), **Tarixi Anlayış və Terminlərin İzahlı Lüğəti**, Bakı.
- MOAK, L. Lennox, (1977), **Responsibilities, Financing And Management Of Local Authorities, in The United States, Local Finance, Special Issue**, New York.
- NADAROĞLU, Halil, (1994), **Mahalli İdareler**, 5. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- NADAROĞLU, Halil, (1998), **Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, Beta Yayınları, İstanbul.
- ODTÜ SBE, (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Cilt:2, Ankara.
- OECD, (2002), **Fiscal Decentralisation in EU Aplicant States and Selected EU Member States**, Paris.
- ÖNCEL, Yenal, (1992), **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- ÖRNEK, Acar, (1998), **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
- ÖZTEKİN, Ali, (2002), **Yönetim Bilimi**, Ankara.
- ÖZTÜRK, Azim, (1997), **21.Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul.

- PAKALIN, Mehmet Zeki, (1993), **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**, Cilt 3, İstanbul.
- PİRLER, Orhan; TORTOP Nuri ve Ahmet, BAŞSOY, (1995), **Belediyeler ve İdari Vesayet**. Ankara.
- RƏHİMLİ, Rəcəb, (2009), **Azərbaycan Respublikasının İdarəetmə Sistemində Yerli Özüniidarələr**, Elm nəşriyyatı, Bakı.
- RESULZADE, Mehmet Emin, (1922), **Azerbaycan Cumhuriyeti Keyfiyet-i Teşekkülü ve Şimdiki Vaziyeti**, İstanbul.
- SARAY, Mehmet, (1996), **Yeni Türk Cumhuriyetleri Tarihi**, Ankara.
- SCHROEDER, Richard C, (1976), **Amerikan Hükümetinin Anahatları**, Amerikan Basın Kültür Merkezi, Ankara.
- SƏLİMZADƏ, Manaf, (2006), **Yerli Bütçənin Vergi Gəlirləri**, Bələdiyyəyə Yardım Mərkəzi Məcmusu No 2, Bakı.
- SƏLİMZADƏ, Mehdi, (1999), **Bələdiyyə: Yerli özünü idarəetmənin əsasları**, Bakı.
- SOYSAL, Mümtaz, (1961), **Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- STANYER, Jeffrey, (1980), **Understanding Local Government**, Second Edition, Billingand Sans Limited, Oxford.
- ŞENEL, Aladdin, (1995), **Çağdaş Siyasal Akımlar**, İmaj Yayıncılık, No: 14, Ankara.
- TEPAV, (2007), **Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim**, Matsa Basımevi, Ankara.
- TOBB, (1996), **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu**, TOBB Ö.İ.K. Raporu, Yayın No 303, Ankara.
- TOKSÖZ, Fikret; ÖZGÜR, Ali Ercan; ULUÇAY, Öykü; KOÇ, Levent; ATAR, Gülay ve Nilüfer, AKALIN, (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri**, Tesev Yayınları, Ağustos, Ankara.

- TORTOP N., AYKAÇ B., YAYMAN H. ve M.A. ÖZER, (2006), **Mahalli İdareler**, Nobel yayınları, Ankara.
- TORTOP, Nuri, (1999), **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara.
- TÜRKOĞLU, İrfan, (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara.
- TÜSİAD, (1995), **Yerel Yönetimler, Sorunları, Çözümleri**, Yayın No: Tüsiad –T/95–9/184, Eylül.
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin, AKDEMİR, (2001), **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ÜNAL, Yücel, (1982), **Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme**, İTÜ Matbaası, İstanbul.
- VƏLİYEV, T., MƏMMƏDOV, S. ve E. QOCAYEV, (2001), **Azərbaycan Tarixi (IX. sınıf üçün dərs kitabı)**, Bakı.
- Yazarı belli değil, (2002), **Bələdiyyələr, Qanunvericilik və Təcrübə No 2**, Vətəndaş Cəmiyyəti Uğrunda Müstəqil Məsləhət və Yardım Mərkəzi, Adiloğlu Nəşriyyatı, Bakı.
- Yazarı belli değil, (2008), **Azərbaycanda Yerli Özünüidarənin Gücləndirilməsi ilə Əlaqəli İctimai Vəkillik Grupunun Strategyasi**, İqtisadi təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi, Bakı.
- YILDIRIM, Ramazan, (2005), **İdare Hukuku Dersleri**, Mimoza Yayınları, Konya.
- ZEYNALOV, Vidadi, (2002), **Yerli Özünüidarətme Organlarının Maliyyə Bazası**, İqtisadiyyat Universteti Nəşriyyatı, Bakı.

B) Kitapta Bölüm

- ELMA, Fikret, (2004), “Yönetimde Desantralizasyon ve Azerbaycan”, **Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri**, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları, Bakı, ss.163-171.
- KAMALOV, Nesimi ve Ayhan, ERDAL, (2004), “Belediyelerde Finansal Problemlerin Çözümüne Yönelik Bazı Yöntemler”, **Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri**, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları, Bakı, ss.241-253.
- ZENGİN, Eyüp ve Abdülkerim, ÜREGEN, (2004)a, “Azerbaycan Belediyelerinin Personel Sistemi Üzerine Düşünceler” **Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri**, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları, Bakı, ss.345-355.
- ZENGİN, Eyüp ve Abdülkerim, ÜREGEN, (2004)b, “Azerbaycan Belediyelerinin Mali Sistemi Üzerine Düşünceler”, **Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri**, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları, Bakı, ss.355-366.
- ZENGİN, Eyüp ve Cemal, ÖZTAŞ, (2004), “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Azerbaycan” **Yerel Yönetimler, Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri**, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları, Bakı, ss. 373-416.
- ƏLİYEV, Akif, (2004), “Azərbaycanda Desentralizasiya Düşüncəsi və Praktikasi” **Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri**, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları, Bakı, ss.139-147.

C) Makale

- “Azerbaijan”, (2008a), **World Report 2008**, New York, USA: Human Rights Watch, pp.363– 367.
- ABBASOV, İlham (2003), “Azərbaycan Respublikası’nda Bələdiyyə Bütçəsinin Formalaşmasının Qanuni Təməlləri”, **Bələdiyyələr və Yerli Bütçə**, Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi, Açıq Cəmiyyət İnstitutu Yardım

Fondu, Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi Tərkibində Bələdiyyələrlə İş və Bələdiyyələrə Metodik Yardım Mərkəzi, Bakı.

- AÇIKKAYA, Savaş (2010), “Çarlık Rusyası Hakimiyetindeki Azerbaycan Türklerinde Ulus Bilincinin Gelişmesinin Temel Dinamikleri”, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 28, ss.403-420.
- AĞAMALI, E.(2003), “Bələdiyyə Torpaqları və Onların İdarə Olunmasının Hüquqi Əsasları”, *Bələdiyyələr: Qanunvericilik, təcrübə və inkişaf*, Bakı, Azərneşr, ss. 43-53.
- AĞAYEV, Rövşen ve Samir, ƏLİYEV, (2008), “Azərbaycan’da Bələdiyyələrin Böyüdülməsi Mexanizmaları:Könüllülük Prinsipindən İnzibati Rıcaqlara Doğru”, **İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi**, Bakı, ss.1-43.
- AKALIN, Güneri (1994), “Türkiye’de Mahalli İdareler” **ÇYYD**, Sayı 3, Mart, ss. 9-24.
- AKDİŞ, Muhammet (1998), “Belediyelerin Finansmanı Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar ve Azerbaycan”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, ss.71-84.
- ALMƏMMƏDOV, İsaq (1999), “Yerli Özünüidarəetmə Organlarına Seçimlərin Hazırlanması və Həyata Keçirilməsi” *Yerli Özünüidarə Problemləri: Nəzəriyyə və Təcrübə*, Bakı, ss.77-81.
- ASLANOV, Eldar (1998), “Azerbaycan’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz, Cild 7, Sayı 3, ss. 112-129.
- ATEŞ, Selahattin (2008), “İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri”, **Türk İdare Dergisi** No:458 Mart, ss.183-204.
- AYHAN, Ufuk (2008),“Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, **Sayıştay Dergisi** Sayı 70, Temmuz - Eylül, ss. 103-120.
<http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der70m5.pdf>
- BABAŞLI, Memmedalı (2006), “Küreselleşme Süreci ve Azerbaycan”, **Journal of Qafqaz University**, Number 18, Bakı, ss. 1-8.

- BAYRAMOV A. (2006), “Azərbaycan’ın Yerli Özüniidarə Sistemi və Onun İnkişaf Strategiyası”, Gələcək 10 il Azərbaycan’da Demokratik İslahatların Başlıca İstiqamət və Məqsədləri, Cild 1, Adiloğlu, Bakı, ss. 66-81.
- BƏDƏLOV, E. və X, HÜSEYNOVA (2002), “Bələdiyyə Organlarının Səmərəli Fəaliyyəti üçün Ehtimal Strukturun Modelləşdirilməsi”, **Azərbaycan Bələdiyyələri, Analitik-İnformasiya Məcmusu**, Aprel, ss. 4-9.
- BÜLBÜL, Duran (2001), “Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği” **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi** Cilt 2, Sayı 2, ss. 67-74.
<http://eskiweb.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/118.pdf>
- CANPOLAT, Hasan (1999), “İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler” **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, ss.19-34.
- ÇETİN, Sefa (2008), “İngiltere’de “En İyi Değer” Rejimi ve Denetim Sistemi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 68, ss.47-68.
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der68m3.pdf>
- ÇETİN, Sefa (2009), “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Aralık, ss.1-20.
<http://www.sefacetin.com/SC21.pdf>
- CEVAT, Geray (2001), “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10, Sayı 4 (Ekim), ss.7-22. <http://www.makaleler.com/bilgi-yonetimi-makaleleri/kamu-yonetiminde-merkez-yerel-iliskileri.htm>
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve Tuğba EROĞLU (2004), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard)”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 53, ss. 41- 67.

- DEMİRKAYA, Y.(2006), The Changing Management of Local Governments Under New Labour in England: Best Value Policy, **Public Administration and Management**, Volume:11, Number:2, pp. 44-74.
- DİNÇER, Ömer (1998), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, **Türkiye'nin Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ELAZAR, Daniel J. (1997), “Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri”, **TBD-KAV- Celal Bayar Üniversitesi Yayını**, Manisa.
- ƏLİYEV, Namiq (1999), “Azərbaycan'da Bələdiyyələrin Hüquqi Əsaslarının Yaradılması” Yerli Özüniidare Problemləri: Nəzəriyyə və Təcrübə, Yayına Hazırlayan Dr. Eyüp Zengin, **Qafqaz Üniversitesi Yayınları Konferanslar Dizisi**: Bakı, ss. 1-23.
- ƏLİYEV, Qulamhüseyn və Vahid, PƏRVİZOĞLU (1999), “Yerli Hakimiyyət və Özüni İdarəetmə Organları, Beynəlxalq Təcrübə” Bakı, ss.1-12.
- ELMA, Fikret (2007), “Türkiye'nin belediyeçilik deneyimi ve Azerbaycan belediyeçiliği” **Journal of Qafqaz University**, Number 20, pp.168-178.
- ERENÇİN, Arif (2002), “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 11, Sayı 4, Ekim, ss. 25-40.
- ERTAN, Birol (2005), “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, **Doğu Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Vol.2, ss. 204-215.
- EYYUBOV, Nizami ve Əzizağa, VƏLİYƏV, (1991) “Azərbaycan'da Əhalinin Məskunlaşması və İdare Olunması”, **İqtisadiyyat və Elm Dergisi**, Bakı, ss.10-12.
- GELARD, M. Patrice (1970), “Sovyetler Birliğinde Mahalli İdareler”, (Çev. Fethi Aytaç), **Amme İdaresi Dergisi**, Mart, Cild 3, Sayı 1, ss.158-169.
- GERAY, Cevat (1998), “Yerel Yönetimler ve Çevre Sorunları” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, Temmuz, ss. 57-65.

- GÖRMEZ, Kemal (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı 4, ss.81-88.
- GÜLER, Birgül Ayman (1992), “Doğu Avrupada Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 1, Sayı 2, Mart, ss.35-44.
- HASANOĞLU, Mürteza (2008), “Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 69, Nisan- Haziran, ss.73-90.
- HÜSEYNOV, Aydın ve Nuru, PAŞAYEV (2004), “Bələdiyyə Vergilərinin Təkmirləşdirilməsi Yolları”, **Maliye və Uçot Jurnalı**, Sayı 3, Bakı.
- İLHAN, Tekeli (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cild 16, Sayı 2.
- İNAÇ, Hüsamettin ve Feyzullah, ÜNAL (2006), “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 16, ss.125-140.
- KAVRUK, Hikmet (2002), “Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi”, **Hizmet-İş Sendikası Yayınları**, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cild 4, Sayı 6, Ankara.
- KESTANE, Doğan , “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/.../kestane.pdf
- KING, David (2006), “Local Government Organization and Finance: United Kingdom”, A. SHAH (Ed.), **Local Governance in Industrial Countries**, Washington: The World Bank, pp.265-312.
- Kjellberg, Francesco (1992), “Local Government Reorganization and Development of the Welfare State”, **Journal of Public Policy**, Volume 5, No 2.
- KOÇAK, İnan (2005), “Azerbaycan Ülke Raporu” Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi

Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı.

KOÇAK, Süleyman Yaman ve Ali, EKŞİ (2010), “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi** Mayıs, Sayı:21, ss.295-307.

KÖSE H. Ömer (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi** Sayı 52, cild 1, ss.3-42.

KÖSECİK, Muhammet (2000), “4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra’da Yeni Dönem”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3, Temmuz.

KÖSEOĞLU, Mehmet (2010), “Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri” **Türk İdare Dergisi**, Sayı 468, Eylül, ss.85-102.

KURBAN ,Vefa (2009), “18–19. Yüzyıllarda Azerbaycan Şehirlerinde Sosyal ve Siyasi Durum” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Cilt 11, Sayı 1, ss.177- 193.

MEHDIYEV, Adil (2005), “Bələdiyyənin Bütçə İdarəçiliyi”, **Ekspert Jurnalı**, Bakı, Sayı. 5.

MƏMMƏDOV S. (2003), “Yerli Özüniidarənin Maliyyə Əsasları və Onların İstifadəsinin Əsas Prinsipləri”, **Bələdiyyələr: Qanunvericilik, təcrübə və inkişaf**, Bakı, Azərnəşr, ss.88-124.

MEMMEDOVA M, HASANOV H, BAYRAMOV A. ve HÜSEYNOV M. (2001), Local Governments in Eastern Europe, in The Caucasus and Central Asia, Chapter 7, Local Government in Azerbaijan, <http://igi.osi.hu/publications//84/ch7-Azerbaijan.pdf>, pp.376-383

MÜFTİYEV, Asif (2003), “Bələdiyyə Bütçəsinin Formalaşdırılmasının Praktik Tərəfləri”, **Bələdiyyələr və Yerli Bütçə**, Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi, Açıq Cəmiyyət İnstitutu Yardım Fondu, Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi Tərkibində Bələdiyyələrlə İş və Bələdiyyələrə Metodik Yardım Mərkəzi, Bakı.

- MUSAYEV, Geray ve Hakan, AY (2007), “Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Azerbaycan Vergi Sistemindeki Gelişmeler ve Vergi Gelirlerinin Kamu Hizmetlerinin Finasmanındaki Yeri” **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt 44, Sayı 508, ss.44-54.
- MUSAYEV, Maksim (1999), “Bələdiyyələrin Yaradılması Prinsipləri” Yerli Özünüidare Problemləri: Nəzəriyyə və Təcrübə, Bakı, ss.51-57.
- NORTON, Alan (1991), “Western European Local Government in Comparative Perspective”, BATLEY R. ve G. STOKER (Ed.), **Local Government in Europe**, New York: St. Martin’s Press.
- ODABAŞ, Hakkı (1997), “Amerika Birleşik Devletleri Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4, Ankara.
- OKUTAN, Emre (2008), “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği: İngiltere Örneği”, **Sayıştay Dergisi 71**, ss.91-108.
- ÖNER, Şerif (2001), “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, ss.100-114.
- OZANSOY, Ahmet (2009), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Mallarının Yönetimi” **T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/393**.
- ÖZER, M.A.(1999), “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü”, **Yerel Gündem Dergisi**, Sayı 9, Eylül, ss.32-41.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (1992), “Federalizm ve Türkiye”, **AİD**, Sayı 25, Aralık, ss.65-76.
- PUSTU, Yusuf (2005), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi** Sayı: 57, Nisan – Haziran, ss.121-134.

- QARAYEV, Rafail (2003), “Azərbaycan Respublikasının’da Bələdiyyə Büdcəsinin Qəbul Edilməsi və Xərclərin Açarı”, **Bələdiyyələr və Yerli Büdcə**, Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi, Açıq Cəmiyyət İnstitutu Yardım Fondu, Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi Tərkibində Bələdiyyələrlə İş və Bələdiyyələrə Metodik Yardım Mərkəzi, Bakı.
- RƏHİMLİ Rəcəb (2005), “Konstitusiyamızda Yerli Özünüidarə Anlayışı”, Məruzələr, Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyası, Bakı, ss. 179-182.
- RƏHİMLİ Rəcəb (2007), “Bələdiyyələrin Vəzifələri” Elmi Əsərlər, Naxçıvan Dövlət Universiteti. Naxçıvan: Qeyrət, No:2, ss.127-130.
- REHİMLİ, Recep (2009), “Azərbaycan Yönetim Sistemi” **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 2, Sayı 9, ss. 377-386.
- RZAYEV, Fikrət (2003), “ Bələdiyyələr Borçlana Bilir”, **Maliyyə və Uçot Jurnalı**, Sayı 1, Bakı.
- ŞAHİN, Mustafa (1999), “Amerika Birləşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, Ankara.
- TAVŞANCI, Aykut (2004), “Türkiye’de Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, Haziran, ss.1-14.
- TEKELİ, İlhan ve İlber, ORTAYLI (1978), “Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara Belediyecilik Araştırma Projesi”, **Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi**.
- TORLAK, Ö. ve Ş. ÖZDEMİR (1999), “Yerel Hizmetler, Yerel Yönetimler ve Etkinlik”, **EÜİİBF Dergisi**, Sayı 15, ss.111-120.
- TORTOP, Nuri (2001), “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri” **ÇYYD**, Sayı 10, Nisan, ss. 5-17.
- TÜRKER, Muhammer (1999), “Amerika Birləşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler”, **İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel**

Müdürlüğü Yayınları,Ankara. www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=558 .

TÜRKYILMAZ, Murat (2010), “Londra Büyük Şehir Yönetimi”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı 39, Nisan, ss. 72-75.

UÇAR, Ahmet (2004), “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Celal Bayar Ün. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cild 2, Sayı 1.

ÜNAL, Feyzullah ve Hüsamettin, İNAÇ (2007), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler” **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 17, ss.1-24. <http://sbe.dpu.edu.tr/17/1-24.pdf>.

ULUSOY, Ahmet ve Tarık, VURAL (2002), “Birleşik Krallık’ta (İngiltere Ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 648 (Nisan).

WICKWAR, W. Hardy (1970), “The Political Theory of Local Government”, **The University of South Carolina Press**.

YAYLA, Yıldızhan (1977), “Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu”, **Hukuk Fakültesi Dergisi**, Onar Armağanı Özel Sayısı, İstanbul.

YILDIZ, Mete (1996), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cild 5, Sayı 4, Temmuz, ss.3-15.

YÜCEL, Fatih (2004), “Türk Belediyeciliğinin Mali Sorunları ve Önerileri” **Mevduat Dergisi** Yıl 7, Sayı 73, Ocak.

YUSİFOV H. (2003), “Yerli Özünüidarənin Maliyyə Əsasları” **Bələdiyyələr: Qanunvericilik, Təcrübə və İnkişaf**, Bakı, Azərneşr, ss.84-87.

YUSİFOV, Niyazi və Elireza, ROSTAMY (2008), “Bələdiyyələrin Maliyyə Əsaslarının Tərtib Edilməsi”, **Azərbaycan Bələdiyyə Sistemi Elmi Nəzəri Praktiki Jurnal**, No5, Bakı.

ZENGİN, Eyüp (1994), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yasal Açıdan Karşılaştırma)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:66, Sayı 403, Haziran, ss.195-204.

ZENGİN, Eyüp (2000), “Azərbaycan'da Belediyeler” **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Kasım, Cilt 5, Sayı 11, ss. 44-53.

ZENGİN, Eyüp (2003), “Türkiyə və Azərbaycan'da Ətraf Mühüdün Qorunması və Bələdiyyələr: Vəzifə və Səlahiyyətlər”, **Azərbaycan'da Yerli Özüniidarəetmə İnkişaf Yolunda**, Bakı, ss. 96-111.

D) Gazeteler

Azərbaycan sosial-iqtisadi inkişafında bələdiyyələrin iştirakına dair 27 İyul 2007 tarixli Respublikanın ümumi yığıncağı “Xalq” qazeti, (28.06.2008)
<http://www.xalqqazeti.com/index.php?lngs=aze&cats=7&ids=11413> .

Bələdiyyə Xəbərləri: Qanunvericilik və Təcrübə, No:2, Adiloğlu Nəşriyyatı, Bakı-2002.

Bələdiyyə Xəbərləri: Qanunvericilik və Təcrübə, No:3, Adiloğlu Nəşriyyatı, Bakı-2002.

Bələdiyyə Xəbərləri: Qanunvericilik və Təcrübə, No:4, Adiloğlu Nəşriyyatı, Bakı-2002.

Azərbaycan'da yerel seçimler analizi, Hasanoğlu Mürteza, Azərbaycan / Haber (27 Aralık 2009).

E) Ansiklopedi içinde madde;

“Asesbaşı Maddesi”, **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt 3, İstanbul, 1991, s. 464.

“Daruga Maddəsi”, ACE **Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası**, Cilt 3, Bakı,1979, s. 340.

“Es'es Maddəsi”, ACE **Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası**, Cilt 4, Bakı, 1980, s. 232.

- “Galabeyi Maddəsi”, ACE **Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası**, Cilt 3, Bakı, 1979, s. 10.
- “Gazı Maddəsi”, ACE **Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası**, Cilt 2, Bakı, 1978, s.572.
- “Kadı Maddəsi”, **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt 24, İstanbul, 1991, s. 423.
- “Kəndxuda Maddəsi”, ACE **Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası**, Cilt 5, Bakı, 1981, s. 351.
- “Mirzə Maddəsi”, ACE **Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası**, Cilt 6, Bakı, 1982, s. 589.
- “Naib Maddəsi”, ACE **Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası**, Cilt 7, Bakı, 1983, ss.148-149.
- “Naip Maddəsi”, **İslam Ansiklopedisi**, Cilt 9, İstanbul, 1964.

F) Tezler

- ALİYEV, Elnur (2002), “Azerbaycan’da Belediyeler ve Yerel Demokrasi İlişkisi: Bakü Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Hacettepe Üniversitesi**, Ankara.
- AMIROV, Zahid (2006), “Azerbaycan’da Belediyeleşme Süreci: Problemler ve çözüm yolları”, Doktora Tezi, **Ankara Üniversitesi**, Ankara.
- HAMAMCI, Can (1981), “Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- HASANOV, Elgiz (2009), “Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcama Yapısı: Azerbaycan Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, **İstanbul Üniversitesi**, İstanbul.
- KÖSE, H. Ömer (2002), “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetim ve Demokrasi”, Yayınlanmamış **TODAİE** Tezi, **Ankara**.
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m1.pdf>

G) Sempozyum/kurultay bildiri kitapları

ƏLİYEV, Namiq (1999), “Azərbaycan'da Bələdiyyələrin Hüquqi Əsaslarının Yaradılması,” Yerli Özünüidare Problemləri: Nəzəriyyə və Təcrübə, **Qafqaz Üniwersteti Yayınları Konferanslar Dizisi**, Bakı.

FALAY, Nihat (2002), “Yerel Yönetimler Bankacılığı Bağlamında İller Bankası”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, ss. 553- 577.

HAMAMCI, Can (1990), “Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu.” **1990 Yılına Girerken Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APKK Yay. No: 1990/308, Ankara.

NADAROĞLU, Halil ve Ruşen, KELEŞ (1991), “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü”, **7. Maliye Sempozyumu**, Marmaris, ss. 25-52.

PRUD’HOMME, Remy (1991), “Decentralization”, **Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Marmaris-Altinyunus, 23-25 Mayıs, İstanbul, MÜ İİBF Maliye Bölümü ve MAUM Yayını, ss.186-206.

YILDIRIM, Selahattin (1990), “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, **Ankara Büyükşehir Belediyesi, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum**, 23–24 Kasım Ankara, Metropol İmar A.Ş.- IULA EMME, ss.7–43.

H) Kanun

1580 Sayılı Belediyeler Kanunu Taslağı – (3.4.1930).

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

ATO (2004), AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası, Ankara Ticaret Odası.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı – (15 Oktyabr 1985); (Azərbaycan - 28 Yanvar 2002).

Azərbaycan Respublikası Konstitusyası (1996), Hüquq Nəşriyyatı, Bakı.

Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi. Bakı: Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi, 2005.

Bələdiyyə Qulluğu Haqqında Qanun (30 Noyabr 1999, № 765-İQ).

Bələdiyyə Mülkiyyətinə Əmlakın Verilməsi Haqqında Qanun (11 iyun 2001-ci il № 498).

Bələdiyyə Torpaqlarının Ayrılmasıyla Əlaqədar Sənədlərin Hazırlanması və Anlaşılması Qaydaları Haqqında Qanun (15 Mart 2002, № 274-IIQ).

Bələdiyyələrin Daimi və Başqa Komissiyaları Haqqında Əsasnamə (21 Sentyabr, 2000).

Bələdiyyələrin Əraziləri və Torpaqları Haqqında Qanun (7 Dekabr 1999).

Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İdari Nəzarət Haqqında Azərbaycan Respublikası Qanunu (13 may 2003, № 454-IIQ) .

Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati Nəzarətlə Bağlı İllik Məruzə (2009-cu il üzrə), Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyinin 23.02.2010 Tarixinə olan hesabatı, Bakı.

Bələdiyyələrin Maliyyə Əsasları Haqqında Azərbaycan Respublikası Qanunu (07.Dekabr.1999, № 772-IQ).

Büdcə Sistemi Haqqında Azərbaycan Respublikası Qanunu, Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2006, www.maliyye.gov.az

DETR (1998) Modernising local government: Improving local services through Best Value, London: DETR.

DETR (1999) Summary of responses to Modernising local government: Improving services through Best Value, London: DETR.

Ərazi Quruluşu və İnzibati Ərazi Bölgüsü Haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu (13 İyul 2000 ,No'lu 892).

Greater London Authority Act (Londra Büyükşehir Yasası).

Köy Kanunu - 1924.

Torpaq İslahatı Haqqında Qanun – (16 İyul 1999).

Yerli (Bələdiyyə) Vergilər və Ödənişlər Haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bakı, (27 Dekabr 2001).

Yerli Rəy Sorğusu Haqqında Qanun (30 noyabr 1999-cu il № 764-IQ).

İ) Elektronik kaynak

ALESKERLİ, Alesker, (2006), “Azərbaycan Cumhuriyeti”, <http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycananayasasi.htm>, (27 Haziran 2006).

Azərbaycan'da yerel ve bögesel demokrasiye ait tavsiye, www.coe.int, (21 mayıs 2003).

“Azerbaijan”, (2008b), The World Factbook, Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html>, (23Nisan 2008) .

CAPACITY BUILDERS (2008), Improving Support For a Stronger Third Sector; Government and Funders, <http://www.capacitybuilders.org.uk/content/GovernmentandFunders.aspx> (17.10.2008).

http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/amerika_hakkinda_abd_yonetim_sekli.pdf

http://www.usemb-ankara.org.tr/About_America_Government/local.htm

http://www.noyabilgisayar.net/ao_dersleri/2.sinif/Yerel_Yonetimler/unite08.pdf

<http://64.233.167.104/search?q=cache:DRvqzK5wQ1IJ:tid.icisleri.gov.tr/+selahattin+ate%5C%9F+t%5C%BCrk+idare+dergisi+ingiltere+y%5C%B6netim+yap%5C%4%B1s%5C%4%B1&hl=tr&ct=clnk&cd=1&gl=tr> adresinden alınmıştır.

<http://tr.wikipedia.org/wiki/Azərbaycan>

http://tr.wikipedia.org/wiki/Sovyet_Sosyalist_Cumhuriyetler_Birliđi

LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION (2008a), Local authority services,

<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/38686> (09.08.2008).

TOFIQLİ V. İkipilləli bələdiyyə sistemi: imkan və perspektivlər

<http://www.kitab.az/cgi-bin/catlib2/item.cgi?lang=azs> iten, 5s.

Ulusal Eyalet Meclisleri Konferansı (NCSL) <http://www.ncsl.org>

Ulusal İller Birliği (NACo) <http://www.naco.org>

www.ifesaze.org:2003

www.wikipedia.org

www.kidder.org.tr

www.idkk.gov.tr

DİZİN**A**

Azerbaycan, 2, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 53,54,78, 80, 56, 58,60, 61, 64,66,69, 71, 73, 78, 80, 83, 93, 99, 102, 111, 117, 122, 127, 132, 134, 146, 148, 151, 156, 158, 159, 161, 163, 167, 171, 172

B

Belediye, 2, 4, 7, 18, 20, 21, 24, 26, 27, 32, 35, 41, 54, 56, 57, 58, 60, 62, 64, 67, 68,69, 71, 73,74, 75, 76, 78, 80, 81,82, 83, 87, 90, 91, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 117, 118, 120, 122, 124, 126, 127, 129, 132, 134, 135, 138, 140, 141, 144, 147, 151, 152, 154, 158, 161, 165, 166, 168, 169

D

Devlet, 1, 4, 5, 6, 8, 12, 16, 23, 25, 29, 30, 34, 41, 48, 52, 56, 67, 73, 85, 94, 102, 108, 113, 122, 133, 142, 148, 149, 152

K

Kamu, 4, 10, 21, 32, 49, 64, 115, 130, 147

Kanun, 11, 24, 26, 35, 46, 54, 62, 67, 71, 94, 126, 132, 147

M

Merkezi Yönetim, 5, 7, 15, 24, 35, 46, 54, 61, 83, 95, 106, 114, 118, 123, 126, 128, 150, 162, 164, 168

Y

Yerel, 1, 2, 4, 5, 8, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 21, 23, 28, 29, 31, 35, 38, 40, 43, 45, 48, 49, 51, 54, 55, 57, 59, 61, 62, 64, 68, 71, 83, 88, 92, 95, 97, 100, 103, 104, 107, 111, 114, 119, 122, 123, 125, 127, 128,134, 138, 142, 146, 156, 158

Yönetim, 1, 4, 6,9,12,16,18,22, 27, 29, 32, 33, 38, 47, 49, 51,55, 63,68,69, 74,75, 77, 79, 85,86, 88,90,92, 95, 98, 104,106,114, 118,120,124,128,130, 134, 139, 142,146, 148, 156