

TÜRKİYE VE AZERBAIJAN BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI İNCELEMESİ¹

COMPARATIVE EXAMINATION OF MUNICIPAL ADMINISTRATIONS OF TURKEY AND AZERBAIJAN

Mertcan ARITÜRK*, Nilüfer NEGİZ**

* Mezun YL Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, mertcanariturk@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2752-7008>

** Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nilufernegiz@sdu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-4211-9689>

ÖZ

Türkiye Cumhuriyeti belediye yapılarının oluşturulması açısından Azerbaycan Cumhuriyeti'ne göre oldukça köklü bir tarihe sahiptir ve bu tecrübenin bir gereği olarak belediye yönetimlerinin Azerbaycan Cumhuriyeti'ne nazaran daha güçlü yapılar olduğu aşikârdır. Azerbaycan 1991 yılında Sovyet Rusya'nın dağılmasının ardından bahsi geçen bölgede bağımsızlığını kazanmış ülkeler arasında göreceli olarak en gelişmiş ülkelerden birisidir. Buna rağmen siyasal yönetim geleneği ve demokratikleşme süreçleri bakımından, belediyelerdeki yönetim modeli açısından, yeni kurulan bir ülke olması ve gerek sosyal gerek siyasal buhranlarla mücadelesi sonucunda Türkiye'ye nazaran daha az gelişmiş bir ülke modeli çizmektedir. Belediye yapılarının işlevselliği açısından da bu söylem doğruluk payı barındırsa da belediye yasaları ve mevzuat açısından Türkiye'ye göre daha bağımsız belediyeler öngördüğü söylenebilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye ve Azerbaycan Belediye Yönetimi, Türkiye'de Belediyecilik, Azerbaycan'da Belediyecilik, Karşılaştırmalı Belediye Yönetimleri*

Jel Kodları: D73, H76, H83

ABSTRACT

According to the Republic of Azerbaijan Republic of Turkey in terms of the creation of the municipal building has quite a history and deep-rooted experience in this respect to the municipal government of the Republic of Azerbaijan as a requirement, it is obvious structures stronger. Azerbaijan is one of the most developed countries among the countries that won the independence of the region after the disintegration of Soviet Russia in 1991. Nevertheless, in terms of political management tradition and democratization processes, in terms of the management model municipality, is a country newly established and need as a result of combat social need political crisis compared to Turkey draws a less developed country models. Although in terms of functionality of the municipal building housing the truth to say that Turkey can foresee more independent of the municipality in terms of municipal laws and regulations.

Keywords: *Turkey and Azerbaijan Municipality Management, Municipality in Turkey, Municipality in Azerbaijan, Comparative Municipalities Administration*

Jel Codes: D73, H76, H83

¹ Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri 4998-YL1-17 Numaralı Yüksek Lisans Projesinden Desteklenmiştir.

GİRİŞ

Azerbaycan Cumhuriyeti ve Türkiye Cumhuriyeti, tarihi çok eskilere dayandırılan coğrafi açıdan oldukça değerli bir konuma ve zenginliklere sahip olan ve bu sebeple de tarih boyunca çeşitli medeniyetlere ve milletlere ev sahipliği yapmış ülkelerdir. Türkiye ve Azerbaycan dünya çapında bilindiği üzere iki devlet tek millet dost ve kardeş ülkelerdir. Bu deyiş gereğince Azerbaycan'ın gerek bağımsızlık öncesi yıllarında gerekse bağımsızlığını kazandıktan sonra ki yıllarda artarak devam eden dost ve kardeş ülke ilişkileri bilinen bir husustur. Bu sebeple halklarının da birbirine oldukça yakın olduğu ve bundan dolayı yönetim yapılarının da benzer olacağı yönünde bir karine oluşturulabilen iki devlet olarak ortaya çıkmaktadırlar. Bu çalışmada ele alınan unsur ise Türkiye ve Azerbaycan arasındaki belediye yönetimlerinin farklılıkları ve benzerlikleri olmuştur.

Türkiye ve Azerbaycan devletleri sosyal, ekonomik, siyasi ve tarihi yönden birbirlerinin en yakın ilişkide bulunduğu ülkelerdir. Fakat çalışmanın konusunu oluşturan belediye yapılarında önemli farklılıklar göze çarpmakla beraber yine belediyeler arasında da dostluk ilişkilerinin olduğu gözlemlenmektedir. Belediye yapılarındaki farklılığın sebebi ise temelde Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı mirasını devralması Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ise Sovyet Rusya rejiminden ayrılarak bağımsızlığını oldukça yeni elde etmiş bir ülke olması hususu gösterilebilmektedir. Öyle ki, Türkiye Cumhuriyeti Azerbaycan'a nazaran Osmanlı Devleti'nin bir devamı olarak Osmanlı Devleti'nden kalan belediyelerle belediye yapılarını devam ettirmiş ve geliştirmiştir. Fakat Azerbaycan'da 1991 yılında bağımsızlığını kazandığında Türkiye'de olduğu gibi Sovyet Rusya'dan bir belediye düzenlemesi kalmamış bunun yerine yerel sovyetler adı verilen yerel yönetim birimlerinin çatlamış düzeniyle yerel yönetim adına başıboş kalmıştır. Böylesi bir durum içerisinde değerlendirildiğinde, Azerbaycan kendi

durumunda olan diğer ülke örnekleriyle kıyasla; Avrupa Birliği ülkelerindeki ve Türkiye'deki devlet yapılarıyla oldukça yakından ilgilenmesi ve tecrübesizken başkaca ülkelerin tecrübelerinden yararlanması vasıtasıyla, kapalı düzenden dünyaya adapte olması ve bu kadar kısa sürede devlet yapısının oturtulmasında ekonomik, sosyal ve siyasi ilişkilerin düzenlenmesinde oldukça başarılı bir ülke olarak göze çarpmaktadır.

Tüm bu durumlarla birlikte Azerbaycan Cumhuriyeti'nin belediye ve yerel yönetimler nezdindeki yasal düzenlemelerine bakıldığında Türkiye Cumhuriyeti'ne nazaran Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'ne uygunluğu açısından ve ilerci bir yapıda oluşturulmuş olması bakımından demokratik anlamda oldukça önde olduğu söylenebilmektedir. Lakin meselenin özünün uygulamada farklılaştığı gözlemlenmektedir. Bu durum çalışmada da Azerbaycan ve Türkiye üzerinden incelendiğinde, belediyelerin yetki, görev, mali yapı ve merkez-yerel ilişkileri bağlamında göze çarpmaktadır

Çalışmada bu yönüyle söz konusu bu karşılaştırmayı yapabilmek adına nitel bir saha araştırmasına yer verilmiş ve değerlendirmeler bahsedilen bu eksen üzerinden yapılmaya çalışılmıştır.

1. TÜRKİYE'DE BELEDİYECİLİK

Türkiye'deki belediye yapılarına Osmanlı Dönemi'nde özellikle tanzimat sonrası yapılan reformlarla gerçekleştirilen değişikliklerin etki ettiği bilinen bir gerçektir. Tanzimat reformlarıyla (1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri) birlikte sınırları daraltılmış olarak eyaletler vilayetlere dönüştürülmüştür. Vilayetlerin alt birimi olarak livalar (sancak), livalara bağlı olan kazalar, kazalara bağlı olarak da karyeler (köy) ihdas edilmiştir (Ortaylı, 2000: 117). Türkiye'deki belediye sistemi özellikle Osmanlı'nın son dönemlerine rast

gelen bu reformlarla birlikte ilk belediye denemelerinin de bu dönemde ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. 1854'te İstanbul Şehremaneti kurulmuş fakat başarısız bir uygulama olarak kalmıştır. Ardından 1858'de Galata-Beyoğlu semtlerinde ayrıksı bir uygulama olarak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuş ve buradaki uygulamalar ilerleyen dönemdeki modern belediyeçiliğe örnek teşkil etmiştir. 1877 yılında çıkarılan Vilayetler Belediye Kanunu ise Belediyeçiliğin tüm ülke sathına yayılması sağlamıştır (Ortaylı, 2000: 118). Bahsi geçen dönemlerde bir dizi kanun ve düzenleme ile belediyeçilik adına yapılan ilk çalışmalar başarısız olmakla birlikte Türkiye'nin cumhuriyet dönemindeki belediye alt yapısını oluşturması bakımından önem arz etmektedir. 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu çeşitli pürüzler olmasıyla birlikte, 1930 yılında yürürlüğe giren belediye kanununa varıncaya değin uygulamada kalmıştır (Negiz, 2007: 8).

1923-1930 döneminde Ankara'da oluşturulan yapı etrafında kurulan belediyeçilik anlayışı, 1930-1935 yılları arasında çıkarılan bir dizi yasa ile somutlaştırılarak tüm ülkeye yaygınlaştırılmış ve Cumhuriyet belediyeçiliğinin temel çerçevesi oluşturulmuştur (Yaylı, 2015: 46). Bu dönem çıkartılan yasalar pek fazla bir değişiklik yapılmaksızın 2004 yılı belediye kanunu reformuna kadar süregelmiştir. 3 Nisan 1930 tarihli ve 1580 sayılı "Belediye Kanunu" ile "Vilayet Dersaadet Belediye Kanunları" ve ekleri 1924 tarihli "Ankara Şehremaneti Kanunu"nu geçersiz kılmıştır. Osmanlı'nın Tanzimat sonrası döneminden bugüne değin yerel yönetim alanında yapılmak istenen çalışma, uygulamada kendini bu yasalar ile göstermiş ve yeni devletin belediyeçilik anlayışını yansıtan bir kanun olmuştur. 1580 sayılı kanun 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı belediye kanunu yürürlüğe girene değin dönem dönem içeriğinde değişiklikler yapılmakla birlikte yürürlükte kalmıştır. 2000'li yıllara değin belediyelerle ilgili en büyük değişiklik 1980 ise sonrası dönemde

görülmüştür. Bu dönemde geleneksel belediyeçilik anlayışı dışında Büyükşehir Belediyelerinin de oluşturulması Türkiye'de ilk kez görülen bir husus olmuştur (Negiz, 2007:24). 1982 Anayasası bazı şehirlerin gittikçe büyümesi sonucunda kanunla büyük yerleşim yerlerini kapsayan bazı özel yönetim biçimlerinin uygulamaya konulabileceğini belirtmektedir. 1982 Anayasası'nın öngördüğü bu düzenleme, 27 Haziran 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunumuz olan kanun ile şekillendirilmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde ise belediyeçilik alanında artan reform isteği bir dizi yeni kanun ve uygulamayla kendini göstermiştir. 13 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı yasa ile Türkiye belediyeçiliğinin anayasası olarak görülen 1580 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış, 24 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun ile de 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılarak belediyeçilik alanında yapılan önemli değişikliklerle günümüzdeki yapının oluşturulması sağlanmıştır. 2012 yılına gelindiğinde ise belediyeçilik alanında reform niteliği taşıyan çalışma ve uygulamalara bir yenisinin eklendiği 2014 yılındaki yerel seçimlerden itibaren uygulamasının başlayıp devam eden 6360 sayılı kanun ile görülmektedir.

2. AZERBAJCAN'DA BELEDİYEÇİLİK

Azerbaycan Cumhuriyeti 1991 yılında SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlığına kavuşan bir ülke olması bakımından oldukça yeni bir devlettir. Bu durum elbette ki belediye yönetimlerine de yansımaktadır. SSCB'den belediyeçilik adına pek de olumlu bir miras almamış olan Azerbaycan'da belediye yönetimlerinin hayata geçirilmesi de 1999 yılının sonuna rastlamaktadır. SSCB'deki yerel sovyetlerin yerine icra hâkimiyetlerinin geçmesiyle birlikte, Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından görevine atanan ve ona bağlı olarak çalışan bir icra hâkimiyeti başkanı ile oluşturulan yapılar, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim konusunda

1999 yılında belediyeler kurulana kadar tek yetkili yerel yönetim birimi görev yapmışlardır (Elma vd. 2013:68). Günümüzde de belediyelerin oldukça yeni kuruluşlar olması bakımından yetersiz bütçelerinin de etkisiyle icra hakimiyetlikleri yerel yönetim adına belediyelere nazaran daha yetkili kurumlar olarak gözlemlenmektedir.

Azerbaycan’da belediyelerle ilgili mevzuatlar incelendiğinde belediyelerin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili oldukça geniş yetkiye sahip oldukları ve özerk bir yapı taşıdıkları söylenebilecektir. Fakat belediyelere görev ve yetkilerinin verilmiş olduğu alanlarda aynı şekilde merkezi hükümetin yerel yürütme organı olan “icra hâkimiyetlerinin” de (valilikler) görevlendirildiği ve uygulamada da ilgili yetki, görev ve fonksiyonların daha çok bu kuruluşlar tarafından kullandığı görülebilmektedir (Elma, 2007: 176).

Azerbaycan’da belediyeleşme sürecinde “Belediye Seçimleri Yasası ve Belediyelerin Durumu Hakkında Kanun”, belediye alanında kabul edilen ilk kanunlardır (Mamedova vd., 2001:374). 2 Temmuz 1999 tarihinde çıkarılan, “Belediyelerin Statüleri Hakkındaki Kanun”da da belediyeler, ülkede yerel yönetim fonksiyonunu yerine getirecek olan kurumlar olarak belirtilmektedir. Azerbaycan’da belediyelerle ilgili anayasal alt yapı ve kanun oluşturma çabaları, 1995 Anayasası ile başlamakta ve 1999 yılında “Belediyelerin Statüleri” ve “Belediye Seçimleri” hakkındaki kanunlarla devam etmektedir. Anayasadaki düzenlemeler ve bu kanunların bugün ülke belediyeleriyle ilgili temel anlamda en etkin hukuki çerçeveyi oluşturduğu söylenebilir (Elma vd. 2013:6).

1999 yılındaki ilk seçimlerde ülkede kurulması gereken 2667 belediyeden 2591’inde seçimler geçerli sayılmış, 16 belediyede %25’lik katılım sağlanamadığı, 60 belediyede ise ağır kanun ihlali sebebiyle seçimler geçerli kabul edilmemiştir (Zengin, 2014: 130). İlk olarak kurulan belediyelerin ardından,

1999’dan 2009 yılına kadar geçen on yıllık sürede ülke genelinde her türlü yerleşim birimini kapsayacak şekilde 2757 belediye kurumu oluşturulmuştur. Fakat 2009 yılında ülkenin özellikle kuzey ve güney bölgelerinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla birçok belediyenin birleştirilmesi ve bu yolla yenilerinin oluşturulmasıyla ülkede belediye sayısı 1718’e düşürülmüştür (ADİK, 2010). Ayrıca Azerbaycan’da büyükşehir belediye yönetim modeli uygulaması yoktur. Bu sebeple mevcut verilerde bahsedilen belediye sayısı içerisinde, yapılan birleştirmelere rağmen, oldukça az nüfusa sahip belediye örgütlenmeleri de yer almaktadır.

3. ÇALIŞMANIN AMACI, KAPSAMI VE YÖNTEMİ

Çalışmanın amacı, Azerbaycan belediye yönetim sisteminin yapısal ve işlevsel olarak durumunu inceleyerek, elde edilen bulgu ve bilgilerle Türkiye ve Azerbaycan Belediye yapılarının birbirlerine olan benzerlikleri ve farklılıklarının nitel araştırma yöntemiyle betimsel ve sistematik yöntem uygulanarak karşılaştırmalı olarak incelenmesidir. Bu amaç doğrultusunda 13-17 Kasım 2017 tarihleri arasında Azerbaycan’da belediye sistemi yerinde görülüp incelenmiş ve Azerbaycan’da var olan birbirinden farklı niteliklere sahip belediyelerden birer örnek seçilerek çalışmanın saha incelemesi gerçekleştirilmiştir. Azerbaycan’da 2017 yılı itibarıyla 1607 belediye bulunmaktadır. Burada belediyelerin kategorize edilmesinde Türkiye’de olduğu gibi nüfus ölçeğine göre bir gruplama görülmektedir. Bu nedenle ülkemiz sistemi ile karşılaştırabilmek adına nüfus büyüklüklerine bakarak, mevcut belediye yapılanmalarından dört adet, karşılaştırma yapabilmek adına belirlenmiştir. Bu belediyeler; Bakü/Nesimi ve Yasamal belediyeleri ile Abşeron/Hökmeli Kasabası Belediyesi ve Sumgayıt Şehir Belediyesidir. Ayrıca çalışmanın amacı doğrultusunda Azerbaycan’daki belediye sistemi yerinde

gözlemlenirken; belediyelerle ilgili doğrudan veya dolaylı olarak faaliyet gösteren Azerbaycan Adliye Nazırlığı'na (Adalet Bakanlığı) bağlı Belediyelerle İş Merkezi ve Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi'nin Yerli Özüni İdare Etme Komisyonu ile de görüşmeler yapılmıştır.

Çalışma kapsamında Azerbaycan Cumhuriyeti'ndeki belediyelerin mali yapısı, idari yapısı, yerel merkez ilişkileri ve yetki ve görevleri araştırma konusunda alt temalar olarak belirlenmiş ve bu dört tema üzerinden derinlemesine görüşmeler yapılarak bulgular edinilmiştir. Araştırmada nitel araştırma yöntemi olan derinlemesine görüşme tekniği kullanılmıştır. Görüşmelerde kullanılmak üzere çalışmanın amacını da oluşturan bu dört tema altında açık uçlu ve yarı yapılandırılmış sorular oluşturulmuş, bu sorular gönüllülük esası çerçevesinde yüz yüze görüşme metodu ile belediyelerin yöneticilerinden edinilmiştir. Araştırmada kullanılan yarı yapılandırılmış sorular aşağıda sunulmuştur:

- Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediyelerin mali yapısı hakkında bilgi verebilir misiniz? Azerbaycan'da belediyelerin gelir ve gider kalemleri nelerdir?
- Azerbaycan Cumhuriyeti'nde var olan belediyelerin idari yapısını anlatabilir misiniz? Belediye yetkilileri ve personeli göreve nasıl gelmektedirler, ne kadar süreyle seçilmektedirler veya çalışmaktadır? Bu görev dağılımı nasıl ve kim tarafından yapılmaktadır?
- Belediyelerin merkezi hükümet ile ilişkileri nasıl sağlanmaktadır? Siyasi yönden ve belediyelerin denetlenmesi yönünden hangi kurum veya kuruluşlarla ilişkileriniz vardır ve bu ilişkiler nasıl yürütülmektedir?
- Azerbaycan'da belediyelerin görevleri nelerdir? Bu görevleri yerine getirmek için yasalarla öngörülmüş yetkileriniz nelerdir ve bu yetkileri kullanabiliyor, görevlerinizi yerine getirebiliyor musunuz?

Görüşmeler sonunda elde edilen bilgilerin, belediyelerin mali yapısı, idari yapısı, yerel

merkez ilişkileri ve yetki ve görevleri olarak belirlenen dört tema altında içerik analizi yapılarak değerlendirmeleri yapılmıştır. Araştırma kapsamında sorulan bu sorulara verilen cevaplar ilerleyen bölümlerde alıntılar belirtilirken; Yasamal Belediyesi için "Y", Hökmeli Kasabası Belediyesi için "H", Sumgayıt Belediyesi için "S", Nesimi Belediyesi için "N" kısaltmalarıyla ifade edilmiştir.

4. ARAŞTIRMA KAPSAMINA İLİŞKİN LİTERATÜR İNCELEMESİ

Çalışma kapsamında araştırma alanı olan Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim yapılarının ve belediyelerin günümüze değin geçirdiği süreçler ve günümüze yakın tarihlerdeki ahvali hakkında yerli ve yurt dışı literatür bulunabilmektedir. Öyle ki; bu şekilde yayımlanmış kitap, editörlü kitap da bölüm, lisansüstü tez ve süreli yayınlar teorik anlamda literatüre katkı sunmaktadırlar. Yerel yönetim birimi olarak belediye yapıları, belediye hizmetleri ve bunlara ilişkin halkın tutumunu ölçmeye yönelik ampirik araştırmalar konusunda literatürde eksiklikler olduğu ortadadır. Hem bu eksiklikler hem de ülke karşılaştırmasını konu eden çalışmalarda yaşanan zorluklar bu çalışmada da kısıt olarak ifade edilebilir.

1998 yılında yayınlanan Eldar Aslanov'un "Azerbaycan'da Yerel Yönetimler" isimli makalesi bu tarihlere kadar Azerbaycan'da yoğun olarak hissedilen Sovyet düzeninin etkisini aktarması bakımından önem arz etmektedir. 2006 yılında Zahid Amirov'un yazmış olduğu doktora tezi "Azerbaycan'da Belediyeleşme Süreci Problemler ve Çözüm Yolları" literatüre, Azerbaycan Cumhuriyeti belediyeleşme sürecindeki sorunları ele alması bakımından özellikle ilk belediye seçimleri ve sonrası dönem hakkında önemli katkı sunmaktadır. Fikret Elma'nın yayımlanmış olduğu "Türkiye'nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği" (2007) adlı makalesi Türkiye ve Azerbaycan belediyecilik yapısının bir ölçüde karşılaştırmalı olarak ele alması

bakımından araştırmaya en yakın benzerlik taşıyan çalışmadır. 2008 yılında Mürteza Hasanoğlu'nun yayımlanmış olduğu "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları" araştırma alanımız ve konumuz hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yapılan reformları aktarması açısından literatüre önemli bir katkı sağlamıştır.

Azerbaycan'daki yerel yönetim ve belediyecilik sistemi ile ilgili yayınlarda kısa bir dönem pek bir çalışmaya rastlanılmasa da 2013 yılında çıkarılan birkaç yayın bu açığı kapatmıştır. Öyle ki 2013 yılında yayımlanan editörlüğünü Murat Okçu ve Hüseyin Özgür'ün yapmış olduğu "Dünya'da Yerel Yönetimler ve Uygulamaları" isimli eserde yer alan "Azerbaycan'da Yerel Yönetimler" bölümü Recep Rehimli, Nilüfer Negiz ve Elvettin Akman'ın 1999 yılındaki ilk seçimlerden bu yana gelişimini devam ettiren Azerbaycan Belediye sistemi ve yerel yönetimleri hakkında önemli verilerin toplanılıp ortaya konulması bakımından literatüre katkı sunmaktadır. Yine 2013 yılında Türk Dünyası Belediyeler Birliği'nin yayımlanmış olduğu editörlüğünü Fikret Elma ve Mustafa Ökmen'in yapmış olduğu "Türk Dünyası'nda Yerel Yönetimler" isimli çalışmada Fikret Elma'nın ele aldığı "Azerbaycan'da Yerel Yönetim Yapılanması" adlı bölüm Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim yapılarının günümüzdeki seyri hakkında önemli bilgiler sunmaktadır. Yine 2013 yılında yapılan çalışmalardan konu ile ilgili ele alınmış ilk yerinde gözlem çalışması Fikret Elma'nın yayımlanmış olduğu "Azerbaycan'da Yerel Yönetişim ve Belediye: Bakü ve Yakın Havzası Örneği" isimli çalışmadır. Elvettin Akman, Hüseyin Ramil ve Ömer Faruk Ünal'ın yayımlanmış olduğu "Azerbaycan'da Yerel Yönetimlerin Gelişimi: Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri ve Bakü Kentinin Statüsü Hakkında Bir Değerlendirme" (2013) adlı çalışma, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkilerini sunması bakımından önemli bir eserdir. Son

olarak, 2014 yılında Eyüp Zengin'in yazarlığını yaptığı "Azerbaycan'da Belediye Sistemi" isimli kitap da günümüze değin araştırma alanımızla ilgili yayımlanmış son çalışmalar arasında yer almaktadır ve Türkiye'de tek başına Azerbaycan Belediye yapısını inceleyen ilk kitap olma özelliğini taşımaktadır.

5. BULGULAR

5.1. Araştırma Alanına İlişkin Bilgiler

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediye kuruluşunu gerçekleştirmek için Türkiye'deki gibi bir nüfus şartı aranmamaktadır (Türkiye'de 5000 veya il veya ilçe merkezi). Bununla birlikte genel anlamda en az beş yüz (500) kişinin yaşadığı bölgede belediye yapısının kurulduğu gözlemlenmektedir. 1999 yılında kurulan ilk belediyelerden itibaren 2009 yılına kadar geçen on yıllık süre içerisinde ülkede tüm nüfus alanlarını kapsayacak şekilde toplam 2757 belediye kurulmuştur. Ancak 2009 yılına gelindiğinde ülkenin özellikle kuzey ve güney bölgelerinde yapılan yerel yönetim reformlarıyla birçok belediyenin birleştirilmesi ve bu şekilde yenilerinin kurulmasıyla Azerbaycan'da belediye sayısı 1718'e düşürülmüştür (ADİK, 2010). Araştırmanın yapıldığı tarihlerde ise; "Azerbaycan'da belediye sayısı 1607 adettir" (Y.). Yapılan görüşmelerde bu sayının daha da düşürülerek belediyelerin daha güçlü belediyeler haline getirilmesinin amaçlandığı gözlemlenmiştir.

Azerbaycan'da; Türkiye'de köylere karşılık gelen kentler, illere karşılık gelen rayonlar bulunmaktadır. Yalnız Bakü kenti dışında kalan bölgelerde rayonlar bir il karşılığında olsa da; federatif bir sistem varmışçasına her rayonun bir merkezi şehri bulunmaktadır ve rayonlar merkezi şehirlerinin isimleri ile anılmamaktadır. Köy ve rayonların her birinde belediye kurulduğu bilinmektedir bununla beraber Türkiye'de olduğu gibi büyükşehir belediye yönetimlerine rastlanılmamaktadır. Türkiye'deki büyük şehir düzeyinde olan

yerleşim yerlerine Azerbaycan'da Şehir denilmektedir (Bakı Şeheri gibi). Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında görülen Ankara ve İstanbul için özel yönetim modelleri denemelerinin Azerbaycan'da Payitaht (Başkent) olan Bakü kenti için uygulandığını, fakat yasayla öngörülüş bir düzenleme olmadığını da belirtmek gerekir. Daha çok merkezi hükümetin Bakü kentinin işleri üzerinde çok daha sık duruyor olması payitahtta özen göstermesiyle bu durum açıklanabilmektedir. Bakü'de bulunan rayonlar Türkiye'de büyükşehirlerde bulunan ilçe yönetimlerine benzemekte fakat herhangi bir şekilde fiilen yahut yasayla bağlı buldukları bir büyükşehir

belediye örgütlenmesi bulunmamaktadır. Kısaca özetlenen Azerbaycan'daki belediyeleşme ve idari yapılanma durumu gereğince yapılan çalışmada evreni yansıtmaması açısından ele alınan belediyeler; bir kent (köy, kasaba) belediyesi, bir şehir (şehir) belediyesi ve Bakü'de yer alan iki rayon belediyesidir.

5.2. Demografik Bulgular

Araştırma alanına ilişkin olarak, gözlem yapılan belediyeler ve bu görüşmelerde katılımcı olan belediye yetkilileri hakkındaki demografik bulgular Tablo 1'de özetle belirtilmektedir.

Tablo 1: Araştırma Kapsamına Alınan Gözlem Yerleri ve Görüşmecilere İlişkin Demografik Veriler

Gözlem Yapılan Belediye	Belediye Sınırlarındaki Nüfus	Meclis Üye Sayısı/Kadın Üye Sayısı	Katılımcının Görevi, Yaşı ve Cinsiyeti
Yasamal Belediyesi / Bakü	245000	19 / 6	Belediye Başkanı / 68 / E
Nesimi Belediyesi/ Bakü	219000	19 / 8	Belediye Başkanı / 56 / E
Sumgayıt Belediyesi / Sumgayıt	339000	19 / 5	Belediye Meclis Üyesi / 64 / E
Hökmeli Belediyesi/Abşerhon-Hökmeli Kasabası	9600	11 / 3	Belediye Başkanvekili / 37 / E

Tablo 1'de özetle belirtilen demografik bulgulara ek olarak; belediyelerle merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisi bağlamında faaliyet gösteren kurumlarla da bir takım görüşmeler gerçekleştirilmiş olup bu kurumlara ait bilgi ve bulgular da aşağıdaki gibidir:

Azerbaycan Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı (Adliye Nazırlığı) Belediyelerle İş Merkezi: Araştırma kapsamında belediyelerle ilgili faaliyet gösteren belediye iş merkezi ile de görüşme gerçekleştirilmiştir. Azerbaycan'da Adalet Bakanlığı'na bağlı bir birim olarak faaliyet gösteren Belediyelerle İş Merkezi, belediyelerin denetlemesi noktasında çalışma yapan bir kurumdur (Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti

Kanunu, 2004). Aylık olarak toplanan belediye meclisleri, bu toplantıları ayda en fazla 5 defa gerçekleştirilebilmektedir ve toplantı kararları içinden önemli olarak nitelendirdikleri kararları kendilerine en yakın bulunan belediye iş merkezi şubesine göndermektedirler. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Belediye İş Merkezi'nin 10 adet idari şubesi bulunmaktadır ve belediyeler coğrafi ölçek göz önünde bulundurularak bu şubelerin denetimlerine dağıtılmıştır. Gerçekleştirilen görüşmede ses kayıt izni alınamamakla beraber not tutulabilmiş ve belediyelerle iş merkezinin belediye yönetimleriyle olan ilişkisine yönelik olarak harici bir görüşme yapılmıştır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi Yerli Özünü İdare Komitesi: Azerbaycan Cumhuriyeti'nde de Türkiye'de olduğu gibi milli meclis çatısı altında komisyonlar oluşturulmaktadır ve yerel yönetimler konusunda özellikle belediyelerle ilgili çalışmalar gerçekleştiren komisyon Yerli Özünü İdare Komitesi'dir (Zengin, 2014: 112). Görüşme yapılan yerli özünü idare komitesi üyesi milletvekili Tahir Rızayev ile belediyelerle ilgili yapılan kanun tasarılarının nasıl hazırlandığı hakkında genel bir görüşme gerçekleştirilmiştir. Tahir Rızayev 1999 yılındaki ilk belediye seçimlerinde belediye başkanı seçilmiştir ve Azerbaycan'ın ilk belediye başkanlarından. Daha sonrasında milletvekili olarak meclise girmiş ve ilk belediye başkanlarından olması sebebiyle yerli özünü idare komitesinde uzun yıllardır görev almaktadır. Yerel yönetimler alanında beklenen reform ve var olan uygulamaların geliştirilmesi bakımından Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediyelerle ilgili yasal düzenlemeler bu komitenin gündemini oluşturmaktadır. Gerçekleştirilen görüşmede Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi ziyaretçi kuralları sebebiyle ses kaydı yapılmasına ve görüşme notları tutulmasına izin verilmemiş bu nedenle görüşme bir sohbet

tarzında Yerli Özünü İdare Komitesi'nin faaliyetleri hakkında genel bilgiler alınarak sonuçlandırılmıştır.

5.3. Araştırmanın Temalarına Yönelik Bulgular

Çalışmanın bu kısmında, mali yapı, idari yapı, yerel merkez ilişkileri ve yetki ve görevler olmak üzere dört tema temel alınarak katılımcılarla yapılandırılmış görüşme formları çerçevesinde gerçekleştirilen derinlemesine görüşme sonuçlarına yer verilmiştir. Nitel araştırma kapsamında elde edilen verilerin analizinde betimsel ve sistematik yöntem kullanılmıştır. Her bir tema aşağıda ele alınmaktadır.

5.3.1. Mali Yapıya İlişkin Bulgular

Azerbaycan'da var olan belediye yönetimlerinin incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucu mali yapıya ilişkin olarak elde edilen bulgular özetle, aşağıda ki Tablo 2'de belirtilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde ve bundan sonraki temaları açıklayan bölümlerinde, tablolar içerisinde belirtilen temaların yanında parantez içerisinde verilen rakamlar; kaç katılımcının aynı görüşü destekleyen açıklamada bulduklarını göstermektedir.

Tablo 2: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Mali Yapıya İlişkin Bulgular

Gelirler	Açıklamalar
Emlak vergisi (4) Toprak vergisi (4) Otopark harçları (2) Turizm harçları (1) Maden vergisi (2) Belediye iştiraklerinden alınan vergi (1) Merkezi yönetimden ayrılan pay (4)	Belediyelerde emlak ve toprak (toprak) vergisi vardır (Y., N., H., S.). Gece dayanaqları (otopark harçları) vardır (Y., N.) Otellerden ödeniş olunur (harç alınır) (N.). Maden vergisi de alırız (H., S.). Belediye nezdinde faaliyet gösteren companyalardan (şirketler) menfaat vergisi (S.). Devlet belediye nüfusuna göre para ayırır yapacağımız işlerde onu kullanırız (Y., N., H., S.).
Giderler	Açıklamalar
Emek hakkı (Personel ve meclis üyeleri maaşları), Abadlık hizmetleri (yeşillendirme, yol, park yapımı), Kömek eyleme (Sosyal yardımlar)	Belediye giderleri hususunda görüşme yapılan her belediye aynı bilgileri vermiştir.

Tablo 2'de özetle belirtildiği şekliyle yapılabilecek önemli çıkarımlardan biri belediye gelirlerindeki belirsizliktir.

Belirtildiği üzere Azerbaycan'da Türkiye'de olduğu gibi her belediyenin geliri aynı kalemlerden oluşmamaktadır.

Araştırma kapsamında dikkat çeken bir diğer bulgu da belediye yasasında öngörülmesine karşın belediyelerin sadece bir tanesinden iştiraklerden alınan vergi bilgisi alınabilmesi ve bilgiyi veren belediyenin de böylesi bir belediye iştirakinin olmayışıdır. Yasayla öngörülen belediye gelirleri belediyelerin bireysel başarıları neticesinde elde edilebilmektedir. Bu durumda Azerbaycan belediyelerinde gelir adaletsizliğine ve dengesizliğine yol açmaktadır.

Çalışma kapsamında araştırma alanındaki belediye yetkilileri ile olan görüşmelerde bahsi geçen gelirler yasalarla öngörülmesi olan belediye gelirleri ile de doğrudan uyusmamaktadır. Öyle ki; belediye gelirleri noktasında soru yöneltilen yetkililer; *“Toprak vergisi, emlak vergisi, kısmen maden vergisi, otopark harçları ve bazı belediyelerin turizm harçlarından”* (Y., H., S., N.), gelir elde edebildiklerini belirtmişlerdir. Reklam harçları hususunda herhangi bir görüşmede gelir elde ettiklerini belirten bir yetkili olmamıştır. Bununla beraber sadece bir belediye (Nesimi Belediyesi) *“turizm hizmet harçlarından gelir”* elde ettiğini belirtmiştir (N.). Yine sadece iki belediye (Hökmeli ve Sumgayıt Belediyesi) yetkilisi maden vergisinden gelir elde ettiklerini belirtmiştir. Oysa ki; Azerbaycan belediyelerinin gelirleri noktasında bilindiği üzere vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olmak üzere iki adet sınıflandırma bulunmaktadır. Buna göre;

a) Vergi gelirleri;

- Gerçek kişilerden alınan toprak vergisi,
- Gerçek kişilerden alınan emlak vergisi,
- İnşaat materyallerinden alınan maden vergisi,
- Belediye ait işletmelerin gelir vergisi (771 Sayılı Belediyelerin Arazileri ve Toprakları Hakkında Kanun 1999, Md:7),

b) Vergi Dışı Gelirler ise;

- Reklam harçları,
- Otopark harçları,

- Turizm hizmetlerinden alınan harçlar (771 Sayılı Belediyelerin Arazileri ve Toprakları Hakkında Kanun 1999, Md: 8),

Azerbaycan Belediyelerinin gelirlerini oluşturmaktadır. Tüm bunlarla beraber; otopark harçlarının toplanmasında da büyük sıkıntı yaşayan Azerbaycan Belediyelerinin, harç ve vergi toplama işlerinde oldukça başarısız kaldıkları söylenebilir. Buna sebep olarak gösterebilecek bir husustur ki; halkın belediyelerin öz kaynak yaratmayarak halktan vergi toplayıp bir hizmet sunmadığına olan inancı neticesinde vatandaşların bu vergi ve harçları vermekten kaçındığı gözlemlenmiştir. Belediye yetkilileri de *“vatandaştan gelir elde edemedikleri için onlara hizmet sunmada eksiklik yaşamaktayız”* (H., Y.) diyerek bu durumundan yakınmaktadırlar.

Çalışmanın ilerleyen kısmında mali yapıya ilişkin bulgu ve ek bilgiler Türkiye’deki belediye yönetimlerine nazaran yapılan karşılaştırmayla detaylandırılarak aktarılmaktadır.

Azerbaycan belediye sisteminde Türkiye’deki gibi belediyelerin meclis ve komisyonlarının çalışmaları neticesinde belediye meclisince kararlaştırılıp merkezi yönetime gönderilen bir bütçe oluşturulma çalışması söz konusu değildir. Bunun yerine merkezi hükümetin kararı neticesinde belediyelere genel bir bütçe ayrılmakta ve belediyelerin nüfusları ve taleplerine göre yıllık bazda ayrılan bütçe dönem dönem dağıtılmaktadır. Bu bütçenin çıkışını ve dağıtımını *“Azerbaycan Maliye Bakanlığı ve Hazine Bakanlığı her rayondaki şubeleri vasıtasıyla sağlamaktadır”* (H.). Bu bütçeden zorunlu giderlerinin dışında pay alabilmek için belediyelerin yapması gereken işlem ise, merkezi hükümete yapacakları faaliyetleri bir proje halinde sunmaları halkın talep ve isteklerini belirtmeleri gerekmektedir. Bu kararlar da belediye meclisince alınıp Belediyelerle İş Merkezi’ne gönderilmektedir.

Ayrıca Azerbaycan belediyelerinde önemli bir gelir noktası da belediye arazisi olan

alanlardaki toprak satışlarıdır. Belediyelerin ilk kuruldukları yıllarda en önemli gelirleri toprak satışları olmuştur. Fakat bu toprak satışlarının hızla artması halk tarafından da yadırganarak belediyelerin itibarını düşüren bir durum haline gelmiştir. Hal böyle olunca yapılan düzenlemeler neticesinde günümüzde böylesi toprak satışları da sınırlandırılmış toprak satışları için üç aşamalı bir kontrol mekanizması oluşturulmuştur (Kasım, 2017). Günümüzde “*belediye mülkünde olan toprak satışlarının gerçekleştirilmesi için; öncelikle belediye meclisinin malum arazinin kime kaç paraya satılacağı yönünde karar alması ardından alınan bu kararın icra hâkimiyetlerindeki (Türkiye’de valilik) emlak komitesine göndermesi oradan onay alındıktan sonra Adalet Bakanlığı’ndaki Belediyelerle İş Merkezi’nin denetlemesi ve Adalet Bakanlığınca onaylanması gerekmektedir*” (Belediyelerle İş Merkezi).

Tüm bu mali zorluklarla beraber belediyelerin elbette ki hizmet sunumlarında yeterli verimi sağlayamayacakları aşikârdır. Bu hususta belediyelerin giderleri incelendiğinde yetki ve görevlerinin onlara vermiş olduğu sorumlulukları yerine getirme, sorumlu oldukları nüfus ve alan bakımından da ele alındığında personel giderlerini dahi karşılayamadıkları kimi zaman gözlemlenen bir durum olmuştur. Mali açıdan Türkiye belediyeleri ile kıyas dahi edilemeyecek durumda olan Azerbaycan

belediyeleri oldukça yeni kuruluşlar olması bakımından parasal durumda varlık mücadelesi vermektedirler.

Azerbaycan Cumhuriyeti’ndeki belediyelerin mali yapısıyla Türkiye’deki belediyelerin mali yapısı arasında bir karşılaştırma yapılacak olursa; Azerbaycan belediyeleri Türkiye’deki belediyelere nazaran elbette ki daha güçsüz durumdadır. Türkiye’de 1980 döneminin hemen akabinde yapılan yasal düzenlemelerle zaten Azerbaycan’daki belediyelere göre mali açıdan güçlendirilmiş olan belediyeler; özellikle 2000’li yıllar sonrası gerçekleştirilen belediye kanunlarındaki reformlar vasıtasıyla hayata geçirilen düzenlemelerle, merkezi hükümetten belediyelerinin aldıkları paylarla, görev ve yetkileri eliyle belediyelere sunulan ek gelir kaplarıyla mali açıdan çok daha güçlü yerel yönetim birimleri haline gelmiştir. Öyle ki; İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin bütçesi dahi Türkiye’deki birçok bakanlıktan hatta dünyadaki yüzlerce ülkeden daha fazladır. Bu açıdan ele alındığında Türkiye’de belediyelerin Azerbaycan’a nazaran çok daha güçlü mali yapıyla görev ve yetkilerini yerine getirdiklerini söylenebilmektedir.

5.3.2. İdari Yapıya İlişkin Bulgular

Azerbaycan’da var olan belediye yönetimlerinin incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucu idari yapıya ilişkin olarak elde edilen bulgular özetle, aşağıda ki Tablo 3’te belirtilmektedir.

Tablo 3: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde İdari Yapıya İlişkin Bulgular

Belediye Başkanı ve Meclis Üyeleri	Açıklamalar
Belediye başkanı ve meclis üyelerinin görev süresi 5 yıl (4) Belediye başkanı belediye meclisi üyeleri tarafından seçilmektedir (4) Belediye başkanı meclis üyeleri arasından 2 muavin (başkanvekili-yardımcısı) 1 kâtip belirler (3) Belediye başkanı meclis üyeleri arasından 1 muavin (başkanvekili-yardımcısı) 1 kâtip belirler (1)	5 yılda bir belediye seçimleri yapılır, belediye seçimlerinden sonra toplanan ilk iclas (meclis toplantısı) belediye başkanını seçer (H., Y., N., S.,). Belediyede başkan da kâtip ve belediye başkan muavinini (başkanvekili-yardımcısı) belirler, kasaba belediyelerinde belediye başkanı muavinini 1 kişidir. Zorunlu hallerde belediye başkanı muavinini sayısı artabilir (H.).

İdari yapıya ilişkin olarak Tablo 3'te özetle belirtilen bulgulardan da ortaya çıkacağı üzere; idari düzenlemeler Azerbaycan belediye kanunu ve belediye seçim kanunlarında belirtildiği şekliyle; özel statülü bir birim veya bölge olmaksızın tüm belediyelerde aynı biçimde uygulandığı için idari yapıya ilişkin bilgiler birbirini tekrar eder niteliktedir. Tek farklılık ise yine tabloda da belirtildiği şekliyle kasaba belediyeleri ile diğer rayonlarda bulunan belediyeler arasında olan farklılıktır ki bu durum da yine yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Elbette ki idari yapı hususunda, Türkiye'deki gibi, meclis üye sayılarında da nüfus şartına bağlı olarak farklılıklar olmaktadır. Bu bağlamda, idari yapıya ilişkin bulgular ve ek bilgiler çalışmanın ilerleyen kısmında detaylandırılarak aktarılmaktadır.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediye seçimleri Türkiye Cumhuriyeti'nde olduğu gibi beş (5) yılda bir gerçekleştirilmektedir ve araştırmanın yapıldığı tarihlerde 2014 yerel seçimlerinde seçilmiş 2019 yılına kadar görev süresi bulunan belediye yetkilileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Azerbaycan'da belediyelerin idari yapısı yönünden Türkiye'den çok büyük farklılıklar gözlemlenmemiş olsa da; çok net bir farklılık vardır ki bu da Azerbaycan'daki belediyelerin yapısını doğrudan etkilemektedir. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde 5 yılda bir seçilen belediye başkanları doğrudan halkın oylarıyla değil belediye meclisince seçilmektedirler.

“Azerbaycan'da belediye seçimlerinde her parti belediye meclis üye sayısı kadar aday gösterir ve vatandaşlar belediye meclis üye sayısınınca oy kullanabilirler.” (Y.)

Yani; Azerbaycan'da belediye seçimlerinde daha önceki başlıklarda da bahsedilen nüfus ölçeğine göre bir belediye meclis üyesi sayısı belirlenmektedir ve oy kullanmaya gelen her bir vatandaş her meclis üyesi için oy pusulasında isminin yanına tik atmak suretiyle oyunu kullanmaktadır.

Türkiye'den farklı olan yanını görüşmeci şöyle ifade etmiştir:

“Yasamal seçim bölgesinde bulunan ve oy kullanmaya giden her vatandaş 19 kişilik listelerden farklı partilere mensup isimleri de tercih ederek isimlerinin yanına tik atmak veya işaretlemek suretiyle oy kullanabilirler.” (Y.).

Azerbaycan'da seçimler yukarıda bahsedildiği üzere gerçekleştirilirken, idari yapıda Türkiye'deki belediyeler ile en büyük ve önemli farklılık da işte buradan doğmaktadır. Şöyle ki; belediye seçimlerinde bu şekilde seçilen belediye meclis üyeleri ilk belediye meclis toplantısında kendi aralarında belediye başkanını seçmektedirler. Bu ilk belediye meclisi toplantısına meclis üyeleri arasındaki en yaşlı üye başkanlık etmektedir. Belediye meclis üyeleri arasından seçilen belediye başkanı belediye kâtibini ve 2 (iki) belediye başkan yardımcısını kendisi belirlemektedir. Lakin *“kasaba belediyelerinde belediye başkan yardımcısı sayısı bir (1)'dir, gerekli görüldüğü takdirde belediye başkanı ikinci belediye başkan yardımcısını belirler ve bu karar belediye meclisince onaylanır”* (H.). Meclis üyeleri arasından halk tarafından kullanılan oylarda en çok oyu alması dahi belediye başkanı olunabilmektedir ve bunun örnekleri mevcuttur yasal sınırlamalarda bu noktada herhangi bir uygulama yoktur. Örneğin yine araştırma alanı kapsamında görüşmelerde bulunan Nesimi Belediye Başkanı Nazim Garakhanov 2014 yılında yapılan belediye seçimlerinde 16284 (on altı bin iki yüz seksen dört) oy alarak belediye meclisine 8. (sekizinci) sırada girmiştir (Azerbaycan Merkezi Seçim Komisyonu, Kasım, 2017).

Belediye seçimlerinde halkın doğrudan belediye başkanını seçmiyor olması Azerbaycan'da belediye başkanlarının tanınırlığını azalttığı bir gerçektir. Buradan hareketle söylenebilir ki, Türkiye'de olduğu gibi belediye başkanı olacak adayın ismi belediye seçimlerini doğrudan etkileyen bir unsur değildir ve Azerbaycan'da siyasi parti yerel seçimlerde daha büyük önem

taşımaktadır. Türkiye’de ise kimi bölgelerde genel seçimlerle yerel seçimlerin arasındaki oy dağılımında siyasi parti tercihleri değişmektedir. Bu tür bölgelerde halkla yapılan görüşmelerde belediye başkanlarının isminin partiden daha öne çıktığı görülmektedir.

Ayrıca idari yapı açısından da Türkiye’deki belediye başkanlarına nispeten daha güçsüz olan belediye başkanlarının kimi zaman belediye idaresi noktasında zorluk yaşamalarına sebep olabilmektedir. Öyle ki, belediye meclisine daha alt sıralardan giren bir kişinin demokratik bir toplumda belediye başkanı olarak görevine devam etmesi pek de kabul edilebilir bir durum olarak görülmemektedir. Bu durumu da görüşme yapılan bir diğer katılımcı; Türkiye’deki belediyelerin idari yapısı ile karşılaştırarak şu şekilde açıklamaktadır: “*Siz de güçlü belediye başkanları var, belediye başkanları kral!, biz de güçlü olan kişi değil kurumdur*” (S.). Bu durum Azerbaycan Belediye sistemindeki reform arayışlarında da üzerinde sıkça durulsa da Azerbaycan’ın sosyo-ekonomik yapısı gereği çekinceyle karşılaşmaktadır. Güçlü şahısların toplum düzenine daha fazla zarar verebilecek yetkiye sahip olacaklarından dolayı, Azerbaycan’da geçmişten gelen Sovyet etkisi ve yıllardır çözülemeyen rüşvet ve yolsuzluk durumları neticesinde böyle bir idari yapılanmaya pek sıcak bakılmamaktadır.

İdari yapılanma bulgularına yönelik bir başka husus ise meclis üyelerinin öğrenim

durumlarıyla ilgilidir. *Belediye meclis üyesi olabilmek için en az yüksekokul mezunu olma şartı vardır*” (S.). Ayrıca, Azerbaycan’da araştırma alanı kapsamında gözlemlenen, incelemede bulunan belediyelerde belediye meclis üye dağılımında kadın meclis üyelerinin Türkiye’ye göre meclis üye sayısına oransal dağılımının daha fazla olması dikkat çeken bir başka unsur olmuştur (Yasamal Belediyesi 19/6, Nesimi Belediyesi 19/8, Hökmeli Belediyesi 11/3, Sumgayıt Belediyesi 19/5).

İdari yapıya ilişkin olarak, personel görev ve atamaları Azerbaycan belediyelerinde de Türkiye’de de bir birine yakın ilerlemektedir. Seçim kanunları ve seçim sistemleri açısından oluşan farklılıklar ise doğrudan seçimle gelen kişilerin görevlerine başlamalarına yansımıştır. Türkiye’de 1963 seçimlerine değin uygulanan belediye meclisi üyelerinin seçimi ve ardından meclisin belediye başkanını seçme usulü Azerbaycan’da günümüzde halen var olan bir sistemdir.

5.3.3. Yerel-Merkez İlişkilerine Yönelik Bulgular

Azerbaycan’da var olan belediye yönetimlerinin incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucu elde edilen bulgular neticesinde; Yerel-Merkez ilişkilerine yönelik olarak belediyelerle ilişkide bulunan kurumlar aşağıda ki Tablo 4’te belirtilmektedir.

Tablo 4: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Yerel-Merkez İlişkilerine Yönelik Bulgular

İlişkide Bulunulan Kurumlar	Açıklamalar
Adliye Nazırlığı (Adalet Bakanlığı) Belediyelerle İş Merkezi (4)	<i>Belediye meclis kararları Belediyelerle İş Merkezi’ne bildirilir (H., Y., N., S.).</i>
Milli Meclis Yerli Özünü İdare Etme Komitesi (2)	<i>Kanunların oluşumunda milli meclis bizleri davet etmektedir, tevsiye (tavsiye) mektupları yazarız (S. N.).</i>
İcra Hâkimiyeti (Türkiye’de Valilik) (2)	<i>İcra hâkimiyetleri bizden kömek (yardım) talep edebilir (Y. N.).</i>
Maliye Bakanlığı (Bütçe Yönünden) (4)	<i>Yılda bir defa hükümet belediyelere pul(para) verir. (N., S., Y., H.).</i>

Tablo 4'te belirtildiği üzere icra hâkimiyetleriyle olan ilişki hakkında bilgi veren sadece iki belediye yönetimi olmuştur ve bunlar Yasamal Belediyesi ile Nesimi Belediyesi'dir. Özellikle Azerbaycan Bakü kentinde merkezi yönetim birçok faaliyette söz sahibi olmakta ve belediyelerden ziyade daha çok Bakü İcra Hakimiyeti Türkiye'deki beledi faaliyetleri yerine getirmektedir. Başkentten uzaklaşıldığında ise bu belediyelerin halkla temas etmesi ve beledi faaliyetleri yerine getirmesi hususunda serbestlik gözlemlenmiştir. Bu sebeple yapılan görüşmelerde merkezi yönetimle ilişki adına edinilen bulgularda Bakü'de ki rayonlarda bulunan belediyeler icra hâkimiyetlerinden söz ederken Bakü dışındaki belediyelerde bu husus pek de gündem edilmemiştir.

“Bakü payitahttır. Orada hükümet var devlet kurumları orada, bu yüzden orada onlar bilinir, burada biz serbestiz, ahaliyle temasımız geniştir” (S.).

Azerbaycan'da da ülkemizde olduğu gibi meclis ve milletvekilleri seçimi elbette ki siyasi bir süreç içermektedir. Belediyelerde bulunan meclis üyelerinin ve belediye başkanlarının da siyasi ilişkilerini kullanarak milli meclisle ilişki kurabildiği gözlemlenmektedir. Belediye yönetimleri ile ilgili hususlarda görüş ve taleplerini; siyasi bağlamda elde ettikleri bireysel güç ve ilişkileri vasıtasıyla dile getirebilmektedirler. Tüm bu nedenlerden dolayı Milli Meclis Yerli Özüni İdare Etme Komitesi ile ilişkileri hakkında bilgi veren belediye sayısı da iki olmuştur.

Çalışmanın ilerleyen kısmında yerel merkez ilişkilerine yönelik elde edilen bilgi ve bulgular Türkiye'ye kıyasla ele alınarak detaylandırılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde Sayıştay'ın yapmış olduğu belediye bütçe denetimlerini de Azerbaycan'da Adliye Nazırlığı (Adalet Bakanlığı) Belediyelerle İş Merkezi gerçekleştirmektedir. Yine Türkiye'de Danıştay'ın ve İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler üzerindeki vesayet ve denetim yetkisini de Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Adalet Bakanlığı sağlamaktadır. Ayrıca

Azerbaycan'da belediyelerin yapacağı toprak satışları için İcra Hâkimiyetlerinde bulunan emlak komitesinin onayından sonra Adliye Nazırlığı'nın onayı gerekmektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı'nın belediyelerle olan ilişkisi belediye yönetimlerinin merkezi yönetim ile ilişkilerine yönelik olarak belki de en önemli hususu oluşturmaktadır. Yukarı da belirtilen konu dışında da Adalet Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren Belediyelerle İş Merkezi ve bu iş merkezine bağlı şubeler her ay düzenli olarak Azerbaycan belediyelerinin belediye meclis kararlarını toplar ve yasal açıdan bir denetleme ve inceleme mekanizmasından geçirir.

“Belediye meclis toplantılarında alınan kararları belediyelerle iş merkezine (15 gün içinde) göndeririz. Kanuna uygun olmayan kararlarda tavsiye mektubuyla belediye meclis kararının değiştirilmesini talep ederler.” (N.)

Azerbaycan belediyelerinde ayrıca yerel-merkez ilişkileri açısından bir başka düzenleme de yine icra hâkimiyetleri eliyle gerçekleştirilmektedir. Öyle ki; icra hâkimiyetlerinde Yerli Özüni İdare Alaka Şubeleri bulunmaktadır ve belediyelerin kent ile ilgili iş ve işlemlerinde ortak çalışma gerçekleştirdiği bir kurum olarak faaliyet göstermektedirler.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasındaki ilişki ele alındığında idari vesayetten daha ziyade siyasi bir ilişki gözlemlenmektedir. *“Ülke belediyeleri, yasayla belirlenmiş coğrafi sınırlar çerçevesinde belli yetkileri, temsili organları, mülkiyeti, yerel bütçesi olan ve işlevlerini özerk bir şekilde yerine getiren kuruluşlardır”* (Azerbaycan Belediye Kanunu, 1999: Madde 2). Belediye kanunlarında ve anayasasında oldukça özerk yapıda olan Azerbaycan belediyeleri ayrıca Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'ne de yasal açıdan oldukça uyumludur. Fakat Azerbaycan'da belediyeler uygulamada

merkezi hükümet ve onun yetkililerine bağlı hareket etmektedir.

“Şehir yönetiminde siyasi ve idari ilişkiler açısından söz sahibi edilen kurum icra hâkimiyetleridir” (Y.).

Bu hususta bir başka görüşmeci ise *“Kanunlarımız demokratik kanunlar çerçevesinde olduğuna göre belediye üzerinde kimse şunu yapma şunu yap sözü eden birisi yok” (N.)* demiştir.

Kanunlar ele alındığında, sıkça belirtildiği üzere, bağımsız bir şekilde iş görebilmesi beklenen belediyeler, özellikle mali açıdan var olan eksiklikler nedeniyle, yasayla kendisine verilen yetki ve görevleri dahi yerine getiremeyecek durumdadır. Belediyelerin bütçelerinin dağıtıldığı Maliye Bakanlığı'nın rayonlardaki şubeleri de icra hâkimiyetliklerinde faaliyet göstermektedir. Bu durumda belediyeler kendilerine ayrılan bütçelerinden doğan haklarını şehirlerdeki bir başka yerel yönetim birimi olan icra hâkimiyetleri vasıtasıyla temin edebilmektedirler. Böylesi bir ahval karşısında belediyelerin kendilerine yasayla öngörülmüş özerklikte faaliyetlerini sürdürmeleri elbette ki beklenemez ve bu doğrultuda Azerbaycan'da yapılan gözlemlerde de belediye faaliyetlerinden daha çok icra hâkimliklerinin iş ve işlemleri dikkat çekmiştir. Tanınırlık ve faaliyet bakımından Türkiye'deki durumun tam tersine icra hâkimiyetleri belediyelerden daha öndedir.

Bu durumun yanı sıra Türkiye'de Sayıştay müfettişlerinin yılda bir defa ve düzenli olarak gerçekleştirdikleri denetimlere benzer bir uygulama da gözlemlenmiştir. Azerbaycan'da da yılda bir defa belediye hesaplarının kontrolünü gerçekleştirmek üzere merkezi hükümet tarafından görevlendirilen müfettişler gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak Azerbaycan'daki belediyeleri denetlemektedirler.

“Yılda bir defa müfettiş denetimleri olur. Merkezi hükümet bize bir şey tavsiye ettiğinde yerine getiririz. Çok fazla bir ilişkimiz yoktur biz devletimizi hem sever hem hürmet eyeriz.” (Y.)

Ayrıca Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediyelerin ilişkide olduğu bir başka kurum da elbette ki Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi'dir. Yerel yönetim yasalarının çıkartılması ve uygulamaya konması noktasında ve belediyelere aktarılabilecek bütçenin belirlenmesi hususunda söz sahibi olan milli meclis ile belediyeler arasında siyasi açıdan Türkiye'dekine benzer siyasi bir iletişim durumu gözlemlenmekle beraber bunun yanı sıra Türkiye'den farklı olarak resmi iletişim kanalları da sıkça kullanılmaktadır.

“Belediyeler bir yenilik veya bir yasa düzenlemesi için Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi Yerli Özüni İdare Komisyonu'na mektup yazarak taleplerini aktarmaktadırlar” (N.).

Yerel merkez ilişkileri üzerine bulgular açıklanırken kısaca değinildiği şekliyle; Azerbaycan Cumhuriyeti ile karşılaştırma açısından, Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel merkez ilişkilerine bakılırsa; belediyeler ile merkezi hükümetin ilişkilerini düzenleyen belediye kanunları ve anayasadır. Mevcut yasal mevzuatlar incelendiğinde vesayet yetkisinin öngörüldüğü fakat Azerbaycan'daki gibi siyasi denetim ve ilişkilerden daha ziyade yargısal denetimin hâkim olduğu bilinen bir gerçektir.

5.3.4. Temel Yetki ve Görevlere İlişkin Bulgular

Azerbaycan'da var olan belediye yönetimlerinin incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucu temel yetki ve görevlere ilişkin olarak elde edilen bulgular özetle aşağıdaki Tablo 5'te belirtilmektedir.

Tablo 5: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Temel Yetki ve Görevlere İlişkin Bulgular

Yetki ve Görevler	Açıklamalar
Spor Faaliyetlerine Destek (1)	<i>Kanunla silahtan başka, narkotikten başka (güvenlik hizmetleri) ne var hamsını (hepsini) edebiliriz (S.).</i>
Asfalt ve Yol Düzenleme (4)	<i>Min stadyonlar (mahallelerde futbol basket sahaları) yararlıdır (Y.).</i>
Sosyal Yardım (4)	<i>Yollarını düzeltiriz, asfalt döşeriz, (Y., N., H., S.).</i>
Yeşil Alan ve Park Çalışması (3)	<i>Düşkünlere (yardıma muhtaç) kömek eyleriz (yardım etmek) (H., Y., N., S.).</i>
Vergi Toplama (4)	<i>Yeşillik yararlıdır (yaparız) sonra mini parklar salırlık (yaparız)(N., Y., S.).</i>
Personel İstihdamı (4)	<i>Meclis üzvleri (üyeleri) komite (komisyon) kurur, imtihan yapılır sonunda işe alınır (H., Y., N., S.).</i>

Tablo 5'te de görülebileceği şekliyle; araştırmanın mali yapıya ilişkin bulgular kısmında da olduğu gibi, temel yetki ve görevlere ilişkin bulgularda da farklılıklar gözlemlenmiştir. Buna sebeptir ki yine mali hususlar karşılaşılmaktadır. Her belediye bireysel olarak bütçesinin yeterliliği doğrultusunda ve çeşitli girişimler vasıtasıyla yapabildiği ölçüde görevleri yerine getirmektedir. İlerleyen kısımda da değinilecektir ki Azerbaycan'da belediyelerin tam manasıyla yetki ve görevlerini icra edemedikleri de bilinen bir gerçektir. Bununla beraber yetkiler noktasında ise farklı bir bulguya rastlanmamıştır.

Çalışmanın ilerleyen kısmında temel yetki ve görevlere ilişkin hususlar Türkiye'deki belediye yönetimlerini de ele alır şekilde detaylandırılarak aktarılmaktadır.

Mali yapıya ilişkin bulgularda da karşılaşılan durumda gözlemlendiği üzere görev ve yetkiler hususunda da belediyeler kendilerine yasayla verilmiş yetki ve görevleri yeterince kullanmamaktadırlar. Öyle ki; Azerbaycan belediyelerinin temel görevleri özetle şu şekildedir sayılabilmektedir (Hasanov, 2007: 99):

- Eğitim, sağlık, kültür faaliyetleri,
- Konut üretimi,
- Meskenlerin ve mesken olarak öngörülme-yen yapıların korunması,

- Yerel yolların yapımı ve bakımı,
- Yerel ulaşım ve iletişim hizmetlerinin sunumu,
- Kimsesizlere, hastalara ve yaşlılara yardım,
- Yerel alt yapının düzenlenmesi
- Belediyeye ait alanlarda ağaçlandırma çalışmaları,
- Çöp toplama hizmetleri.

Bu görevlerini yerine getirirken kullanacağı yetkiler ise özetle şu şekilde sıralanabilir (Hasanov, 2007: 99):

- Belediyeler, diğer belediyelerle birlikte çıkarları doğrultusunda birlikler kurma yetkisine sahiptir,
- Belediyeler, mülkiyetlerini kiraya verebilir,
- Belediyeler, belediye topraklarından yararlanma şartlarını belirleyebilir,
- Belediyeler, mal ve hizmet üretimi için bağımsız ekonomik teşebbüsler oluşturabilir,
- Belediyeler, yerel vergi ve ödemeleri belirlemek, gelirleri toplamak ve harcamaları yapmak konusunda yetkilidirler,
- Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarına, sivil toplum kuruluşlarına, siyasi partilere, sendikalara belli konularda bilgi

edinmek üzere başvuru yapma hakkı vardır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve 1999 Belediye Kanunu göz önünde bulundurulduğunda Azerbaycan belediyelerinin yetki ve görevleri Türkiye belediyelerinin yetki ve görevleri ile örtüşmekte hatta yerel yönetimlerin özerkliğini doğrudan belirtmesi ve vesayet olgusunu ele dahi almaması açısından değerlendirildiğinde, Azerbaycan belediyelerinin daha yetkili belediyeler olması beklenmektedir.

Fakat bilindiği üzere ve araştırma kapsamında elde edilen bulgular neticesinde oluşturulan Tablo 5'te de gözlemlenebileceği şekliyle Azerbaycan belediyelerinin mevcut yasal mevzuatlar çerçevesinde bir göreve ve bu görevlerini yerine getirebilecek güçte yetkiye sahip olmadıkları bir gerçektir.

Araştırmada görüşme yapılan belediye yetkililerin de bu sayılan görev ve yetkileri yerine getir(e)mediklerini belirtmek gerekir. Görüşme yapılan yetkililerin belirtmiş olduğu ve Tablo 5'te aktarıldığı üzere saymış oldukları görev ve yetkilerin mevcut yasal mevzuatlarda belirtildiği şekliyle olan geniş yetki ve görevler silsilesi ile uyuşmadığı görülmektedir.

Araştırma alanlarında gözlemlendiği üzere belediye sınırları geniş olmasına rağmen büyük cadde ve anayolları kapsamamakta bununla birlikte meydan düzenlemeleri, temizlik işleri (çöp toplama, sokak ve meydan temizliği), büyük park ve yeşillendirme çalışmaları, spor faaliyetleri, kültürel faaliyetler gibi Türkiye'de belediyelerin yerine getirmiş olduğu görev ve hizmetler birçok durumda icra hâkimiyetleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyeler bu noktalarda icra hâkimiyetlerine yardım eder pozisyonda faaliyet göster(e)bil(mektedir)ler. Dolayısıyla halk nezdinde de görev ve yetkilerini yerine getiremeyen belediyelere karşı gereksiz kuruluşlar oldukları yönünde bir karine hâkim olmuştur. Azerbaycan belediyeleri de genel olarak icra

hâkimiyetlerinin bu yetki genişliğini kabullenmiş durumda çalışmaktadırlar.

Türkiye ile karşılaştırmalı olarak bakıldığında ise; Türkiye Cumhuriyeti'ndeki belediyelerin özellikle 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı kanun yetki ve görevleri sayarken açık uçlu tutarak belediyelere bu noktada geniş bir hareket sahası yaratmıştır. Bu husus gereğince belirtilen yetki ve görevler, özetle, 5393 sayılı belediye kanununda Türkiye'deki belediyelerin görev ve yetkileri şu özetle şekilde sıralanmaktadır:

- “İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Defin ve mezarlıklar,
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor,
- Sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
- Anakent belediyeleri ile nüfusu 50000'i geçen belediyelerin kadınlar ve çocuklar için koruma evi açması,
- İsteğe bağlı olarak; Sağlıkla ilgili her türlü tesis, mabetlerin yapımı, Devlete ait okul binalarının inşaatı, kültür tabiat varlıklarının korunması,
- Gerektiğinde sporu teşvik amacıyla, amatör spor branşlarına destek vermek, aynı ve akdi yardımda bulunmak, spor müsabakaları düzenlemek, gıda bankacılığı hizmetinde bulunmak.

Bu doğrultuda Türkiye'de belediyelerin yetki ve görevleri hem yasal açıdan hem de uygulamada Azerbaycan belediyelerine nazaran daha güçlü görüldüğü bir gerçektir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 Sayılı Kanun ile de bu güç büyükşehir belediyeleri nezdinde perçinlenmiş olmakla birlikte Türkiye'de merkezi hükümetin atamasıyla görev yapan valilik ile belediyeler arasında görev ve

yetki bölüşümünde kesinleşmiş ayrımlar da vardır. Valilikler beledi hizmetlerde görev almamakla beraber halkın genel ihtiyaçları belediyeler tarafından karşılanmaktadır. Fakat şu hususu da belirtmek gerekmektedir ki Türkiye’de de yasalarla belediyelerin yetki ve görevleri oldukça geniş kılınmakla birlikte tüm belediyelerin bu yetki ve görevlerini etkin bir şekilde yerine getiremedikleri de bilinen bir gerçektir. Ayrıca bu hususta önemli bir yetki ve görev çatışması da bulunmaktadır. Şöyle ki, düzenlenmesi geniş çevreler tarafından beklenmesine rağmen 6360 ile de değiştirilmeyen büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediye sınırlarında yer alan ilçe belediyeleri arasındaki görev çatışmasıdır. Türkiye’de büyükşehir belediyesi sınırında kalan ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerine karşı bir tahakküm altında kalmaktadır. İlçe belediyelerinin aldığı kimi kararlar büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanmadan yürürlüğe girmemekte ve dolayısıyla ilçe belediyeleri büyükşehir belediyeleri ile kimi zamanda çeşitli çatışmalar yaşayabilmektedir.

5.3.5. Bulgular Üzerine Türkiye ve Azerbaycan Belediyeciliği Hakkında Genel Değerlendirme

Çalışma kapsamında dört ana tema üzerinde yapılan değerlendirmelerin toplamında Türkiye’deki belediye sistemi ile karşılaştırıldığında Azerbaycan belediye sistemi için, demokratik katılımın artırılarak belediyecilik yapısının geliştirilmesi ve işlevsel açıdan yetkinliğinin artırılmasının, Azerbaycan’da katılımcı yerel yönetim anlayışının oluşmasında son derece fayda sağlayacağı söylenebilir.

Çalışmanın devam eden kısmında var olan Tablo 6’da da özetle belirtildiği üzere; Türkiye Cumhuriyeti’ndeki belediye yönetimleri ile Azerbaycan Cumhuriyeti’nde var olan belediye yönetimleri arasında özet olarak karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılacak olursa; aşağıdaki değerlendirmeler söylenebilir:

- ✓ Mali yapıya ilişkin olarak Türkiye belediyelerinde güçlü bir belediye modelinin çizildiğini gözlemleyebilmekteyken Azerbaycan’daki belediyelerde kimi bölgelerde personel maaşlarını dahi çıkartamayacak durumda oldukça güçsüz belediyelerden söz edilebilmektedir. Aynı zamanda bu mali yapının denetiminin Türkiye’de yargısal bir süreç içerisinde kanunlarla yürütülmesine karşın Azerbaycan’da mali hususlarda vesayet denetimi göze çarpmaktadır. Bittabi Azerbaycan’daki ekonomik ve sosyal yapı gereği bu durum Azerbaycan’daki belediyelerce nahoş karşılanmamakla birlikte böylesi bir yapının gerekliliğinden bahsedilmektedir.
- ✓ İdari yapıya yönelik olarak ise Türkiye’deki belediyelerde doğrudan halkın seçtiği başkanlar ve siyasi parti tercihleri vasıtasıyla oluşturulan meclis ile demokratik açıdan daha işlevsel ve siyasi açıdan kurulan ilişkiler silsilesine bağlı bir yapı ortaya çıkmaktadır. Azerbaycan’daki belediyelerde ise seçimlere katılım ve belediye başkanının belirlenmiş şekli açısından bir değerlendirme yapıldığında demokratik olarak halkın tercihlerinin doğrudan göz önünde bulundurulması bakımından bir zayıflık gözlemlenmektedir. Bununla birlikte Azerbaycan’da tüm kamu yönetimi yapısında ve özel iş ve işlemlerde görülebileceği gibi belediyelerde de siyasi iktidarın etkisi ciddi anlamda hissedilmektedir.
- ✓ Yerel merkez ilişkilerine yönelik bir karşılaştırma söz konusu olduğunda ise denilebilir ki; Türkiye’de belediyeler vesayet denetime tabi kuruluşlar olarak yasal mevzuatlar açısından da “idarenin bütünlüğü gereğince” denilerek, merkezi yönetimle ilişkilerinin düzenleniyor olması açısından Azerbaycan’daki belediyelere nazaran yasal açıdan daha az özerkliğe sahip belediyelerdir. Fakat yasalarla verilen yetkilerini kullan(a)mayan Azerbaycan’da Avrupa Yerel

Yönetimler Özerklik Şartnamesi'ne oldukça uygun hazırlanan belediye kanunlarının ve düzenlemelerinin Azerbaycan'daki belediyeler için pek de bir anlam ifade etmediği söylenebilir. Katı bir idari vesayet denetimine sokulan Azerbaycan belediyeleri mevzuatlarının gereğini yerine getirememektedir.

- ✓ Yetki ve görevlere ilişkin olarak karşılaştırmalı bir inceleme yapılacak olursa özetle denilebilir ki Türkiye'de belediyeler, sık görünmeyen yetki ve görev çatışmalarını ve doğal olarak her belediyenin aynı düzeyde yerine getiremediği görevler dışında, bir hayli güçlü yetkilere sahip olmakla beraber bir o kadar da görev üstlenmiş durumdadırlar. Azerbaycan'da ise yine yasal olarak kendilerine verilen

görevleri dahi yerine getir(e)meyen belediyelerle karşılaşmaktadır. Yine yasalar gereği özerk yapıda işlevselliğini sürdürmesi beklenen Azerbaycan belediyelerinin bu oranda yetkiye sahip olması da beklenebilmektedir. Fakat belirtildiği üzere özerklik tanımının gereğinin yerine getiril(e)mediği Azerbaycan belediyelerinde doğal olarak yetkinin de bu oranda kısıldığını söylemek mümkün olmaktadır.

Tüm bu durumlar göstermektedir ki; Azerbaycan Cumhuriyeti'nde demokratik katılım artırılarak belediyeçilik yapısının geliştirilmesi ve işlevsel açıdan yetkinliğinin artırılması Azerbaycan'da katılımcı yerel yönetim anlayışının oluşması açısından son derece fayda sağlayacaktır.

Tablo 6: Belediyelerinin Bulgular Üzerinden Karşılaştırmalı Değerlendirmesi

Bulgular	Türkiye'deki Belediyeler	Azerbaycan'daki Belediyeler
Mali Yapıya Yönelik	Yargısal denetime tabi güçlü mali yapı	Katı vesayet denetimine tabi yetersiz mali yapı
İdari Yapıya İlişkin	Daha Demokratik, Siyasi İdari Yapılanma	Zayıf Demokratik, Siyasi İdari Yapılanma
Merkezi Hükümet Belediyeler Arası İlişkilere Yönelik	Vesayet Denetimine Tabi Mevzuat Açısından Özerk Olmayan Yasal ve Siyasi Merkez-Yerel İlişkileri	Mevzuat Açısından Özerk Yapıda Olsa da Katı Vesayet Denetimine Tabi Siyasi Merkez-Yerel İlişkileri
Yetki ve Görevlere İlişkin Bulgular	Yasal ve İşlevsel Açıdan Geniş Yetki ve Görevlere Sahip	Yasa ile Verilen Görevleri Yerine Getir(e)meyen İşlevsel Açıdan Dar Anlamda Yetki ve Görevlere Sahip

SONUÇ

Çalışmada; Türkiye ve Azerbaycan belediye yapıları karşılaştırma söz konusu edildiğinde karşılaşılan hususlar çok boyutlu bir şekilde değerlendirilmiştir. Özellikle Azerbaycan Cumhuriyeti'nin bağımsızlığa giden süreçteki tarihi gerçekleri ile Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu arasındaki farklılıklar her iki devlete de birbirinden çok farklı bir yerel yönetim geleneği bırakmıştır. Öyle ki, Türkiye Cumhuriyeti kuruluş aşamasında Osmanlı Devleti'nden kalan mirası devralmış ve Osmanlı'nın son dönemlerinde modern anlamda yerel yönetim yapılarının oluşturulmaya başlamış

olması bu yönde denemelerin yapılması, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda belediye yapılarını oluştururken sıfırdan bir yerel belediye modeli oluşturmak yerine mevcudu geliştirme üzerine olmuştur. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde ise Sovyet Rusya'dan devralınan yerel yönetim yapısı modern anlamda dünya şartlarına ve bağımsız Azerbaycan devletine uygun halde bulunmadığından Azerbaycan devletine pek de bir yerel yönetim mirası kalmadığı söylenebilmektedir. Ayrıca Azerbaycan Cumhuriyeti'nin oldukça yeni bir devlet olması ve sosyal ekonomik açıdan bölgedeki yaşamın her bölümüne

işlemiş olan Sovyet rejiminin etkisi ile yeni dünya düzenine ayak uydurması elbette ki zaman almış ve alacaktır. Bahsedilen bu hususlar gereğince Türkiye'nin belediye yapısının Azerbaycan belediye yapısına göre uygulamada daha işlevsel olması elbette ki kaçınılmaz bir durumdur. Fakat Azerbaycan Cumhuriyeti bu açığı kapatmak adına Türkiye'de uzun yıllar süren reform çalışmalarını çok daha kısa bir sürede gerçekleştirmektedir. Azerbaycan devletinin, gerçekten de Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'ne uygun yerel yönetim yasaları hazırlamaları bakımından ve bu kadar kısa bağımsız devlet ömrüne rağmen; idari yapılanmalarındaki bir çok hususu oturtmuş olması ve binlerce belediye teşkilatı kurabilmesi açısından (Kasım 2017 itibarıyla 1607 adet) oldukça başarılı bir reform süreci geçirdiği söylenebilir. Fakat çalışmanın bulgularında bahsedildiği üzere; uygulamada bu reformların hayata geçirilemediği gözlemlenen bir sonuçtur. Bu durumda da elbette ki bağımsızlığın ilk yıllarından bugüne değin merkezîyetçi bir devlet yönetimi anlayışının uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti de genel olarak Avrupa ülkelerine nazaran merkezîyetçi bir yapı da görünse de kuruluşun ilk yıllarında yerel yönetim yasaları ve anayasalar açısından oldukça demokratik ve özerk yapılar öngörmüştür. Yerel yönetim geleneğinin Türkiye'de oturmuş olmasının bir bakıma en büyük nedeni budur.

Çalışma bulguları ve araştırma alanı kapsamında Türkiye ve Azerbaycan Cumhuriyetleri'nin belediye yapısı değerlendirildiğinde; Türkiye'deki belediyelerin daha nitelikli ve güçlü kurumlar olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu hususta, çalışma kapsamında ortaya çıkan bulgulardan hareketle, Azerbaycan belediye yönetim sistemine katkı sunabilecek bir takım öneriler şu şekilde sıralanabilir:

Ö.1: Azerbaycan'da belediye bütçeleri artırılmalı bunun için yasalarla öngörülen belediye iştiraklerinin önü açılmalı ve

merkezî yönetimden daha fazla pay aktarılmalıdır.

Ö.2: Merkezîyetçi anlayış günümüz şartlarında artık terk edilmeli ve icra hâkimiyetlerinin yetkileri sınırlandırılmalı bu yetki ve görevler belediyelere aktarılmalıdır (ulaşım, temizlik vs.).

Ö.3: Seçimlerde halkın katılımı demokratik yollardan sağlanmalı ve demokratik rejimlerin vazgeçilmez bir gereği olan muhalefet partilerinin önü açılmalıdır.

Ö.4: Vatandaşların belediye ve seçimlere olan güveninin tahsis edilmesi için seçimlerde ve sonrasında belediyelerle vatandaş arasında faaliyetlerde iş birliği ve katılım sağlanmalıdır.

Ö.5: Azerbaycan'daki mevcut yasal düzenleme ile öngörülmuş yetki ve görevleri belediyelerin kullanabilir ve yerine getirebilir nitelikte olmaları sağlanmalı bunun için belediye personel sayılarının, maaşlarının ve belediye demirbaşlarının niteliği ve sayısı artırılmalıdır.

Azerbaycan'daki belediyeler için genel hatlarıyla bu şekilde sıralanabilecek önerilerin her biri çok geniş boyutlarda ele alınarak incelenmesi gerekmektedir. Öyle ki bu sayılan önerileri gerçekleştirebilmek uzun yıllar alabilecektir. Çünkü; Azerbaycan devlet yapısı ve vatandaşın şu an ki belediyelere karşı tutumu göz önünde bulundurulduğunda demokrasiye olan inancın da büyük yaralar aldığı böylesi bir durumda yasal reformların hayata geçirilmesi pek de kolay olmayacaktır. Fakat Azerbaycan'daki araştırma kapsamında çok kısa sürede büyük değişimler yaşamaya olan alışkanlıkları gereği bir takım reformların Türkiye'ye göre çok daha hızlı gerçekleştirilebileceği gözlemlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında böylesi bir avantajın bu reformları gerçekleştirmede oldukça yararlı olabileceği söylenebilmektedir.

Çalışma sonucunda denilebilir ki; Türkiye'deki belediyelerin Azerbaycan'daki belediyelere nazaran daha güçlü ve etkili yapılar olması sebebiyle Azerbaycan Cumhuriyeti'nce bu yapının

kendi ülkelerinde uygulanabilir duruma getirilmesi, belirtilen önerilerin gerçekleştirilmesi gerekliliği göze çarpmaktadır. Yasal düzenlemeler açısından daha işlevsel ve özerk yapıda olmaları bakımından değerlendirildiğinde Azerbaycan belediyelerini bu durum daha

da öne taşıyacaktır. Türkiye açısından değerlendirildiği takdirde Azerbaycan'daki yerel yönetim mevzuatlarının daha özerk yapıda olması göz önünde bulundurularak yerel yönetim reformları gerçekleştirilirken değerlendirmeye alınabilecek bir husustur.

KAYNAKÇA

- 1580 Sayılı Belediye Kanunu. (1930). TBMM, 3 Nisan.
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, (1984), TBMM, Ankara, 27 Haziran.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004). TBMM, Ankara, 10 Temmuz.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005).TBMM, Ankara, 3 Temmuz.
- 6360 On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). TBMM, Ankara, 12 Kasım.
- 771 Sayılı Belediyelerin Arazileri ve Toprakları Hakkında Kanun. (1999). Kanun Yayınları Bakü.
- Azerbaycan Belediye Kanunu. (1999). Kanun Yayınları Bakü.
- Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu. (1999). Kanun Yayınları Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beynamesi. (1991). Azərneşr, Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti İstatistik Kurumu (Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi). (2010). “Belediye Organlarının Bütçesinin İcrasına Dair İstatistiksel Bülten”, Bakü.
- ELMA F. (2007).“Türkiye'nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği”, Journal of Qafqaz University.
- ELMA F., ÖKMEN M. (2013). “Türk Dünyası'nda Yerel Yönetimler”, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayınları.
- Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (2004), Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü.
- HASANOV R. (2007). “Azerbaycan'da Sosyal Sermayenin, Sivil Varlığın ve Yerel Öz Yönetimin Performansı”, Kafkasya Araştırma Kaynak Merkezleri, (Social Capital, Civic Engagement and The Performance of Local Self-Government in Azerbaijan, *Caucasus Research Resource Centers (CRRC)*,) Bakü.
- MAMEDOVA, M., HASANOV, H., BAİRAMOV, A., & HUSEİNOV, M. (2001). “Local Government İn Azerbaijan”, Munteanu and Popa, 371-402.
- NEGİZ N. (2007). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Önerisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, Isparta.
- ORTAYLI İ. (2000). “Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)”, TTK Yayınları, Ankara.
- YAYLI H. (2015). “Yerel Yönetimler - Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi”, (Editör: K. Görmez), Orion Kitabevi, Ankara.
- ZENGİN E. (2014). “Azerbaycan Belediye Sistemi” İmleç Kitap, İstanbul.