

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI

AZERBAYCAN'DA BELEDİYELEŞME SÜRECİ:
PROBLEMLER VE ÇÖZÜM YOLLARI

Doktora Tezi

Zahid Amirov

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Can Hamamcı

Ankara- 2006

ÖNSÖZ

Azerbaycan'da yerel yönetimi uygulayan-belediyeler 6 yıllık faaliyet dönemini tamamlamaktadırlar. Bu 6 yıllık faaliyet dönemini incelediğimiz zaman, belediyeleşme sürecinde çeşitli problemlerin yaşandığı görülmektedir. Belediyeleşme sürecinde ortaya çıkan problemlerin nedenleri arasında modelin eksikleri ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar yer almaktadır. Bir diğer konu ise, Azerbaycan'da yerel yönetim geleneğinin ve pratiğinin yok denecek düzeyde olmasıdır. Tüm bu olumsuz etkenler belediyelerin verimli bir şekilde hizmet sunmasına engel oluşturmaktadır.

Ülkeden- ülkeye toplumsal ve siyasal bakımdan farklılık göstermekle birlikte tüm ülkelerde yerel yönetimlerin gelişim sürecinde nedenleri farklı olsa da çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Tüm ülkelerde, yerel yönetimlerin ortak özellikleri problemleri ortadan kaldırarak gelişme çabası içerisinde olmalarıdır.

Amacım, Azerbaycan'da yerel yönetimleri bir bütünlük içinde ele almak ve belediyeleşme sürecindeki problemleri araştırmaktır. Diğer taraftan, gelişmiş ülke tecrübelerini örnek alarak, problemlerin nedenlerini araştırmak ve bunlara çözüm önerilerinde bulunmak tezin amaçları arasındadır.

Tezi hazırlarken en önemli sorun kaynak yetersizliği olmuştur. Bunun ilkin nedeni belediye konusunun derinlemesine araştırmalara konu olmamasıdır. Tüm zorluklar beni tez üzerinde titiz çalışmaya sevk etti.

Tez konumu kabul eden değerli hocam Prof. Dr Can Hamamcıya yaptığı eleştiri ve katkılarından dolayı derin teşekkür ediyorum.

Zahid AMIROV, Sığırlı 15 Ocak 2006.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	ii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiv
TABLolar LİSTESİ.....	xiv
KISALTMALAR.....	xv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ.....	6-50
I. SOVYET DÖNEMİNDEN ÖNCE YEREL YÖNETİMLER:1918 ÖNCESİ.....	6
A. ÇARLIK RUSYA'SI ZAMANI YEREL YÖNETİMLER.....	8
1. İdari Yapılanma.....	10
2. Kafkasya'nın İdaresi ve Yapılan İslahatlar.....	12
3. Uygulanan Yerel Yönetim Modeli.....	14
II. YEREL SOVYETLER: 1918-1992.....	17
A. RAYONLAŞTIRMA İSLAHATLARI.....	20
B. YEREL SOVYETLERDE YAPILAN İSLAHATLAR.....	21
C. YEREL SOVYETLERİN YAPISI.....	22
1. Yerel Sovyetlerin Seçim Sistemi.....	25
2. Yerel Sovyetlerin Organları.....	25
a. Genel Kurul.....	26
b. Yürütme Komitesi.....	28
c. Sürekli Komisyonlar.....	31

III. GEÇİŞ DÖNEMİ:1992-1995.....	37
A. YEREL SOVYETLERDE YENİDEN YAPILANMA.....	39
B. İCRA HAKİMİYETİ KURUMU.....	40
DEĞERLENDİRME.....	46

İKİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA BELEDİYELERİN KURULMA SÜRECİ.....51-171

I. ANAYASAL GELİŞMELER VE YASAL BOŞLUKLARIN GİDERİLMESİ....	51
A. ANAYASAL GELİŞMELER VE REFERANDUM.....	52
1. Anayasal Gelişmeler.....	53
2. Referandum.....	58
B. YASAL BOŞLUKLARIN GİDERİLMESİ VE YASALARININ HAZIRLANMA SÜRECİ.....	59
C. KAMUOYU VE BASIN TARTIŞMALARI.....	68
II. BELEDİYE SİSTEMİNİN KURULMASI.....	76
A. GENEL İLKELER.....	76
1. Temel Kavramlar.....	79
2. Yerel Yönetime Katılma Hakkı ve Yolları.....	80
3. Belediyelerin Yetkileri.....	81
a. Yetki Alanı.....	81
b. Yetkiler.....	82
B. YÖNETSEL YAPI.....	89
1. Yönetmelik Kademelenme.....	91
a. Rayon.....	91

b. Şehir.....	92
c. Kasaba.....	93
d. Köy.....	94
2. Alan Kuruluşunun İlkeleri ve Yönetmelik Kademelenmesinin	
Esasları.....	94
3. Yönetmelik Kademelenme ve Yönetim Sisteminde Eksiklikler.....	96
C. SEÇİMLER.....	98
1. Görev Süresi.....	99
2. Seçim Hakkı.....	100
3. Belediye Üyelerinin Yetkileri.....	108
D. BELEDİYE ORGANLARI.....	110
1. Türleri.....	111
a. Belediye Şurası (Meclisi).....	112
b. Yürütme Aygıtı.....	113
c. Komisyonlar.....	115
E. HALKIN YÖNETİME KATILMA YÖNTEMLERİ.....	118
1. Yerel Halk Oylaması.....	118
2. Vatandaş Toplantıları.....	120
3. Yasama Teşebbüsü.....	121
4. Belediyeye Başvuru Hakkı.....	121
5. Mahalle Komiteleri.....	122
a. Oluşturulması.....	123
b. Seçim.....	123
c. Görev Süresi.....	124

d. Yetkileri.....	124
F. BELEDİYELER ARASI İŞBİRLİĞİ VE BİRLİK SİSTEMİ.....	126
1. Belediyeler Arası İşbirliğine İhtiyaç.....	127
2. Belediyeler Arası İşbirliğinin Biçimleri.	129
a. İki veya Çok Taraflı İşbirliği.....	129
b. Belediye Birlikleri	130
3. Belediye Birlikleri.....	130
a. Birliklerin Temel Amaçları.....	132
b. Kuruluş ve Yönetim Yapıları.....	132
c. Birliğin Mali Kaynakları.....	133
4. Türkiye Örneği.....	134
a. Türkiye’de Yerel Yönetimler Arası İşbirliği.....	134
b. Türk Belediyecilik Derneği.....	135
5. Yerel Yönetimlerin Uluslararası İşbirliği.....	136
a. Uluslararası İşbirliği.....	136
b. IULA-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği.....	137
i. Kuruluşu.....	137
ii. Statüsü.....	137
iii. Amacı.....	137
iv. Organları.....	138
v. Mali Kaynakları.....	138
6. Azerbaycan’da Mevcut Uygulama.....	139
a. Belediyeler Arası İşbirliği.....	140
b. Belediyelerin Koordinasyon Meclisleri.....	141

i. Genel Esaslar.....	141
ii. Koordinasyon Meclislerinin İç Yapısı.....	142
iii. Koordinasyon Meclislerinin Görevi.....	143
iv. Koordinasyon Meclislerinin Çalışma İlkeleri.....	144
G. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE	
AZERBAYCAN.....	145
1. Hizmette Halka Yakınlık İlkesi.....	145
2. Avrupa Konseyi ve Şart.....	149
3. Özerklik Şartı'nın Öngördüğü Model.....	152
a. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı.....	154
b. Örgütlenme Özgürlüğü.....	156
c. Seçilmiş Yöneticilerin Çalışma Koşulları.....	157
d. İdari Denetim.....	158
e. Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları ve Kaynak Özerkliği.....	160
f. Yargısal Korunma.....	162
4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Getirdiği Temel	
İlkeler.....	164
5. Çekinceler.....	165
a. Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddeler.....	165
b. Azerbaycan'ın Çekince Koyduğu Maddeler.....	166
DEĞERLENDİRME.....	169

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.

AZERBAIJAN’DA MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM

İLİŞKİSİ.....172-236

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....172

A. GENEL BAKIŞ.....172

1. Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim.....172

a. Merkezden Yönetim-Yetki Genişliği.....175

b. Ademi Merkeziyet- Yerinden Yönetim.....176

c. İdari Adem-i Merkeziyet.....176

2. Yerinden Yönetimin Tarihsel Gelişimi.....178

3. Yerinden Yönetimin Özellikleri.....181

4. Yerel Yönetim Kurumunun Niteliği.....183

5. Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim Arasındaki Fark 184

B. ÜNİTER DEVLET NİTELİĞİ-YERİNDEN YÖNETİM UYGULAMASI..185

C. MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ ÜZERİNE

TEORİLER.....187

1. Temsilcilik-Ortaklık Modelleri.....188

2. Hizmet-Vekalet (Stewardship) Modeli.....191

3. Denge, Karşılıklı Kozlar yada Güç-Bağımlılık (Power-Dependence) Modeli.....192

II. ÜLKENİN SİYASAL YAPISININ ANAYASAL ÖZELLİKLERİ.....193

A. SOVYETLER BİRLİĞİ DÖNEMİNDE MERKEZİ YÖNETİM-

YERİNDEN YÖNETİM.....193

B. MERKEZİ YÖNETİM UYGULAMASI.....194

1. İlkeler	195
2. Yerel İcra Hakimiyeti Başkanı.....	196
3. Yerel İcra Hakimiyeti Biriminin Görevleri.....	196
4. Yerel İcra Hakimiyetinin Faaliyeti.....	197
5. Yerel İcra Hakimiyetinin Sekreteryası.....	198
6. Yerel İcra Hakimiyetinin Yürütme Birimi.....	198
C. MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM ARASINDA İLİŞKİLER.....	199
1. Vesayet Denetimi.....	199
a. Kuruluş ve Alanları Üzerinde Yetkisi.....	201
b. Organları Üzerinde Yetki.....	201
c. Görev ve Kararlar Üzerinde Yetki.....	202
d. Görevliler Üzerinde Yetki.....	204
2. Merkez Yerel Arası Akçal İlişkiler.....	205
III. MERKEZİ İDARE İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA YETKİ VE	
GÖREV BÖLÜŞÜMÜ.....	206
A. TÜRKİYE ÖRNEĞİ: MERKEZ-YEREL YÖNETİM ARASINDA GÖREV	
BÖLÜŞÜMÜ.....	210
B. YEREL YÖNETİMLERLE YEREL İCRA BİRİMLERİ ARASINDA	
GÖREV BÖLÜŞÜMÜ.....	211
1. Kurulması.....	215
2. Organları.....	216
3. Genel Faaliyet Alanı.....	216
4. Toprak Alanında Görev Bölüşümü.....	218
5. Ulaşım ve Trafiğe İlişkin Konularda Görev Bölüşümü.....	220

6. Konut, Ticaret ve Hizmet Alanlarına İlişkin Görev Bölüşümü.....	221
7. Tarihi Yapıtların Korunması.....	222
8. Toplumsal Hizmetlere İlişkin Görev Bölüşümü.....	222
C. MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN GÖREVLERİ.....	224
D. MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM GÖREV BÖLÜŞÜMÜNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR.....	226
1. Görev-Gelir Dengesizliği.....	227
2. Uygulamada Merkezîyetçi Yönetimin Ağırlığı.....	231
3. Azerbaycan'da Durum:Güçsüz-Bağımlı Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Sorunları.....	232
4. Sorunların Nedeni.....	233
DEĞERLENDİRME.....	234

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE YETKİ ALANININ YARATILMASI VE BELEDİYENİN MALİ YAPISI.....237-286

I. BELEDİYENİN YETKİ ALANI.....	237
A. BELEDİYE MÜLKİYET SORUNU.....	238
II. BELEDİYENİN MALİ YAPISI.....	242
A. SİSTEM VE KAVRAMLAR.....	244
B. BELEDİYE BÜTÇESİ.....	244
1. Belediye Bütçesinin Yeterliliği.....	244
2. Bütçe Süreci.....	248

3. Yerel Bütçenin Formalaşma Problemleri.....	249
C. BELEDİYE GELİRLERİ.....	253
1. Devletten Gelen Gelirler.....	254
a. Devletin Belediyelere Yardımının Nedenleri.....	254
b. Devletin Belediyelere Yardımının Biçimleri.....	255
i. Dotasyon.....	256
ii. Sübvansiyonlar.....	257
2. Borçlanma.....	258
3. Harçlar.....	259
4. Belediyelerin Vergi Gelirleri.....	259
a. Emlak Vergisi.....	260
b. Yerel Yönetimlerin Üretim ve Emlak Gelirleri.....	262
c. Yerel Yönetimlerin Düzenleyici Gelirleri.....	263
D. BELEDİYE GİDERLERİ.....	263
E. AKÇAL DENKLEŞTİRME.....	264
F. AZERBAIJAN'DA MEVCUT DURUM VE MALİ YETERSİZLİKLER..	267
1. Belediyelerin Gelir Kaynakları Sorunu ve Çözüm Önerileri.....	267
2. Belediyelerin Mali Özerklik Sorunu.....	271
3. Yerel Nüfusun Sosyo-Ekonomik Durumu.....	273
4. Yerel Yönetimler İçin Yeni Mali Kaynak Arayışı.....	274
5. Belediyelere Transferlerin Analizi.....	275
6. Yerel Yönetimlerin Gelişmesinde Vergilerin Rolü.....	278
7. Belediyelerde Yatırım Alanları.....	280

8.Merkezle Yerel Yönetimlerin Mali İlişkilerin Düzenleyici Mekanizma- Belediye Bankası.....	282
DEĞERLENDİRME.....	285
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	287
EKLER.....	294-354
EK I. Azerbaycan Anayasası'nın Yerel Yönetimlerle İlgili Maddeleri	294
EK II. Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası.....	296
EK III. Belediyelerin Faaliyetine Vesayet Denetimi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu.....	313
EK IV. Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname.....	317
EK V. Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Örnek Esasname.....	321
EK VI. Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunu.....	323
EK VII. Belediyenin Örnek İhtüzüğü.....	327
EK VIII. Belediye Mülkiyetine Emlakın Verilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunu.....	331
EK IX. Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Esasname.....	333
Ek X. Alan Bölgesi ve İdari Yapılanma Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu.....	338
EK XI. Görüşme Cetveli.....	348

EK XII. Tablo 8.Yerel Yönetim Bütçelerinin Gelir ve Giderlerine İlişkin Genel Göstericiler (milyon manat).....	349
EK XIII. Tablo 9. Belediye Bütçelerinin Gelirlerine İlişkin Genel Göstericiler (milyon manat).....	353
EK XIV. Tablo 10. Belediye Bütçelerinin Giderlerine İlişkin Genel Göstericiler (milyon manat).....	354
KAYNAKÇA	355
ÖZET.....	378
ABSTRACT.....	379

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Sovyetlerin Hiyerarşik Durumu.....	23
Şekil 2. Yerel Sovyetin Örnek İdari Yapısı.....	26
Şekil 3. Yürütme Komitesinin Örgütsel Yapısı.....	31
Şekil 4. Azerbaycan Cumhuriyetinin İdari Alan Bölgesi.....	92
Şekil 5. Yönetim Düzeni.....	176
Şekil 6. Temsilcilik ve Ortaklık Modelleri.....	189
Şekil 7. Yerel Bütçe Taslağının Önceden Belirlenmesi.....	271
Şekil 8. Belediyelerin Mali Kaynakları.....	273

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Belediye Üyelerinin Bilgi Alma Kaynağı.....	75
Tablo 2. Yönetimsel Kademelenme Birimleri.....	91
Tablo 3. Azerbaycan Belediyelerinin Genel Durumu.....	107
Tablo 4. Belediye Üyelerinin Siyasi Partiler Üzere Dağılımı.....	108
Tablo 5. Belediye Gelirlerinin Kaynaklarına Göre Dağılımı (Sığırlı Belediyesi Örneği 2003 Yılı Gelir Tablosu).....	229
Tablo 6. Nüfusu 1000-5000 Olan Belediyelere Devlet Tarafından Yapılan Dotasyon Miktarı ve Oranı (Manatla).....	230
Tablo 7. Belediye Bütçe Gelirlerinin Genel Bütçe İçerisinde Oranı.....	272
Tablo 8. Yerel Yönetim Bütçelerinin Gelir ve Giderlerine İlişkin Genel Göstergiler.....	349
Tablo 9. Belediye Bütçelerinin Gelirlerine İlişkin Genel Göstergiler.....	353
Tablo 10. Belediye Bütçelerinin Giderlerine İlişkin Genel Göstergiler.....	354

KISALTMALAR

C.	: Cilt
IULA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
KAYA Raporu	: Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
MCD	: Mülki Cemiyete Doğru
MSSC	: Muhtar Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti
MV	: Muhtar Vilayet
S.	: Sayfa
SOVIKP	: Sovyetler Birliği Komünist Partisi
SSC	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TİKA	: Türkiye İşbirliği ve Kalkınma Ajansı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TV	: Televizyon

GİRİŞ

Azerbaycan'da yerel yönetim modeli olan belediyelerin kurulmasından bu yana geçen zaman süresinde onların yapısal ve uygulamada karşılaştıkları problemleri araştırarak bunlara çözüm önerilerinde bulunmaktadır. Araştırmada, bu sorunların kaynağı ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri incelenmiştir.

Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Batı tipi 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 bölüşümünde sınırların tam anlamıyla açıklığa kavuşturulmaması ve köklü bir yerel yönetim geleneğinin olmaması belediye uygulamasında önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Diğer taraftan, Azerbaycan'da belediye konusunun yeni olması nedeniyle bu konuda araştırmalar da yeterince bulunmamaktadır.

Yerel yönetim alanındaki sorunları tespit, nedenlerini araştırmak ve bunlara çözüm önerileri amacı taşıyan bu araştırmada, belediye konusunun Türkiye tecrübesi ve Azerbaycan gerçekliği göz önüne alınarak incelenmesi ve bunun sonuçlarından yola çıkılarak sorunlara çözüm yolları aramakta amaçlanmaktadır.

Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde bazı önemli sorunlar karşıya çıkmaktadır. Bu durum öncelikle, geçiş döneminin sorunları, yerel

yönetimlerin gelir kaynaklarının sınırlı düzeyde olması ve yerel bütçenin dengesizliği, altyapı yetersizliği, yerel nüfusun sosyo-ekonomik düzeyin aşağı olması ve diğer sorunlarla bağlantılıdır. Mevcut durum, belediyeleşme sürecini olumsuz yönde etkileyen ve belediyelerin gelişmesinde engel oluşturan en önemli nedenlerin kaynağını oluşturmaktadır.

Geçiş dönemindeki boşluklar, belediye yetki alanının belirlenmesinde dengesizlik ve tam anlamıyla belirlenmeyişi, ve belediyenin mali yapısının yeterli derecede olmayışı gibi sorunlar konunun önemini ortaya koymaktadır. Araştırmada, uygulanan yerel yönetim modelinin Azerbaycan için olumlu ve olumsuz yönleri üzerinde durularak, Türkiye tecrübesi doğrultusunda sorunlara çözüm önerilerinde bulunulacaktır. Belediyeler ile geçirilecek olan yüz-yüze görüşmeler problemlerin yerinde tespiti anlamında özel bir önem taşımaktadır. Bu problemlerden yola çıkarak ortaya koymağa çalışacağımız çözüm yolları ise, uygulamaya yönelik olacaktır.

Araştırma, Azerbaycan'da yerel yönetim modeli olan belediyelerin yapılanmasında ve faaliyetlerinde problemler olduğu, bunun da belediyenin çalışmasında en önemli engeller oluşturduğu varsayımına dayanmaktadır. Problemlerin ana kaynağı merkezi yönetim tarafından yetki sınırlarının tam belirlenmemesidir. Görevlerin nesnel ve ussal ölçütlere göre belirlenmemesi, yetki karmaşıklığına, ikilemlere ve boşluklarına neden olmaktadır. Bu da beraberinde, uygulamada etkin olmayan yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler

ancak yerel yönetimlerin mali kaynakçalarla desteklenmesi durumunda önem taşımaktadır.

Bu temeller çerçevesinde aşağıdaki varsayım evrenini belirginleştirebiliriz:

- Azerbaycan'da batı tipi yerel yönetim geleneğinin olmaması belediyeleşme sürecini etkileyen önemli nedenlerden birisidir;
- Yerel Sovyetlerden belediyelere geçiş üzerinde gelenek halen devam etmektedir;
- Geçiş döneminin uzun bir süreyi kapsamaması, yerel sovyetlerden belediyelere geçişi tam anlamıyla sağlayamamıştır;
- Yerel yönetimlere verilecek olan yetkilerin merkezi idarenin taşra teşkilatı olan icra birimlerinden devredilecek olması bu iki birim arasındaki sürtüşmelerin nedenini oluşturmaktadır;
- Belediyelerin ivedilikle mali kaynaklara ve yatırım planlamasına ihtiyacı vardır;
- Köy belediyelerinde bilgi yetersizliği onların faaliyetinde önemli sorunlar oluşturmaktadır;
- Merkezi yönetimle yerel yönetim arasında yeniden gelir kaynaklarının bölüşümü yapılmalıdır;
- Belediyelerin uzun bir süre mali yardıma veya yeterli gelir kaynaklarına ihtiyacı vardır.

Araştırmada yerel yönetimlerin gelişim süreci, yerel yönetimlerin kuruluş süreci, yerel yönetimlerin mali yapısı ve yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki ilişkiler incelenmektedir.

Çalışma temel olarak Sovyet döneminden önce Azerbaycan'daki yerel yönetim uygulamalarından günümüze kadar ki dönemi kapsamaktadır. Uygulanmakta olan belediye modeli göz önüne alındığında belediyelerin kurulmasına alt yapı hazırlayan geçiş dönemi ve bu dönemden sonra yapılan uygulamaların ağırlık kazanacağı düşünülebilir.

Araştırmanın, uygulama kısmında bu kuramsal çerçevenin verilerle desteklenmesi için belediyelerin problemleri, uygulamadaki sorunları, yatırım alanları ve çalışmaları hakkında bilgilere ulaşmak amacıyla yüz yüze görüşme yöntemi öngörülmektedir. Çalışma yapılacak belediye seçiminde ise, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti ve işgal olunmuş iller hariç olmakla tüm illerin kapsanılması düşünülmektedir. Biz sadece yerel yönetimlerin yapısal, yetki ve mali yönden problemlerini dile getirerek onlara çözüm aramaya çalışacağız.

Tezin birinci bölümünde, Azerbaycan'da yerel yönetim geleneği, Sovyet dönemi öncesi ve sonrası yerel yönetim uygulamaları incelenmektedir. Birinci bölümde aynı zamanda, Sovyet döneminden sonra belediye modeline geçiş süreci incelenmektedir. Tezin ikinci bölümünde, belediyelerin kurulma süresi, organları, yetkileri, belediye birlikleri ve Azerbaycan'ın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı karşısında durumu incelenmektedir. Üçüncü bölümde, tezin amacı ve bütünlüğü doğrultusunda

merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri üzerinde durulmaktadır. Genel anlamda, merkez yerel ilişkileri, uygulanan modeller ve Azerbaycan örneğinde mevcut uygulama, ortaya çıkan sorunlar bu bölümde incelenen konular arasında yer almaktadır. Dördüncü bölümde ise, belediyelerin yetki alanı ve mali yapısı incelenmektedir. Bu bölümde belediye bütçesi, gelir kaynakları ve mali sorunlar geniş bir şekilde incelemeye alınmaktadır. Yekun olarak, tezde sonuç bölümü bulunmaktadır. Bu bölümde tezin sonuçlarına ilişkin bulgular yer almakta ve öneriler sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

I. SOVYET DÖNEMİNDEN ÖNCE YEREL YÖNETİMLER: 1918 ÖNCESİ

Azerbaycan'da Batı tipi yerel yönetimlerin köklü bir tarihi yoktur. Fakat, Azerbaycan'da toprak örgütlenmesine dayalı bir yerel yönetim uygulaması uzun süre söz konusu olmuştur. Batı tipi yerel yönetimlere benzer yapılanma 1890'larda ortaya çıkmıştır. Ama bu tarihe kadar, yerel yönetimlere benzer ilk kurumlar Azerbaycan geleneğinde "aksakallık" yapılanmasında kendisini göstermektedir. Bu kurum 17.yüzyıla kadar Azerbaycan örneğinde uygulanma olanağı bulmuştur. Bu tarihe kadar, Azerbaycan'da en küçük yerleşim birimleri mahalle adlanırdı. Her bir mahallenin başında toplum tarafından kabul görmüş bir aksakal bulunmaktadır. Çoğu zaman köy toplantılarında aksakallar seçilmekteydi. Genellikle, köyün en yaşlı ve olgun erkekleri aksakal seçilmekteydi. Köy aksakalları yerel sorunların çözümü için bazı görevler üstlenirlerdi. Bunlardan bazıları:

- Yerel sorunların çözümüne yönelik masraflar için para toplamak,
- Yerel sorunların çözülmesi için insanları bir araya toplanmasını sağlamak,
- Toplumsal cezalar vermek,
- Aile ilişkilerinden doğan sorunları çözüme kavuşturmak,
- Köy vergilerini toplamak,

- ve köyde tamir ve tadilat işlerini yürütmektir.

Bu dönemlerde, yerel ekonominin yönetilmesinde yerel yönetimin benzer kurumları ortaya çıkmıştır.¹ Buna örnek olarak, “divan sistemini” gösterebiliriz. Azerbaycan geleneğinde uygulanan merkezi devlet divanına vezir ve onun naibi başkanlık yapmaktaydı. Bu kuruluşa 20’den fazla çeşitli alanla ilgili divanlar bağlı bulunmaktaydı.²

Azerbaycan’da toprakların, inşaatın, ticaretin, ziraatın ve ulaşım alanlarının yönetimi ile uğraşan özel organlar olan divanlar faaliyet gösteriyordu. 17 yüzyılda Safeviler Devleti yönetim birimleri bakımından 13 eyalete bölünmüştü. Bu dönemde bu eyaletler beylerbeyiler tarafından yönetilmekteydi. Eyaletler de aynı zamanda mahallara bölünmekteydi. Mahallara naibler başkanlık yapıyordu. Mahalları idare eden naibler beylerbeyi tarafından atanıyordu. Köyde merkezin idarenin temsilcisi “kendhuda” idi. şehirde en yüksek görevli şahıs kelenter olarak adlandırılıyordu.³ Naibler genellikle merkezi vergileri toplamaktaydı. Mahal naibleri vergileri köyler arasında taksim etmekte ve insanları vergileri zamanında ödemeye çalışmaktaydı. Köyler kendhudalar tarafından yönetilmekteydi. Eyalet ve dairelere Çar zabiti (Çar subayı) yöneticilik etmekteydi. Bu tür yönetime "komendant usul yönetimi" denilmekteydi. Çarlık Rusya’sına kadar durum böyleydi.

¹ **Azerbaycan Tarihi**, Bakü, Birinci Kitap, Bakü Devlet Naşriyatı, 1994, s.337.

² **A.k.**, s.337.

³ **A.k.**, s.455.

A. ÇARLIK RUSYA'SI ZAMANI YEREL YÖNETİMLER

Safeviler Devleti'nin 18.yüzyılın sonlarında Ruslarla mücadeleleri, onun hakim olduğu topraklarda denetimini zayıflatmıştı. Bu durum Azerbaycan'da feodal hanlıkların öne çıkmasına zemin yaratmıştır.⁴ Azerbaycan hanlıklarını kuzey ve güney olmak üzere 2 grupta toplayabiliriz: Kuzeyde - Şeki, Gence , Bakü, Derbent, Guba, Nahçıvan, Talış, İrevan ve Cevat, Güneyde ise Urumiye, Erdebil ve diğerleri.⁵

Rus-İran savaşlarının sonunda imzalanan 1813 Gülistan ve 1828 Türkmençay Antlaşmaları ile Azerbaycan arazisinin Aras nehrinin güneyinde kalan ve Azerbaycan topraklarının üçte ikisini oluşturan kısmı İran şahlığına ve kuzeyde kalan topraklar ise Çarlık Rusya'sına bırakılmıştır.⁶

18. yüzyılın sonlarında Çar İmparatorluğunda başlayan köylü ayaklanmaları ve soyluların baskıları, Çarı yerel yönetimlerde reformlara gitmeye zorlamıştır.⁷ Fakat, Çarlık Rusya'sının terkinde kalan Kuzey Azerbaycan yerel yönetim reformlarına tabi tutulmamıştır.

Pugaçev Ayaklanmasının bastırıldığı 1775 yılında Çarlık merkezi bürokratik bir yerel örgütlenmeye girişti. Yapılan il reformu ile ülke nüfusu 300-400 bin arasında olan 50 guberniyaya, bunlar da nüfusu 20-30 bin

⁴ Eldar Aslanov, "Azerbaycan'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz 1998, C.7, S.3, s.113.

⁵ **A.k.**, s.113

⁶ Türkiye Dış İşleri Bakanlığı, **Azerbaycan Ülke Raporu**, Ankara, TİKA Yayınları No:3, 1993, s.2.

⁷ Bİrgöl Ayman Güler, **Yerel Yönetimler**, Ankara , TODAİE Yayınları, No: 224, 1992, s.87.

arasındaki yerleşme birimleri olan “uyezd” kademelerine ayrıldı. Guberniya ve uyezd yerel yönetim birimleri, yörenin askeri, mali ve yönetsel işlerinden sorumlu olan ve yörede Çarın mutlak temsilcisi sayılan yöneticiler eliyle yönetilmekteydi. 1775 yılında getirilen bu merkeziyetçi yapı, 1785’te soyluların baskısı ile belli değişikliklere uğradı.⁸ Soyluluğa guberniya ve uyezd düzeyinde tanınan yönetsel haklar, genel hatlarıyla kentler için de kabul edildi. 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 serbestleştiriyordu.⁹ 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.¹⁰ 1864 yılında köy ve volost 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.¹¹ Kırsal içerikli yerel yönetim birimleri olan zemstvo kurumları Ekim 1917 Bolşevik Devriminin ardından varlıklarını sanayici ve

⁸ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler**, s.87.

⁹ Eldar Aslanov, "Azerbaycan’da Yerel Yönetimler", s.113.

¹⁰ **A.k.**, s.114.

¹¹ **A.k.**, s.114.

tüccarların genişleyen etkisi ile sürdürerek; il ve ilçe düzeyinden sonra bucak düzeyine indirilerek seçimlerin de demokratik olmasına çalışılmıştır. Ama Bolşevikler zemstvo kurumunun yerine yerel sovyetler kurulmasını hedef olarak almıştır.¹² Rus İmparatorluğunun bir vilayeti halinde olan Kuzey Azerbaycan'da 4 guberniya kurulmuş ve yerel idarelere Çarın atadığı "General Gubernatorlar" başkanlık yapmaktaydılar. 1924 Sovyet Anayasasının kabulüne kadar Azerbaycan'da bu sistem uygulanmıştır.¹³

1. İdari Yapılanma

Azerbaycan'ın kuzey kısmının Rusya'ya birleştirilmesinden sonra ilk zamanlarda halen de bir sıra hanlıklar ve bu hanlıkların arasındaki gümrük sınırları kalmakta idi. Bu bölgede etkisini güçlendirmek isteyen Çarizm "han usul yönetimini" Rus askeri yönetim kurumları ile değiştirmeye çalışıyordu. 1804 - 1813.yıllar Rusya-İran savaşı zamanı Gence, Bakü - Guba hanlıkları tasfiye edilmişti. Sonraları 1819'ta Şeki hanlığı, 1820'de Şirvan, 1822'de Karabağ ve 1826'da Talış hanlıkları da tasfiye edildi.¹⁴

Çar istilaları Azerbaycan'da askeri yönetim kurumunu ortaya çıkarmıştır. Hanlıklar eyaletlere ve dairelere bölünmüştü. Rusya'ya birleştirilmiş Azerbaycan arazisinde 6 eyalet - Bakü, Guba, Şeki, Şirvan, Karabağ ve Talış eyaletleri, iki daire- Yelizavetpol ve Car-Balaken ve iki

¹² Eldar Aslanov, "Azerbaycan'da Yerel Yönetimler", s.114.

¹³ A.k., s.114.

¹⁴ **Azerbaycan Tarihi**, İkinci Kitap, Bakü, Azərneşr, 1964, s.23.

küçük yerleşim birimi (distasyon)- Gazak ve Şemşeddin var idi.¹⁵ Şeki, Şirvan, Karabağ ve Talış eyaletleri “Müslüman Eyaletleri Reisi” adı verilen askeri daire reisine bağlı idiler. Onun ikametgahı Şuşada idi. Bakü ve Guba eyaletleri Derbent’te yerleşen askeri idare reisine bağlı kılınmıştı. Her bir eyaletin idare olunması Kafkasya’nın baş kumandanı tarafından atanan Rus zabitanın - komendantın yetkisinde toplanmıştı.

1830’ların sonlarına doğru komendant usul idaresi işlemez duruma gelmişti. O, Çarizmin Azerbaycan’da siyasi etkisini güçlendirmek görevine cevap veremiyordu.¹⁶ Tüm bunları dikkate alan General Puskeviç 1830’lu yıllardan önce yönetim usul idare sistemine yeniden bakılması zorunluluğu hakkında görüşünü sunmuştur.¹⁷

1837’de Zakafkasya’ya* Senatör P.V. Gan’ın başkanlık ettiği bir heyet gönderildi. 1838-li yılların başlarında Gan “Zakafkasya Ülkesinin İdare Olunmasına İlişkin Yönetim Projesi”ni sundu. Bu projede komendant usul idaresinin tasfiye edilmesi ve bölgede Rusya’da mevcut olan yönetim idarelerinin uygulanması öngörülmektedir,. 10 Nisan 1840’da Çar hükümeti Zakafkasya’da yönetim kurumları hakkında kanun yayınladı ve bu kanun ülkede 1 Ocak 1841’de uygulamaya konuldu.

1 Ocak 1841’de Zakafkasya’da yönetimde ıslahat yasasına uygun olarak ülkede komendant usul idaresi tasfiye edildi ve genel merkez şehri

¹⁵ **Azerbaycan Tarihi**, s.23.

¹⁶ **A.k.**, s.93.

¹⁷ **A.k.**, s.93.

Tiflis olan Gürcistan- İmertiya Guberniyasına ve baş şehri Şamahı olan Hazar (Gaspi) vilayetine bölündü. Azerbaycan arazisinin büyük bir kısmı Hazar vilayetine dahil oldu. Vilayet Şamahı, Lenkeran, Nuha, Bakü, Guba ve Derbent kazalarına, kazalar ise semtlere bölünmekteydi. Guberniyaların başında General Gubernatorlar (askeri valiler) duruyordu.¹⁸

1918-20.yılların Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti döneminde ise, ülke Bakü, Gence ve Zakatala guberniyalarına bölündü. Bununla aynı zamanda, Gence guberniyasının terkinde geçici olarak Karabağ Genel Gubernatorluğu kurulmuştur. Tüm bu gelişmeler Sovyetler dönemine kadar olan durumu ifade etmektedir.

2. Kafkasya'nın İdaresi ve Yapılan İslahatlar

Çar yönetimi Azerbaycan'da yerel nüfusu toplumsal hayata kavuşturmak istemiyordu. Bundan dolayı, Çar yönetimi Azerbaycan'da uzun bir süre yerel yönetim organlarının Rusya uygulaması olan zemstvo kurumlarının oluşturulmasına izin vermiyordu. Kırım savaşında Rusya'nın yenilmesi sonucu Çar hükümeti kendi gücünü kaybetmeye başlamıştı. Ekonomik gelişmenin etkisi altında 1861 yılında tahkim hukukunu (feodal hukuku) iptal etmeye, bundan sonra ise mahkeme, basın, zemstvo ve şehir yerel yönetim organları alanında bir dizi sonu gelmeyen burjuva ıslahatları

* Zakafkasya- Sadece Azerbaycan'ı, Gürcistan'ı ve Ermenistan'ı içerir. İngilizce karşılığı Transkafkasya olup Türkçe Kafkasya ötesi anlamına gelmektedir.

¹⁸ A.k., s.98.

yapmağa zorlandı. 19.yüzyılın ortalarındaki durum Rusya'da kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesini talep ediyordu. şehir idaresi organlarının yeniden kurulması da tahkimci mülk sahiplerinin çıkarına uygunlaştırılmıştı. şehirlerde yönetim sisteminin yeniden kurulması şehirlerin hızla gelişmesinde ve nüfusun artmasında önemli bir önlem idi. şehirlerin hızla gelişmesi ve nüfusunun artması ise ülkede tahkimciliğin (feodalizm) sonunun ve kapitalizmin gelişmeye başlamasının sonucuydu.

1863-1874 yılları arasında zemstvo ıslahatları uygulandı.¹⁹ Azerbaycan'a kendi işgal toprağı gibi bakan Çar Sibirya'da, Kazakistan'da, Orta Asya'da ve Kafkas'ın diğer yerlerinde olduğu gibi burada da zemstvo kurumları yaratmadı.²⁰

Fakat, günün taleplerine göre, yerel yönetim organlarının yeni siyasi ve toplumsal duruma uygun şekilde kurulması gerekiyordu. Bu doğrultuda, şehir yönetim sisteminin yeniden yapılanması için ıslahatlara gidildi. ıslahatlara hazırlık 8 yıllık süre aldı. 16 Haziran 1870'de Çar şehirler hakkında yeni "Esasname"nin taslağını onayladı. Bu esasname önceleri sadece Rusya'nın iç guberniyalarında uygulamaya konuldu. Çar hükümeti Zakafkasya'da şehir yönetim sisteminin kurulmasının gecikmesine her türlü araçla çalışıyordu. Buna Rus olmayan milletlerin yerel yönetim organları oluşturmak tecrübesinin olmayışını neden gösteriyordu. şehir Esasnamesi'nin Zakafkasya şehirlerinde uygulanması 28 Ekim 1874 tarihli Çarın bir özel fermanıyla başladı.

¹⁹ **Azerbaycan Tarihi**, s.159.

3. Uygulanan Yerel Yönetim Modeli

Şehir Esasnamesine göre, önceleri imtiyazlı grupların delegelerinden oluşan şehir dumaları değiştirilerek дума üyeleri - belediye üyeleri sahip oldukları emlak büyüklüğü esasına göre 4 yıllığına seçilmekteydi. Çeşitli şehirlere göre belediye дума üyelerinin genel sayısı 30- 72 arasında değişmekteydi. Seçimlere şehirde vergi verenler, banka sahipleri ve diğerleri katılma hakkına sahipti. Dumada ve onların seçtiği belediye organlarında daha fazla vergi verenlerin üstünlüğü sağlanmaktaydı. şehir vergileri vermeyen işçi, hizmetliler ve aydınlar belediye seçimlerine katılamıyordu.²¹

Şehir yerel yönetimi organlarının yetkileri sınırlı idi. Onların görevi sırf tarım konuları, 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.

Hükümet nüfusun bu duruma hazır olmadığını, şehir ıslahatının ek masraflar getireceğini ve şehirler üzerinde ağır bir yük olacağını ileri sürerek, Zakafkasya'da şehir ıslahatının uygulanmasına engel olmaya çalışmakta ve geciktirmekteydi. Fakat, ticaret ve sanayinin gelişmesi, şehirlerin hayatında oluşan ciddi yenilikler Çar hükümetini 1874'te çok sınırlı şekilde olsa da, Bakü, Gence, Şuşa, Nuha, Nahçıvan ve Ordubad'da "şehir Esasnamesi"ni uygulanmasını zorunlu kıldı.²²

²⁰ **Azerbaycan Tarihi**, s.159.

²¹ **A.k.**, s.160.

²² **A.k.**, s.161.

Islahattan sonra Azerbaycan'da kapitalist müesseselerin oluşması ve gelişmesi ile ilgili olarak şehirler de geliyordu.²³ 1860.lı yıllarda şehir nüfusu tüm Azerbaycan nüfusunun %12,2'ini oluşturuyordu. Bakü, Gence, Şamahı, Guba, Şuşa, Nahçıvan, Zakatala ve Ordubad gibi şehirlerde 1862'te 106 binden çok kişi yaşıyordu. 1897 yılında şehirlerde tüm guberniya nüfusunun %20'i yaşıyordu. Bakü'de 45 bin Azeri, 37 bin Rus, 19 bin Ermeni ve 11 binden fazla diğer milletlerden oluşan insanlar yaşıyordu.²⁴ Bakü nüfusu dışarıdan gelenler hesabına hızla artıyordu. 1888-1902 yıllarında şehire gelen 21,6 bin nüfusun 9,6 bini petrol sanayisinde çalışıyordu. 1886-1897 yılları arasında Gence'nin nüfusu %63, Lenkeran'ın nüfusu %107, Zakatala ise %147 arasında artmıştı. 1897'de Gence'de 33.090, Şuşa'da 25.881, Nuha'da 24.734, Şamahı'da 20.007, Guba'da 15.363, Salyan'da 11.787 kişi yaşıyordu. Nahçıvan ve Ordubad gibi şehirlerde ise nüfus 7 binden fazla değildi.²⁵

Mutlak hakimiyetin en liberal meyvelerinden olan şehir yerel yönetim idaresinin uygulanması ciddi bir ıslahat idi. 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 gubernatorun olumlu görüşüne bağlı idi. şehir esasnamesinin 119.maddesine göre, bu görevlere seçilen şahıslar gubernator tarafından

²³ **Azerbaycan Tarihi**, s.262.

²⁴ **A.k.**, s.263.

²⁵ **A.k.**, s.263.

onaylanmadıkça veya seçimler yapılmadıkça gubernatorun onay vermediği şahısların adaylığı olmamak şartıyla ikinci kere seçim yapılmalıdır. Eğer seçimler yapılamaz veya yeni seçilen şahıslar gubernator tarafından onaylanmazsa, bu görevlere gubernatorun belirlediği şahıslar getiriliyordu.²⁶

Seçimlere katılma hakkına sahip nüfusu 300 kişiden fazla olmayan yerlerde şehir dumasına 30 kişi, bundan fazla olan yerlerde ise, nüfustan her 150 kişiye ek olarak 6 üye seçmek hakkı veriliyordu. Fakat, дума üyelerinin sayısı 72'den fazla olamazdı. İlk şehir dumasına 72 kişi seçildi. Dumanın yetkileri seçilecek görevli kişileri belirlemek, şehrin toplumsal ve yerel sorunlarını çözmek, şehir vergi ve resimlerini belirlemek, şehir düzenini korumak ve temizlik işini yürütmekten oluşmaktaydı.²⁷

Şehir dumasının toplantısı gubernatorun talebi veya дума üyelerinin en az 1/5'nin teşebbüsü ile şehir belediye reisinin direktifi ile belirleniyordu.²⁸

Şehir yerel yönetimlerinin esas gelir kaynağı gayri menkul emlaktan toplanan resimler, ticaret ve madenler üzerine konulan vergilerden oluşuyordu.

Şehir ıslahatları Azerbaycan'ın bir sıra şehirlerinde gecikmeli olsa da uygulanma şansı bulmuştur. 1864 yılından itibaren Rusya'nın merkezi guberniyasında uygulanan zemstvo ıslahatı genellikle uç yerlerde ve Azerbaycan'da uygulanmamıştır. Zemstvo ıslahatının önemi, yerel ekonomik

²⁶ Aron Milman, **İnkılaptan Evvelki Azerbaycan'da Özünü İdare Organları Nece Seçiliyordu**, Bakü, Azərneşr, 1961, s.8.

²⁷ **Azerbaycan Tarihi**, s.263.

²⁸ **A.k.**, s.264.

konular, eğitim, sağlık, ve diğer konular seçilen organ tarafından, yani kaza ve guberniya zemstvo kurumları tarafından çözülüyordu.

1905 Yılında Vorontsov-Daşkov Zakafkasya halklarına zemstvo ıslahatı yapılacağını vaat etmişler fakat, Azerbaycan'da zemstvo kurumları yaratılmamıştır.

II. YEREL SOVYETLER: 1918- 1992

23 Ekim 1917'de (7 kasım) Rusya'da sosyalist inkılabı oldu. 1917'de emekçiler Çarizmi devirerek yerine Sovyetleri kurdular. Bakü Halk Komiserleri Sovyeti Azerbaycan'da ve tüm Zakafkasya'da Sovyet hakimiyetinin ilk yetkili organı idi. Fakat, 31 Temmuz 1918'de Bakü'de Sovyet hakimiyetine son verildi.

28 Nisan 1920'de tekrar Azerbaycan'da Sovyet hakimiyeti kuruldu. Sovyetler ilk defa 1905 yılında "Birinci Rus Demokratik İnkılabı" zamanı artmakta olan iş bırakma eylemleri günlerinde ortaya çıkmıştır. Fakat, inkılabın mağlûbiyeti ile Sovyetler de meydandan dışarıda kaldı. 1917 Şubat ayında burjuva demokratik inkılabının zaferi sonucu, Sovyetler yeniden meydana çıktı. "Birinci Rus Demokratik İnkılabından" farklı olarak bu kez yerel sovyetler kendilerini halk hakimiyeti organları gibi ifade ediyorlardı. 1918 yılı ilk baharında Bakü kazasının 39, Lenkeran kazasının 67, Guba

kazasının 71, Cevat kazasının 27, Şamahı kazasının 12 köyünde köylü temsilcileri sovyetleri oluşturuldu.²⁹

Azerbaycan'da Sovyet kuruculuğu 3 aşamada uygulanma şansı bulmuştur:

1. İnkılap Komiteleri
- 2.Fakir Komiteleri
- 3.Yerel Sovyetler aşaması.

1921 Martı sonunda kazalarda yerel sovyetlere seçimler başlandı. Kaza Sovyetleri Kurultayları kaza inkılap komitelerini tasfiye etti. 1921'de yerel sovyetlerin oluşturulması için yapılan seçimler sonucu Azerbaycan'da 1400'e yakın köy sovyeti oluşturuldu ve bunlara 30 bin üye seçildi.³⁰ 19 Mayıs 1921'de Birinci Genel Azerbaycan Sovyetler Kurultayı geniş müzakerelerden sonra Azerbaycan SSC Anayasasını kabul etti. Anayasaya esasen 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, yerel önem taşıyan konuları çözmek ve kendi sınırları içerisinde tüm sovyet teşkilatlarının sovyet kuruculuğu alanındaki faaliyetini birleştirmekten ibaret idi. 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

²⁹ Hanmurat Ehmedov, **Azerbaycan'da Sovyetlerin Yaratılması ve Güçlendirilmesi**, Bakü, Azerbaycan SSC İlimler Akademisi Neşriyatı, 1966, s.13

³⁰ **A.k.**, s.51.

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. 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.³¹

Anayasaya gereğince Cumhuriyetin bütün merkezi ve yerel sovyetleri demokratik merkeziyet ilkeleri esasında kurulmaktaydı. Demokratik merkeziyetçilik ilkesine göre, yerel sovyetlerden başlamış merkezi sovyet organlarına kadar ast durumundaki teşkilatlar üst durumundaki teşkilatlar karşısında sorumlu olmalı ve onlara hesap vermeli idiler. 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 zorunlu idi. Fakat, bu karar veya direktif yerel duruma uygun olmadığı zaman sovyet bu kararın hızla geri alınmasını üst kademedeki teşkilata iletebilme yetkisine sahiptir. Yerel sovyet organlarına verilen bu bağımsızlık merkezi sovyet teşkilatlarına yerel duruma uygun olan doğru kararlar kabul etmeye ve yerlerde sovyet kuruculuğunun gecikmesinin önlemini almağa olanak vermektedir.³²

³¹ Hanmurat Ehmedov, **Azerbaycan'da Sovyetlerin Yaratılması ve Güçlendirilmesi**, s.63.

³² **A.k.**, s.64.

1925 yılında "Şehir Sovyetleri Hakkında Esasname" kabul edildikten sonra sovyetler şehir ekonomisine, inşaata ve bağımsız bütçe esasında şehirin bütün kültürel hayatına doğrudan yöneticilik etmeye başladı.³³

A. RAYONLAŞTIRMA İSLAHATLARI

Azerbaycan'da Sovyet hakimiyeti kurulduktan sonra, 1920 yılında guberniyalar iptal olundu. Azerbaycan'da sosyalizm kuruculuğu işleri yeni yönetim birimi bölgüsünü ve rayonlaştırmanın yürütülmesini talep etmekteydi.

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.³⁴

1930'da Merkezi parti ve sovyet organlarının alt yönetim birimlerinde yönetimi geliştirmek amacıyla SSCB'de yönetsel bölüşümde İslahatlar yapıldı. Bu ıslahata esasen Azerbaycan SSC yönetsel bölüşümünde de köklü değişiklikler uygulandı. Merkezi yerlere yaklaştırmak amacıyla çağdaş rayon yönetsel bölüşümün esası konuldu. Okrug, daire ve bölge sistemi tasfiye edildi.³⁵

³³ Aida Ağayeva, **Sovyetler ve Medeni Kuruculuk**, Bakü, Azərneşr, 1970, s.6.

³⁴ H.H.Allahverdiyev, **Azerbaycan SSC İktisadi ve Sosyal Cografyası**, Bakü, Maarif Nəşriyatı, 1981, s.222.

³⁵ A.k., s.222.

B. YEREL SOVYETLERDE YAPILAN ISLAHATLAR

Yerel sovyetler ikinci dünya savaşı sonrasına kadar ölü kurumlar olarak kalmıştır. Bunun nedeni Sovyet sisteminin kurulmasından sonra personel yetersizliği ve savaşın etkisidir. Genellikle, sovyet kuruculuğunda yapılan ilk iş merkezi yönetimi güçlendirmek idi. Sovyet rejimine karşı çıkanların genellikle bu alanlarda barınması ve bunların yerel sovyete sızma eğilimleri yerel sovyetleri işlevsel kılmamıştır.

İkinci Dünya Savaşı'nın zaferle bitmesi yerel sovyetlerin hayatında kıpırdamalara neden olmuştur. Sovyetler Birliğinin savaştan çıkarak kalkınması ve sanayileşmesi sonucu yerel sovyetlerde de değişikliğe gidildi. Genellikle, küçük olan yerel sovyetler verimli kılınmak için birleştirildi. Yerel sovyetlerin yapısındaki bu değişikliklerin amacı toplumun artan ihtiyaçlarına cevap vermek ve halkın yönetime katılmasını artırmak idi. Sovyet sisteminin esası, devletin ortadan kaldırılması ve halkın yönetime geçmesi görüşleri üzerine kurulduğu için böyle bir yapılanma gerekmektedir. Sovyet sisteminde devlet halkın özüdür ve onun siyasal esasını yerel sovyetler oluşturur. Fakat, bu sisteme tam geçilemedi. Sovyet sisteminde bürokrasinin artması kademeli bir yönetim sistemini ortaya çıkardı.

Köy sovyetlerinin hizmet alanlarını doğru oluşturmak ve kolhoz ve sovyetlerin birleştirilmesinden ortaya çıkan zorlukların ortadan kaldırılması amacıyla 1954 yılında köy sovyetleri genişletildi.

Sovyet sisteminde yerel sovyetlerin işini daha sıkı ve programlı şekilde yürütmesi gereği yerel sovyetlerin yetki ve görev alanları artırıldı. Yerel sovyetler toplumsal hayatın tüm alanlarında görevli kılındı.

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.³⁶ Kasım 1964'te toplanan Komünist Partisi Merkez Komitesinin kararlarından sonra tarımsal ve sinai ilçe ayrımı kaldırıldı.

8 Nisan 1968'de köy ve kasaba sovyetleri hakkında yeni esasname kabul edilerek yerel devlet hakimiyeti organlarının görev ve yetkileri genişletilmiştir. Yerel sovyetlere bağlı kurum ve kuruluşlara yöneticilik, toplumsal güvenlik ve yurttaş haklarının korunması alanında işleri yeniden kurulmuştur.

C. YEREL SOVYETLERİN YAPISI

Azerbaycan SSC'de devlet egemenliğinin temel organları Halk Temsilcileri Sovyetleri olarak kabul edilmişti. Halk Temsilcileri Sovyetleri (yerel sovyetler) toplumun ve devlet işlerinin yönetilmesine vatandaşların katılımını sağlayan ve devlet hakimiyeti organlarının bütünlüğünü oluşturan

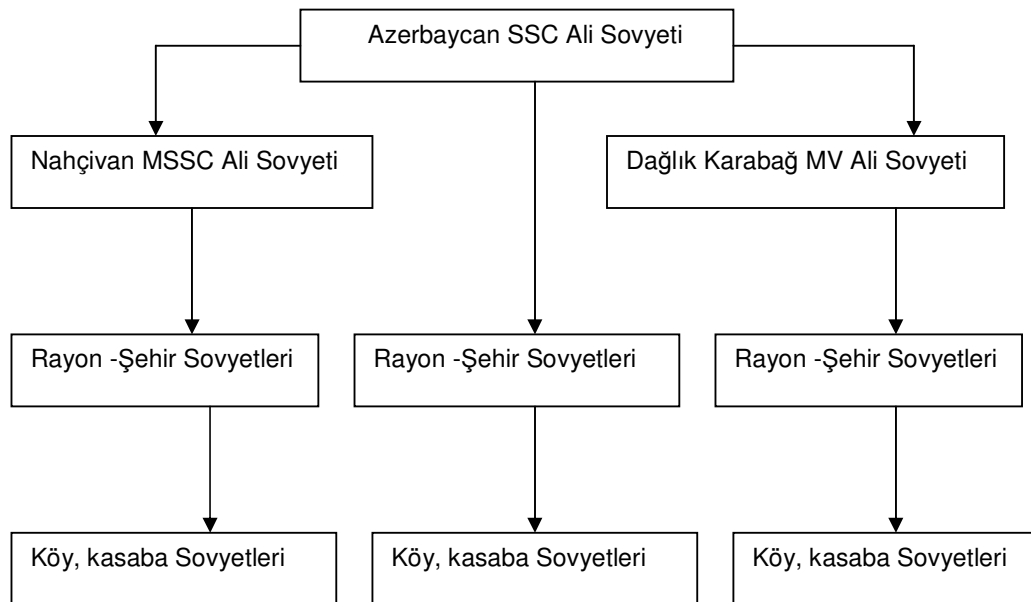
³⁶ M. Patrice Gelard, "Sovyetler Birliğinde Mahalli İdareler", (Çev. Fethi Aytaç), **Amme İdaresi Dergisi**, Mart 1970, C:3. S.1, s.158.

yapı olarak tanımlanmıştır. Sovyet sistemindeki organlar merkezi idare organlarından (ali sovyetler) ve yerel devlet hakimiyeti organlarından (yerel sovyetler) oluşmuştur. Azerbaycan SSC'de yönetim sistemi, her sovyetin bir üst sovyete bağlı ve sorumlu olduğu hiyerarşik ve piramitsel bir sistem olarak kurulmuştur.

Halk Temsilcileri Sovyetlerinin doğrudan ve kendilerinin oluşturdukları organlar aracılığıyla işlevlerini yürütmeleri ilkesi benimsenmiştir.³⁷

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) oluşmaktadır.

Şekil 1. Sovyetlerin Hiyerarşik Durumu.



³⁷ **Sovyet Devleti ve Hukukunun Esasları**, Bakü, Maarif Naşriyatı, 1982, s.109.

Yerel sovyetler için temel esaslar tabandan tavana doğru sivrilen bir kuruluş, demokratik merkezîyetçilik, sosyalist anlayışa dayanan bir meşruluk ve çifte bağlılıktır. Böylece her sovyet kendisinden bir üst olan sovyete bağlanmıştır. Bu piramitsel şemada denetim gücü veya vesayet yetkisi yukarıdan aşağıya doğrudur.

Yerel sovyetler sisteminde sayıca en çok olan ve işin özünü oluşturan köy ve kasaba sovyetleridir. Onlar devlet hakimiyetinin daha geniş yerel hakimiyet organları olup seçmenlere daha yakındır. Azerbaycan SSC'de 4189 köy ve 130 kasaba sovyetleri olmuştur.

Azerbaycan SSC'de yerel sovyetler yürütmenin tamamlayıcı birer parçası ve anayasa sistemine dahil kurumdur. Yerel sovyetler sosyal kurumlarla beraber halkın siyasal iktidarın yürütülmesine katılmasında bir araçtır.

Azerbaycan SSC' de 65 il, 10 ilçe, 69 şehir, Cumhuriyete bağlı 9 şehir, Muhtar Cumhuriyete bağlı 1 şehir, Muhtar Vilayete bağlı 1 şehir, şehirselsel ilçe, 120 kasaba, 10 işçi kasabası ve 4189 köy sovyetleri olmuştur.³⁸

³⁸ Nizami Eyyubov ve Azizağa Veliyev, "Azerbaycan'da Nüfusun Meskunlaşması ve İdare Olunması", **İktisadiyat ve Elm Dergisi**, 1991,S:11-12, s.50.s

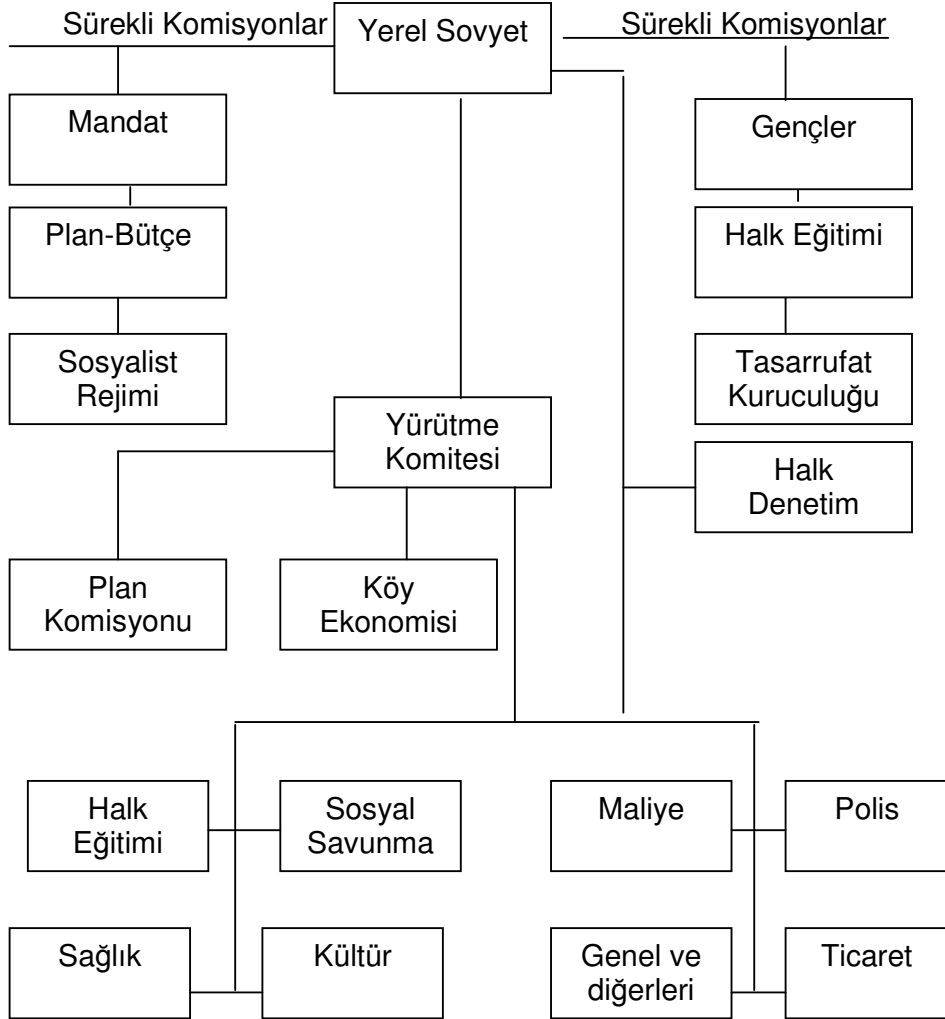
1. Yerel Sovyetlerin Seçim Sistemi

Anayasada belirlendiği gibi yerel sovyetlere temsilciler (vekil) seçmenler tarafından gizli oylamayla genel, eşit ve bağımsız seçim ilkesi esasında seçiliyorlar. Yerel sovyetlere üyelik seçimine göre, yasayla belirlenmiş kurallara göre, reşit olmuş tüm şahıslar yani, 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. Üyelik seçimleri bağımsızdır. Köy, kasaba ve şehir sovyetlerinden başlayarak tüm sovyetlere seçimler vatandaşlar tarafından doğrudan ve bağımsız seçim yoluyla yapılır. Bağımsız seçim ilkesi yerel sovyet temsilcilerini seçmenlere daha da yaklaştırmaktadır.

2. Yerel Sovyetlerin Organları

Yerel sovyetlere diğer modellerde olduğu gibi, kendi görev ve faaliyetlerini yürütmek için yardımcı ve ana organlar gerekmektedir. Yerel sovyetlerin yapısı aşağıdaki şemada gösterilmiştir. Yerel sovyetlerin organlarına daha ayrıntılı şekilde bakacak olursak, bunlar sırasıyla genel kurul, yürütme komitesi ve sürekli komisyonlardır. Bunları alt başlıklar halinde inceleyelim.

Şekil 2. Yerel Sovyetin Örnek İdari Yapısı



a. Genel Kurul

Azerbaycan SSC Anayasası'na göre yerel sovyetlerin kendi sınırları içerisinde uyguladıkları devlet hakimiyetinin esas teşkilatı genel karar organı olan meclis veya genel kuruldur. Devlet hakimiyetinin kollegiyal organı olmak itibarıyla, her sovyetin kendi yetkisine dahil olan konuları müzakere ve çözümlmek amacıyla aralıklarla toplanarak yürüttüğü işin genel kurul

geleneği, sovyetlerin demokratik olmasını sağlayan özellik olarak görülmüştür. Genel Kurulda yerel devlet yönetim organları oluşturulmaktadır. Yerel sovyetler bu organlara uygun yetkiler vererek onların faaliyetini denetleme yetkisine sahiptirler. 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 kurullarının toplanma süresi Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasasına ve uygun yasalara göre belirlenmiştir. Yerel sovyetlerin genel kurulları, yılda 4 defadan az olmamak kaydıyla toplantıya çağırılmaktadır. Diğer taraftan da, genel kurullar olağanüstü olarak, üyelerinin en az 1/3'i tarafından istenildiği zaman toplantıya çağırılabilir³⁹.

Meclisi toplantıya yürütme kurulu çağırılmaktadır. Karar genellikle rayon, şehir ve kasaba sovyetleri için 3-4 hafta önce kabul edilir. Genel Kurulda görüşülecek konularla ilgili olarak genel kurula kimlerin, hangi kurum ve kuruluş yöneticilerinin davet olunacağı belirlenir, yapılması gereken denetimler yapılır ve genel kurulda kabul edilecek kararların taslağı hazırlanır.

Seçimlerden en fazla 15 gün sonra yeni seçilmiş sovyetin genel kurulu önceki yürütme komitesi tarafından toplantıya çağırılır. Genellikle, birinci

³⁹ **Azerbaycan SSC Şehir, Şehirde Rayon Halk Temsilcileri Sovyeti Hakkında Azerbaycan SSC'nin Kanunu**, Bakü, Azerbaycan Devlet Naşriyatı, 1980, 36.madde.

genel kurul yeni seçilmiş sovyetin en yaşlı üyesi tarafından açılır. En yaşlı üye genel kurulu açtıktan sonra genel kurula başkan ve sekreter seçilir. 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.

Genel Kurulun başkan ve sekreteri seçildikten sonra genel kurulda görüşülecek konular belirlenmektedir. Genel Kurulda görüşülecek konuları yürütme komitesi, sürekli komisyonlar ve üyeler belirleyebilme ve değiştirebilme yetkisine sahiptir.

Genel kurul, yerel sovyetin tüm üyelerinin 2/3'ünün katılımı ile toplanmaktadır. Genel Kurulun toplantı süresi görüşülecek konulara bağlı olarak değişmektedir. Genellikle köy, kasaba, şehir ve ilçe sovyetlerinin genel kurulları bir gün sürmüştür.

b. Yürütme Komitesi

Yürütme komitesi yerel sovyetin yürütme birimidir. Genel kurullar arasındaki zamanlarda yerel sovyetlerin yetkileri bu organlar tarafından kullanılmaktadır. Yürütme komitesi, yerel sovyetin ve üst devlet yönetimi organlarının kararları doğrultusunda bu konularla ilgili kararlar kabul

etmekteydi. Yürütme komitelerinin çalışmaları iki yönlü bağımlılık ilkesine göre kurulmuştur. Bu ilkeye göre, yürütme komitesi hem onları seçen yerel sovyete, hem de üst sovyetin yürütme komitesine hesap vermekle yükümlü tutulmuştur.

Yürütme komitesi yerel sovyetin üyelerinden başkan, başkan yardımcıları, yürütme komitesinin sekreteri ve 5-15 üye seçilerek oluşturulmaktadır. Bu sayı yerel sovyet tarafından, sovyetin büyüklüğüne göre belirlenmektedir.⁴⁰ Genellikle, köy ve kasaba sovyetlerinin yürütme komitelerinin üye sayısı 5-7 üye, il sovyetlerinin yürütme komitelerinde 7-11 üye, ile bağlı olan şehirlerde 9-15 üye görev almıştır. Yürütme komitelerinin yetki süresi, yerel sovyetin yetki süresi kadardır. Fakat, bu sürede yürütme komitesinin üyeleri, yerel sovyetin genel kurulunda istendiği zaman değiştirilebilir.

Yürütme komitesinin başkanı yürütme komitesinin tüm faaliyetlerine yöneticilik eden ve komiteyi temsil eden kişi olmuştur.

Yürütme komitesinin esas işi, ise yürütme komitesi sekreterinin üzerinde kalmıştır. Genel Kurul ve yürütme komitesinin toplantılarının hazırlanması, yürütme komitesinin gündemi sekreter tarafından üstlenmiştir.

Yürütme komitesi, yürütme komitesinin şube ve kurumlarına, yerel sovyete bağlı kurum ve kuruluşlara bir üst organ gibi genel anlamda yöneticilik etmektedir. Şube ve kurumların yöneticilerini atamak ve aynı

⁴⁰ **Azerbaycan SSC Şehir, Şehirde Rayon Halk Temsilcileri Sovyeti Hakkında Azerbaycan SSC'nin Kanunu, s.39.**

zamanda personeli bu görevlerden uzaklaştırmak Komitenin yetkisi çerçevesinde olmuştur. Yerel sovyet bir sonraki toplantıda bunları genel kurulun onayına sunmaktadır.

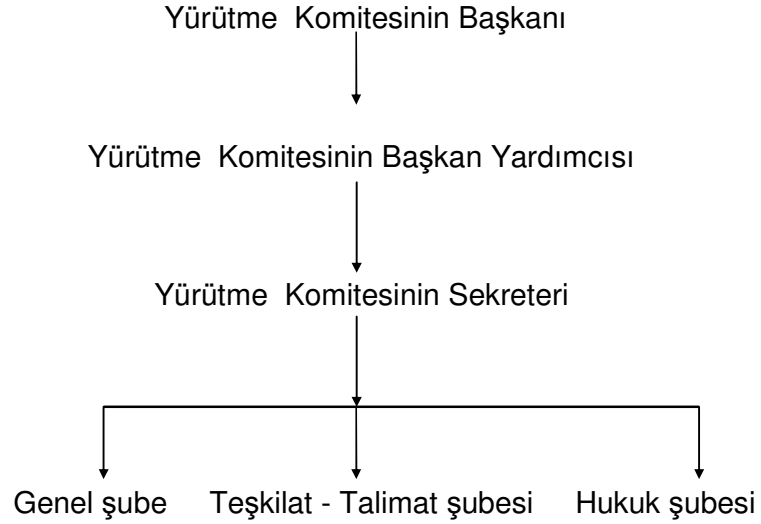
Yürütme komitelerinin toplantıları ayda iki defadan az olmamak kaydıyla yapılmaktadır. Yürütme komitelerinin toplantıları haftada bir kere de yapılabilir. Yerel sovyetin yürütme komitesinin toplantıları yerel sovyetin yürütme komitesinin üye sayısının en az 2/3'si katıldığı zaman geçerli sayılmaktadır. Yerel sovyetin görev süresi bittikten sonra onun yürütme komitesi yerel sovyet tarafından yeni yürütme komitesi seçilene kadar kendi yetkilerini sürdürmektedir.

Yerel sovyetlerin yürütme komiteleri kendi kurumlarına sahiptirler. Yürütme komitelerinin kurumlarında görev ve kadro yetersizliği veya fazlalığı uygun yerel sovyetin faaliyetinin büyüklüğü ve özelliğine bağlıdır.⁴¹ Örneğin, köy ve kasaba sovyetlerinde genellikle yürütmenin başı olan yürütme başkanı, muhasip, askeri masa reisi ve diğerleri bulunmaktadır. üst sovyetlerde ise, genel şube, yürütme komitesinin başkanı, başkan yardımcıları ve sekreterinin odası, vatandaşlarla görüş odası, hukuk kısmı ve diğer kadrolu işçiler vardır.

Yürütme komitelerinin genel şubeleri yürütme komitelerine kuruluş ve teknik yönden hizmet veriyor. Bu şube hizmet evraklarını denetler, yürütme komitesinin yazışmasını yürütür. Genel şubenin önemli işlerinden biri de, emekçilerin dilekçe ve şikayetlerini kabul etmektir.

⁴¹ B.H.Gabriçidze, **Apparat Upravleniya Mestnik Sovetov**, 1971, Moskova, s.70.

Şekil 3. Yürütme Komitesinin Örgütsel Yapısı



Yerel sovyetin yürütme komitesinin şube ve kurumları yerel sovyet tarafından oluşturulmaktadır. Yerel sovyetin yürütme komitesinin şube ve kurumları bütçede veya döner sermaye hesabında olur. Yerel sovyetin yürütme komitesinin şube ve kurumları yerel sovyete, yerel sovyetin yürütme komitesine ve üst organlara bağlıdır. Yerel sovyetin yürütme komitesi yanında yasalarla öngörülmüş şekilde komisyonlar oluşturulmaktadır.

c. Sürekli Komisyonlar

Sürekli komisyonlarının faaliyet yöntemi ve kuralları Sürekli Komisyonlar Hakkında Esasname'de belirlenmiştir. Azerbaycan SSC'de yerel sovyetlerin sürekli komisyonlarının faaliyet yöntemi 1980 tarihinde

Cumhuriyetin Ali Sovyetinin Riyaset Heyeti tarafından onaylanmış, yerel sovyetlerin sürekli komisyonları hakkında Esasname ile daha da belirgin hale getirilmiştir.

Esasnameye göre sürekli komisyonların görevleri aşağıdakilerden oluşmaktadır: 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 oluşmaktadır.⁴²

Sürekli komisyonlar onu oluşturmuş yerel sovyete bağlıdır; sadece ona hesabat verir. Sürekli komisyonların esas görevi araştırma ve denetlemedir. Sürekli komisyonların tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

Sürekli komisyonların bazı özellikleri var. Bunları sıralayacak olursak;

- Sürekli komisyonlar devlet organıdır. çünkü, devlet hakimiyetinin temsilcili organı tarafından seçilmektedir. Sürekli komisyonlar aynı zamanda sosyal bir organdır. Onun kadrosu ve idari kuruluşu yoktur. Sürekli komisyonun terkbine dahil olan yerel sovyetin üyeleri devletten maaş almadan ve tamamen gönüllülük ilkesi doğrultusunda görevlerini yürütürler.

⁴² İ.E.Kerimov, **Sovyet Kuruculuğu**, Bakü, Azerbaycan Devlet Üniversitesi Neşri, 1973, s.106.

- 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 olmaktır.
- Sürekli komisyonların üçüncü özelliği, denetim özelliğinin olmasıdır. Temsilcili organların kendilerine bağlı olan şube ve kurumlarının faaliyeti üzerinde uyguladıkları denetimin tüm biçimlerinden farklı olarak, sürekli komisyonlar aracılığıyla denetim geçici değildir. Bu denetim süreklilik özelliği taşımaktadır.

Sürekli komisyonlar il, şehir ve köy sovyetlerinin iş özelliğine göre birbirinden farklı olabilmektedir. Bazı şehir ve il sovyetleri yerel duruma bağlı olarak diğer komisyonlar da oluşturabilmektedirler.

Yerel sovyetlerin terkinde yerel sovyet üyelerinden sürekli komisyonların oluşturulmasının başlıca amacı, yerel sovyet üyelerinin yerel sovyetin yetkilerine ait konuları önceden gözden geçirmek ve hazırlamak, aynı zamanda sovyetin ve üst devlet organlarının kararlarının uygulanmasına yardım olmak, devlet organları, kurum, kuruluş ve teşkilatlarının faaliyetini denetlemektir.

Sürekli komisyonların yetkileri onların görevleriyle orantılıdır. Sürekli komisyonların yetkileri yerel sovyetlerin görevlerinden kaynaklanmaktadır. Sürekli komisyonlar ekonomik, siyasal ve kültürel kuruculuğu içeren tüm konuları görüşme yetkisine sahiptir. Bu yetkiler sürekli komisyonlar için önem

taşımaktadır. Bu yetkiler sürekli komisyonun hazırlık ve denetim işine katılmasına neden oluşturmaktadır.

Yerel sovyetin sürekli komisyonlarının görevi aşağıdaki gibidir:

a) Yerel sovyet ve onun yürütme komitesi tarafından gözden geçirilmek için teklifler hazırlamak;

b) Yerel sovyetin ve onun yürütme komitesinin müzakeresine verilmiş konular hakkında görüşler hazırlamak;

c) Yerel sovyet ve onun yürütme komitesi kararlarının ve üst devlet organlarının kararlarını uygulanması alanında kuruculuk işine katılmak;

d) Yerel sovyet ve onun yürütme komitesi ve üst devlet organları kararlarının uygulanması alanında, aynı zamanda SSCB, Azerbaycan SSC ve Nahçıvan MSSC yasalarına uyulması alanında yerel sovyetin yürütme komitesinin şube, müessese, kurum ve kuruluşların faaliyetini denetlemek;

e) Seçmenler tarafından verilen ödevlerinin uygulanmasına ve denetlenmesine yardım etmek.

Yerel sovyetin sürekli komisyonlarına yerel sovyetin üyelerinden yerel sovyetin yetkileri süresince sürekli komisyon başkanı ve üyeleri seçilmektedirler. Genellikle, komisyonların üye sayısı yerel sovyet tarafından belirlenmektedir. Yerel sovyetin sürekli komisyonlarının üye sayısı en 3 kişiden oluşmaktadır. çünkü, bu durumda sürekli komisyon oluşturula bilmez.

Sürekli komisyon üyeleri kendi içlerinden gerektiği zaman komisyon sekreteri ve komisyon başkan yardımcısı da seçmektedirler. Genellikle, sürekli komisyonun üye sayısı 7 kişiden fazla olduğu durumlarda, sürekli

komisyona sekreter ve başkan yardımcısı seçilmektedir. Fakat, sürekli komisyon üye sayısı 7 kişiden az olduğu zaman sadece sürekli komisyon sekreteri seçilir.

Sürekli komisyon başkanın görevi komisyonun faaliyetine yöneticilik etmek, toplantı yapmak ve yürütmek, gündemi belirlemek, bir sonraki toplantıya hazırlık yapmak, yürütme komitesi ve şubeleriyle ilişki kurmaktan oluşmaktadır.

Sürekli komisyonun başkan yardımcısının görevi ise, bir sonraki toplantıya hazırlık yapılması için verilen görevleri uygulamaktır.

Sürekli komisyonun sekreteri toplantıların tutanaklarını, komisyon üyelerinin toplantıya katılmalarının tutanağını tutar ve üyelere verilen görevlerin uygulanmasını denetler.

Yerel sovyet üyesinin sürekli komisyona seçilmesi kendi isteği doğrultusunda olur ve mesleğine yakın olan sürekli komisyon öncelik oluşturmaktadır.⁴³ Bunun sonucunda sürekli komisyonlar kuruluş amaçlarına uygun olarak aktif ve verimli şekilde faaliyet gösterirler.

Yerel sovyet aşağıdaki konulara göre sürekli komisyonlar kuruyor:

1. Mandat Komisyonu (Seçimlerle ilgili olarak)
2. Plan-Bütçe Komisyonu
3. Sosyalist Rejimi Savunma ve Sosyal Güvenlik Komisyonu
4. Gençler Komisyonu

⁴³ **Sovetskoe Stroitelstvo**, Moskova , Merkez Yayınları, 1961, s.234.

5. Devlet Kuruculuğu ve Sosyo-Kültürel Kuruculuğun diğer alanlarına göre kurulan komisyonlar.

Sürekli komisyonların bu sistemi tüm şehir sovyetleri, il sovyetleri ve ilçe sovyetleri için önemlidir. Köy ve kasaba sovyetlerinde sürekli komisyonların sayısı genellikle diğerlerine oranla az olur. Bu kasaba ve köy sovyetlerin işinin il ve şehir sovyetlerine oranla az olmasından kaynaklanmaktadır.

Azerbaycan SSC yerel sovyetlerinde 8.351 sürekli komisyon oluşturulmuştur. Bu sürekli komisyonlarına 36.281 üye seçilmiştir. 1970 yılında sürekli komisyonlar ekonomik ve kültürel kuruculuk alanında 14.662 çeşitli konu hazırlayarak yerel sovyetlere ve onun yürütme komitelerine sunmuşlardır.⁴⁴

Yerel sovyetin sürekli komisyonunda tüm konular komisyonun tüm üyelerinin salt çoğunluğu ile kabul edilir. Sürekli komisyonun karar ve oyları komisyonun başkanı tarafından imzalanır.

Bir kaç sürekli komisyonun toplantıları birleştirilerek yapıldığı zaman kararlar her komisyonun tüm üyelerinin salt çoğunluğu ile kabul edilir. Sürekli komisyonların birlikte kabul ettikleri kararlar uygun komisyonların başkanları tarafından imzalanır. Sürekli komisyonun toplantılarının tutanakları komisyon başkan ve sekreteri tarafından imzalanır.

⁴⁴ İ.E.Kerimov, **Sovyet Kuruculuğu**, s.108.

Yerel sovyetler geçici komisyonlar da oluştura bilmektedir. Bu komisyonların görevleri onlar oluşturulurken yerel sovyet tarafından belirlenmektedir.

III. GEÇİŞ DÖNEMİ: 1992-1995

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. 1991 yılı öncesine kadar Azerbaycan Cumhuriyetinde yerel yönetimler yerel sovyetler tarafından uygulanmaktaydı. Bununla birlikte, yerel sovyetler merkezi yönetimin taşra yönetimini oluşturmaktaydı. Bu da beraberinde, yerel sovyetin yürütme komitesi başkanının kendi görevlerini uygulamasında yetersiz kalmasına neden olmaktaydı. Her iki işlevi bir arada yürütmek görev aksamasını ortaya çıkarıyordu. Yönetimsel birimlerde yönetim bakımından farklı bir yapılanma söz konusu idi. Bu Komünist Partisi Merkez Komitesi idi. İllerde yönetimin başında Komünist Partisinin Birinci Katipleri durmaktaydı. Birinci Katipler merkez tarafından atanmakta ve dolayısıyla diğer ülkelerde olan valilik kurumuna benzer bir durum oluşmaktaydı. Birinci katipler ilde en büyük mülki amir olup yöneticilik görevini yürütmekteydiler. Fakat, birinci katipler siyasi yönleri ile ön plana çıkmaktaydılar. Birinci katipler şehirlerde ve illerde yerel sovyetler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiyi koordine etmekte

ve bir nevi merkezi idarenin taşra yönetimini oluşturmaktaydı. Azerbaycan Cumhuriyetinde Komünist Partisinin tasfiye edilmesi sonucu bu kurum ortadan kaldırıldı. Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın 18 Ekim 1991 tarihinde yayımlanan 372 sayılı kararıyla yerel sovyetlerin yapısında bazı değişikliğe gidildi. Halk Temsilcileri Sovyetlerine dokunulmaksızın yerel sovyetlerin yürütme komitesi tamimiyle tasfiye edildi. Bu yasayla yürütme görevini üstlenecek yeni bir kurum olan icra hakimiyeti birimi oluşturuldu. Halk Temsilcileri Sovyeti ise, icra hakimiyeti kurumu yanında danışma meclisi gibi görev üstlenmiş konuma itildi. Halk Temsilcileri Sovyetleri bütçenin kabul edilmesi ve diğer karar ve önlemlerin onaylanması ile görevli kılınmıştı.⁴⁵

Azerbaycan Cumhuriyetinde merkez idarenin taşra yönetimi görevi icra hakimiyetleri tarafından uygulanmaktadır. İcra hakimiyeti başkanları yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Genellikle, icra hakimiyeti başkanlarının bir veya iki başkan yardımcısı olmaktadır. Sovyetler Birliği zamanı yerel sovyetin yürütme komitesine bağlı olan polis, maliye, ekonomi, tarım, hukuk, sosyal güvenlik, kültür, gençlik ve spor ve ulaştırma birimleri aynen icra hakimiyetinin yetkisine bırakıldı. Dolayısıyla, yürütme komitesinin yürüttüğü görevler icra hakimiyeti kurumunun yetki alanına bırakıldı.

Geçiş döneminde farklı bir modelin oluşturulduğu görülmektedir. Buradaki amaç devlet düzenini güçlendirmektir. İcra hakimiyetleri kurumu Azerbaycan Cumhuriyetinin illerinde, şehirlerinde, şehir illerinde yapılandı.

⁴⁵ Eldar Aslanov, "Azerbaycan'da Yerel Yönetimler", s.119.

Köy ve kasabalarda icra hakimiyetlerinin temsilcisi birimi oluşturuldu. Köy ve kasaba icra hakimiyetinin temsilcileri ilin icra hakimiyetinin yöneticisine bağlı kılınmıştır. Hiyerarşik açıdan üst durumunda olan il icra hakimiyeti yöneticileri köy ve kasaba icra hakimiyeti temsilcilerini atar, denetler ve görevden almaktadır.

Yerel yönetim uygulamasına geçilinceye kadar icra hakimiyeti kurumu Azerbaycan Cumhuriyeti'nde hem merkezi yönetimin taşra birimi görevini, hem de yerel yönetim organlarının görevlerini yerine getirmekteydi.

A. YEREL SOVYETLERDE YENİDEN YAPILANMA

Yerel sovyetler bulunduğu yerin temsilcili devlet hakimiyeti organıdır. Yeni sisteme göre, yerel sovyetler bulunduğu mahallin yerel yönetim sisteminin faaliyetini birleştirir ve koordinasyonunu yapar. Yerel sovyetlerin seçilme süreleri ve yöntemleri değiştirilmemiştir. Yine, yerel sovyetler kendi faaliyetlerini yasayla belirlenmiş yöntemlerle genel kurullar, sürekli ve diğer komisyonlar aracılığıyla uygulamaktadır. Sadece yürütme komitesi tasfiye edilmiştir.

Yerel sovyetlerin yetkilerinde aşağıdaki değişikliklere gidilmiştir:

- 1) Yerel halk oylamasının yapılması;
- 2) Yerel sovyet başkanının, yardımcılarının, sürekli komisyonların ve yerel sovyet temsilcilerinin hesaplarının, yerel durum hakkında icra hakimiyeti başkanının bildirisinin dinlenilmesi;

3) Kendi yetkilerinin bir kısmını kurulacak yerel yönetim organlarına verilmesi hakkında karar kabul etmek.

Yerel sovyetlerin yetkileri genellikle kısıtlanmış, sadece bahsettiğimiz kısımlar eklenmiştir. Yerel sovyetler icra hakimiyetlerinin bir danışma birimi niteliğine kavuşmuştur.

B. İCRA HAKİMİYETİ KURUMU

Azerbaycan Cumhuriyeti illerinde ve şehirlerinde yürütmenin temsilcisi ve kurumunun yetkili şahsı icra hakimiyeti başkanıdır. İcra hakimiyeti başkanı Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. İcra hakimiyeti başkanı Cumhurbaşkanı'na karşı sorumluluk taşımakta ve ona karşı hesabat vermektedir. İcra hakimiyeti başkanı yılda en az bir kere Cumhurbaşkanı'na hesabat vermektedir.⁴⁶

İcra hakimiyeti başkanı Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasından ileri gelenleri, Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarını, Azerbaycan Cumhuriyeti Ali Sovyetinin (sonraları bu kurum kaldırılmıştır) ve Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın karar ve direktiflerini uygulamazsa ve bunlara aykırı hareket ettiği zaman Cumhurbaşkanı tarafından görevinden alınmaktadır.

⁴⁶ Azerbaycan Cumhuriyeti'nin İllerinde, Şehirlerinde, Şehir İllerinde, Köylerinde ve Kasabalarında Devlet Hakimiyet ve Yönetim Organlarının Yapılarını ve Faaliyetini Tekmilleştirmek Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın Kararnamesi, **Resmi Gazete**, 19 Ekim 1999, No:372.

İcra hakimiyetinin başkanı bulunduğu yerin yerel sovyetinde temsilci olamamaktadır. İcra hakimiyetinin başkanı kamu ve özel kuruluşlarda görev alamaz.

Yerel sovyetlerin yürütme komitesinin tasfiyesi üzerine bu komitenin yetkilerinin büyük çoğunluğu icra hakimiyetine geçmiştir.

İcra hakimiyeti başkanı taşra yönetiminin başıdır. İcra hakimiyeti başkanı il ve şehir sovyetinin faaliyetlerini koordine eder. İcra hakimiyeti başkanı seçimleri, halk oylamalarını ve yerel halk oylamalarının yapılmasını sağlar. İcra hakimiyeti başkanı icra hakimiyeti kabinesini oluşturur. İcra hakimiyeti başkanı aynı zamanda, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından verilen ödevleri uygular ve yürürlükte olan yasalara göre yerel kurum ve kuruluşların kayıtlarını tutar.

İcra hakimiyeti başkanı yerel sovyetlerin genel kurullarında katılımcı oyla iştirak etmekte ve yerel sovyete yıllık konuşmalar sunmaktadır.

İcra hakimiyeti başkanı il ve şehir bütçesini ve onun uygulanması hakkında hesabatı hazırlayarak yerel sovyete sunmaktadır. İcra hakimiyeti başkanı yerel vergiler, harçlar, resimler, borçlar ve kıymetli evraklar hakkında yerel sovyete görüş sunmakla görevlendirilmiştir.

Belediye kurumu oluşturulana kadar il ve şehirlerde yerel vergi ve resimler icra hakimiyeti tarafından toplanmaktadır.

Uygulanan yeni yasayla icra hâkimiyetleri üretim ve sosyal amaç için çeşitli krediler kullanabilmektedir. Yerel sovyetler zamanında bu durum söz konusu değildir.

Azerbaycan Cumhuriyetinin merkezî devlet yönetim organları il ve şehir sınırları içerisinde yerleşen kurum ve kuruluşların yöneticilerini icra hakimiyeti başkanının görüşü dikkate alınmakla atarlar. Yerel nüfusun çıkarına uygun çevre, demografi ve diğer sonuçlar oluşturabilecek programların uygulanması icra hakimiyeti başkanının olumlu görüşüne bağlıdır.

Konut yapımı, imar ve fen işleri ve bunların kaydının tutulması icra hakimiyeti yürütme birimleri tarafından yapılmaktadır. İl ve şehir bütçesi hesabına mesken mıntıklarının doğal gaz, elektrik ve su ile temin edilmesi ve ulaştırma hizmeti icra hakimiyeti kurumu tarafından yapılmaktadır.

İcra hakimiyeti başkanı kendisine bağlı yönetim kurumlarının, il ve şehir kurum ve kuruluşlarının yasalara ve yerel sovyetin kararlarına ters düşen kararlarını kendi yetkileri çerçevesinde iptal eder. Bu durumda icra hakimiyeti başkanının il ve şehirde merkezi yönetimin başı olduğu görülmektedir. Yerel nüfusun hak ve özgürlüklerini, çıkarlarını, yerel sovyetin yetkilerini bozan yerel yönetim organlarının, onlara bağlı kurum ve kuruluşların kararlarını geçersiz saymak ve yerel nüfusa, yerel sovyete yapılan zararın ödenilmesi için mahkemeye başvurmak icra hakimiyeti başkanının görevleri arasındadır.

İcra hakimiyeti başkanı il ve şehir sınırları içerisinde en büyük mülki amirdir ve bu işe yöneticilik eder. İcra hakimiyeti başkanı kendi yetkileri süresinde Azerbaycan Cumhuriyeti yasaları, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı kararları, Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu kararları

doğrultusunda ve bunların uygulanma yöntemleri hakkında emir ve direktifler verir. İcra hakimiyeti başkanının emir ve direktifleri il ve şehir sınırları içerisinde zorunlu uygulanma gücüne sahiptir.⁴⁷

İcra hakimiyeti başkanı kendi görevlerini daha iyi yürütmek amacıyla kendine yardımcı atamaktadır. İcra hakimiyeti başkan yardımcıları görev bölgüsüne göre belirli alanlara yöneticilik etmektedirler. İcra hakimiyeti başkan yardımcıları kendilerine bağlı kurum ve kuruluşların faaliyetini koordine eder ve onlara icra hakimiyeti başkanının kararlarının uygulanması amacıyla gösterişler verirler.

İcra hakimiyeti başkanı yerinde olmadığı zamanlarda veya görevini uygulayamadığı zaman yeni icra hakimiyeti başkanı atanana kadar onun faaliyetlerini icra hakimiyeti başkan yardımcıları tarafından uygulanır.

İcra hakimiyeti başkan yardımcısı bulunduğu yerin yerel sovyetin üyesi olamaz. İcra hakimiyeti başkan yardımcısı kamu ve özel kurumlarda çalışamaz.

Azerbaycan Cumhuriyetinde farklı bir yapı oluşturulmuştur. Yerel sovyetler zamanında böyle bir durum söz konusu değildir. Azerbaycan Cumhuriyetinin il ve şehirlerinde devlet yönetiminin ve en önemlisi yürütmenin işleyişini iyileştirmek amacıyla icra hakimiyeti kabinesi oluşturulmuştur. İcra hakimiyeti kabinesi ilin ve şehrin yönetiminin

⁴⁷ Azerbaycan Cumhuriyetinin İllerinde, Şehirlerinde, Şehir İllerinde, Köylerinde ve Kasabalarında Devlet Hakimiyet ve Yönetim Organlarının Yapılarını ve Faaliyetini Tekmilleştirmek Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Kararnamesi, **Resmi Gazete**, 19 Ekim 1999, No:372, madde.14.

fonksiyonlarını uygulamak için gereken görüşlerin hazırlanması amacıyla oluşturulan sürekli danışma organ niteliği taşımaktadır. Bu organ yerel sovyetlerin 1995 yılında tasfiyesinden sonra uygulamaya konulmuştur.

İcra hakimiyeti kabinesinin başkanı icra hakimiyeti başkanıdır. İcra hakimiyeti kabinesi icra hakimiyeti başkanı, yardımcıları, aynı zamanda icra hakimiyeti başkanının görüşleri doğrultusunda icra hakimiyeti başkanının yürütme kurumu şubeleri ve kuruluşlarının yöneticileri, il ve şehir sınırları içerisinde yerleşen diğer kurum ve kuruluşların yöneticilerinden oluşmaktadır. İcra hakimiyeti kabinesinin toplantıları icra hakimiyeti başkan ve yardımcıları tarafından çağrılır ve yürütülür.

Yerel ekonomiyi, konut işlerini, sosyo-ekonomik kalkınma planlarını ve programlarını uygulamak, il ve şehir bütçesini hazırlamak, çevre koruması, toplumsal güvenlik, insan hak ve özgürlüklerini korumak, yerel yönetimi geliştirmek ve bu işleri yürütmek amacıyla icra hakimiyeti başkanına yürütme birimi gerekmektedir. Bu birim aynı zamanda, il ve şehir sınırları içerisinde yerleşen kurum ve kuruluşların faaliyetini koordine etme ve yerel yönetim organlarına alt yapı hazırlama amacını taşımaktadır.

Oluşturulan bu yeni yapıyla yeni bir gelenek oluşturulmağa çalışılmaktadır. Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından atanan icra hakimiyetinin başkanları takım halinde çalışmaktadırlar. İcra hakimiyetinin başkan yardımcıları ve icra hakimiyeti yürütme birimi şubeleri ve kurumlarının yöneticileri yeni atanan icra hakimiyeti başkanı karşısında kendi görevlerini bırakırlar. Yani, icra hakimiyeti başkanı görevinden alındığı zaman üst düzey

yöneticiler de görevinden alınmış sayılmaktadırlar. Atanan yeni icra hakimiyeti başkanıyla beraber yeni üst düzey yöneticiler göreve gelmektedirler.

Yerel ekonominin alanlarına ve ilin, şehrin sosyo-kültürel kalkınmasına yöneticilik etmek amacıyla icra hakimiyeti başkanı kendi kurumunun şube ve kuruluşlarını oluşturabilme yetkisine sahiptir.

İcra hakimiyeti şubeleri, kurumları ve diğer hizmetlerinin yöneticileri Azerbaycan Cumhuriyetinin uygun bakanlıkları ve diğer merkezi yönetim organlarının ortaklaşa kararıyla icra hakimiyeti başkanı tarafından atanır.

İl ve şehir emniyet müdürleri (polis idaresinin reisi) icra hakimiyeti başkanının görüşü de alınmakla Azerbaycan Cumhuriyeti İç İşleri Bakanlığı tarafından atanır. İcra hakimiyeti yürütme birimi şubeleri, idareleri ve kuruluşlarının yöneticileri il ve şehir yerel sovyetinin temsilcisi olamazlar.

İcra hakimiyeti yürütme birimine bağlı şube, idare ve kuruluşları ikili bir bağla üstlerine bağlıdırlar. Onlar hem icra hakimiyetlerine hem de uygun bakanlıklara ve diğer merkezi devlet organlarına bağlıdırlar.

İl ve şehir icra hakimiyeti başkanları bulundukları yere bağlı köy ve kasabalara kendi temsilcilerini atarlar. Köy ve kasaba icra hakimiyeti temsilcileri bulunduğu yerin sosyo-ekonomik kalkınması, uygulanacak programların finanse edilmesini sağlamak, yönetim için gereken paranın ayrılması ve belirlenmesi alanında icra hakimiyeti başkanına görüşler sunar. Köy ve kasabalarda icra hakimiyeti temsilcileri vatandaşları kabul eder, onların görüşlerine başvurur. Köy ve kasabalarda nüfus kayıtlarını bu

kurumlar tutar. Köy ve kasaba icra hakimiyeti temsilcileri yerlerde icra hakimiyeti başkanının kararlarının uygulanmasını gözetler ve onun tarafından verilen görevleri uygular.

DEĞERLENDİRME

Azerbaycan'da Batı tipi yerel yönetim uygulamasının köklü tarihsel gelişmesi yoktur. Bununla birlikte, Azerbaycan'da toprak üzerinde örgütlenme tarzı uzun süreli ve çok renkli olmuştur. Ülke Sovyet döneminden önce Çarlık Rusya'sının uyguladığı bazı reformlara tabi tutulmuştur. Azerbaycan Rusya tarafından askeri bakımdan yönetilmekteydi. Bu yöneticilerin asıl amacı halkı yönetmek ve sorunları çözmek değil, sözün tam anlamıyla Azerbaycan halkını sömürmek ve bölgede Çarizmin etkisini güçlendirmek idi. Bu yüzden de bölgede ve en önemlisi Zakafkasya'da dönemin yerel yönetim kurumları olan zemstvolar oluşturulmadı.

Sonralar, Azerbaycan'da şehir Esasnameleriyle kurulan ve yetkilerinde tam olarak bağımsız olmayan ve sadece şehirlerde belediye birimleri kurulmuştur. Bu yapı sınırlı olsa da Azerbaycan'da batı anlamında uygulanan ilk yerel yönetim birimleridir. Bu birimler ekonomi ve nüfuslarının gelişmesiyle gündeme gelen şehirlerde oluşturulmaya başlanılmıştır. Şehirlerin ekonomik ve nüfus yönden gelişmesi şehirlerde ortak sorunların çözülmesini gündeme getirmiştir. Ortak sorunların çözülmesine duyulan ihtiyaç şehirlerde belediye birimlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kurumlar yerel halkın ortak

sorunlarını çözmek amacıyla uygulanma şansı bulmuşlardır. Halk sınırlı şekilde olsa da, yönetime katılma fırsatını elde etmiştir. Fakat, seçim sistemi ve yetkilerinin toplumsal konuları içermeyişi bu kurumları yetersiz kılmıştır.

Şehir belediyeleri halkın yönetime katılması şeklinde değil, aksine belirli zümrelerin kendi faaliyetlerini uygulamak için alan oluşturmuştur. Genellikle, şehir belediyelerine zenginler seçiliyordu. İstisnai durumlarda halk arasından bazı kişiler seçilebiliyordu.

Çarizmin yıkılması ve Sovyet sistemine geçiş Azerbaycan'da da etkisini göstermeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak, Azerbaycan'da Sovyet sisteminin önemli unsurlarından ve en önemlisi ayrılmaz hücrelerini oluşturan yerel sovyetler kurulmuştur. Yerel sovyetler anayasal sistemde yer alarak, hem yerel yönetim görevini uygulamakta hem de, merkezi idarenin taşra teşkilatı durumunda idi. Komünist Partisi yerel Sovyetler üzerinde etkili konumda olmuştur. Yerel sovyetlerin bağımsız bir şekilde çalıştığı söylenemez. Diğer taraftan da, Komünist Partisinin yerel sovyetler üzerinde bu denli etkili olması onları toplumsal alanda kararlı gözükmeye zorlamış ve yürütme alanında uygulanabilirliğini artırmıştır.

Sovyet sistemine geçişle kurulan yerel sovyetler rejimin bir parçası olmuştur. Yerel sovyetler diğer rejimlerden farklı olarak merkezi idarenin gücüyle kendi yetkilerini uygulamıştır. Merkezi idarenin yaptırım gücü yerel sovyetleri etkili kılan etkenlerden en önemlisidir. Fakat, yerel sovyetlerin rejimin önemli unsuru olması nedeniyle, onlar yerel yönetim organları gibi değil, anayasal sistemin bir parçası ve merkezi idarenin uygulayıcı birimi

niteliğinde olmuştur. Bu durum yerel sovyetleri halk katılımından uzaklaştırarak merkezi idareye daha çok yakınlaştırılmıştır.

Tabandan tepeye doğru sivrilen bir kuruluş, sosyalist anlayışa dayanan bir meşruluk ve çifte bir bağlılık yerel sovyetlerin temel esaslarını oluşturmaktadır. Görüldüğü gibi, Azerbaycan SSC'de uygulanan yerel yönetim organları olan yerel sovyetler farklı bir sistemin ürünüdür. Bu sistemde yerel yönetimler ikili görev üstlenmiş durumundadırlar.

Azerbaycan SSC'de SSCB'de olduğu gibi yerel sovyetler, iktidarın örgütlenmesinde yönetim organlarından çok uygulayıcı organlar niteliğinde olmuştur. Gerçekten bir yerel Sovyetin üstüne bağlılığı sistemi, (demokratik merkeziyetçilik) yerel sovyetlerin gücünü büyük ölçüde sınırlamaktadır. Yerel sovyetler merkezi iktidarın yerel organından başka bir şey olmamıştır.

Parti ve yerel sovyetlerin bir birine sıkı bir şekilde bağları, yerel Sovyetlerin yaptırım gücünü biraz artırmıştır. Aslında bir taraftan bakacak olursak, yerel sovyetler ne merkezi iktidarın yerel bir kuruluşu ve ne de halkın mutlak temsilci organları olmayıp, sosyal-ekonomik kuruluşların bir görünüşü, kademeli ve piramitsel iktidar zincirinin bir halkası, demokratik ve merkeziyetçi bir idare anlayışının bir karışımı niteliğindedir.

Yerel sovyetler Azerbaycan SSC'de SSCB'de olduğu gibi yürütme gücünün tamamlayıcı birer parçası ve anayasa sistemine dahil bir topluluktur.

Sovyet rejiminin yürütücü ve birleştirici organı olma niteliğine sahip yerel sovyetler yöneten, gözeten ve denetleyen bir organ gibi bu rejimin vazgeçilmez unsuru olmuştur.

Yerel sovyetlerin bütçeleri tam yeterince olmamıştır. Bu da onları etkin olmaktan yoksun bırakmıştır. Yerel sovyetlerin görev alanlarının fazlalığı bir nevi karmaşıklığa yol açmıştır. Bu yüzden de 1986 yılından itibaren yerel sovyetlerin bütçe durumlarını iyileştirmek amacıyla bir dizi kararlar alınmıştır. Bu kararlarda yerel sovyetlerin bütçelerine ek gelir kaynakları taksim edilerek durum düzeltilmeye çalışılmıştır. 1985'te Sovyetler Birliği Komünist Partisi Genel Sekreteri seçilen M.S. Gorbachev Sovyet rejimini glasnost ve perestroyka ilkeleri doğrultusunda geliştirerek demokratikleşme sürecini başlatmıştır. M.S. Gorbachev'in bu siyaseti 70 yıllık bir rejim olan SSCB'yi dağılmaktan kurtaramamıştır.

1991 yılından sonra, gerek ekonomik alanda gerekse de yönetim alanında ıslahatlar yapılmağa başlamıştır. Bu ıslahatları geçerli kılmak için yasal düzenlemelere ihtiyaç vardı. Eski sistemin yasalarından kurutulmak veya en azından bu yasaları mevcut duruma uyarlamak gerekiyordu.

1991 yılından sonra geçilen yeni uygulamayla yerel sovyetler tasfiye edilmiş ve belediye kurumlarının oluşturulmasına karar verilmiştir. Yerel sovyetlerle birlikte Komünist Partisi Birinci Katiplikleri de tasfiye edildiğinden bu konuda boşluk ortaya çıkmıştır. Oluşan bu boşluğu kaldırmak amacıyla yetki genişliği ilkesine göre faaliyetlerini yürüten ve merkezi idarenin taşra teşkilatı konumunda olan icra hakimiyeti kurumu oluşturulmuştur.

Azerbaycan'da uygulanan önceki yerel yönetimler bir baskının ve rejimin gerekleri olmuştur. Bu yüzden halkın yönetime katılması anlamına gelen yerel yönetim kurumları tam anlamıyla mevcut olmamıştır. Sadece,

1991 yılı Sovyet sisteminin dağılmasından sonra Azerbaycan'da uygulanması düşünülen belediye sisteminde halkın yönetime katılması ve kendilerini ilgilendiren yerel konuları çözüme kavuşturma yetkileri öngörülmekteydi.

Geçiş dönemi modelinde belediye uygulamasının altyapısı hazırlanmakta ve yasal düzenlemeler yapılmaktaydı. Bu dönemde yerel icra birimleri gerek merkezi yönetim tarafından verilen görevleri ve gerekse de yerel yönetimlere ilişkin görevleri uygulamaktaydı. Geçiş döneminde, yerel icra birimlerinin yerel alanda kayıtsız şartsız egemenliği gözlemlenmektedir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, bu döneme kadar, yani ilk belediye seçimlerine kadar batı tipi yerel yönetim organları Azerbaycan geleneğinde tam anlamıyla uygulanma şansı bulmamıştır. Bu dönemde, siyasi ve yönetim etkinliğini artırmak amacıyla yerel yönetimler uygulamaya konulmuştur. Bunun doğal sonucu olarak, yerel yönetim birimleri yerel yönetimi uygulamaktan ziyade, merkezi yönetimin direktifi altında faaliyet göstermişler. Sovyet döneminin yerel yönetimler yerel halkın tercihindan ziyade merkezi yönetimin direktifi doğrultusunda faaliyet göstermişler.

İKİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA BELEDİYELERİN KURULMA SÜRECİ

I. ANAYASAL GELİŞMELER VE YASAL BOŞLUKLARIN GİDERİLMESİ

1991 yılında Azerbaycan Cumhuriyeti bağımsızlığını kazandıktan sonra, çağdaş toplumlara ayak uydurmak için yönetim alanında bir sıra ıslahatlar yapılmaya başlandı. Bu ıslahatlardaki başlıca amaç, eski Sovyet yönetiminin hantal yapısından kurtularak, daha verimli ve etkin ve aynı zamanda demokratik bir yönetim düzenine kavuşmaktır. Bu dönemlerde Azerbaycan'da giden ıslahatlar çerçevesinde, bat toplumlarında demokrasi üçgeninin bir ayağı olan yerel yönetimlerin uygulanması konusu gündeme geldi. Fakat 70 yıl süren totaliter rejimin unsurlarından kurtularak hemen bu sisteme geçmek uzun bir geçiş döneminin gerekliliğini ortaya çıkardı. Bu Azerbaycan için 8 yıllık bir süreni oluşturdu. Bu sürede (1991-1999), 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. Yerel Yönetimler Komisyonunun başlıca amacı yerel yönetimlerin statüleri hakkında yasayı, yerel yönetimlere seçim yasasını, yerel yönetimlerin kuruluş yapısı, yerel yönetimlerin maliyesi, yerel yönetimlere mülkiyetin verilmesi ve yerel

yönetimlerin normal olarak faaliyet gösterebilmesi için gerekli diğer yasaları hazırlamak idi.

A. ANAYASAL GELİŞMELER VE REFERANDUM

SSCB'nin dağılması sonucu Azerbaycan'da siyasi ve ekonomik durum kritik hale gelmiştir. Bankalar batık duruma gelmiş, işsizlik had safhaya ulaşmış, ve toplumsal hayatın tüm alanlarında yasalara uymamak gibi bir durum ortaya çıkmıştı. Bu da beraberinde toplumsal üretim düzeni bozulmasına ve devlet kurumunun zaafa uğramasına neden olmuştur. Bu denli kötüye gidiş devletten yeni bir atılımlar yapılmasını talep etmekteydi. Böyle bir durumda 1991 tarihinde Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının 372 saklı kararıyla Azerbaycan'ın rayon ve şehirlerinde merkezi yönetimi güçlü kılmak amacıyla icra hakimiyeti makamı tesis edildi. Bu makamın kurulmasının başlıca amacı yerlerde devlet düzenin sağlam temellere oturtulmasını sağlamaktır. İcra hakimiyeti kurumu yetki genişliği ilkesi doğrultusunda çalışan ve merkezi idarenin taşra kuruluşu niteliğinde olan bir kurumdur. Bu kurumun sistemi, yetkileri ve faaliyetlerinin oluşumu 1991 tarihli (312 sayılı) esasname ile düzenlendi. Bunu devamında yerel sovyetler tasfiye edildi. Fakat, yapılan bu düzenlemeler yetersiz kaldı. İcra hakimiyetleriyle yerel sovyetler arasında paralellik ve zıddiyetler mevcut idi. Bu durum kurumların verimli çalışmasına engel oluşturmaktaydı. Bu durumu ortadan kaldırmak için yeni düzenlemelere ihtiyaç vardı. Merkezi idarenin

taşra teşkilatlarında ve yerel yönetim organlarının faaliyetlerinde yeni düzenlemeler yapmak gereksinimi ortaya çıkmıştı. Yeni düzenlemelerin yapılması için hukuksal yönden altyapı hazırlıkları gerekmekteydi. Bu da, öncelikle günün şartlarına cevap veremeyen yasaların ortadan kaldırılması ve mevcut duruma uygun, verimli çalışmayı sağlayacak ve en önemlisi çatışma doğurmayacak yasaların yapılması halinde olabilirdi.

1. Anayasal Gelişmeler

12 Ekim 1995 yılında halk oylamasıyla kabul edilen Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası Azerbaycan'ın demokratik ve hukuki gelişmesi yönünden önemli bir yer tutmaktadır. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde demokrasi ve insan haklarının oluşması için Anayasada öngörülen devlet ve yasal kurumlar aracılığıyla zorunlu esaslar oluşturulmuştur. Demokrasi ve hukuk devlet düzeninin önemli kurumları arasında olan ve onun Anayasal kuruluşunun esaslarından birini oluşturan yerel yönetim organları önemli yer tutmaktadır.⁴⁸ Siyasal ve sosyal aşamada demokratikleşme ve sürece katılanların hak ve özgürlüklerinin sağlanması yerel yönetim organlarının oluşturulmasına ve faaliyetlerinin verimliliğine bağlıdır. 1995 Anayasası Azerbaycan'da oluşturulan demokratik ve hukuk devletinin, merkezi

⁴⁸ Rasim Teymurov, "Çağdaş Yerel Yönetimlerin Hukuki Altyapısı", **Kanun Dergisi**, Nisan 1997, S:8, s.10.

hakimiyetin taşra yönetiminin ve yerel yönetim organlarının yasal dayanağını oluşturmaktadır.

1995 Anayasasıyla bazı durumlar netliğe kavuşturuldu. Sovyetler döneminde mülkiyet sadece devlete mahsus idi. Yani, sadece kamusal mülkiyet söz konusu idi. Gerçek kişilerin kullanımında olan mülkiyet devlete ait olmakla birlikte, sadece kullanım hakları onlarda bulunmaktadır. Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla kamusal mülkiyet anlayışına son verildi. Bunun sonucunda, mülkiyet konusu Azerbaycan'da Anayasa ile değişik bir konuma getirildi. Anayasanın 13.2 maddesine göre, ülke sınırları içerisinde 3 türlü mülkiyet söz konusudur :

- ◆ devlet mülkiyeti
- ◆ özel mülkiyet
- ◆ yerel yönetimlerin mülkiyeti (belediye mülkiyeti).

İlk kez, Azerbaycan Anayasasında belediye mülkiyeti ve özel mülkiyet kavramı yer almaktaydı. Bununla da, belediye mülkiyetinin anayasal dayanağı oluşturuldu.

Diğer taraftan, Anayasaya göre Azerbaycan Cumhuriyeti sınırları içerisinde yerlerde 2 tür yönetim uygulanmaktadır:

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

Az önce, yukarıda bahsettiğimiz gibi, yerel yönetimler anayasal kurumlardır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin işleyişini Anayasada düzenlemek amacıyla yerel yönetim adlı ayrı bölüm oluşturulmuştur. Bu

durum Anayasanın IV. Bölümünde yer almaktadır. Anayasanın 142-146. maddeleri yerel yönetimlerle bağlı düzenleyici niteliktedir. Anayasanın 142. maddesi yerel yönetimlerinin faaliyetinin oluşturulması başlığını taşımaktadır. Genel anlamıyla, yerel yönetim anlayışının uygulanması için çeşitli modeller öngörülebilir. Örneğin, Türkiye’de belediye, il özel yönetimleri ve köy yönetimini gösterebiliriz. Anayasanın 142.maddesinin birinci fıkrasında Azerbaycan’da yerel yönetimlerin belediye modeli tarafından uygulanması ifadesi yer almaktadır. Yani, yerel yönetimler sadece belediye modeli şeklinde uygulanacaktır. Diğer taraftan, aynı maddenin ikinci fıkrasında, belediyelerin seçimle işbaşına geldiği ve bundan dolayı da seçimli bir kurum olduğu ifade edilmektedir. Bu maddenin üçüncü fıkrasında ise, belediye seçimlerinin kuralları ve belediyelerin statülerinin yasayla belirleneceği yer almaktadır. Bu maddeler Azerbaycan’da yerel yönetimlerin Anayasal güvencesini oluşturmaktadır. Anayasanın 143.maddesinde ise, belediye faaliyetinin nasıl sağlanacağı konusu yer almaktadır. Bu maddenin birinci fıkrasında, belediyelerin faaliyetlerini toplantılar ve sürekli ve komisyonlar aracılığıyla sağlayacağı üzerinde durulmaktadır. İkinci fıkrada ise, belediye toplantılarının ilkin olarak belediye başkanı tarafından toplantıya çağrılabilceği gösterilmektedir. Daha sonra ise, belediye yasalarında toplantıya çağırmanın olağanüstü yolları da belirtilmiştir. Ayrıca Anayasanın diğer maddelerinde belediyelerin nasıl çalışacağı ve yetkileri konusuna genel hatlarıyla değinilmiştir. Belediyelerin yetkileri Anayasanın 144.maddesinde

kendini bulmuştur. 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 resimlerin belirlenmesi;
5. Yerel bütçe ve onun yürütülmesi hakkında hesabatların 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.⁴⁹

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

⁴⁹ **Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasası**, Bakü, Azərbaycan Neşriyatı, 1996, madde 144.1

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.

Anayasanın 145.maddesinde belediye kararları ile ilgili ifadeler yer almaktadır. Belediye toplantılarında görüşülen konulara ilişkin kararlar alınır. Belediye kararları belediye üyelerinin adi oy çokluğu ile kabul edilmektedir. Anayasanın bu maddesi ile, yerel vergi ve resimlerin belirlenmesi ile ilgili olarak farklı bir oylama yöntemi belirlenmiştir. Özellikle, yerel halkı ilgilendiren ve onların mali durumlarında değişiklik olmasına neden olan kararların alınması ile ilgili olarak özel bir uygulama getirmiştir. 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.

Yukarıda değindiğimiz gibi, belediyeler Anayasal kurumlardır ve Anayasal güvenceleri söz konusudur. Anayasanın 146.maddesi doğrultusunda belediyeler güvence altına alınmaktadır. Anayasanın ilgili maddesine göre, belediyelerin mahkeme kurumu tarafından savunulmasına ve devlet organlarının kararları sonucunda oluşan ek masrafların ödenilmesine devlet tarafından güvence verilmektedir.

Anayasa 142-146 maddeleri ile daha sonra yapılacak yasaların genel sınırları belirlenmeye çalışılmıştır. Diğer taraftan, Anayasanın 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 içinde gerçek ve tüzel kişiler için düzenleyici ve bağlayıcı nitelikte olduğu belirtilmiştir.

Genel olarak ele aldığımızda, Azerbaycan Anayasasında ilkin olarak yerel yönetimlerin uygulanması için gerekli maddeler yer almakta, Anayasada belediye kurumlarının seçimli bir organ olduğu belirtilmekte, yerel yönetimlerin anayasal bir kurum olduğu gösterilmekle birlikte anayasal güvenceleri de yer almaktadır.

2. Referandum

1995 yılında kabul edilmiş Anayasanın bazı maddelerine değişiklik yapılması gündeme geldi. Bundan dolayı da, 24 Ağustos 2002 yılında Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına referandum yoluyla değişiklikler yapıldı. Referandum yoluyla yapılan değişikliğin bazı maddeleri doğrudan belediyelerin faaliyetlerini ilgilendirmektedir. Anayasanın 142.maddesine göre, belediyelere seçimlerin kuralları ve belediyelerin statüleri yasayla

belirlenmektedir. Fakat, referandumla getirilen yeni düzenlemeye göre, belediyelerin statülerinin temelleri bu Anayasa ile, belediyelere seçimlerin kuralları ise yasayla belirlenmektedir.⁵⁰ Bu değişiklik bir taraftan belediyeye anayasal güvence getirmektedir. Diğer taraftan ise, belediye statüsünün değiştirilmesi katı kurallara bağlanmaktadır. Yani, değişikliğin olumlu ve olumsuz tarafı bulunmaktadır.

B. YASAL BOŞLUKLARIN GİDERİLMESİ VE BELEDİYE YASALARININ HAZIRLANMA SÜRECİ

Bir çok ülkelerde olduğu gibi, Azerbaycan'da geçiş döneminde toplumsal ilişkilerin yasal şekilde oluşmasında önemli problemler ortaya çıkmaktadır. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim organlarının oluşturulması devletçilik anlayışının değişmesini ve siyasi alanlarda ıslahatların gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Uygulamada zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bunları sıralayacak olursak:

- 1) Ekonomik engeller (serbest piyasa ilişkilerinin, belediye ilişkilerinin ve toprak üzerindeki özel mülkiyetin oluşturulmasındaki ağır hareket etme veya hareketsizlik);
- 2) Mali engeller (bütçenin gelir kaynaklarının sınırlı olması ve yerel bütçenin dengesizliği);

⁵⁰ "Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklikler Yapılması Hakkında Azerbycan Cumhuriyetinin Referndum Aktı", **Azerbaycan Gazetesi** , 22 Haziran 2002, s.1

- 3) Sosyal engeller (toplumsal yapının dağılması ve insanların refah düzeyinin keskin şekilde azalması);
- 4) Siyasi engeller (komşu devletin tecavüzü ve nüfusun siyasi aktivitesinin azalması).⁵¹

Birinci bölümde değindiğimiz gibi, Azerbaycan'da batı anlamında köklü yerel yönetim tarihi yoktur. Sadece bazı şehirlerde, Çar Rusyası'nın direktifi doğrultusunda yerel yönetimler uygulanma şansı bulmuşlar. Bu uygulamada, yerel nüfusun yerel yönetimlere katılması sınırlı şekilde yer almaktadır. Azerbaycan'ın devletçilik tarihinde batı tipi yerel yönetim anlayışının mevcut olmaması ülkede belediye sisteminin oluşturulmasını ve geçişi zorlaştıran nedenlerin başında yer almaktadır. Böyle bir durumda yasama organlarının başlıca görevleri yerel yönetim anlayışına ilişkin olarak altyapı hazırlamak ve yerel yönetimin nasıl yapılandırılacağı konusunda önkoşulları oluşturmaktır. 70 yıl süren Sovyet rejiminde yerel yönetimleri uygulayan yerel sovyetler merkezi yönetime bağlı kurumlar olmuşlar. Şimdi ise, merkezi yönetimden bağımsız ve yerel yönetim ilkeleri doğrultusunda çalışacak bir kurumun oluşturulması gerekmektedir. Böyle bir kurumun yapılandırılıp normal kurallar çerçevesinde çalışması için belirli bir zamanın geçmesi ve alt yapı hazırlıklarının yapılması gerekmektedir.

Geçiş döneminde yerel yönetimlerin yetkilerinin belirlenmesi ve bunun yapılandırılması aşaması aşağıdaki gibidir:

⁵¹ **Yerel Yönetim Problemleri: Nazariye ve Tecrübe**, Bakü, Azerbaycan Milli Meclisi Neşriyatı, 1996, s.28.

- Yerel yönetimlerin faaliyeti için mevcut yasaların uygun duruma getirilmesi ve yasal boşlukların giderilmesi.
- Yerel yönetim organlarının yasalara uygun şekilde oluşturulması.
- Yerel Yönetimlerin alt yapısının hazırlanması.
- Geçiş döneminde yerel yönetim organlarının faaliyeti için gerekli olan bazı yasaların hazırlanması.

Belediye kurumunun alanlarını düzenlemek amacıyla ve belediye sistemine geçmeden önce yasal boşlukların giderilmesi gerekmektedir. Özellikle, yerel yönetimlerle verilecek görev ve yetkileri kullanmakta olan kurum ve kuruluşların yasalarında değişiklik yapılması ve diğer alanlarla ilgili olarak yasalarda değişiklik yapılması gerekmektedir. Bundan dolayı da, toplumsal alanda mülkiyet ilişkilerini düzenlemek amacıyla mevcut yasalarda bazı değişikliğe gidilmiştir. Bu konuda düzenleme yapılması amacıyla, "Toprak Kanunu", "Belediye Toprakları Hakkında Yasa" ve mülkiyet ve toprak konusuna ilişkin diğer hukuksal düzenlemeler yapılmıştır. Sovyet rejiminin vazgeçilmez felsefesi haline gelen genel mülkiyet-devlet mülkiyeti (kamusal mülkiyet) anlayışına son verildi. Yapılan yeni düzenlemelere göre, mülkiyet devlet mülkiyeti, özel mülkiyet ve belediye mülkiyetinden oluşmaktadır. Bununla mülkiyet konusundaki boşluklar ortadan kalktı. Daha sonraları inceleyeceğimiz gibi, belediyelerle bağlı olarak belediye mülkiyeti ve belediye topraklarının yönetilmesi ile ilgili olarak bazı yasal düzenlemeler getirildi. Yapılan yeni düzenlemelerle, belediye sınırları içerisinde üç türlü mülkiyet

söz konusu olduğu belirtildi. Belediye kendi mülkiyeti üzerinde özerk ve her türlü yetkilere sahip kılındı.

Bu dönemde yerel yönetim kurumlarını işlevsel kılmak ve en azından normal faaliyet göstermeleri için kendilerini doğrudan ilgilendiren bazı yasal düzenlemelere gidildi. Bunlar;

- Belediyelerin Statüleri Hakkında Yasa;
- Belediyelere Seçimler Hakkında Yasa;
- Yerel Halk Oylaması Hakkında Yasa;
- Belediyelerin Örnek İçtüzüğü ;
- Merkezi Yönetim Organları İle Yerel Yönetim Organları Arasında Yetkilerin ve Mülkiyetin Bölünmesi, Belediye Alanlarının Belirlenmesi Hakkında Yasa;
- Belediyeleri Sürekli Komisyonları Hakkında Yasa;
- Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Yasa;
- Yerel Vergi ve Resimler Hakkında Yasa;
- Belediyelerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Yasa;
- Belediye Topraklarının Yönetilmesi Hakkında Yasa;
- Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Yasa;

ve diğer yasalardır.

Belediye faaliyetini hukuksal yönden düzenlemek amacıyla görüldüğü gibi yasal düzenlemelere gidilmiştir. Bu yasalardan bazıları belediye kurulmasından sonra çıkarılmıştır. Aslında, belediye faaliyeti ile ilgili olarak bu yasaları yerel yönetim uygulamasına geçmeden önce çıkarılması

gerekmekteydi. Gerçekte, belediye seçimleri yapıldığı zaman, sadece belediyelerin faaliyetini düzenlemek amacıyla 2-3 yasa çıkarılmış durumda idi. Çoğu yasalar belediye seçimlerinden sonra çıkarıldığı için bazı karışıklığa, belediye faaliyetlerinde yetersizliğe ve boşluklara neden olmaktadır.

Aslında bu yasal düzenlemelere ek olarak, uzun dönemde gelir kaynaklarının belediyelere bırakılması düşünülerek bütçede ve vergiler hakkındaki yasalarda değişiklikler yapılması da gerekmekteydi.⁵²

Bu hazırlıkların yapılmasından sonra, belediye modelinin uygulanmasına geçilmesi daha az sorunların yaşanılmasına neden olacaktı. Sonraki bölümlerde göreceğimiz gibi, belediye faaliyetinde yaşanan sorunların başlıca kaynaklarından biri de belediyelerin faaliyeti ile ilgili olarak yasal düzenlemelerin zamanında yapılmaması ve yetersiz kalmasıdır. Baktığımızda, belediyelerin faaliyetinin tam ve serbest kurulabilmesi için çıkarılacak bu yasalar da yetersiz kalmaktadır. İlk olarak, belediye seçimlerinin yapılmasına kadar yasalar tam olarak çıkarılmamıştır. “Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Yasa”, “Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Yasa”, “Belediye Hizmeti Hakkında Yasa”, “Belediyelerin Örnek İktüzüğü”, “Belediyenin Maliye Esasları Hakkında Yasa”, “Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Yasa”, “Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Merkezi Hakkında Esasname” ve belediyelerin faaliyeti ile doğudan bağlı olan diğer yasaların zamanında hazırlanıp yürürlüğe

⁵² **Yerel Yönetim Problemleri: Nazariye ve Tecrübe**, s.50.

konulmadığı görülmektedir. İkinci olarak, çıkarılan bu yasalar da günün şartlarına tam cevap veremediği gibi, bu yasalarda bazı boşluklar ve diğer yasalarla bazı çakışmalar söz konusudur. Özellikle, yeni yasalarla belediye kendi faaliyetini kurmaktan dolayı bazı alanlarda yetkili kılınmıştır. Eskiden, bu alanlarda yetkili merkezi idare veya merkezi idarenin yerlerdeki temsilcisi durumunda olan yerel icra hakimiyeti kurumu idi. Mevcut uygulamada, bazı konularda hem belediyeler hem de yerel icra hakimiyeti kurumu görevlidir. Bu da, zamanla yetki kargaşasına getirip çıkarmakta ve belediyelerin faaliyetini normal şekilde kuramamasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, mevcut belediye yasaları yerel duruma uygun olarak belirlenmediği için sorunlara neden olmaktadır. Örneğin, belediyelerin mali kaynaklarını içeren yasaya göre belediye gelirleri 13-14 kaynaktan formalaşmaktadır. Ama çoğu belediyeler ve özellikle kırsal belediyeler bu kaynaklardan sadece 3 kalemden yararlanmaktadırlar. Azerbaycan'da 2667 belediye mevcuttur. Bunlardan şehir ilçeleri ve il belediyeleri istisna olmakla geri kalan en az %95 belediyeler kendi bütçelerini formalastırma olanağından yoksun durumdadırlar.

1999 yılı belediye seçimlerine kadar olan sürede belediyeleri doğrudan ilgilendiren ve belediye mülkiyetlerinde önemli düzenlemeler getiren kararlar kabul edildi. Bu yeni düzenlemeler sonucunda, Azerbaycan Cumhuriyeti Toprak Yasasıyla toprakların %33'ü belediyelere bırakılmıştır. Bu yasaya göre, şehir altında olan tüm alanlar ve yaşayış mntikaları altında olan tüm topraklar belediyelere bırakılmıştır.

Belediyelerin toprak durumunu yakından ilgilendiren Toprak Reformu 1996-1999 yılları arasında yapılmıştır. Bu düzenlemeyle toprakların büyük çoğunluğu köylülere bırakılmıştır. Yapılan Toprak Reformuyla köy sınırları içerisinde olan topraklardan devlete ait olanı ve gerçek kişilerin kullanımında ve mülkiyetinde olan topraklar uygulama dışı bırakılmakla geri kalan topraklar belediyelerin yetkisine verilmiştir. Belediyelere bırakılan ve ekilebilen toprakların %95'i köylü nüfusunun sayına bölünerek köylüler ekilebilir toprak alanlarına kavuşmuşlar. Diğer taraftan da, geri kalan %5'lik ekilebilir toprak belediyelerin toprak fonuna aktarılmıştır. Belediyelere bırakılan bu ıslahat topraklarında uygulamada çoğu sorunlar yaşanmaktadır. Bunlardan önemlisi, belediye seçimlerinden önce belediyenin ıslahat toprakları merkezi yönetimin yerel taşta birimleri tarafından belirli bir çıkar karşılığında bazı kişilere icareye verilmiştir. Özellikle, verimli belediye toprakları spekülasyona konu olmuştur. Buradan ortaya çıkan doğal sonuç, belediye oluşturulmazdan önce, yani 1996 yılından itibaren belediye toprakları ve belediyenin yönetimine bırakılan ıslahat toprakları merkezi yönetimin inisiyatifinde belirlendi. Bu toprakların yönetilmesi 01.01.2000 yılına kadar, yani belediyelerin yasal olarak göreve başlamasına kadar yerel icra hakimiyetinin yetkilerine bırakıldı. Bu da beraberinde, günümüzde çözüm yollarını bekleyen problemlerin ortaya çıkmasına neden oldu. Belediye topraklarının sadece %5'i tarıma yararlıdır. Otoyolların ve stratejik boruların altındaki topraklar hariç, diğer kategorili topraklar belediyelere bırakılmıştır.

Bu dönemde yapılan diğer yasal düzenleme ise, yönetsel kademelenme ile ilgilidir. Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi (Parlamentosu) tarafından yönetsel kademelenme konusunda yeni yapılanma söz konusudur. Bu dönemde, belediyelerin faaliyeti ile doğrudan ilgili olan “Alan Bölgesi ve İdari Arazi Bölgesi Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti yasası kabul edildi. 12 Aralık 1999 yılı belediye seçimlerinin hangi alanlarda yapılacağı tartışma konusu idi. Yapılan yeni düzenlemeyle bu tartışmalı duruma son verilerek genel ilke getirilmiştir. Bu ilkeye göre hiç kimse yerel yönetim uygulamasından yoksun bırakılamaz. Bu ilke gereği yaşam olan tüm mıntikalarda yerel yönetim kurumları olan belediyeler uygulamaya konulacaktır.

27 Kasım 1995 tarihinden itibaren Azerbaycan Cumhuriyetinde yerel sovyetler tümüyle tasfiye edildi. Bu kurumların yetkileri yerel yönetim kurumları olan belediye oluşturulana kadar icra hakimiyetleri organlarına bırakıldı.

“Azerbaycan Cumhuriyeti Mülkiyet Yasası”na göre yerel yönetim organlarının mülkiyet hakları belirlenmiştir. İlgili yasanın 11.maddesine göre belediye emlakı:

1. Yerel yönetim organlarının mülkiyeti yerel bütçe, bütçe dışı fonlar, emlak fonu, elektrik, doğal gaz, su, ısıtma ve ulaştırma kurumları, doğrudan tüketim hizmetiyle uğraşan ve yerel yönetim kurumları alanlarında yerleşen tüm kuruluşlar;

2. Belediye mülkiyeti, tarım, ticaret, ulaşım, hizmet, endüstriyel kurum ve tesisler, eğitim, kültürel, sağlık ve yönetim için gerekli yapılar;

3. Merkezi idare tarafından yerel yönetime bırakılan mülklerden oluşmaktadır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Mülkiyet Yasası'nda devlet veya belediye mülkiyetlerinin özelleştirilmesinin genel sınırı belirlenmiştir. "Özelleştirme Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası"na göre, özelleştirme aşamasında yerel yönetim organları da dikkate alınarak boşluk ortadan kaldırılmıştır. İlgili yasanın 12.maddesine göre devlet mülkiyetinin özelleştirilmesi aşamasına aşağıdaki tesis ve kurumlar dahildir:

- Özelleştirilmesi yasama ve yerel yönetim organlarının kararı ile yapılan tesis ve kurumlar;
- Özelleştirilmesi bağlı olduğu kurum aracılığıyla yapılan tesis ve kurumlar;
- Özelleştirilmesi yerel yönetim organlarının görüşü alınarak yapılan tesis ve kurumlar.

Bu yasayla kurulacak yerel yönetim organlarına ait tesis ve kurumların özelleştirilmesi önlenmiştir.

Genel olarak, geçiş döneminde yasaların hazırlanma süreci belediye sisteminden önce değil, çoğunluk itibarıyla belediyeler faaliyete başladıktan sonra başlamıştır. Bu da, belediye faaliyetinde sorunların ortaya çıkmasına neden olmakta ve belediyelerin normla şekilde faaliyet göstermesine olumsuz yönde etki yapmaktadır.

C. KAMUOYU VE BASIN TARTIŞMALARI

Kamuoyu ve basın tartışmalarının belirli bir ideolojinin toplum üzerinde yerleşmesinde kalıcı bir rolü mevcuttur. Belediye konusunun Azerbaycan yerel yönetimler hayatında yeni bir uygulama olması nedeniyle yazılı ve sözlü basında bu konuda çeşitli görüşler gündeme getirilmiş ve toplumda belediye anlayışının oluşması üzerinde etkili olmuştur. Diğer taraftan da, sivil toplum kuruluşlarının da bu kamuoyunun oluşmasında önemli bir rolü olmaktadır. Onlar düzenledikleri yuvarlak masa ve yayımladıkları küçük broşürler aracılığıyla yerel yönetim hakkında kamuoyu oluşturmada önemli rol üstlenmişler. Kamuoyu ve basın tartışmaları genellikle belediye konusunun ilk olarak nasıl bir uygulama öngöreceği konusunda ve neden böyle bir kuruma ihtiyaç olduğu konusunda yoğunlaşmıştır. Özellikle de, tarihi ve kültürel bağları olan Türkiye yerel yönetim modelinin Azerbaycan'a uygulanabileceği konusunda çeşitli tartışmalar yaşanmıştır.

Bu dönemde, sosyal ilişkilerin hukuksal bakımdan düzenlenmesi doğrultusunda çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu konuların doğru ve hızlı bir şekilde çözümlenmesi için yerel iktidar ve yönetim kurumlarının formalaşması özel önem göstermektedir.⁵³ Bu doğrultuda toplumun genel

⁵³ Sadık Selimov, "Geçiş Zamanı: Yerel Hakimiyet ve İdareetmenin Hukuki Bazası", **Azerbaycan Gazetesi**, 24 Mayıs 1997, s.2.

gelişmesine uygun olarak yerel yönetim kurumunun geliştirilip ortaya çıkarılması zorunluluk taşımaktadır.

Basında giden bir diğer tartışma konusu ise, yerel yönetimlerin kaçınılmaz olmasıdır. 1990 yıllarda SSCB devletinin dağılması sonucunda, Azerbaycan'da ekonomik ve siyasi kriz kendini göstermeye başlamıştı. Gittikçe artan ekonomik kriz ancak uygulanabilecek yeni reformlarla ortadan kaldırılıp bilinmektedir. Bu reformlardan başlıcası biri yerel yönetimler alanında yapılan uygulamalardır.

Basın tartışmalarında giden bir diğer konu da, kurulacak yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkileri üzerinedir. Geçiş döneminde kurulan yerel icra hakimiyeti kurumu yerelde sorunların üstesinden nasıl gelecek ve görev ve yetkilerde her hangi bir sorun ortaya çıkacak mı gibi sorular çoğu zaman gündemi meşgul etmiştir.

Özellikle de, basın esas olarak “Neden belediye ve icra birimleri bir arada olmalıdır?” ve “Sadece bir kurum her iki işlevi uygulayabilme yeteneğine sahip kılınabilir mi?” sorularına cevap aramaya çalışmıştır.

Azerbaycan'da uygulanacak yerel yönetim modelinin hangi ülke pratiğinden alınacağı ve bu modelin nasıl uygulanacağı üzerinde yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Bu konuda Türkiye ve Fransa örneği ağırlık kazanmıştır. Azerbaycan devlet yapısının ünitem bir nitelik taşıması ve Türkiye ile yönetsel bakımdan benzerlik göstermesi nedeniyle Türkiye modelini gündeme gelmiştir. Fakat, bu ülkelerden farklı olarak Azerbaycan sadece yerel yönetim uygulamalarından olan belediyelere öncelik tanındı.

Yani, Türkiye örneğinde olan il özel yönetimi ve diğer uygulamalar Azerbaycan'da uygulanmadı.

Muhalefet eğilimli gazetelerde, muhalefet anlayışının ağırlığının etkisi ile ve gerçeklere uygun olarak uygulamaya konulacak yerel yönetim modelinin bir çok eksiklikleri olduğuna değinilmektedir. Özellikle de, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin etkisinin devam edeceği ve yerel yönetimleri kendilerine bağlı kılacakları konusunda tartışmalar yoğunlaşmaktadır. Muhalefet eğilimli gazete tartışmalarında, yerel yönetimlerin merkezi idarenin direktifleri doğrultusunda seçilip uygulamaya konulduğu ve bundan dolayı da bağımsız olamayacağı üzerinde durulmaktadır.

Basın tartışmalarında, belediyelerin nasıl bir kurum olacağı ve faaliyetlerini nasıl kuracakları üzerinde durulmaktadır. Azerbaycan gazetesinde, “yerel yönetimi oluşturan ve onu uygulayan belediyeler Anayasa doğrultusunda ve Belediye Seçimleri Yasası ile yapılan seçimlerin sonucunda belirlenecektir” denilmektedir.⁵⁴ Özellikle de, devlet ideolojisini simgeleyen gazetelerde, belediyelerin nasıl kurulacağı, kendi faaliyetlerini nasıl kuracakları, seçimlerinin nasıl yapılacağı, yetkilerinin hangi alanları kapsayacağı ve nasıl bir yapılanma göstereceği belirlenmektedir. Bunun aksine, muhalefet eğilimli basında, yerel yönetimler bağımsız olamayacağı ve bundan dolayı da normal işleve kavuşamayacağı savı ileri

⁵⁴ Mehdi Selimzade, “Yerli Özünüidare – Belediyeler: Seçim Kanunun Demokratizmi”, **Azerbaycan Gazetesi**, 4 Temmuz 1999, s.2.

sürülmektedir. Aslında uygulamada bu görüş büyük bir çoğunluğu yansıtmaktadır.

Diğer taraftan, basın tartışmalarında belediye seçimlerinin demokratik yönünün ağır bastığı dile getirilerek bu ilk seçimlerin belediyenin faaliyetini oluşturulmasında öneminin büyük olduğu vurgulanmaktadır. Basında, seçimlerin uygulanmasının bazı ilkeleri üzerinde ağırlıklı olarak durulmuştur. Bunlar sırasıyla,

- Seçimlerin esas kuralları, vatandaşların seçim haklarının ve seçilecek kişilerinin sayılarının belirlenmesi;
- Seçimlerin oluşturulması üzere seçim organları sisteminin oluşturulması;
- Seçimlere adayların gösterilmesinin kuralları, seçimlerde şeffaflığın ve tebligatın sağlanması yolları;
- seçimlerin sonuçlarının belirlenmesi ve açıklanmasıdır.⁵⁵

Basında üzerinde durulan bir diğer konu ise, Azerbaycan'da uygulanacak yerel yönetim modelinin ve seçimlerinin demokrasiye uyumundan ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluğunu üzerinde durulmaktadır. Bu doğrultuda, nüfusu 500'den az olan yerlerde yerel yönetim seçimlerinin yapılacağı ve bununla da Azerbaycan'da uygulanacak yerel yönetimlerin demokrasiyi tam yansıttığı üzerinde durulmaktadır. "Tüm bunlar da, aynı zamanda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyumluluğun bir göstergesidir" ifadesi basında yer alan görüşlerin kaynağını oluşturmaktadır.

⁵⁵ Mehdi Selimzade, "Yerli Özünüidare – Belediyeler: Seçim Kanunun Demokratizmi", s.2.

Yabancı uzmanlar Azerbaycan yerel yönetim yasalarını konusunda olumlu görüş ifade etmişler. Resmi gazetede yer alan bir yazıda,

- Yasaların genel yapısını çok iyi ve açık olduğu;
- Yasaların hiç bir maddesinin Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'na zıt olmadığı,
- Yasaların Avrupa standartlarına zıt durum içerecek bir ideolojiye sahip olmadığı,
- Yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili olan maddelerin çok iyi olduğu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9.maddesine tam uyum gösterdiği⁵⁶ belirtilmektedir.

Fakat, yerel yönetimlere geçişle birlikte Avrupalı uzmanlar tarafından Azerbaycan yerel yönetim yasalarına ve yasa taslaklarına bazı tavsiyeler olunmuştur. Bu tavsiyelerin başında, yerel yönetim kurumlarının yetkilerinin artırılması, yerel bütçenin gelir kaynaklarının sağlam kaynaklara bağlanarak devlet güvencesinin gösterilmesi ve buna benzer diğerleri gelmektedir.⁵⁷

Basında giden bir diğer konu belediye seçimlerine katılmakla daha erken yaşta yönetim geleneğinin oluşacağı eğilimidir. Azerbaycan Cumhuriyeti Belediyelere Seçimlerin Kuralları Hakkında Kanuna göre, 21 yaşı tamam olan her Azerbaycan vatandaşı yasada gösterilen şartları taşımakla belediyeye üye seçilme hakları vardır.

⁵⁶ Zahid Karalov, "Yerli Özünüidare – Belediyeler: Azerbaycan'da Semereli ve Demokratik Belediyeler Yaratılacak", **Azerbaycan Gazetesi**, 6 Temmuz, 1999, s.3.

⁵⁷ **A.k.**, s.3.

Basında yer alan diğer konu ise, belediyelere emlakın verilmesine ilişkin problemlerdir. Azerbaycan Cumhuriyeti Toprak Yasası'na göre, toprakların %33-ü belediyelere aittir. Önemli konu ise, belediye sınırları içerisinde yerleşen kamusal mülkiyetin özelleştirilmesindeki ortaya çıkan problemdir. Kamusal mülkiyet özelleştirilirken mülkiyetle birlikte bu mülkiyetin altında yerleşen toprak alanı da özelleştirilmelidir. İlginç bir nokta ise, ilgili mülkiyetin özelleştirilmesi yetkisi yerel icra birimlerine aittir. Fakat özelleştirilecek mülkiyetin altındaki toprak ise, belediyenin yetkisi içerisinde. Bu konuda basında çeşitli tartışmalar yaşanmaktadır. Her hangi bir kurum özelleştirilecekse, bunun altındaki toprağın yerel icra birimlerinin özelleştirmeye yetkisi bulunmamaktadır. Bu tür durumlar belediyenin yetki alanına bırakılmalıdır.⁵⁸ Bu geçiş döneminde, hatta bir kısım devlet mülkiyeti yerel icra birimleri tarafından özelleştirilmiştir. Daha sonra ise, bu durumun yasalara aykırı olduğu gerekçesiyle Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Toprak Komitesi tarafından özelleştirme işlemleri iptal edilmiştir. Bununla da, basında yer alan çeşitli tartışmalar sonucu, belediye yetkilerinde olan toprak üzerinde yerleşen kurumların özelleştirilmesi zamanı belediyenin inisiyatifi ön plana çıkacağı görüşü ağırlık kazanmıştır.

Belediye yarandığı zaman, belediyelere devlet emlakı da verilmelidir. Günlük tartışmalarda, belediyelere ekilebilen toprak alanları ve günlük faaliyetlerini kurabilmek için zorunlu araç ve gereçlerin verileceği görüşü de ağırlık kazanmıştır.

⁵⁸ Amil Nevruzlu, "Belediyeler Demokratik Reformların Esas Hissesidir", **Azerbaycan**

Basın tartışmalarının ağırlık kazandığı bir nokta ise, belediye kurumu oluşturulacaksa buna devlet yardımının en üst düzeyde olması ve belediyelerin gelişmesi için gerekli ortamın oluşturulmasıdır. Problemleri konulardan bir diğeri ise, belediyelerin maliye ve vergisidir. Şayet belediye faaliyet göstermeyecekse ve gelişmeyecekse, bu kurum kimseye gerekli değildir. Belediyelerin faaliyet gösterip gelişmesi için öncelikle onların mali güvenceleri çözüme kavuşturmalıdır. Bundan dolayı da yasa tasarısının V. kısmında yerel yönetimlerin ekonomik esasları öngörülmektedir.⁵⁹

Yerel yönetimlerin mali konuları gündeme getirilirken devletin mali gücünün azalacağı kaygısı da tartışmalar arasında yer almaktadır. Örneğin, belediyelerin mali kaynakları ve vergileri belirlenirken, devletin mali gücünün de zayıflatılmaması da doğru şekilde belirlenmelidir.⁶⁰ Yerel vergiler belirlenirken devletin ve belediyenin gelişmesi göz önünde tutulmalıdır. Özellikle yerel vergiler ilkin olarak belediyelere bırakılmalıdır.

Devlet tarafından belediyelere mali kaynak aktarılmasını sorusu basında çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Bazıları, devlet tarafından belediyelere mali kaynakların aktarımı beraberinde belediyelerin faaliyetine müdahaleye getirip çıkaracağı görüşünü savunmaktadır. Diğerleri ise, belediyeler yerel yönetim kurumlarıdır ve kendi mali kaynaklarını kendileri oluşturmalı görüşüne ağırlık vermektedirler. Tartışmalar sonucu, belediyelere devletin mali aktarımı olmayacağı ve belediyelerin kendi mali kaynakları

Gazetesi, 20 Aralık, 1998, s.4.

⁵⁹ **A.k.**, s.4.

⁶⁰ **A.k.**, s.4.

olacağı görüşü ağırlık kazanmaktadır. Sadece, belediyelerin mali kaynakları zayıf duruma düştüğü zaman merkezi yönetim tarafından belediyelere yeni mali kaynaklar verilebilmektedir.

Genelde, basında giden tartışmalarda belediyelerin çoğu sorunlarına değinilmiştir. İktidar eğilimli basın tartışmalarında belediyelerin demokrasinin gelişmesindeki rolü, yerel toplumun sorunlarını giderme anlamında olumlu yönleri üzerinde durulmaktadır. Muhalefet yönümlü basında ise, belediyelerin özerk bir kurum şeklinde oluşturulamayacağı ve günlük faaliyetlerde yetersiz kalacağı görüşü ağırlık kazanmaktadır. Gerçekte, belediye anlayışının oluşmasında basın tartışmaları önem bir yer tutmaktadır.

Tablo 1. Belediye Üyelerinin Bilgi Alma Kaynağı

Tv	41	%56,9
Gazete ve dergi	6	%8,3
Radıyo	1	%1,4
Seminer	5	%6,9
Belediye toplantıları	17	%23,6
Günlük konuşmalar	2	%2,8
Toplam	72	%100

Kaynakça: Mülki Cemiyete Doğru Merkezi, “**Azerbaycan’da Belediyelerin Problemleri**”, Adiloğlu Yayınları Bakü, 2003, s.,3.

Vatandaşlarla yapılan görüşme de, vatandaşların belediye konusunda bilgi edinme kaynaklarının %75’ini tv ve gazete oluşturmaktadır. Görüldüğü

kadarı ile, basın giden tartışmalar belediye anlayışının oluşmasında önemli etken olmuştur. Sorun basında giden tartışmaların uzun bir dönemi kapsamamasıdır. Sadece, belediye seçimlerinden 1 yıl öncesinden bu konu gündeme gelmiştir. Aslında, bu konular belediye modeline geçişte geniş şekilde basında yer almış olsaydı belediye seçimlerine kendi etkisini gösterecekti.

II. BELEDİYE SİSTEMİNİN KURULMASI

A. GENEL İLKELER

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'na göre Azerbaycan'da yerel yönetimleri uygulayacak belediyelerin oluşturulması Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan 2 Temmuz 1999 tarihli "Belediyelerin Statüleri Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti yasası ile belirlenmiştir. Bu yasayla belediyelerin konumu belirtilerek yerel yönetimlerin genel ilkeleri üzerinde durulmaktadır.

"Belediyelerin Statüsü Hakkında Yasa"nın 1.maddesine göre, Azerbaycan'da yerel yönetimler kamu yönetimi sistemi dışında kalan bir yönetim sistemidir. Bu yönetim sistemine göre, yasalar çerçevesinde vatandaşlara yerel önem taşıyan konuları bağımsız ve özgür bir şekilde çözmek yetkisini uygulamak için ortam oluşturulmaktadır. 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. Diğer taraftan, yasalar doğrultusunda belediyelere kendi görevlerini uygulamak amacıyla onların karşısında sorumluluk taşıyan ve sürekli faaliyet gösteren yürütme birimleri oluşturma yetkisi verilmiştir.⁶¹ Bu maddede asıl dikkatleri üzerine çeken konu, maddenin ilk kısmıdır. Burada, belediye sisteminin devlet yönetimi sistemi dışında kaldığını göstermektedir. Azerbaycan uygulamasında belediyelerin kamu tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Ama, belediye merkezi idarenin bazı yetkilerini uygulamakla görevli kılınmıştır. Bu dönemlerde, basında belediyelerin merkezden ne kadar bağımsız olup olmayacağı tartışma konusu olmuştur. Çünkü, insanların kafasında merkezi idarenin mutlak hakimiyeti halen de devam etmektedir. Bu karışıklığı ortadan kaldırmaktan dolayı “Belediyelerin Statüleri Hakkında Yasa”nın 1.maddesinde belediyelerin kamu yönetimi sistemi dışında olduğu ifade edilmektedir. Bu madde çok katı bir şekilde yazılmıştır. Bunun nedeni de, insanların kafasındaki merkezi idarenin etkisinin ortadan kaldırmak yatmaktadır. Bu maddeye Avrupalı uzmanlar tarafından olumsuz görüş bildirilerek, yerel yönetimlerin kamu yönetimi sistemi dışında kalmakla devlet desteğinden yoksun bırakılacağını savunmaktadırlar. 21 Mayıs 2003’te Strasbourg’ta Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin toplantısında “Azerbaycan’da Yerel ve Bölgesel Demokrasi” konusunda tavsiye niteliğinde

⁶¹ **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Resmi Gazete, 2 Temmuz 1999, Madde1.

görüşler alınmıştır. Bu tavsiye doğrultusunda, “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Yasada belirtilen belediye yönetiminin kamu yönetimi sistemi dışında olması maddesinin değiştirilmesi öngörülmektedir.⁶²

Yerel yönetim, demokratik devlet yapısının ayrılmaz bir parçası olmakla birlikte yerel halkın günlük yaşamının iyileştirilmesine yönelik iktidar biçimidir. Vatandaşlar yerel öneme haiz konuları yerel yönetim kurumları aracılığıyla bağımsız bir biçimde çözmek için devlet tarafından güvence altına alınmış haklara sahiptirler. Yerel yönetim, yasayla doğrudan gösterilmiş alanlar istisna olmakla tüm yerleşim birimlerinde uygulanmaktadır.

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 Cumhuriyeti 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. Devletin en önemli görevi topluma hizmet etmektir. Belediyeler toplumun tüm sosyo-ekonomik problemlerini çözüme kavuşturmak amacıyla oluşturulmuşlardır. Günümüzde devletler kendi görevlerini, mülkiyetini ve mali kaynaklarını merkezden uzaklaştırmakla-

⁶² “Hükümeti Belediyelerin Reel Hakimiyetini Sağlamaya Çağırırlar”, **Azadlık Gazetesi**, 23 Mayıs, 2003, s.3.

decentralize etmekle (yerele devretmekle) yeni kurumlar oluşturmaktadırlar. Merkezi idarenin gücü yerel idarenin gücü ile doğru orantılıdır. Zamanla tüm yerel ve ekonomik problemler yerel yönetimlere bırakılmaktadır.

1. Temel Kavramlar

Belediye- yasayla belirlenmiş sınırlar içerisinde yerel özyönetim biçimidir. Azerbaycan Cumhuriyetinde her bir belediyenin kendine mahsus mülkiyeti, yerel bütçesi ve seçimli belediye organları olmaktadır. Belediyeler Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ile ve bu yasayla yetkilerine bırakılan yerel önem taşıyan konuları bağımsız şekilde çözme yetkisine sahiptir. Diğer taraftan da, belediyeler eşitlik esasında kurulmakta ve faaliyet göstermektedir.

Belediye organları- belediye tarafından oluşturulan, yerel önem taşıyan konuları çözmek yetkileri verilen, devlet organları sistemine ait olmayan seçimli ve diğer organlardır.

Yerel önem taşıyan konular-belediye nüfusunun günlük hayat faaliyetinin doğrudan karşılanması ile ilgili Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve yasaları ile belirlenen konulardır.

Yerel halk oylaması- yerel önem taşıyan konular hakkında vatandaşların görüşünün öğrenilmesidir.

Belediye organlarının seçimli görevli personeli-nüfusun doğrudan veya temsilcili yerel özyönetim organlarının kendi üyeleri arasından seçtiği,

belediyenin içtüzüğüne uygun olan yerel önem taşıyan konuları çözüme kavuşturma yetkisi verilmiş görevli kişidir.

Belediye organlarının görevli personeli-yerel özyönetim organlarında kuruculuk ve yönlendiricilik görevlerini uygulayan ve devlet memuru statüsü ait olmayan, anlaşma ile çalışan görevli kişidir.

Belediye mülkiyeti-belediyeye ait tüm menkul ve gayri-menkulleri içermektedir.

Yerel vergiler ve ödemeler- belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun görüşü dikkate alınarak belediyenin bağımsız şekilde belirlediği vergiler ve ödemelerdir.

Belediye hizmeti-yerel özyönetim organlarının yetkilerini uygulamak için bu organlarda sürekli meslek faaliyetidir.

2. Yerel Yönetime Katılma Hakkı ve Yolları

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre hiç bir Azerbaycan vatandaşı yerel yönetimi uygulama hakkından yoksun bırakılamaz. Her bir Azerbaycan vatandaşı ırkından, milliyetinden, cinsiyetinden, soyundan, emlak durumundan, kişiliğinden, mesleğinden, siyasi görüşünden bağılı olmayarak yerel yönetimi doğrudan ve dolaylı şekilde uygulayabilmektedir.⁶³ Bu doğrultuda, vatandaşların ilgili yasalarda yerel yönetimlere katılma yolları

⁶³ **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Resmi Gazete, 2 Temmuz 1999, Madde3.2

gösterilmektedir. Her bir Azerbaycan vatandaşının yerel yönetimlere katılma hakkı aşağıdaki biçimlerde uygulanabilmektedir:

- Yerel yönetimi uygulayan belediye seçimlerine katılma,
- Kendi iradesini doğrudan ifade etme,
- Yerel halk oylamasına katılma,
- Serbest şekilde kendi görüşünü bildirme,
- Öneriler vermek,
- diğer biçimlerde⁶⁴.

Diğer taraftan, her bir Azerbaycan vatandaşı belediye organlarına seçme ve seçilme hakları da bulunmaktadır. Her bir Azerbaycan vatandaşının aynı zamanda, belediye organlarına ve onun görevli kişilerine başvurma hakkı vardır.

3. Belediyelerin Yetkileri

a. Yetki Alanı

Belediyelerin esas yetkileri Anayasada belirlenmektedir. Diğer taraftan da, Anayasada bu yerel yönetim kurumlarına yasalara uygun olarak belirli ve istisnai yetkiler de verilebileceği öngörülmektedir. Yerel yönetim organları

⁶⁴ “Ülke-Ülke Yerel Yönetimler: Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası”, (Çev. Zahid Amirov), **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ocak 2000, C.9, S.1, s.112.

Anayasa, yasal ve özel yetkileri çerçevesinde olan her hangi belirli bir konuyu kendi teşebbüsü ile çöze bilmektedir.

Başlıca olarak, ulusal politikaların uygulanmasına ilişkin olarak yerel nitelikli yetkiler vatandaşlara daha yakın olan yerel iktidar kurumlarına bırakılmalıdır. Bu yetkilerden her hangi birinin diğer iktidar organlarına verilmesi durumunda ortaya atılan konunun biçimi ve önemi, uygulanma verimliliği ve tasarruf kriterleri dikkate alınmalıdır.⁶⁵

Yerel yönetim kurumlarına verilen yetkiler, kural olarak, bütünlük ve müstesnalık oluşturmalıdır. Bu kurumlara merkezi veya bölgesel devlet kurumları tarafından sadece, yasal sınırlar içerisinde itiraz edilebilir veya sınırlama getirilebilir. 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.

Doğrudan yerel yönetimi organlarını ilgilendiren bir konuya ilişkin olarak karar alma sürecinde veya alınırken, olanaklar ölçüsünde diğer kurumlarla karşılıklı diyaloglar yürütülmelidir.

b. Yetkiler

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre yerel yönetimler halk hakimiyeti organlarıdır. Anayasaya göre Azerbaycan'da yerel yönetim

⁶⁵ **Yerel Yönetimin Genel İlkeleri Hakkında**, Bakü, Azerbaycan Milli Meclisi Neşriyatı, 1998, s.12.

belediyeler tarafından uygulanmaktadır. Anayasanın diğ er maddesinde ise, belediyelerin stat ulerinin yasayla belirlendiği açıklanmaktadır. Daha sonra, 24 ağustos 2002 tarihinde yapılan referandum sonra belediyelerin stat ulerinin değiştirilmesinin sadece Azerbaycan Anayasası ile olabileceği maddesi getirilmiştir.

Belediyeler ilk toplantılarında bağımsız organ gibi faaliyet göstermektedirler. Belediyeler kendi faaliyetlerini yürütürken icra hakimiyeti tarafından onlara her hangi bir biçimde baskı yapılması öngörülmemektedir. Belediyelerin  zerkliği yasalarla güvence altına alınmaktadır.

Belediyeler kendi organlarında yapılanma, yerel ekonomik ve sosyal kalkınma konularını görüşerek problemlerin  z m yollarını belirleyebilmekte ve bunu uygulamaktadır. 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. Özellikle, vergiler belirlendiği zaman vergi yükünün ağırlığı ve fazlalığı dikkate alınmalıdır. Belediyeler kendi mülkiyet ve emlaklarına sahip çıkmak, mülkiyeti kullanıma ve kiraya vermek yetkilerine sahiptirler. Aynı zamanda bu yetkilerin uygulanmasında bağımsızdırlar. Belediyeler yerel vergi ve ödemelerden toplanan gelirlerle kendi b t  elerini oluştururlar. Belediyeler kendi b t  elerinin giderlerini belirlemede  zg rd rl r.

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. Sosyo-ekonomik, sosyal güvenlik ve yerel ekonomik programların hazırlanması ve uygulanması belediye sınırları içerisinde yapılmaktadır. Belediyeler yerel konuların çözümünde yerel nüfusun çıkarına ve devletin çıkarına uygun olarak hareket etmekle yükümlüdürler.

Belediyelerin yetkisine genellikle yerel önem taşıyan konular bırakılmıştır. Aynı zamanda, yasayla merkezi idare tarafından veya merkezi idarenin taşra teşkilatı olan icra hakimiyetleri tarafından belediyelere çeşitli yetkiler verilebilmektedir.

Belediyelerin esas görevlerinden biri kendi esasnamelerini kabul etmek ve onlar üzerinde değişiklikler yapmaktır. Belediyeler bu esasnamelere göre işlerin yürütülmesini sağlamak ve esasnameye uyulmasını denetlemelidirler.

Belediyeler kendi kurumlarının bütünlükle sosyo-ekonomik kalkınmasından sorumludur ve bunun için gerekeni yapmakla görevlerini yerine getirirler. Belediyeler, belediye sınırları içerisinde yerleşen mesken ve gayri mesken binaların bakımı ve inşaa işlerinin yürütülmesini ayarlar ve gereken düzenlemeyi yaparlar.

Belediyelerin eğitim alanında bazı görevleri vardır. Belediyeler ilk okul öncesi eğitim, lise ve teknik eğitim kurumları oluşturabilir. Bu kurumların geliştirilmesi ve korunması da belediyelerin yetkileri içerisinde.

Güvenlik alanında belediyeler bazı görevler üstlenmiştir. Belediyelerin toplumsal güvenliğin korunması, belediye toplumsal güvenlik organlarının oluşturulması ve bu işin yürütülmesini düzenlemek yetkisi vardır. Ayrıca, bu faaliyetler üzerinde denetim de belediyelere bırakılmıştır.

Konut yapımı ve sosyo-kültürel kuruculuk için ortam oluşturmak belediyelerin işidir. Belediyelerin izni ile bina yapımına uygun yerler tespit edilir. Bu konuda belediyeler yetkili organ olarak belirlenmiştir .

Belediyeler verilen yetkilerle itfaiye işini yüklenmiş durumdadır. Belediyenin itfaiye birimi olması gerekmektedir. Belediyeye kendi kurumunda yangın güvenliğinin sağlanması ve yangına karşı koruma hizmeti oluşturma yetkisi verilmiştir.

Anayasaya göre, merkez tarafından yerel yönetimlere bazı yetkiler devredilebilir. Bu yetkilerin uygulanması için gerekli para da merkez tarafından aktarılmalıdır. Devredilen bu yetkilerin uygulanmasının denetlenmesi merkez tarafından yapılmaktadır. Devredilen yetkilerin uygulanmasında belediyeler aktarılan maddi kaynakla orantılı olarak sorumludurlar.

Belediye başkanı belediye kurumu alanında yerel yönetime yöneticilik eden seçimli görevli şahıstır. Belediye başkan ve yardımcılarını Anayasada öngörüldüğü gibi, belediye toplantısında belediye üyeleri tarafından seçilir.

Belediye başkanı ve yerel yönetimin diğer görevli şahısları yerel önem taşıyan konuları belediye içtüzüğüne uygun olarak şahsi sorumluluklarına alarak sorunları çözüme kavuşturmakla görevlidirler.

Belediye üyeleri ve görevli şahıslarının kendi yetkilerini manisiz ve verimli şekilde uygulamaları için uygun ortam oluşturulmasına, yasal savunulmasına ve korunmasına devlet tarafından güvence verilmektedir.

Belediyeler kendi tüzel kişiliklerinde karşılıklı yardım, sosyal, ekonomik ve kültürel konuları beraber çözümlemek, kendi hak ve çıkarlarını daha verimli uygulamak amacıyla belediye birlikleri oluşturmak yetkisine sahiptirler.

Belediyeler kendi yetkilerine uygun olarak görüştüğü tüm konulara ilişkin kararlar verirler. Belediye kararları salt oyçokluğuyla alınır. Yerel vergi ve tahsilatlarla ilgili kararlar belediye üyelerinin 2/3 oyuyla alınmaktadır.

Her bir belediye kurumunun ekonomik ve mali özerkliği onların sorumluluğuna ve yetkilerine bırakılmış sorunların sınırları dikkate alınmakla sağlanılmalıdır. Belediye kurumlarının bir-birine karşı bağımlılığına yol verilmemektedir. Her bir belediye kendi sınırları içerisinde özerkliğe sahiptir.

Çeşitli kamusal politikaların yasal şekilde belediyelere bırakılması durumunda, bu yetkilerin uygulanması için zorunlu olan maddi ve mali araçlarının devlet güvencesinin kurallarının belirlenmesi ile aynı zamanda çözümlenir.

Bu türlü politikaların belediye kurumları tarafından uygulanmasının koşulları, kuralları ve sorumluluk biçimleri yasalarla belirlenir.

“Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun”un 4, 5 ve 6.maddelerinde belediyelerin yetkileri genel yetki ilkesi altında belirtilmiştir. Belediyenin yetkileri esas olarak:

- 1) Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programları,
- 2) Yerel ekonomik kalkınma programları,
- 3) Yerel ekolojik programları uygulamaktan oluşmaktadır.

Bu kanunun 4.maddesine göre, yerel sosyal güvenlik programları belediye tarafından belirlenmiş kişisel duruma göre, ulusal sosyal güvenlik politikasına ek olarak sosyal imtiyazları belirleyebilir. Belediye tarafından belirlenen bu imtiyazlar geçici veya süreklilik özelliği taşıyabilir. Belediye tarafından yürütülen yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programında amaç merkezi yönetimin uyguladığı sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarında değinilmeyen veya onlara ek olarak yerel önem taşıyan sosyal kalkınma konularını çözüme kavuşturur. Belediyeler bu program çerçevesinde aşağıdaki konular çözüme kavuşturabilir:

- İlkokul öncesi eğitim, orta öğretim, sağlık hizmetlerinin sağlanması,
- Mesken ve gayri mesken binalarının tadilatı ve kullanılması,
- Genel sağlığı koruyan hizmetlerin sağlanması ve geliştirilmesi,
- Konut yapımı,
- Su kullanımı ve kanalizasyon hizmetlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi,
- Yakıt malzemelerinin bulundurulması ve satışı,
- Yerel yolların yapılması ve bakımı,

- Cenaze törenlerinin yapılması ve mezarlıkların korunması,
- Tarihi ve kültürel yapıtların korunması,
- Enformasyon hizmetinin oluşturulması,
- Kimsesizlere, hastalara, yaşlılara, maddi imkansızlara, kimsesiz ve zeki çocuklara yardım⁶⁶.

Belediyeler yerel ekonomik kalkınma programı çerçevesinde belediye toprağından ve devletin belediyeye bıraktığı mülkiyetten verimli kullanmaya ilişkin yolları belirleyebilir. Diğer taraftan, bu programlar tarım, sanayi, iletişim, ulaşım ve diğer alanları içerebilir.

Son olarak, belediyeler yerel ekolojik programları uygulama yetkisi çerçevesinde, yerel ekolojik dengenin korunması, çöp toplama hizmetlerinin sağlanması, suyun, havanın ve toprağın her türlü kirlenmeden korunması, komşu belediyelerle beraber ekolojik önlemlerin alınması ve diğer yerel öneme haiz konuları çözebilmektedir.⁶⁷

Belediyeler doğal olarak, her üç yetkiyi uygularken merkezi yönetimin uyguladığı ulusal programlara zıt bir durum oluşturmamalıdır.

Avrupa Konseyine üye ülkelerin çoğunda olduğu gibi Azerbaycan'da da yerel yönetimler "genel yetki" ilkesi çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Bu ilke, yerel toplumun tüm çıkarları ile ilgili görev ve işleri yürütmek üzere yerel yönetimlere yetki vermektedir. Burada önemli olan, bu yetkilerin yasa

⁶⁶ "Ülke-Ülke Yerel Yönetimler: Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası", s.113.

⁶⁷ A.k., s.114.

ile başka yönetimlere verilmemiş olması veya bu yetki devrinin yasalarca kısıtlanmamış olması gerekmektedir.

B. YÖNETSEL YAPI

Azerbaycan'da yerel yönetim sisteminin stratejik anlamda gelişmesine mani olan problemler optimal olmayan idari alan biçimleri ve onun yapılarından, aynı zamanda bu sistemin merkezi yönetim kurumları ile ilişkilerindeki belirsiz rolünden kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan da, bu problemlere etki eden faktörler de bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin toplum tarafından algılanışından ve yerel nüfus tarafından bir manalı karşılanmasından kaynaklanması bu faktörler arasındadır. Bu anlamda, yerel yönetimlerin faaliyetlerin daha verimli şekilde uygulanması için öncelikle onun optimal yönetsel kademelenmenin, yapısının ve işlevlerinin belirlenmesi zorunludur.

Bu bölümde, Azerbaycan Cumhuriyetinin idari yapısı ve yönetsel kademelenmesi üzerinde duracağız. Bununla da, Azerbaycan Cumhuriyetinin yönetsel kademelenmesinin ilkeleri ve yönetsel kademelenmenin esasları, idari alan birimlerinde iktidar ve yönetim konularını inceleyeceğiz.

Yerel yönetim Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasal kuruluşunun esas temel ilkelerinden birini oluşturmakta ve doğrudan Azerbaycan Cumhuriyeti sınırları içerisinde uygulanmaktadır.

Azerbaycan'da belediye sistemi devlet yardımı ile idari birimlerde yapılan seçimler (1999) aracılığıyla formalastırılmıştır. Milli Meclis tarafından yerel yönetim modeli, onun yasal altyapısı ve statüsü belirlenmiştir.

Yerel yönetim anlayışı demokratik hukuk devleti ve sivil toplumun esas önde gelen aygıtlarından birini oluşturmaktadır. Yerel yönetim sisteminde olumlu gelişmelerin kaydedilmesi ve bunların süreklilik taşıması için yerel yönetimlerin işleyişinde en önemli konu Anayasada ve yasalarda öngörülen yerel yönetim ilkelerinin tam anlamında uygulanmasını sağlamaktır.

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin faaliyetinin verimli kılınması için öncelikle onun optimal yönetsel kademelenme biçimleri, yapısı ve işlevlerinin belirlenmesi zorunludur.

18 Ekim 1991 tarihinde Azerbaycan Cumhuriyeti Ali Sovyeti "Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Bağımsızlığını Yeniden Sağlamak Hakkında" Beyanname ve "Azerbaycan Cumhuriyetinin Devlet Bağımsızlığı Hakkında" Anayasal akit kabul etti. Anayasanın 7.maddesine göre, Azerbaycan üniter bir devlet yapısına sahiptir. Azerbaycan'ın terkinde Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti gibi özerk devlet biriminin olması onun üniter kuruluşunun kendine has bir durum oluşturduğunun göstergesidir.

Ermenistan Cumhuriyeti ile savaş durumu ve Azerbaycan'ın diğer idari alan birimleri ile bağlantının olmaması Nahçıvana iç konularda serbestlik verilmesini zorunlu kıldı. Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin devlet kuruluşunun esasları Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ile belirlenir.

Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti de kendi idari alan yapısına göre üniter nitelik taşımaktadır.

1. Yönetmel Kademelenme

2004 yılına göre ülkenin idari alan bölgüsü aşağıdaki gibidir.

Tablo 2. Yönetmel Kademelenme Birimleri

İdari Alan Birimleri	Sayı
Özerk Cumhuriyet	2
Rayonlar	65
Şehirler	69
Kasabalar	131
Köy Alan Bölgeleri	1442
Köyler	4354
Belediyeler	2667

Kaynakça: Mülki Cemiyete Doğru Merkezi, “**Azerbaycan’da Belediyelerin Problemleri**”, Adiloğlu Yayınları Bakü, 2003.s.,3.

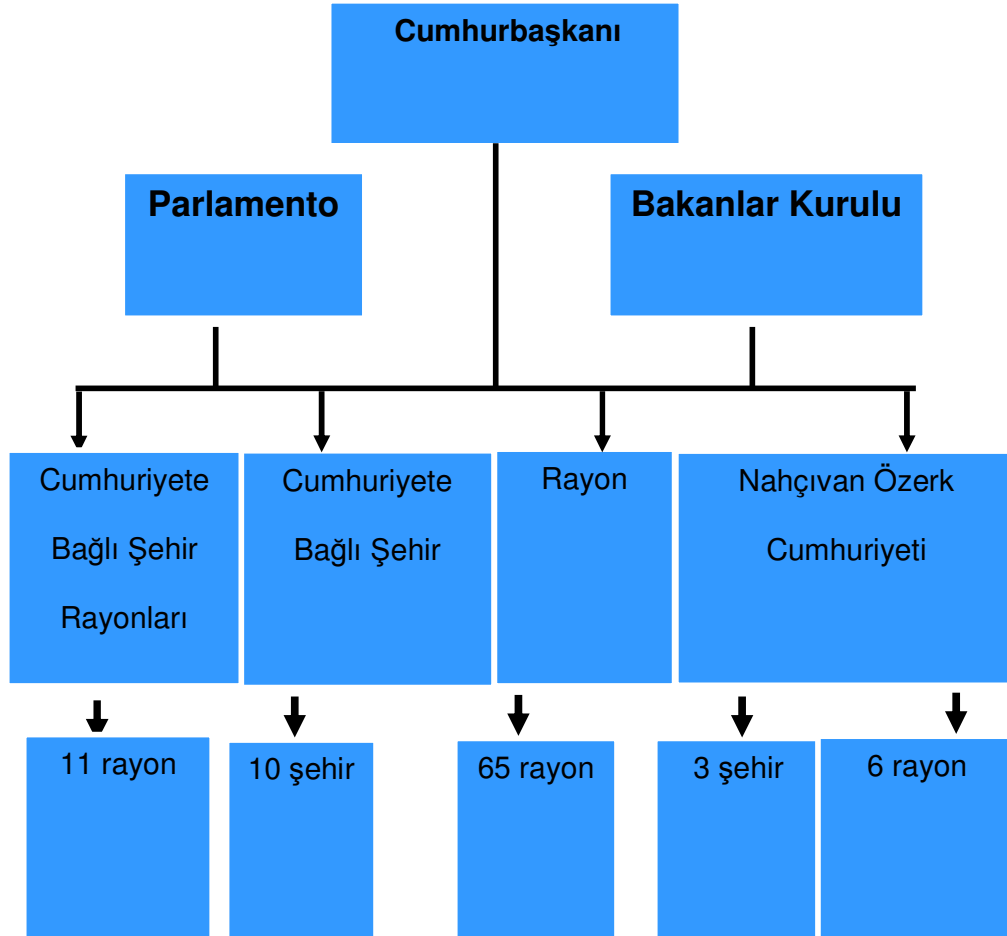
Azerbaycan Cumhuriyetinin yönetmel kademelenmesini Azerbaycan Cumhuriyetinin alanlarında yerleşen rayon, şehir, kasaba ve köy statüsüne sahip olan idari alan birimleri oluşturmaktadır.

a. Rayon

Rayon- ülkenin genel alanının yönetilmesinin merkezleştirilmesi, devlet işlevlerinin uygulanmasının verimli kılınması, aynı zamanda devlet

erki organlarının halka yakın olması amacıyla tarihsel olarak oluşmuş, sabit ve sürekli ekonomik, kültürel ve sosyal ilişkileri olan alanları içeren, bir kaç köy idari alan bölgelerini birleştiren yönetsel kademelenme birimidir. Ülke alanında 65 kırsal rayon bulunmaktadır.

Şekil 4. Azerbaycan Cumhuriyetinin İdari Alan Bölgesi



b. Şehir

Şehir- Azerbaycan yasalarına göre-nüfusunun sayı 15 000 kişiden fazla olan ve nüfusunun çoğunluğu sanayide, sosyal veya üretim dışı

alanlarda (kamu veya belediye hizmetinde, kültürel ve tarihsel müesseselerde) uğraşan, çevresindeki idari alan birimlerinin idari, ekonomik veya kültürel merkezleri olan yönetsel kademelenme birimidir.⁶⁸ Bazı özel durumlarda ise, nüfusunun sayı 15 000 kişiden az, fakat 12 000 kişiden fazla olan, gelişmiş üretim ve sosyal altyapıya, alanında ulusal öneme sahip kurumlar veya özel öneme sahip tarihsel ve kültürel yapıtlar olan, aynı zamanda gelecek kalkınma ve nüfusunun sayısının artması perspektifine sahip olan büyük idari, ekonomik ve kültürel merkezler şehirler kategorisine ait edilebilir.

Her bir şehir rayon icra hakimiyeti başkanının şehir üzere temsilcisi tarafından yönetilmekte ve yerel öneme sahip konular ise, şehir belediyeleri tarafından çözüme kavuşturulmaktadır.

c. Kasaba

Kasaba- nüfusunun çoğunluğu köy ekonomisi ve tarımla uğraşmayan (ekonomik, sanayi, sosyal, tarihsel ve kültürel kurumlarda, kamu kuruluşlarında ve diğer alanlarda çalışan) alan birimidir. Her bir kasabanın rayon icra başkanı tarafından atanmış icra başkanının temsilcisi yönetmekte ve yerel önem haiz konuları kasaba belediyesi çözüme kavuşturmaktadır.

⁶⁸ **Alan Bölgsü ve İdari Alan Bölgsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası**, Resmi Gazete, 13 Temmuz, 2000, Madde 2/10.

d. Köy

Köy- nüfusunun çoğunluğu köy ekonomisi ve tarımla uğraşan yönetsel kademelenme birimidir. Bazı alanlarda yönetimin merkezleştirilmesi, nüfusun sosyo-kültürel ve günlük taleplerini karşılanması ve asayişin sağlanması amacıyla bir-birine yakın bir kaç köy idari alan bölgesinde birleştirilebilir. Yerel devlet erki organlarının yerleştiği köy ilgili idari alan bölgesinin merkezi sayılmaktadır. İdari alan bölgeleri onların merkezi olan köyün adına uygun olarak adlanmaktadır. Bu idari alan birimini rayon icra başkanının temsilcisi yönetmektedir. Bir idari alan bölgesinde bazen bir belediye veya bazen de her bir köy üzere altyapı ve coğrafi durum göz önünde bulundurularak belediye yapılanmasına gidilebilir.

2. Alan Kuruluşunun İlkeleri ve Yönetsel Kademelenmenin Esasları

Azerbaycan Cumhuriyetinin alan kuruluşu yasalarla belirlenmiş ilkeler doğrultusunda belirlenmektedir. Bunlar sırasıyla;

- Azerbaycan Cumhuriyeti alanının birliği, dokunulmazlığı ve bölünmezliği,
- Azerbaycan Cumhuriyetinin ve ilgili alanda yaşayan yerel nüfusun yasal çıkarlarının uzlaştırılması,

- Azərbaycan Cumhuriyyətinin dövlət erki kurumlarının halka olduğunca daha yakın olması və onların karşılıklı ilişkilerinin sağlam temellere oturtulması,
- Azərbaycan Cumhuriyyəti merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin çıkarlarının uzlaşdırılması,
- Azərbaycan Cumhuriyyəti merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile yerel yönetimlerin kendi yetkilerini ilgili yönetsel birim sınırlarında uygulaması,
- Benzer yönetsel birimlerin gelişmesinin dengelenmesi ve beraberliğı, yönetsel kademelenme ve sosyo-ekonomik talep arasında bağlantı kurulması,
- Küçük yönetsel birimlerin sınırlarının büyük yönetsel birimleri ile birleştirilmesi,
- Yönetsel kademelenmenin belirlenmesi zamanı aynı türlü yönetsel birimlerin alanlarının ve onların nüfus sayısının tahmini olarak beraberliğini sağlamak.⁶⁹

Azərbaycan Cumhuriyyətinin yönetsel yapılanmasını Azərbaycan Cumhuriyyətinin alanında yerleşen rayon, şehir, kasaba ve köy statüsüne sahip alan birimleri oluşturur. Her bir yönetsel birimin sınırı, adı ve onun alanında sürekli oturan nüfusun sayı belirlenir. Azərbaycan Cumhuriyyətinin

⁶⁹ **Azərbaycan'da Yerel Özyönetim Sisteminin Optimallaştırma Yolları ve İnkişaf Stratejisi**, Dünya Bankası Araştırma Enstitüsü, BM-nin Kalkınma Programı, Yerel Özyönetim Teşebbüsü ve Mali Özerklik Teşebbüsü, Bakü, Basılmamış Araştırma, 2003, s.13.

yönetmel kademelenmesinin yerleştiğı alanda merkezi yönetim organlarının yapılandırıldığı yönetmel birimleri oluşturur.

Azerbaycan Cumhuriyetinin rayonları onların alanlarında yerleşen ayrı- ayrı şehirlerden, kasabalardan, köylerden ve idarî alan bölgelerinden oluşmaktadır.

Büyük alanlara sahip olan şehirlerin yönetilmesinin verimli kılınması ve kolaylaştırılması, aynı zamanda nüfusun sosyo-kültürel ve günlük taleplerinin sağlanması ve asayişin sağlanması amacıyla bu şehirlerin alanları zorunlu durumlarda rayonlara bölünmektedir. Bu tür uygulama Azerbaycan'da sadece 2 şehirde uygulanmaktadır. Bakü şehir 11 rayona ve Gence şehir 2 rayona bölünmüştür.

3. Yönetmel Kademelenme ve Yönetim Sisteminde Aksaklıklar

Yönetmel kademelenmede en önemli problem sovyet rejiminden miras kalan yönetmel yapının aynı ile devam ettirilmesidir. Aslında yönetmel kademelenmede bazı ıslahatların yapılması gerekmektedir. Sosyo-ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla ülkede iktisadi-coğrafi rayonların yeniden belirlenmesi ve yönetmel yapılanmanın iktisadi-coğrafi rayon bölgesüne uygun olarak yeniden yapılandırılması önemli olabilir. Mevcut yönetmel yapılanma günümüzde bölgesel sosyo-ekonomik kalkınmanın sağlanmasına olanaklı değildir. Ülkede yoksulluğun aşılması ve sosyo-kültürel kalkınmayı sağlamak amacıyla, bölgesel sosyo-ekonomik kalkınma planları hazırlık

aşamasında olup uygulanmaya çalışılmaktadır. Günümüzde, Azerbaycan'da bölgesel anlamda sosyo-ekonomik kalkınma ülke yönetimi karşısında bir görev gibi koyulmuştur. Bu bakımdan bu bölgeyi içeren rayonların altyapı anlamında bir-birleriyle bağları sağlam temellere oturtulmalıdır. Yönetmel yapı yeni yapılandırılacak iktisadi-coğrafi bölgelere uygun şekilde biçimlenmelidirler.

Diğer önemli bir nokta, yönetmel birimler oluşturulurken çoğu zaman birimlerin bir-birine yakınlığı dikkate alınmaktadır. Diğer faktörler, örneğin altyapı ihmal edilmiştir. Bazen de ise, altyapı ön plana çıkartılarak uzaklık ihmal edilebilir durum almaktadır. Aslında yönetmel bölgeler belirlenirken optimal verimlilik önemli kriter oluşturmalıdır. Bu doğrultuda, bazı yönetmel bölgelerinin yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

İdari alan bölgelerinde faaliyet gösteren yerel icra hakimiyeti kurumları ile belediyeler arasında yetkilerin tam belirlenmeyişi ve aydın ifade edilmemesi önemli problem oluşturmaktadır. Mevcut yasalar, yerel öneme sahip konuların çözümlenmesinde her iki birime yetki tanımaktadır. Bu da, belediyelerin normal faaliyet göstermesine mani olmakta ve karşı durmaların kaynağını oluşturmaktadır. Bunun aradan kaldırılması için her iki birim arasında yetki ve sorumluluklar açık şekilde ifade edilmelidir.

Önemli sorunlardan bir diğeri de, Ermenistan ordusu tarafından işgal edilmiş Azerbaycan (%20) alanında şu ana kadar belediye kurumunun oluşturulamamasıdır. Azerbaycan Cumhuriyeti bu bölgelerde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının maddelerini uygulamak iktidarında değildir.

Genel olarak baktığımızda, ülkede yönetimin verimliliğinin sağlamak amacıyla idari alan bölgesinde reformların yapılması gerekmektedir. Bu da yerel yönetimlerin faaliyetinde verimliliğin artmasında ve problemlerin ortadan kalkmasında önemli etki gösterebilir.

C. SEÇİMLER

Azerbaycan Anayasası'nın 142.maddesine göre, belediyeler seçimle oluşmaktadır. Anayasaya göre, belediyelere seçimlerin kuralları yasalarla belirlenir.1995 yılından başlayarak süren yasal altyapı hazırlıkları 2000 yılına kadar tamamlanma süreci geçirdi. 1999 yılında Özellikle "Belediyelerin Statüleri Hakkında Yasa" ve "Belediye Seçimleri Hakkında Yasa" Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak uygulamaya konuldu. Bu yasaların yürürlüğe girmesinden sonra Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından 12 Aralık 1999 tarihi ilk belediye seçimlerinin tarihi olarak belirlenmiştir.

70 yıl Sovyetlerin "seçim sisteminden" farklı olan bu seçimler vatandaşlara yönetime katılma olanağını vermektedir. Ülkede belediyelere Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları genel, eşit, doğrudan seçim hakkı esasında bağımsız, şahsi ve gizli bir şekilde yapılan oylamayla seçilme hakkı kazanmışlar. Dilinden, dininden, cinsinden, mülkiyet durumundan ve siyasi görüşünden bağımlı olmayarak her bir Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı belediye seçimlerine katılma hakkına sahiptir.

1. Görev Süresi

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre, belediyelerin görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir.⁷⁰ Belediyelerin görev süresi onların ilk toplantı günü başlamaktadır. Yeni seçilen belediye üyelerinin ilk toplantı günü ise, belediyenin yetkileri son bulmaktadır. Belediye üyelerinin yetkileri sadece belediyenin yetkili olduğu sürede geçerli olmaktadır.

Bazen, yasalarda öngörülen durumlarda belediye üyeleri yetkilerini yitirebilir veya bu yetkilere belediye kurumu tarafından son verilebilir. Belediye üyelerinin yetkilerinin yitirilmesi durumları aşağıdaki gibidir:

- Vefat ettiği zaman,
- Mahkeme tarafından ölmüş veya kaybolduğuna ilişkin mahkeme kararı alındığı zaman,
- İş yeteneğini kaybettiği zaman,
- İekli 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,

⁷⁰ “**Belediyelerin Seçimlerin Kuralları Hakkında**” Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 2 Temmuz, Baku, Madde 2.

- İcra başkanlığı, savcılık, mahkeme kurumlarında yüksek görev tuttuğu zaman,
- Seçimlerde sahtekarlık yapıldığı sonradan açıklanırsa,
- 4 aylık süreyle hasta olup mahkemenin iş yeteneğini yitirdiğine ilişkin kararı alındığı zaman,
- Belediyenin içtüzüğünde gösterilen süre kadar belediye toplantılarına izinsiz katılmadığı durumlarda,
- İstifa dilekçeni belediye meclisine sunduğu zaman.⁷¹

2. Seçim Hakkı

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. Seçimler günü 21 yaşı tamam olan ve yaşı 21'den fazla olan Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları belediyelere üye seçilebilme hakkına sahiptirler.⁷²

İcra hakimiyeti kurumunda çalışan görevli şahıslar, hakimler, savcılar, emniyet çalışanları, diyanet mensupları ve askeriyede görevli şahıslar belediyeye üye seçilemezler. "Belediyelere Seçimlere Kuralları Hakkında" Yasanın 3.maddesinde bunun istisnaları gösterilmektedir. Bu maddenin ikinci

⁷¹ "Ülke-Ülke Yerel Yönetimler: Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası", s.121.

⁷² **Belediyelerin Seçimlerin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, 2 Temmuz, Bakı, Madde 3.

fıkrasında icra hakimiyetinde çalışan görevli şahısların, hakimlerin, savcılarının ve emniyet çalışanlarının belediye üyeliğine adaylığı onaylandıktan sonra 3 günlük bir sürede görevlerini bırakmaları gereği belirtilmektedir. Görevi bırakmalarına ilişkin yazıyı aday gösterildiği yerin seçim komisyonuna sunması gerekmektedir. Şayet, 3 günlük sürede aday gösterilen şahıs yazıyı ilgili makama sunmazsa adaylık durumu seçim komisyonu tarafından iptal edilmektedir. Askeriyede görevli şahıslar ve diyanet mensupları hiç bir şekilde belediye üyesi olamazlar.

İlgili maddenin 4.fıkrasına göre, Azerbaycan Cumhuriyeti Cinayet Mecellesinin 15.4-15.5 maddesine göre öngörülen suçlara göre ceza çekmiş şahıslar sonradan dahi belediye meclisine üye seçilemezler. Bu maddenin içeriğini devlet aleyhine cinayetler, terörizm ve ağır suçlar oluşturmaktadır.

Belediye üyelerini seçmenler doğrudan seçerler. Seçmenler şahsi ve gizli şekilde kendi iradelerini ifade edebilirler. Seçimlerde seçmenlerin kendi iradelerini ifade etmesi üzerinde denetim ve baskı kesinlikle yasaktır.

İrk, dil, din, siyasi görüş, ekonomik durum, cins ve eğitim farkı gözetilmeksizin Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları yasalarla belirlenmiş yöntemle belediyelere seçme ve seçilme hakkına sahiptirler ve yasalarla belirlenmiş durumlar istisna olmakla onlar bu haktan yoksun bırakılamazlar.

Belediye seçimlerinin tarihi Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Seçimlerin yapılması hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından verilen karar resmi gazetede yayınlanır. Belediye seçimleri genellikle pazar günleri yapılır. Belediye

seçimlerinin yapılma tarihi belediyelerin görev süresinin bitiminden 120 gün önce belirlenmektedir.⁷³

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre belediye seçimlerinde belediyelerin büyüklüğüne göre üye seçilmektedir. Bu sayı belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun durumuna göre değişebilir. Seçim Yasasının 5.maddesine göre, nüfus durumu ile ilgili olarak aşığıdaki sayıda üye seçilir:

- 500'den az nüfusu olan yerlerde - 5 belediye üyesi;
- 500'den 1.000'e kadar nüfusu olan yerlerde - 7 belediye üyesi;
- 1.000'den 5.000'e kadar nüfusu olan yerlerde - 9 belediye üyesi;
- 5.000'den 10.000'e kadar nüfusu olan yerlerde - 11 belediye üyesi;
- 10.000'den 20.000'e kadar nüfusu olan yerlerde - 13 belediye üyesi;
- 20.000'den 50.000'e kadar nüfusu olan yerlerde - 15 belediye üyesi;
- 50.000'den 100.000'e kadar nüfusu olan yerlerde - 17 belediye üyesi;
- 100.000'den 300.000'e kadar nüfusu olan yerlerde - 19 belediye üyesi.

Belediye seçimlerinin yapılması ve buna hazırlık masrafları Azerbaycan Cumhuriyeti devlet bütçesi tarafından karşılanır. Daha sonraki seçimlerin finanse edilmesine belediye bütçeleri de katılırlar.

Azerbaycan Cumhuriyetinde belediye seçimlerinin hazırlanmasını ve yapılmasını sağlayan organlar aşığıdakilerdir:

- Azerbaycan Cumhuriyeti Merkezi Seçim Komisyonu;
- belediye seçimlerine göre alan seçim komisyonları;

⁷³ **Belediyelerin Seçimlerin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu,**
Madde 4.

- belediyeler seçimlere göre mıntıka seçim komisyonları.

Azerbaycan Cumhuriyeti Merkezi Seçim Komisyonu Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına uygun olarak oluşturulmaktadır. Alan seçim komisyonları seçimden 95 gün önce oluşturulur. Alan seçim komisyonu seçim hakkı olan 9 Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşından oluşmaktadır. Alan seçim komisyonlarının üyeleri hiç bir siyasi partilere üye olmamalıdır. Alan seçim komisyonu başkanı, başkan yardımcıları ve sekreteri ilk toplantıda üyeler arasından gizli oylamayla seçilirler.

Alan seçim komisyonu seçim yasasının uygulanmasını denetlemekle görevlidirler. İlk önce alan seçim komisyonlarının sınırları belirlenir. Bu sınırlar içerisinde mıntıka seçim komisyonları oluşturulmaktadır. Alan seçim komisyonları mıntıka seçim komisyonlarının faaliyetlerini koordine etmekte ve ortaya çıkan problemleri çözüme kavuşturmaktadır. Alan seçim komisyonu seçim alanına göre belediye üyeliğine adayların avukatlarını kayıta alır ve onlara kimlik verir.

Alan seçim komisyonu tekrar ve ek seçimlerin yapılmasını sağlar. Alan seçim komisyonunun yetki süresi belediyelerin yetki süresi ile sınırlıdır.

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre seçim hakkı olan vatandaşlar yasanın şartlarını yerine getirmekle kendi adaylıklarını gösterebilirler. Bunun ilkin şartı, aday olacak şahıs aday olacağı belediyenin sınırları içerisinde ikamet etmesidir. Aynı zamanda belediye sınırları içerisinde yaşayan şahıslar Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına uygun olarak siyasi partiler ve seçmen

grupları tarafından da bu yasanın taleplerine uygun biçimde belediye üyeliğine aday gösterilebilirler.

İlgili seçim alanına göre belediye üyeliğine aday gibi kayıta alınmak için aday gösterilen her bir vatandaş :

100.000'den fazla nüfus olan yerlerde - 500;

50.000'den fazla nüfus olan yerlerde - 250;

20.000'den fazla nüfus olan yerlerde - 125;

10.000'den fazla nüfus olan yerlerde - 60;

5.000'den fazla nüfus olan yerlerde - 30;

5.000'den az nüfus olan yerlerde - 15 seçmen imzası toplamalıdır.⁷⁴

Belediye üyeliğine aday gösteren siyasi partilere, seçmen gruplarına ve kendi adaylığını gösteren şahıslara özel imza formu verilmektedir.

Seçmenlerin belediye üyeliğine bir kaç aday göstermek için imza vermek hakkı vardır. Bu durumda seçmenin soy ismi, ismi, babasının ismi, doğum yılı, meskun olduğu yer, kimlik numarası ve aynı zamanda formun imzalandığı tarih gösterilir. Her bir formda imzanın toplandığı yerin ismi yazılır. İmza toplayan şahıs tarafından seçmenin imza vermeye zorlanması ve ona baskı yapılması kesinlikle yasaktır.

Belediye üyeliğine adayın desteklenmesi için toplanılan imzalar adayın seçim alanına göre belediye üyeliğine aday göstermek hakkında dilekçe seçim gününden 30 gün önce saat 18:00'e kadar alan seçim komisyonuna

⁷⁴ **Belediyelerin Seçimlerin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu,**
Madde 24.

sunulmalıdır. Alan seçim komisyonu evrakların kabul edilmesi hakkında yazılı adaylık kartı verir.

Belediye üyeliğine kendi adaylığını gösteren Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarının alan seçim komisyonuna aşağıdaki evrakları sunması gerekir:

- 1) seçim alanına göre belediye üyeliğine aday gösterilmek hakkında Merkezi Seçim Komisyonu tarafından belirlenmiş biçimde dilekçe;
- 2) bu yasayla belirlenmiş sayıda seçmen imzası.

Belediye üyeliğine aday gösteren siyasi partiler ve seçmen gruplarının alan seçim komisyonuna aşağıdaki evrakları sunması gerekir:

- 1) Belediye üyeliğine aday gösterilmek hakkında siyasi partinin belgesi;
- 2) Seçmen grubunun oluşturulması ve belediye üyeliğine aday gösterilmesi hakkında uygun biçimde onaylanmış tutanak;
- 3) Seçim alanına göre kendi adaylığının gösterilmesi hakkında adayların Merkezi Seçim Komisyonu tarafından belirlenmiş biçimde yazılı onay belgesi;
- 4) Bu yasayla belirlenmiş sayıda seçmen imzası.

Bu evrakların sunum tarihi seçimlerden 55 gün önce başlar ve 30 gün önce biter.

Belediye seçimleri uygun seçim alanına göre seçmenlerin %25'i katıldığı zaman geçerli sayılır. Seçim alanına göre belediye üyelerinin sayılarına göre oylamada en fazla oy almış adaylar seçilmiş sayılırlar. Bir kaç adayın aynı oy alması durumunda, onların arasından belediye üyesini

belirlemek amacıyla alan seçim komisyonu seçim gününden en geç 48 saatlik sürede adaylar arasında (onların vekilleri ve gözlemcilerinin katılımıyla) Merkezi Seçim Komisyonunun belirlediği yöntemle kura çeker.

Merkezi Seçim Komisyonu seçim gününden itibaren 20 günlük sürede ülkede yapılan belediye seçimlerinin sonuçlarını açıklar. Merkezi Seçim Komisyonu tarafından belirlenmiş biçimde belediye üyesi seçilmek hakkında kimlik seçim sonuçları açıklandıktan sonra 5 günlük bir sürede alan seçim komisyonu tarafından verilir.

Seçimler sırasında bazı etkenlerle seçimlerin sonucuna önemli bir biçimde etki olunduğu zaman veya seçimlere şike karıştığı durumlarda alan seçim komisyonu seçimlerin geçersiz sayılması hakkında karar kabul eder. Belediye seçimlerinin geçersiz sayılması durumunda Merkezi Seçim Komisyonunun kararıyla seçim yasasına uygun olarak 3 aylık bir sürede tekrar seçim yapılır.⁷⁵ Belediye üyeleri tam sayıda seçilmediği zaman veya onların yetkilerine yasalarla öngörülen yöntemlerle süresinden önce son verilmesi sonucu belediye üye sayısı 2/3'den az olduğu durumlarda Merkezi Seçim Komisyonunun kararıyla 3 aylık bir sürede ek seçimler yapılmaktadır. İlk belediye seçim döneminde belediyelere ek seçimler 2002 yılında Kasım ayının ilk pazar günü yapılmıştır.

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre seçimler şeffaflık ilkesi doğrultusunda yürütülmektedir. Seçimlere hazırlık işlerini yürüten devlet

⁷⁵ **Belediyelerin Seçimlerin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu,**
Madde 45.

kurumları, aynı zamanda seçimlere katılan vatandaşlar ve siyasi partiler serbest şekilde faaliyet göstermektedirler. Seçimlerde her bir adayın lehine ve aleyhine propaganda yürütmek yasalarla öngörülmektedir.

12 Aralık 1999 seçimlerde 70 şehir, 76 il, 271 kasaba, 4142 köy, 7 geçici yaşayış mıntıkası ve 3 oba (yaylak-dağ bölgesi) yerleşim biriminde seçimler yapıldı. Günümüzde, Azerbaycan'da 2667 belediye faaliyet göstermektedir. İlk dönem belediyeler 1 Ocak 2000'den tarihinden itibaren 2005 yılına kadar görevlerini uygulamaktadırlar.

Tablo 3. Azerbaycan Belediyelerinin Genel Durumu

Nüfus Sayı	Belediye Üyesi	Toplam Belediye Sayı	Oranı	Toplam Belediye Üye Sayı
0-500	5	551	%20,6	2755
501-1000	7	702	%26,3	4914
1001-5000	9	1223	%45,9	11007
5001-10000	11	105	%3,9	1155
10001-20000	13	39	%1,5	507
20001-50000	15	30	%1,1	450
50001-100000	17	7	%0,3	119
100001-300000	19	10	%0,4	190
Toplam		2667	%100	21097

Kaynakça: Mülki Cemiyete Doğru Merkezi, “Azerbaycan'da Belediyelerin Problemleri”, Adiloğlu Yayınları Bakü, 2003, s., 5.

Tablo 4. Belediye Üyelerinin Siyasi Partiler Üzere Dağılımı

Siyasi Parti Adı	Belediye Üye Sayı	%
Yeni Azərbaycan	8305	39,36
Azərbaycan Halk Cəphəsi	754	3,57
Müsavat	618	2,92
Sosyal Refah	285	1,35
Ana Vatan	140	0,66
Milli Kurtuluş	83	0,39
Vətəndaş Həmrəyliyi	64	0,3
Halk Partisi	25	0,11
Vahdet	15	0,07
Sosyal Demokrat	10	0,04
Liberal	6	0,03
Yurttaş	1	0,01
Bağımsız	10791	51,14
Toplam	21097	100

Kaynakça: Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi, “**Azərbaycan’da Bələdiyyələrin Problemləri**”, Adiloğlu Yayınları Bakü, 2003, s., 7.

3. Belediye Üyelerinin Yetkileri

Belediye meclislerine seçilen üyelerin ister belediye faaliyetinde ve isterse de kendilerinin günlük işlerinde belediye üyeliğinden kaynaklanan doğal hakları bulunmaktadır. Belediye üyeleri ile yürütülen yüz-yüze görüşme zamanı belli olmuştur ki, belediye üyeleri çoğunluk itibarıyla kendi görev ve yetkilerini tam anlamıyla bilememektedir. Bu da beraberinde belediye üyelerini belediye faaliyetinde etkili olmaktan alıkoymaktadır. Bunun nedeni de, belediyelerin faaliyetine ilişkin yasaların belediyelere ulaşmaması ve yasaların açıklamasına ilişkin kaynakların yok derecesinde olmasıdır. Bazı belediyelerde belediye başkanları belediyenin bütçesinin mevcut durumu, hangi işlerin yapılacağı ve belediye olanaklarını belediye üyelerinin bilgisinden gizli tutmaktadır. Azerbaycan’da bir çok köy belediyelerinde buna

benzer durumlar çoğunluğu oluşturmaktadır. Belediye başkanı seçimler sonucunda oluşan belediye meclisinin üyeleri tarafından ve onların arasından seçilmektedir. Görev süresinde, belediye başkanı üzerine düşenleri yapmazsa veya belediye nüfuzuna yakışmayacak hareketlerde bulunduğu zaman belediye üyelerinin üçte ikisinin kararı ile tekrar görevden alına bilinmektedir. Genellikle başkanlık seçimlerinde rayon icra birimlerinin gizlin etkisi olduğu herkes tarafından bilinmektedir. Toplum arasında hayali olarak belediye başkanının belediye üyeleri tarafından değil de rayon icra birimlerinin direktifi doğrultusunda seçildiği görüşü yaygındır. Tüm bunların nedeni de, belediye üyelerinin kendi yetkilerini bilmeyişi ve görev ve haklarını öğrenecek kaynaklardan yoksun olmalarıdır. 12 belediyenin her birinde 6 belediye üyesi ile yüz-yüze görüşme yöntemi ile yürütülen sorguda belediye üyelerinin yetkilerinin tam bilmediği açıkça ortaya çıkmıştır. Örneğin, 72 kişiden sadece 5 belediye üyesi (%6,9) belediye üyeliğine seçim yaşını doğru bilmiştir. Normal şartlar altında kimler belediye üyesi seçilemez sorusuna yine 72 denek arasından tam manasıyla sadece 36 kişi (%50) doğru cevap vermiştir. Bu sonuçlardan görülmektedir, belediye seçimlerinin ilkin bir deneme olması, Azerbaycan'da sözün tam anlamıyla yerel yönetim geleneğinin olmayışı ve seçim öncesinde toplum arasında belediyelerle bağlı olarak yeteri kadar tanıtımların olmayışı gerek toplum arasında ve gerekse de belediye üyeleri arasında belediye konusuna ilişkin bilgilerin yetersiz oluşuna getirip çıkarmaktadır.

Yasal olarak belediye üyelerinin doğal hakları aşağıda sıralanmaktadır:

- Belediye toplantılarına katılmak,
- Belediye toplantılarında görüşülen konulara ilişkin görüş bildirmek,
- Belediye kararlarında oy kullanmak,
- Belediye kurumlarına, bakanlıklara ve rayon icra birimlerine başvuru yapmak,
- Belediye faaliyetine ilişkin bilgi almak,
- Belediye başkan ve başkan yardımcısını seçmek ve bu göreve seçilmek,
- Belediye sürekli ve diğer komisyonlarına üye seçmek veya seçilmek,
- Belediye alanında geçerli kılınmak üzere yerel öneme sahip konulara ilişkin yasa tasarısı hazırlayıp belediye meclisine sunmaktır.⁷⁶

Ama, çoğu zaman bu yetkiler sözün tam anlamıyla bilinmemekte ve bu da beraberinde belediye üyelerinin etkin bir şekilde faaliyet göstermemesine getirip çıkarmaktadır.

D. BELEDİYE ORGANLARI

Belediyeler Anayasa, "Belediyelere Seçim Yöntemleri Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası ve belediye kuruluş tüzüklerine göre kurulup

⁷⁶ Ülke-Ülke Yerel Yönetimler: Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası", s.116.

faaliyet gösterirler. Belediye üyelerden oluşan seçimli yerel yönetim organıdır. Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasına göre, belediyeler kendi faaliyetini uygulamak amacıyla ve kendilerine karşı sorumlu olan yürütme birimleri oluştura bilirler. Belediye organları belediye tarafından oluşturulur.

Anayasasına göre, Azerbaycan'da uygulanacak yerel yönetim birimi olan belediyelerin oluşturulması Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan 2 Temmuz 1999 tarihli "Belediyelerin Statüleri Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti yasası ile belirlenmiştir.

Belediye yasayla belirlenmiş sınırları çerçevesinde yerel yönetim biçimidir. Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre, belediyenin kendi faaliyetlerini yürütmek ve bütünlük içinde çalışması için kendi mülkiyeti, yerel bütçesi ve seçimli belediye organları olur. Belediyeler Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasıyla ve belediye yasasıyla yerel önem taşıyan konuları bağımsız şekilde çözüme kavuşturmakla görevlidirler. Belediyeler eşitlik esasına göre kurulur ve faaliyet gösterirler (madde2/2). Bu maddeden anlaşıldığına göre, belediyeler aynı zamanda seçimle olmayan ve belediyelerin işinde ana organ gibi değil yardımcı organ gibi faaliyet gösteren organlar oluşturabilme hakkına sahiptirler.

1. Türleri

Belediyelerin 3 türlü organı bulunmaktadır:

- a) "Belediye Organlarına Seçimler Hakkında" Yasayla ve belediye kurumlarının içtüzüklerine uygun olarak oluşturulan seçimli organlar,
- b) Yerel yönetimin seçimli organları olan belediye kurumlarının içtüzüklerine uygun olarak oluşturdukları organlar,
- c) Belediye kurumlarının iç tüzüklerine ve yerel yönetim yasalarına uygun olarak oluşturdukları organlar.

a. Belediye Şurası (Meclisi)

Yerel yönetimin temsilcili organı belediye (meclisi) şurasıdır. Belediye şurası yasalara uygun olarak genel, eşit, doğrudan ve gizli yöntemle seçilen belediye üyelerinden oluşmaktadır. Belediye şuralarının üye sayısı yasayla belirlenir. Belediye üyeleri belediye şurasını oluşturmaktadır. Belediye şurası genel meclis niteliğindedir.

Belediyeler kendi faaliyetlerine ilk toplantılarında kuruluş konularını görüşmekle başlar. Belediye üyeleri tam, bağımsız, doğrudan, salt oy çokluğuyla, gizli veya açık oylamayla kendi başkanlarını seçerler. Belediye üyelerinden seçilen başkan gerekli durumlarda belediye başkan yardımcılarını açık veya gizli oylamayla seçer. Belediye başkanı aynı zamanda belediye organlarına yardım gösterecek sürekli ve diğer komisyonları seçer. Belediye üyelerinin yetki süresi 5 yıldır. Belediye üyelerinin yetkileri yasalara uygun olarak süresinden önce de yitirilebilir.

Belediye meclislerinin toplantıları belediye içtüzüğünde gösterilen süre kadar, fakat ayda en az ayda bir defa olmak üzere belediye başkanın başkanlığında toplanmaktadır.⁷⁷ Belediye meclisinin olağanüstü toplantıları da yasada öngörülmektedir. Belediye Yasasının 16/2.maddesine göre, belediye üyelerinin üçte birinin ve seçmenlerin %10-unun teşebbüsü ile belediye meclisi olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

Belediye meclisinin toplantılarının baş tutması için belediye üyelerinin salt çoğunluğu katılmalıdır. Belediye meclisinde alınan kararların geçerli olabilmesi için belediye üyelerinin oyçokluğu gerekmektedir.

b. Yürütme Aygıtı

Belediye tarafından alınan kararların uygulanması amacıyla her bir belediyede yürütme aygıtı bulunmaktadır. Belediye Yasasının 18.maddesine göre belediyenin yürütme birimi onun yürütme kurumudur. Yürütme kurumu belediye başkanından ve onun bu yasayla ve belediye kuruluş tüzüğüne göre belirlenmiş yöntemle oluşturduğu birimlerden ve belediye içtüzüğüne göre oluşturulan diğer yürütme birimlerinden oluşmaktadır. Fakat, belediye başkanı tarafından yürütme birimi oluşturulmazsa dahi belediye başkanı ve başkan yardımcısı otomatik olarak yürütme aygıtını oluşturmaktadır.

⁷⁷ Ülke-Ülke Yerel Yönetimler: Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası", s.117.

Belediyenin yürütme kurumunun faaliyetine belediye başkanı yöneticilik yapmaktadır. Yerel nüfusa hizmet, sosyo-ekonomik kalkınma planlarını uygulamak için oluşturulan yürütme birimlerinin yöneticileri belediye şurasının (meclis) kararına esasen belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Günümüz belediyeleri %90 oranında kırsal içerikli olup köy ve kasaba belediyelerinden oluşmaktadır. Genelde, bu tip belediyelerde geniş manada yürütme birimlerinin oluşturulmadığı görülmektedir. Bu tür belediyelerde belediye başkan ve başkan yardımcısı doğrudan yürütme aygıtını oluşturmaktadır. Buna ek olarak belediye sekreteri ve bir vergi memuru bulunmaktadır. Diğer taraftan ise, rayon ve şehir belediyelerinde durum biraz daha farklıdır. Gelişmiş belediyelerde, belediyenin yürütme aygıtı daha büyük bir nitelik taşımaktadır. Bu tip belediyelerde, belediyenin toprak şubesi, eğitim şubesi, inşaat şubesi, altyapı şubesi, sağlık şubesi, ulaşım departmanı ve belediyelerin faaliyetlerine ilişkin çeşitli departmanlar bulunmaktadır. Gördüğümüz gibi, Azerbaycan belediyelerinin sadece %10'u normal olarak faaliyet gösterebilmektedir. Kendi yürütme birimlerini kurarak yerel halka gereği gibi hizmet gösterebilmektedir. Geri kalan %90 belediye ise, sadece formel olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Bu tip belediyeler yerel problemlerin çözülmesinde etkin bir görünüm sergilememektedir. Gerçeğe baktığımızda, küçük belediyelerde cari giderlerin bütçe içerisinde büyük bir oran oluşturması kendi başına bir problem oluşturmaktadır. Aslında belediye kurulmasında optimal büyüklük elde

edilirse, belediyeler kendilerinden beklenen hizmetleri sağlayabilme yeteneğine kavuşabilirler.

c. Komisyonlar

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 143.maddesine ve "Belediyelerin Statüleri Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununa esasen belediyeler kendi faaliyetlerini sürekli ve diğer komisyonlar aracılığıyla yürütürler.⁷⁸

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 müessese, kurum ve teşkilatların faaliyetini denetlemekle görevlidirler. Belediyenin sürekli ve diğer komisyonları yetkilerine giren konuları görüşmek ve daha detaylı bilgilere ulaşmak için uzmanlara başvurabilir ve bu uzmanları komisyonların işine katılmağa davet edebilir. Sürekli komisyonlar yerel önem taşıyan konular olduğu zaman gündeme gelir. Onlar "Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında" Esasname ve belediyenin kuruluş tüzüğüne göre faaliyet gösterirler.

⁷⁸ **Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Esasname**, Resmi Gazete, 14 Nisan, 2000, Madde1.

Belediyenin sürekli ve diğer komisyonlarının görevi aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (madde 17/4):

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

Belediyenin sürekli ve diğer komisyonları onu seçen belediye karşısında sorumluluk taşır ve ona hesap verir.

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre her bir belediyede en fazla 5 sürekli komisyonlar oluşturulabilir. Bunlar sırasıyla,

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

Her bir komisyon en azı 3 belediye üyesinden oluşmaktadır. Bir belediye üyesi aynı zamanda bir kaç komisyona üye olabilmekte ve yasalara uygun olarak sadece bir komisyona başkanlık yapabilmektedir.

Belediyelerin sürekli ve diğer komisyonlarının terkbine dahil olan üyeler belediyelerin toplantılarında belediye üyelerinin adi oyçokluğu ile seçilmektedir. Sürekli ve diğer komisyonların terkbinin seçimi belediyenin kararı ile geçerlilik kazanmaktadır.

Sürekli ve diğer komisyonlar kendi içinden başkan, gereken durumlara ise başkan yardımcısı seçerler.

Günümüz belediyelerin çoğunda 5 sürekli komisyon kurulmamaktadır. Çoğunluk itibariyle 2 veya 3 sürekli komisyon kurulmaktadır. Bunun altında yatan neden olarak, belediyelerin tam yeterince faaliyet göstermemesini açıklaya biliriz. Belediye faaliyet göstermediği için sürekli komisyonun gerekliliğine ihtiyaç duyulmamaktadır.

Bundan başka da, belediye faaliyetlerini işlevsel kılmak ve belediye meclisine yardımcı olunmak 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 ise, görevine son verilmektedir. Yani geçici komisyonların görev süresi belediye meclisi tarafından belirlenmekte ve belediye üyelerinin görev süresinden fazla olamaz.⁷⁹

Sürekli komisyonlar belediyeye yılda en az bir defa faaliyet raporu sunar. Sürekli komisyonların toplantıları ayda en az bir defa olmak üzere komisyon başkanı tarafından çağrılmaktadır.

⁷⁹ **Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Esasname**, Madde 5.

Sürekli ve diğer komisyonların toplantıları onların üyelerinin yarısından çoğunun katılımı sağlandığı zaman geçerlilik kazanmaktadır.

Belediye başkanının talebi ile belediyelerin sürekli ve diğer komisyonlarının olağanüstü toplantıları çağrılabilir.

E. HALKIN YÖNETİME KATILMA YÖNTEMLERİ

Demokrasinin önemli kurumlarından olan yerel yönetimlerin uygulanmasının amacı halkın yönetime daha yakın olmasını sağlamaktır. Yerel yönetimlerde halk diğer kurumlara oranla yönetime daha fazla katılabilmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin doğasından kaynaklanmaktadır. Belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlar çeşitli biçimlerde yönetime katılabilmektedirler. Belediye seçimlerini yukarıda incelediğimizden bu konuya kısa değinerek diğer katılma yollarına değineceğiz.

1. Yerel Halk Oylaması

Bunlardan ilki yerel halk oylamasıdır (referandum). 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. Yerel halk oylamasının yapılması belediye içtüzüğüne uygun

olarak belediyenin veya vatandaşların talebi doğrultusunda istenebilir. Yerel halk oylamasının yapılması hakkında karar belediyenin yetkili organı tarafından alınır. 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.⁸⁰

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.

Yerel halk oylaması genel, eşit ve doğrudan seçim ilkesine doğrultusunda gizli oylamayla ile yürütülür. Yerel halk oylamasında kabul olunan kararların devlet hakimiyeti organları, devletin görevli şahısları, yerel yönetim organları veya yerel yönetimin görevli şahısları tarafından onaylamasına gerek yoktur.

Halk oylamasının sonucunda bu kararların uygulanması için yeni hukuki norm yapılması gereken durumlarda, bu konuyla ilgili yerel yönetim organları veya yerel yönetimin görevli şahısları gereken işlemi yapmak zorundadırlar.

⁸⁰ **Yerel Yönetimin Genel İlkeleri Hakkında**, s.30.

Yerel halk oylamasında kabul edilmiş kararlar ve oylamanın sonuçları resmi gazetede ilan edildiği zaman geçerlilik kazanmaktadır.

2. Vatandaş Toplantıları

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.⁸¹ Vatandaş toplantılarının yapılması, onun kararlarının kabul edilmesi veya değiştirilmesi yöntemleri ve yetkilerinin sınırları hakkında kurallar yasaların öngördüğü ortak biçimde belediye içtüzüğüyle belirlenir.⁸²

Vatandaş toplantılarına belediye sınırları içerisinde yaşayan ve 18 yaşı tamam olan tüm vatandaşların katılma hakkı vardır. Vatandaş toplantılarında belediye içtüzüğü ve diğer kararlar kabul edilir, değiştirilir ve iptal olunur. Vatandaş toplantıları belediye sınırları içerisinde yaşayan ve seçim hakkına sahip olan vatandaşların %25'i katıldığı zaman geçerli sayılmaktadır. Belediye kurumunun içtüzüğünde belirtildiği zaman vatandaş toplantıları belediye organlarını ve bu organların görevli şahıslarının faaliyetlerini denetleyebilme yetkisine sahiptir.

⁸¹ **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Madde28.

⁸² **Yerel Yönetimin Genel İlkeleri Hakkında**, s.31.

3. Yasama Teşebbüsü

Belediye sınırları içerisinde yaşayan insanların yönetime katılmalarının diğer yöntemi 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 şekilde ilan edilmelidir.⁸³ Genelde baktığımızda, 5 yıllık belediye döneminde bu yöneme başvurulma oranı çok düşüktür. Merkezde yerleşen bir kaç belediye bu tür uygulamaya gitmiştir.

4. Belediyeye Başvuru Hakkı

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. Belediyeler, belediye organları ve onların görevli şahısları vatandaşların başvurusuna konunun önemine göre 1 aylık sürede cevap vermeleri gerekir. Vatandaşların

⁸³ **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Resmi Gazete, 2 Temmuz 1999, Madde29.

belediyelere, belediye organlarına ve onların görevli şahıslarına yapılan başvurularına cevap verilmesinin süreleri ve yöntemlerine uyulmaması durumunda ilgili kurumlar "Belediyelerin Statüleri Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasına ve Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre sorumluluk taşırlar.

5. Mahalle Komiteleri

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 (mahalle komiteleri, yardımsever kuruluşlar) katılabilirler. Oluşturulan bu kurumlara alan toplumsal yönetim organları denilmektedir. Vatandaşların belediye sınırları içerisinde, mesken yerlerinde yerel önem taşıyan konuları çözüme kavuşturmak amacıyla bağımsız ve kendi sorumlulukları altında bu tür organlar oluşturabilirler. Bu organların oluşturulması belediye içtüzüğüne ve buna uygun diğer yasalara uygun olmalıdır. Belediye içtüzüğüne göre, yerel yönetim organları yetkilerinin bir kısmının toplumsal alan yönetim organlarına verilmesi ve bu organlara tüzel kişilik verilmesi düşünülebilir.⁸⁴

⁸⁴ **Yerel Yönetimin Genel İlkeleri Hakkında**, s.31.

a. Oluşturulması

Mahalle komitelerinin kurulabileceği görüşü, Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanunun 31.maddesinde yer almaktadır. Bu doğrultuda oluşturulan mahalle komiteleri belediyelerin yetkilerine giren konuların çözümünde onlara yardımcı olmak amacıyla vatandaşların yerleşim yeri üzere kendi teşebbüsleri ile oluşturdukları gönüllü birliklerdir.

Genel olarak baktığımızda, mahalle komiteleri alan ilkesi doğrultusunda oluşturulmaktadır. Mahalle komitesinin sınırlarını oluşturan ev sayı bir veya bir kaç evin sınırları ile belirlene bilmektedir.

b. Seçim

Mahalle komitesi, kendi faaliyet alanında yaşayan vatandaşların toplantılarında 5-11 üyeden oluşan açık oylama ile 2 yıllığına seçilmektedir.⁸⁵

Seçim toplantısı, mahalle komitesinin sınırları içerisinde yaşayan ve oy verme hakkı (18 yaş) olan vatandaşların %15-i katıldığı zaman geçerlilik kazanmaktadır. Bu toplantıda mahalle komitesinin başkanı, başkan yardımcısı ve sekreteri seçilmektedir.

Mahalle Komitesinin üyeliğine mahalle komitesinin sınırları içerisinde yaşayan 18 yaştan yukarı olan vatandaşlar seçilmektedir. Vatandaş

⁸⁵ **Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Örnek İhtüzük**, Bakü Şehri, 8 Mayıs, 2001, madde.3

toplantılarında katılanların yarısından fazlasının oyunu alan kişiler mahalle komitesinin formalaştırmaktadırlar.

c. Görev Süresi

Mahalle komitesinin üyeleri iki yıllığına seçilmektedirler. Mahalle komitesinin üyelerinin bir kısmı veya tamamı süresinden önce vatandaş toplantılarının kararı ile görevden alınabilmektedir.

Vatandaş toplantıları mahalle komitesi üyelerinin üçte birinin teşebbüsü ve mahallede yaşayan seçmenlerin %10-unun teşebbüsü ile olağanüstü toplantıya çağrılabilir⁸⁶.

Mahalle komitesi gerekli durumlarda ve fakat, iki aydan en az bir defa olmak üzere toplanmaktadır. Toplantı üyelerden yarısından çoğu katıldığı zaman geçerli sayılmaktadır. Mahalle komitesinin toplantıları açık yapılmaktadır. Kararlar adi oyçokluğu ile alınmaktadır.

Mahalle komitesi 6 aydan bir olarak vatandaş toplantılarında hesabat vermek zorundadır.

d. Yetkileri

Mahalle komitesi kurulduğu alanda belediye faaliyetine yardımcı olmak ve yerel problemlerin çözümüne katılmak amacı taşımaktadır. Bu

⁸⁶ **Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Örnek İçtüzük**, Madde 3.

doğrultuda mahalle komitelerinin bazı yetkileri vardır. Bunları aşağıdaki gibidir:

- Yerel önem taşıyan konuları belediyeler karşısında gündeme taşımak;
- Yerel önem taşıyan konulara ilişkin olarak vatandaş toplantıları yapmak;
- Yerel önem taşıyan konular hakkında belediye düzenlemeleri yaratmak teşebbüsü göstermek ve bu düzenlemelerin taslaklarını vatandaşların katılımı ile açık yapılan toplantılarda görüşmek;
- İlgili belediye topraklarının kullanıma göre görüş ve öneriler sunmak;
- İkamet yerlerinin onarılması, yeşillendirilmesi, hijyenik durumunun iyileştirilmesi, çocuk ve spor alanlarının, otoyolların, sokakların, kaldırımların, diğer tesislerin inşası, yeniden yapılması, tamiri ve korunması işine yerel nüfusun katılımını sağlamak;
- Doğanın, tarihi ve kültürel binaların korunması hakkında yasalara uyulmasına yardımcı olmak;
- Okula gidecek yaşta olan çocukların eğitime meraklandırılmasında eğitim kurumlarına yardım etmek;
- Çocuk ve gençlerin dinlenmesi, sporla uğraşması için gerekli olan işlerin yapılmasına yardım etmek;
- Faaliyet gösterdiği sınırlar içerisinde yaşayan fakirlere, hasta ve yaşlı vatandaşlara yardım etmek;
- Yerel önem taşıyan konuların çözümünde yerel nüfusun girişimci alışkanlıklarının ve özyönetim pratiğinin gelişmesine yardım etmek.⁸⁷

⁸⁷ **Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Örnek İçtüzük**, Madde.7.

Mahalle komiteleri Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına ve belediye yasalarına zıt olmayan diğer yetkileri uygulaya bilmektedirler.

Mahalle komiteleri yetkilerini hibeler ve Azerbaycan yasalarına zıt olmayan diğer kaynaklar hesabına uygularlar.

F. BELEDİYELER ARASI İŞBİRLİĞİ VE BİRLİK SİSTEMİ

1980'lerden bu yana dünyada yaşanan hızlı değişim, Avrupa'da ve eski sosyalist blokta yaşanan gelişmeler sonucunda soğuk savaş dönemi sona ermiştir. Bu dönemde ülke sınırları önemini yitirmekte ve dünyada bir küreselleşme süreci kendi ağırlığını sürdürme eğilimini göstermektedir.

Merkeziyetçi yönetim yapılarındaki ortaya çıkan başarısızlık, yerel yönetimlerin halktan kopukluğunun ortaya çıkması, oluşturulan yeni dünya düzeni ile halka daha yakın bir yerel yönetim ve güçlü bir yerel yönetimin oluşturulması amaçlanmaktadır.

Yerel yönetimler güçlendikçe yerel yönetimler arasında işbirliği gelişmekte ve bu da beraberinde güçlü yerel yönetimleri ortaya çıkarmaktadır. Bu ilke Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ve IULA-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin 1985 yılında yapılan Dünya Kongresi'nde kabul edilen "Yerel Yönetimlerin Evrensel Bildirgesi"nde yer almaktadır. Her iki düzenlemede yerel yönetimlerin yetkilerini kullanmada, ortak çıkarlarını savunma ve güçlendirmede, üyelerinde belli hizmetleri sağlamada "Birlik kurma hakkı"nın olduğu kabul edilmektedir.

Azerbaycan'da belediye sisteminin yeni yapılanması ve kurulan belediyelerin tek başlarına yerel problemleri çözebilme olanaklarının olmaması, Azerbaycan belediyeleri arasında işbirliği ve belediye birlikleri gereksinimini ortaya çıkarmaktadır.

Mevcut uygulamada, merkezi yönetim tarafından uygulanan *de facto* yasa dışı denetimin aradan kaldırılması, toplanabilir gelir kaynaklarının belediyelere verilmesi ve gelir kaynaklarının artırılması, merkezi yönetimle-belediyeler arasında yetki sınırlarının açıklığa kavuşturulması, yerel yönetimlere katılımın özendirilmesi gibi süreçler belediyeler arasında işbirliğini ve belediye birliklerinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

1. Belediyeler Arası İşbirliğine İhtiyaç

Yerel yönetimlerin kendi başlarına başaramadıkları işleri birleşerek veya aralarında işbirliği yaparak yerine getirmeye çalışmalarının tarihi çok eskilere dayanmamaktadır. Tüm ülkelerde yerel yönetimler arasında işbirliği hızla artmaktadır. Yerel yönetimler arasındaki işbirliği, tek-tek yerel birimlerin, görevini yerine getirmekte karşılaştıkları güçlükler nedeniyle bir zorunluluk olmaktadır. Görevin niteliği, hizmet alanının büyüklüğü, nüfus ve akçal kaynakların yeterli olup olmadığı gibi etmenler işbirliğine karar verilmesinde rol oynamaktadır.

Günümüzde, belediyelerin yapması gereken bazı hizmetler diğer belediyeler tarafından yapılmakta ve ekonomik açıdan pahalı olmaktadır. Bu

hizmetlerin sağlanmasında belediyeler arasında işbirliğine gereksinim duyulmaktadır. Diğer taraftan da, oluşturulan işbirliği ile belediyelerin sınırlarını aşan ve diğer belediyeler tarafından çözümlenmesi gereken sorunlar ortaklaşa çözümlenme şansı bulmaktadır.

Azerbaycan gibi, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler kendilerinden beklenen hizmetleri gereği gibi yerine getire bilme olanağı düşüktür. Bunun önemli nedenlerinden biri, çağdaş yönetim tekniklerinin ve hizmet standartlarının olmaması, aralarında başarılı deneyimleri aktaramamış olmaları ve sonuçta da kaynakları rasyonel şekilde kullanmamalarıdır.

Bir çok ülkede, ülke çapındaki refahın önemli bir bölümünün yerel yönetimler kanalı ile gerçekleşmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın yalnızca merkezi yönetimin görevi olmadığı yerel yönetimlerin de bu alanda desteklenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.⁸⁸ Bu önemin doğal sonucu da, belediyeler artan gerekliliğin ve iş yapabilirliğinin daha geliştirilmesi için kendi aralarında işbirliği yapmalıdırlar ve bunu desteklemelidirler.

Belediyeler kendi aralarında çeşitli konulara ilişkin olarak işbirliği yapabilirler. Bunlar;

- Bilgi ve deneyim alışverişini sağlamak,
- Belediyecilik hareketinde öncülük yapmak, merkezi yönetim önünde belediyeleri temsil etmek,

⁸⁸ Halil Ünlü, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, TCBTKİB ve IULA-EMME, İstanbul, Kent Basımevi, 1993, s.5.

- Belediye faaliyetine ilişkin araştırma yapmak,
- Belediyelerin probleminin dile getirilmesi ve seslerinin duyurulması için çalışmak,
- Hizmet ortaklıkları kurmak,
- Üye belediyelere çeşitli danışmanlık özelliğine sahip hizmetleri sunmak.

2. Belediyeler Arası İşbirliğinin Biçimleri

a. İki veya Çok Taraflı İşbirliği

Ülkelerin mevcut yasal düzenlemelerine göre belediyeler arası işbirliği iki biçimde olabilmektedir. Bunlardan ilki, doğrudan ilgili belediyeler arasında yapılan işbirliği olup, iki veya daha fazla belediye arasında yapılabilir. İki veya daha fazla belediye kendi aralarında bir sözleşme düzenleyerek, belirli bir hizmet alanına ilişkin olarak işbirliğine gidebilmektedir. Belediyeler arasında yapılan işbirliği ortaklık ve hizmet nitelikli olabilmektedir. Diğer taraftan da, belediyeler kendi aralarında kardeş belediye ilişkisi kurabilmektedir. Belediyeler arasında kurulan bu ilişki daha çok ekonomik ve kültürel açıdan ilişkileri geliştirmeyi amaçlanmaktadır. İl, bölge veya ulusal çapta olan belediyelere hizmet götürmek amacıyla belediyeler arasında işbirliği yapılabilir. Buna benzer olarak sadece, bir kaç belediyeye hizmet götürmek amacıyla da işbirliğine gidilebilmektedir.

b. Belediye Birlikleri

Dünyanın birçok ülkelerinde, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde, belediyeler arasında en çok rastlanan işbirliği biçimi belediye birlikleridir. Bu birlikler ulusal yasalara göre, dernek, vakıf, kamu kuruluşu veya mesleki kuruluş niteliği taşıyabilmektedir. Azerbaycan'da belediyeler arasında işbirliğini geliştirmek amacıyla belediyeler arasında koordinasyon meclisleri öngörülmektedir.

3. Belediye Birlikleri

Dünyanın bir çok ülkesinde, belediyeler arası işbirliği çok yaygın hale gelmiştir. Danimarka gibi bazı ülkelerde, belediyeler arası işbirliği 1867 yılına kadar gitmektedir. 1913 yılında uluslararası düzeyde, yerel yönetimler arasında işbirliğini sağlamak amacıyla IULA- "Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği" kurulmuştur.

1950'li yıllardan sonra, yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek amacıyla, Avrupa Konseyi tarafından "Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı" kurulmuştur.

Yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliğine gitmeleri, birlik ve benzeri örgüt yapıları oluşturmaları, bir çok ülkenin anayasa ve yerel yönetimler ile ilgili diğer yasal düzenlemelerinde yer almaktadır. Yerel

yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları, uluslararası düzeyde yapılan düzenlemelerde yer almaktadır.

IULA tarafından 1985 yılında Brezilya'nın Rio kentinde düzenlenen Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde kabul edilen "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi"nin 9.maddesinde şu görüşe yer verilmektedir;

1. Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak çıkarlarının savunulması ve geliştirilmesi ve üyelerine belli hizmetler sağlanması için birlikler kurma yetkisine sahip kılınmalıdır.
2. Diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunu da, yerel yönetim birliklerine danışmalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10.maddesinde de, yerel yönetimlerin birlik kurmalarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre;

1. Yerel yönetimler yetkilerini kullanırken ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel otoritelerle işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.
2. Her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için, birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkı tanıyacaktır.
3. Yerel yönetimler, kanunla öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabilirler.

Her üç fıkra birlikte ele alındığı takdirde denilebilir ki, devletlerce tarafından, yerel yönetimlerin, ülke içinde ve dışındaki kamu tüzel kişisi

olarak yerel yönetimlerle ve özel hukuk tüzel kişisi yerel yönetim dernekleriyle işbirliği yapmalarının önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir.⁸⁹

a. Birliklerin Temel Amaçları

Birçok ülkelerde değişik ölçeklerde (bölgesel, ulusal ve uluslararası) kurulan belediye birlikleri, çok çeşitli görevleri yerine getirebilmektedir. Belediye birlikleri işlevleri, çalışma alanları ve amaçları bakımından bir-birine benzerlik göstermektedir. Bu birliklerin temel amaçları, üye yerel yönetimlerin sesini duyurma, hak ve çıkarlarını savunma, yasal ve yönetsel düzenlemelerde yerel yönetimlerin görüşünü açıklama ve yerel düzeyde halkın yerel yönetime katılımını sağlamaktan oluşmaktadır.

Diğer taraftan da, yerel yönetimler arasında değişik amaçlara ilişkin birliklerin de kurulması olanaksız değildir.

b. Kuruluş ve Yönetim Yapıları

Belediye birlikleri, amaçları doğrultusunda, üstlendikleri işlevlerine göre ve ülkedeki mevcut yönetim sistemine göre örgütlenmektedirler. Bazı ülkelerde birlikler kamu kuruluşu biçiminde, bazı ülkelerde dernek statüsünde ve bazılarında ise, özel bir hizmet kuruluşu olarak faaliyet göstermektedirler.

⁸⁹ Ruşen Keleş, (Açılış Konuşması), "Avrupa'da Yerel Yönetim Birlikleri", **Uluslararası Konferans:10 Nisan**, Ankara, TBD-KAV, 1998, s.26.

Birliklerin organizasyon yapıları çok çeşitlilik göstermekle birlikte, temel karar ve yürütme organları, belediyelerinkine benzemektedir. Ancak, birliklerin organları genellikle, üye belediyelerin seçilmiş organlarınca seçilen temsilcilerden oluşmaktadır.⁹⁰ Genel olarak ele aldığımızda, çeşitli düzeyde formalaşan birliklerin tamamının bir karar organı, bir yönetim veya yürütme organı ve başkanı bulunmaktadır.

c. Birliğin Mali Kaynakları

Yerel yönetimler arasında işbirliğinin başarısı geniş ölçüde mali kaynakların varlığına bağlıdır. Birliğin faaliyetinde yerel yönetim birimlerinin ve devletin yapacağı yardımların etkisi büyük olmaktadır. Birlik, kendisini oluşturan birimlere mali yönden bağımlı olduğu ölçüde başarı şansı azalmaktadır. Bu nedenle de birlik bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmalıdır.

Birliklerin gelir kaynaklarının neler olacağını ulusal yasalar veya birliklerin kendi statüleri belirler.⁹¹ Birlik üyesi olan birimlerin katkı payları bazı ülkelerde yasalar tarafından, bazı ülkelerde ise, birlik tarafından belirlenmektedir.

Birliklerin finansmanında türlü yollar izlenmektedir. Birincisi, her üye birimin katılma payları devlet tarafından belirlenir. İkincisi, katılma yönteminin

⁹⁰ Halil Ünlü, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, s.23.

⁹¹ Ruşen Keleş, (Açılış Konuşması), "Avrupa'da Yerel Yönetim Birlikleri", s.25.

ve katılma biçiminin belirlenmesi her birinin kendi organlarına bırakılmasıdır. Üçüncü ise, birliklerin devletlerin yardımlarından yararlanmasıdır. Bazen de, birlikler bağımsız gelir kaynaklarına da sahip olabilirler. Bunlar hizmetlerden alınan ücretler, taşınmaz gelirleri, resim ve harçlardır.

4. Türkiye Örneği

a. Türkiye’de Yerel Yönetimler Arası İşbirliği

Osmanlı döneminde, modern anlamda yerel yönetim anlayışı sınırlı şekilde gelişme göstermiştir. Türkiye’de asıl önemli gelişme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Belediye yasası ile yeterli yasal dayanak oluşturulmasına bakmayarak, ülkenin yönetim yapısına hakim olan aşırı merkezîyetçi ve bürokratik anlayışın sonucu olarak yerel yönetimler sınırlı şekilde gelişme kaydetmiştir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin tanıdığı sınırlı yetki ve kaynaklarla faaliyet göstermişler.

Yetki ve sorumlulukların yukarıdan aşağıya doğru yaygınlaştırılamaması ve decentralize edilememesi, önemli bir bölümü merkezîyetçi devletin kontrolünde olan kamu kaynaklarından yerel yönetimlerin çok az pay alması, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde ağır vesayet denetiminin olması, seçim hariç halkın yerel yönetime katılmaması sınırlı gelişmenin önemli nedenlerinden sayılmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler 1970’li yıllardan sonra gelişme olanağına kavuşmuşlar. Bu dönemlerde belediyeler arasında işbirliği gelişmiş ve yerel yönetim alanlarında çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. 1978 yılında Türkiye’de ilk kez, Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulduğu dönem, belediyeler arası işbirliğinin geliştiği ve bölgesel ölçekte çok sayıda belediye birliklerinin kurulmasının da hızlandığı dönem olmuştur.⁹²

1980’li yıllarda, bölgesel belediye birlikleri hızla artmıştır. Bu artışın önemli nedenleri arasında 1973 yerel yönetim seçimlerini gösterebiliriz. Belediyeler, pasif, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak kabul edilen konumlarından sıyrılmak amacıyla yeni yönetim anlayışını benimsemişler. Bu doğrultuda, belediyeler kendi hak ve çıkarlarını korumak, seslerini duyurabilmek, daha fazla yetki ve kaynak sağlamak için kendi aralarında işbirliğine gitmek ve birlik kurmalarını hızlandırmışlar. 1980’li yıllarda Türk Belediler Birliği kurmak için çabalar olmasına rağmen bu girişim çeşitli nedenlerden yarıda kalmıştır.

b. Türk Belediyecilik Derneği

Türk Belediyecilik Derneği 1946 yılında kurulmuş ve 1949 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile dernek statüsü almıştır. Dernek üyelerinden oluşan Genel Kurul 2 yılda bir toplanmaktadır. Genel Kurulda 13 kişilik Yönetim Kurulu ve 3 kişiden formalaşan Denetim Kurulu seçilmektedir.

⁹² Halil Ünlü, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, s.47.

Yönetim Kurulu kendi üyeleri arasından, bir başkan, bir başkan vekili, bir genel sekreter ve muhasip üye seçmektedir.

Derneğin amacı, belediyeciliğin ve şehirciliğin gelişmesi alanında incelemeler yapmak, gelişmeleri izlemek, konferans ve geziler düzenlemek, uluslararası benzer amaçlı dernek ve birliklerle ilişki kurmak, belediyelere ve hükümetlere danışma nitelikli görüş bildirmek ve üyelere teknik, hukuki ve mali yardımlarda bulunmaktır.

5. Yerel Yönetimlerin Uluslararası İşbirliği

a. Uluslararası İşbirliği

Çoğu ülkelerde, çeşitli düzeylerde yerel yönetimler arasında işbirliğine ihtiyaç duyulması ve bu yönde gelişmelerin olması, uluslararası düzeyde de gelişmeleri gerekli kılmıştır. Yerel yönetimlerin çıkarlarının uluslararası düzeyde savunulması ve korunması önemli bir işbirliği alanını oluşturmaktadır. Uluslararası düzeyde yerel yönetimlerin işbirliği, gerek işbirliği konuları ve gerekse coğrafi olarak işbirliği alanları olarak, çok çeşitlilik göstermektedir. Birleşmiş Kentler Teşkilatı, Liman Kentleri, Kongre Kentleri, Tarihi Şehirler Konferansı, Avrupa Başkentleri, IULA, Dünya Büyük Şehirler Zirvesi gibi örgütlenmeler yerel yönetimlerin ortak amaçlar doğrultusunda işbirliğine örnekler oluşturmaktadır.

b. IULA- Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği

i. Kuruluşu

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-International Union of Local Authorities) 1913 yılında Belçika'da kurulmuş olup ve günümüzde merkezi Hollanda'nın Lahey kentinde bulunmaktadır.

ii. Statüsü

IULA yerel yönetimler alanında, yerel yönetim birliklerinin, belediyelerin ve kentlerin, yerel yönetimler alanında çalışan enstitü ve benzeri kuruluşların dünya ölçeğinde bir teşkilatıdır. IULA'nın BM ve Avrupa Konseyine bağlı olarak danışmanlık ve ortak görüşmeci statüsü bulunmaktadır.

iii. Amacı

Dünyadaki tüm bölgeleri kapsayacak üyelik bağları olan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA- International Union of Local Authorities) amacı şu şekilde tanımlanmaktadır:

- Yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi savunmak ve güçlendirmek,
- Daha etkili bir yerel yönetim aracılığı ile yurttaşların refahını yükseltmek,
- Hemşehrilerin yerel yönetime katılımını sağlayıcı çabaları desteklemek,

- Üyeler arasında, uluslararası bilgi ve deneyim alışverişini teşvik etmek,
- Uluslararası kuruluşlar önünde, yerel yönetimlerin çıkarlarını korumak.⁹³

iv. Organları

IULA'nın karar organı, tüm üyelerin delegelerinden oluşan ve politikalarını oluşturmaktan sorumlu olan Dünya Kongresidir. Başkan, bölge teşkilatlarından birer temsilci ve belirli sayıda tam üyelerden oluşan ve politikaların uygulanmasından sorumlu Yürütme Kurulu yönetim organı niteliğindedir. Kongre tarafından 2 yıllığına seçilen ve teşkilatın sürekliliğinin sağlanmasından sorumlu Başkandır. Kurumun yürütme organı ise, Genel Sekreterdir.

v. Mali Kaynaklar

IULA'nın mali gelirleri aşağıdaki kaynaklardan oluşmaktadır:

- Üyelerin ödediği yıllık katılma payları,
- Faaliyetlerinden gelen gelir,
- Bağışlar.

⁹³ Halil Ünlü, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, s.14.

6. Azerbaycan'da Mevcut Uygulama

Bir çok ülkeler gibi, Azerbaycan'da da belediyelerin işbirliğine ilişkin yasal düzenlemelere gidilmiştir. Azerbaycan Anayasası'nda belediyelerin işbirliğine ve belediyelerin birlik oluşturmasını sağlayacak maddeler bulunmaktadır. Bu konuya ilişkin yasal dayanaklar ve sınırlamalar "Belediyelerin Statüleri Hakkında Yasa"-nın 10.maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre, belediyeler kendi faaliyetini yönlendirmek, hak ve çıkarlarını daha verimli uygulamak amacıyla birlikler oluşturma yetkisine sahiptirler. Diğer taraftan, maddenin ikinci kısmında ise, kurulacak birliklerin mevcut yasaya uygun şekilde kayda alınması gereği öngörülmektedir.

Yine, Yasanın 10.maddesinde belediye birliklerine verilecek yetkilere ilişkin sınırlamalar getirilmektedir. Bu doğrultuda, kurulacak belediye birlikleri belediyelerin yetkilerini kullanamazlar.

Diğer, taraftan da, "Belediyelerin Birge Faaliyeti, Birleşmesi, Ayrılması ve Lağv Edilmesi Hakkında Yasa"-nın 7.maddesinde belediyeler arası işbirliği konusunda düzenleme getirilmektedir. Bu maddeye göre, en az iki veya daha fazla belediye hizmette verimliliği sağlamak ve ilişkilerini geliştirmek amacıyla işbirliğine gidebilmektedirler.

"Belediyenin Statüsü Hakkında Yasa"-da öngörülen belediye birliklerinin oluşturulmasına ilişkin olarak "Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname" kabul edilmiştir. Bu yasal düzenleme ile, belediye birliklerinin oluşturulmasında yasal boşluk giderilmiştir.

a. Belediyeler Arası İşbirliği

İşbirliği belediyeler arasında hizmet birlikleri kurma şeklinde kendini gösterebilir. Gelir yetersizliği ve toplumsal hizmetlerin daha etkin karşılanması isteği yerel yönetimleri işbirliğine yiten nedenler arasında yer almaktadır.

Azerbaycan'da yasal düzenlemelere göre, belediyeler arası işbirliğini geliştirmek ve verimliliği sağlamak amacıyla işbirliğine gidilebilmektedir. İşbirliğine ilişkin belediyelerin yetkilerine bırakılan ekonomik, sosyal, kültürel, ekoloji ve diğer alanlara ilişkin olarak belediyelerin birge faaliyeti sağlanabilir.⁹⁴ Belediyeler arasında işbirliği ve birge faaliyet için ilgili belediye meclislerinin kararı gerekmektedir. Belediyeler arasında işbirliğini göstermek amacıyla belediyeler arasında anlaşma imzalanmaktadır. Bu anlaşmada, işbirliği yapılacak alanlar, mali yönden destekleme kuralları, süre ve diğer kurallar belirtilmektedir. Doğal olarak, belediyeler arasında işbirliğine gidilirken yasal sınırlar üzerinde her hangi bir değişikliğe gidilmemektedir.

Belediyeler arası işbirliği yapılırken her hangi bir sınırlama yapılmamaktadır.

⁹⁴ **Belediyelerin Birge Faaliyeti, Birleşmesi, Ayrılması ve Lağv Edilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, 14 Nisan, 2000, Madde 7.

b. Belediyelerin Koordinasyon Meclisleri

i. Genel Esaslar

Belediyeler arası işbirliğini geliştirmek amacıyla belediye birliği anlamında ulusal, bölgesel ve rayon ölçeğinde koordinasyon meclisleri yapılanmasına gidilebilmektedirler. Rayon belediyelerinin koordinasyon meclisleri sadece, ilgili rayonda bulunan belediyelerin tümünü veya bir kısmını kapsayabilir. Belediyeler arası işbirliğinden farklı olarak, birliğe benzer bu sistemde rayondan hariç belediyeler bu birliklere üye olamaz.

Yerel yönetimlerin koordinasyon meclisleri aşağıdaki amaçlar doğrultusunda oluşturulmaktadır:

- Belediyelerin yetki kapsamına dahil olan ve yerel önem taşıyan konuların görüşülmesi,
- Bu konulara ilişkin olarak ortaya çıkan problemlerin birlikte çözüm yollarının belirlenmesi,
- Tecrübelerin geliştirilip yaygınlaştırılması,
- Kamu kurumları ile belediyelerin faaliyetlerinin uzlaştırılması,
- Yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi için öneriler hazırlamak.

Yerel yönetimlerin koordinasyon meclislerini oluşturmak için en az 3 belediye tarafından teşebbüs grubunun oluşturulması gerekmektedir.

Teşebbüs grubu koordinasyon meclisini oluşturmak için kuruluş toplantısının yapılmasını organize etmektedir⁹⁵.

Azerbaycan'da rayon, bölgesel ve ulusal çapta koordinasyon meclisleri oluşturulabilmektedir. Bir belediye aynı zamanda her üç meclisin üyesi olabilmektedir. Koordinasyon meclislerine üyelik gönüllülük ilkesi doğrultusunda yapılmaktadır.

ii. Koordinasyon Meclislerinin İç Yapısı

Koordinasyon meclislerinde belediyeleri ilgili belediye üyeleri temsil etmektedir. Belediyeleri temsil edecek belediye üyeleri ilgili belediyenin belediye meclisi tarafından belirlenmektedir. Belediyeleri temsil edecek belediye üyeleri zamanla değiştirilebilmektedir. Belediyeleri temsil edecek belediye üyelerinin değiştirilme kuralları her bir belediye tarafından serbest bir şekilde belirlenmektedir.⁹⁶

Diğer taraftan, belediyeleri temsil edecek üye sayısı Koordinasyon Meclisine üye olan belediyeler tarafından belirlenmektedir. Koordinasyon Meclisi, meclis başkanından, onun yardımcılarında ve meclis üyelerinden oluşmaktadır. Meclis başkanı, başkan yardımcısı ve sekreteri meclis üyesi olan belediye temsilcileri tarafından seçilmektedir.

⁹⁵ **Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname**, Bakü, 18 Nisan 2000, Madde 2.

⁹⁶ **Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname**, Madde 4.

Koordinasyon Meclislerinin toplantılarına, üye olmayan belediyeler, akademisyenler, uzmanlar, STK ve kamu kurumlarının temsilcileri kendi önerilerini sunmak üzere katılma hakkına sahiptirler.

iii. Koordinasyon Meclislerinin Görevi

Koordinasyon Meclislerinin görevi aşağıdaki gibidir;

- Belediyelerin başvurusu üzerine belediyelerin yerel kalkınma programlarının hazırlanması,
- Belediyelerin karşılıklı işbirliğinin geliştirilmesine destek verilmesi,
- Yerel yönetimlerin kalkınması ile ilgili problemlerin araştırılması, bununla ilgili olarak uygun kamu kurumlarına önerilerin hazırlanması,
- Belediyelerin yabancı ülke belediyeleri ile irtibata geçilmesinde yardımcı olunması,
- Belediyelere onların yetkilerine giren ve yerel önem taşıyan konuların çözümünde karşılıklı ilişkilerinin ve işbirliğinin geliştirilmesine yardım edilmesi,
- Yerel yönetimlere ilişkin ulusal politikaların amaçlarının ve görevlerinin tanıtılması.⁹⁷

⁹⁷ **Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname, Madde 6.**

Koordinasyon Meclisleri sorumluluk alanlarına giren konulara ilişkin olarak ilgili belediyelerden bilgi isteme, belediye temsilcilerini dinleme ve tavsiye nitelikli öneriler hazırlamak yetkisi vardır.

iv. Koordinasyon Meclislerinin Çalışma İlkeleri

Koordinasyon meclislerinin toplantıları 3 ayda en az bir defa olmak üzere yapılmaktadır. Bundan başka olarak, koordinasyon meclisleri aşağıdaki durumlarda olağanüstü toplantıya çağrılabilir;

- 1) Koordinasyon meclisi başkanının teşebbüsü ile,
- 2) Koordinasyon meclisi üyelerinin en azı %25-nin önerisi üzerine

Koordinasyon meclisinin toplantıları üyelerin yarısından çoğu katıldığı zaman geçerli sayılmaktadır. Koordinasyon meclislerinde kararlar üyelerin adi oyçokluğu ile alınmaktadır.⁹⁸

Koordinasyon meclislerinin toplantıları başkan ve sekreterin imzaladığı toplantı tutanağı ile geçerlilik kazanmaktadır.

Koordinasyon meclisini oluşturan üye belediyelerin temsilcileri gönüllülük ilkesi doğrultusunda faaliyet göstermektedirler.

Koordinasyon meclislerinin maddi ve teknik yönden donanımı üye belediyeler tarafından gönüllülük ilkesi doğrultusunda hibe edilen kaynaklar

⁹⁸ **Azərbaycan Cümhuriyyəti Yerel Yönetimlərin Koordinasyon Meclisləri Haqqında Əsasnamə**, Madde 12.

doğrultusunda oluşturulmaktadır. Diğer taraftan da, koordinasyon meclislerine belediye şirketleri ve gerçek ve tüzel kişiler yardım edebilirler.

G. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE AZERBAYCAN

1. Hizmette Halka Yakınlık İlkesi

Hizmette halka yakınlık ilkesi günümüzde moda bir kavram haline gelmiştir. Geleneksel devlet sistemlerinin sorgulanmaya başladığı görülmektedir. Sovyetler Birliğinde mevcut olan merkezileşmenin yerel yönetimleri rahatsız edici bir merkeziyetçilik içermesi 1990-lı yıllarda Sovyetlerin de dağılması ile gündeme gelmiştir.

Hizmette halka yakınlık ilkesi doğrultusunda yerel hizmetlerin halka en yakın olan birimler tarafından uygulanması gerektiği savunulmaktadır. Bu nedenle de, gelişmiş Avrupa ülkeleri halka en yakın olan yerel yönetim kurumlarının geliştirilmesi ve faaliyetlerinin güvence altına alınması gerektiğini savunmaktadırlar.

“Hizmette halka yakınlık” ilkesi, hem Özerklik Şartı’nın hem de, Avrupa Birliğini kuran antlaşmanın temel ilkeleri arasında bulunmaktadır. Bu ilke gereği, kamu hizmetleri halka en birimler tarafından uygulanmalıdır.

Azerbaycan’da yönetim sistemi Fransız sistemine yakın olduğundan, bu sistemde “hizmette halka yakınlık ilkesi” biraz yabancı kavramdır. Bu sistemde yerel hizmetler, belediye gibi yerel yönetimlerle merkezin taşra

birimleri arasında paylaştırılmaktadır. Hatta çoğu ve önemli görevler merkezin taşra birimleri tarafından uygulanmaktadır.

Hizmette halka yakınlık ilkesi, üst düzeyde bulunan yönetim basamağının alt düzeyde bulunan yerel birimlere yardımda bulunmasını içermektedir. Hizmette halka yakınlık ilkesi, yerel birimlere daha geniş özgürlükler tanımayı hedeflemektedir. Bu yerel birimlerin özerkliğini özendiren ve güçlendiren eğilimdir.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin bazı unsurları vardır:

- Yerel yönetimle yeterli kaynak sağlayarak onların özerkliğine imkan yaratmak,
- Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin işlerine karışmayarak yerel özerkliği sağlamak.
- Yerel yönetimlere kendilerini geliştirebilecek araçların sağlanmalıdır.
- Merkezileşme önlenerek yerel yönetimlerin karar verebilme yetkilerini genişletmek.

Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsediği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir kaç maddesinde de, hizmette halka yakınlık ilkesine yer verilmiş ve bu ilke tanımlanmağa çalışılmıştır. Şartın, Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlığını taşıyan 4.maddesinin 3.fıkrasında şöyle denilmektedir: "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşa en yakın olan yerel yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka

yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”.⁹⁹

Hizmette halka yakınlık ilkesi Avrupa Konseyinin yaydığı ve desteklediği bir ilkedir. Özerklik Şartı’nın 4.maddesinin 2.fıkrasında, “Yerel yönetimler, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, yetki alanları dışında bırakılmış olmayan veya da başka her hangi bir yönetimin görevlendirilmiş olmadığı her konuda etkinliklerde bulunmak üzere tam takdir hakkına sahip olacaklardır” denilmektedir. Diğer taraftan da, Şartın 3.maddesinin ilk fıkrasında: “Özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinden önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve yeteneğine sahip olmalarını anlatır”.

Diğer taraftan da, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yerel yönetimleri daha da özerk kılmak için devlete düşen görevler belirtilmiştir:

- 1) Yerel yönetimlerde çalışanların statüsü ve çalışma koşulları (6/2)
- 2) Seçilmiş kişilerin statüsü (7/1)
- 3) Ulusal ekonomi politikası çerçevesinde (9/1), sorumluluklarıyla orantılı (9/2)
- 4) “En azından bir bölümü, oranlarını yasanın belirlediği sınırlar içerisinde kendilerinin belirleyebileceği yerel vergi ve harçlardan sağlanan” yeterli gelir kaynaklarına sahip olma.

⁹⁹ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ocak 1995, C:4, S:1, s.7.

Azerbaycan örneğinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir çok maddeleri sözün tam manasında ihlal edilmiş durumdadır. Hizmette yerel halka yakınlık ilkesinin bir uzantısı olarak, merkezi yönetim yerel idarelerin işlerine karışmayacak şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu özerklik aynı zamanda,

-Yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanları içinde kullanabilecekleri takdir yetkisinin azaltılmaması (9/5)

- Merkezi yönetim tarafından yapılan yardımların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin takdir hakkının kullanılmasındaki özgürlüklerini ortadan kaldırmaması (9/7)

şeklinde, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlere bir güvence olarak ele alınmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, hizmette halka yakınlık ilkesini tamamlayan bir öge de, kendi işlerine karışma zorunluluğunun ortaya çıktığı durumlarda, devletin alt düzeyde bulunan yönetimlere olabildiğince danışması gereğidir (4/6). Şartta, danışma zorunluluğu, özellikle iki alan açısından vurgulanmaktadır: 1) Kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren tüm konulardaki planlama ve karar alma süreçleri (4/6), 2) Devlet eliyle kaynak dağıtımının nasıl yapılacağı.¹⁰⁰

Azerbaycan gibi üniter devletlerde, de jure olarak yerellik ilkesi anayasa ve yasalarda yer almıştır. Fakat, uygulamada bazı problemlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Türkiye'de olduğu gibi Azerbaycan'da da, yasaların yasaklamadığı veya başka yönetimlere bırakılmamış olan bütün

¹⁰⁰ Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", s.9.

hizmetleri yerel yönetimlerin yerine getirilmesi anlamına gelen “yerellik” ilkesi benimsenmemiştir.

Diğer taraftan da, merkezi yönetimin hakim durumda olduğu Türkiye’de yürütülen, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) yazanağında, merkezle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü değerlendirilirken, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi, halka olabildiği ölçüde çok yaklaştırılması üzerinde önemle durulmaktadır. Yerel yönetimlere verilecek kamu hizmetlerinin seçiminde dikkate alınması uygun görülen ilkeler, yazanakta şöyle özetlenmiştir: a) Yerel nitelikte olan ve öncelikle yerel halkın gereksinmelerine yanıt veren hizmetler, b) Yerel halkın katkısını gerektiren yada bu katkıya açık olan hizmetler, c) Bölgesel yada ulusal düzeyde bir eşgüdüm gerektirmeyen hizmetler, d) Yerel yönetim biriminin gücünü çok aşacak biçimde, büyük yatırımları yada özel teknik ve uzmanlığı gerektirmeyen hizmetler, e)Yerel yönetim birimince yürütülmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlanan hizmetler.¹⁰¹

2. Avrupa Konseyi ve Şart

Yerel yönetimler demokratik rejimin temel unsurlarından biri sayılmaktadır. Yerel yönetimler halka en yakın kuruluşlar olduğundan bunları geliştirip daha da özerk kılmak gerekmektedir. Batı anlayışında, yerel yönetim olgusu ulus devleti daha da güçlendirmek amacı taşımaktadır.

¹⁰¹ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, s.14.

Özerk yerel yönetim kavramı, insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçası sayılmaktadır. Bundan dolayı da yerel özerklik kavramının korunması ve sürekli geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu gerçekten hareketle Avrupa Konseyi, kabul etmiş olduğu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile, yerel özerkliğin koşullarını tespit ederek, konseye üye ülkelerin onayına sunmuştur.¹⁰²

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı tarafından hazırlanıp, 1985 yılında İsveç'in başkenti Stockholm'de toplanan Yerel Yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nca kabul edilerek üye ülkelerin onayına sunulan şart, üyelerin çoğu tarafından kabul edilmiştir.¹⁰³

Yerel Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Çünkü bu Şart, ona taraf olan devletleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve akçal yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almayı zorlayıcı kurallar içeriyor.¹⁰⁴

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almaktadır. Özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği bu bölümde önemle vurgulanmaktadır. Aynı bölümde, yerinden yönetim kavramı tanımlanmakta ve yerel yönetimlerin görev ve yetki

¹⁰² Nihat Yıldız, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Ülkemizin Tutumu", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Mayıs 1996, C:1, S:4, s.4.

¹⁰³ Nihat Yıldız, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Ülkemizin Tutumu", s.4.

alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken ölçütler gösterilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevlerinin önemiyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de, Şart'ın bu bölümünde yer alıyor.¹⁰⁵

İkinci bölümde, bu Şart'ı onaylamış olan devletlerin yükümlülükleri ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer alıyor. Bu bölümde devletin çekince koyabilecekleri ayrı madde halinde gösterilmektedir.

Üçüncü bölümde ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kurallar yer almaktadır.

Şart'ı onaylayan üye devletlerden bir bölümü Şart'ın bazı maddelerine çekince koydukları görünmektedir. Avrupa ülkelerinden bazıları, kendi yasa ve anayasalarında Şart'ın öngördüğü maddeleri uzun zamandan bu yana uyguladıklarından her hangi bir değişikliğe neden olmaması sebebiyle çekince koymaktadırlar. Bunlar Belçika, Fransa, Almanya, Finlandiya ve benzer ülkelerdir. Bir devletler ise, Şart'ı imzalamadan öte, Avrupa'nın ortak tüze sistemi içinde yer almak istediklerinden Şart'ı onaylamışlar. Bu durum biraz daha siyasal anlam taşımaktadır. Bunlara Doğu Avrupa ülkelerini örnek göstere biliriz. Bazı ülkeler ise, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamakla, kendi ülkelerinde yerinden yönetim reformlarını anayasal ve yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Portekiz ve İspanya bunları gerçekleştirmeye çalışan ülkeler sırasındadır.

¹⁰⁴ Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 1995, C.4, S.6, s.4.

¹⁰⁵ **A.k.**, s.4.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 15.maddenin 3.fıkrasına göre, üye devletler açısından yürürlüğe giriş tarihi, kabul edildiğinin bildirilmesinden itibaren üç aylık süre geçtikten sonra başlayan ayın ilk günüdür.

23-25 Ocak 1992 tarihinde Barselona'da düzenlenen Konferansın sonuç bildirgesinde aşağıdaki gözlem yer almaktadır:

Bildirgede, Şart'ı imzalayan veya onaylayan ülkelerin sayısındaki artışın desteklenmesi gerektiği, Özellikle de Konseye yeni üye olan devletlerin de Şart'ı imzalaması ve onaylamasının özendirilmesi üzerinde durulmaktadır.

Sovyetler Birliğinin dağılması ile, SSCB'yi oluşturan 16 cumhuriyet bağımsızlığına kavuşmuştur. Bu ülkeler gelişme yolunda çeşitli ülkelerin kalkınma modellerini örnek almışlar. Azerbaycan'da bu doğrultuda 2001 yılında Avrupa Konseyine üye olmuş ve bazı reform şartlarını kabul etmiştir. Daha doğrusu, Azerbaycan'ın Avrupa Konseyine üye olması için bazı reformların yapılmasını şart koşmuşlar. Bu doğrultuda, Azerbaycan'da yerel yönetimlerin kurulması süreci başlanmış ve 12 aralık 1999 yılında ilk belediye seçimleri yapılmıştır. Azerbaycan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylayarak bu yolda önemli ilerlemeler kaydetmiştir.

3. Özerlik Şartı'nın Öngördüğü Model

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerdir. Merkezi yönetimin

vesayetini kabul etmeyen Şart, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümünü kanunun koyduğu sınırlar içinde kendilerinin belirleyebileceği ilkesini getirmektedir¹⁰⁶.

Özerk Yerel Yönetim ilkesi gerek Anayasada gerekse de diğer yasalarda yer almalıdır. Bu doğrultuda Azerbaycan Anayasası'nın 142.maddesinde yerel yönetimlere değinilmiştir. Anayasanın bu maddesinde Azerbaycan'da yerel yönetimin belediyeler tarafından uygulanacağı belirtilmektedir.

Şart'ın üzerinde önemle durduğu yerel özerklik; "yasalar çerçevesinde, yerel otoritelerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir payını düzenleme hak ve ehliyetini belirtir.¹⁰⁷

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olması, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmaktadır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.¹⁰⁸

Azerbaycan Anayasası'nda, yerel yönetimleri uygulayan belediyelerin karar organlarının seçimle işbaşına geldiği belirtilmektedir.¹⁰⁹ Diğer taraftan,

¹⁰⁶ Nihat Yıldız, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Ülkemizin Tutumu", s.5.

¹⁰⁷ Eyüp Zengin, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yerel Açından Karşılaştırma)", **Türk İdare Dergisi**, Haziran 1994, Yıl 66, S.403, s.196.

¹⁰⁸ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1992, s.39.

¹⁰⁹ **Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası**, Bakü, Azerbaycan Neşriyatı, 1996, 142.madde 2.fıkra

Belediyelerin Statüleri Hakkında Yasada özerk yerel yönetime ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Yasanın 1.maddesine göre, yerel yönetim seçimleri ve halkoylamaları serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayımla yargı gözetim ve denetimi altında yapılmaktadır. Yasalarda öngörülen bu düzenleme Özerklik Şartının genel anlayışına ve demokratik gelişmelere uygun gelmektedir. Bu öge özerk yerel yönetimin en önemli ve en çok kabul edilen öğelerinden biri sayılmaktadır.

a. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

Şartın 4.maddesine göre yerel yönetimlerin esas yetki ve sorumlulukları Anayasa veya yasalarda belirtilmelidir. Bu madde Azerbaycan yerel yönetim sisteminde kendini göstermiştir. Anayasada yerel yönetimlere ilişkin olarak ayrıca bir bölüm olarak yer verilmiştir. 1995 Anayasası'nda 142-146.maddeleri yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları düzenlenmektedir. Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anaysalar ve yasalarca belirlenmesi ilkesi, bu yönetimlere yasalara uygun olarak, belli amaçlar için ek yetkiler ve sorumluluklar verilmesine engel olmayacaktır.¹¹⁰ Şartın 4. maddesinin 2.fıkrasında yer alan “yerel yönetimler yerel sınırlar içinde kendi hizmet alanları içinde olmakta ve aynı zamanda

¹¹⁰ Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara, TBD, KAV, 1999, s.14.

başka bir kuruluşa verilmemiş olan konularda da girişimde bulunmaya tam yetkilidirler” hükmü Azerbaycan yasalarında yer almıştır. Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre, belediyeler yasalara zıt durum oluşturmamak kaydıyla kendileri ilgilendiren diğer konulara ilişkin girişimde bulunmaya yetkili kılınmışlar.

Şart'ın 4.maddesinin 3.fıkrasında kamu hizmetlerinin genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan birimler tarafından yerine getirileceği vurgulanmaktadır. Bu maddede subsidiarite ilkesi vurgulanmaktadır. Kamu sorumluluğunun başka bir otoriteye verilmesinde görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri önemli kriterleri oluşturmaktadır. Azerbaycan uygulamasında, belediyelerin görev ve yetkileri yasalarda belirtilmektedir. Görev bölgesünde bazı sorunların olduğunu söyleyebiliriz. Merkezi yönetim kurumları tarafından, yerel kamu hizmetlerinin belediyelere bırakılması yasalarda öngörülmektedir. Fakat, bu zaman hangi kriterlerin dikkate alınacağı tam açık şekilde gösterilmemektedir.

4.maddenin 4.fıkrasına göre, yerel yönetimlere verilen yetkiler, normal olarak bütünlükle onlara aittir. Belediyelere bırakılan yetkiler yasalarda belirlenenler hariç, diğer kurumlar tarafından sınırlandırılmaz. Yerel yönetimlerin yetkileri tümüyle (full) ve yalnız (exclusive) onlara aittir¹¹¹. Burada sadece olağanüstü durumlarda bu ilke çiğnenebilmektedir. Yasalara göre, belediyeler kendi idari alan birimlerinde özerktirler ve istisnai yetkilerle donatılmışlar. Anayasal düzenin korunması, ulusal savunma ve ulusal

¹¹¹Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**,s.15.

güvenlik amacıyla yasalarla ve belirli bir süre için yerel yönetimlerin yetkilerine geçici olarak son verilebilir.

Özerklik Şartının 4.maddesinin 5.fıkrasına göre, yerel makamlar merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından yetkilendirildiği durumlarda bununla paralel yerel yönetimlere olanaklar tanınacaktır. Anayasanın 144.2 maddesinde belediyelere merkezi yönetim ve yerel icra birimleri tarafından görev ve bu görevleri uygulamak için gerekli yetki ve mali kaynakların verilebileceği üzerinde durulmaktadır.

Şartın 5.maddesine göre, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi zamanı mümkün olduğu kadar yerel referandum öngörülmektedir. Bu madde, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesindeki bir yöntem sorunuyla ilgilidir. Fakat, Azerbaycan yasalarında bu konuda bir düzenleme yapılmamıştır. Sadece, yerel referanduma çıkarılabilecek konular ve yasaklanmış konular belirtilirken yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesine ilişkin olarak yerel referandumun yapılamazlığı üzerinde durulmaktadır.

b. Örgütlenme Özgürlüğü

Şart'ın bu bölümünde, yerel yönetimlerin, yerel gereksinmelere uyum sağlayabilecek yönetim yapılarını serbestçe belirleyebileceklerini belirten ilkeler yer almaktadır. Şartın 6.maddesine doğrultusunda, "Yerel yönetimlerin

kendi iç örgütlenmelerini yerel ihtiyaçlara göre serbestçe belirleyebilme” ilkesi getirilmiştir. Belediyelerin Statüleri Hakkında Yasanın 1.maddesinde belediyelerin görevlerini uygulamak amacıyla yerel ihtiyaçlar doğrultusunda onlara karşı sorumluluk taşıyacak iç örgütlenmeye gidilebileceği gösterilmektedir. Diğer taraftan ise, “Belediyelerin Örnek İçtüzüğü” Yasası ile standart bir yapılanma gidilmesi gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır. Bununla da, açık olmasa da gizli şekilde belediyelerin tek düze bir iç örgütlenmeye gidilmesine zemin oluşturulmaktadır.

c. Seçilmiş Yöneticilerin Çalışma Koşulları

Özerklik Şartının 7.maddesinin 1.fıkrasında, “Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerinin görev şartları görevlerinin serbestçe getirilmesi imkanını sağlamalıdır” ilkesi öngörülmektedir. Diğer taraftan, aynı maddenin 2.fıkrasında, görevlerinin yerine getirilmesi sırasında yaptıkları harcamaların uygun biçimde karşılanması, olası bir kazanç kaybının karşılanması ve yapılan hizmet karşılığında belli bir ücret ile sigorta primlerinin ödenmesi öngörülmektedir. Şart’ın 7.maddesinin 3.fıkrasına göre, kimi görevlilerin, ilgililerce tam zamanlı olarak yerine getirilmesini gerekli saymaktadır. Bunlar belediye başkanlığı, başkan yardımcılığı ve hatta komisyon başkanlığı gibi işlerdir. Yerel hizmetleri planlayacak ve koordinasyon yapacak nitelikli elemanları, yerel yönetimlerde istihdam etmeli, bundan dolayı da özendirmeli ve yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Genel olarak baktığımızda, Azerbaycan'da belediye meclisi üyelerinin sosyal güvencesi yoktur. Bunun en önemli nedeni belediye üyeliğinin gönüllü bir iş olduğu ve belediyenin sivil toplum kuruluşu kapsamında değerlendirilmesidir. Mevcut yasalara göre, belediye başkanı ve belediye başkan yardımcısı doğrudan belediyenin yürütme aygıtını oluşturdıklarından belirli bir ücret alabilmektedirler. Uygulamada, belediye personelinin yetersiz olması ve hatta çoğu belediyede yürütme aygıtlarının oluşturulmaması belediye üyelerinin belediye ile olan ilişkilerinin daha geniş çapta gelişmesine neden olmaktadır. Belediye üyelerinin Azerbaycan uygulamasında sosyal güvencelerinin olmayışı belediye faaliyetlerinde gönülsüz ve hatta verimsiz katılımına neden olmaktadır. Bu da beraberinde, belediyelerin normal şekilde görev ve yetkilerinin uygulamasına olumsuz yönde etkisini göstermektedir.

d. İdari Denetim

Özerklik Şartı'nın 8.maddesinin 1.fıkrasında "Yerel yönetimlerin her türlü idari denetimleri ancak yasayla ve Anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerde yapılması" öngörülmektedir. Genelde yönetsel denetim, yasalara ve Anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanmasından başka amaç güdemaz. Bununla birlikte, üst düzey yöneticileri, yerel yönetimleri, kendilerine verdikleri görevlerle ilgili olarak yerindelik denetimine tabi tutabilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde yönetsel denetim , bu denetimle

korunması amaçlanan yararın önemi ile orantılı olmak zorundadır. Azerbaycan uygulamasında, yasalar doğrultusunda yerel yönetimlerin özerk kurum olduğu belirtilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetiminin yapılabileceği öngörülmektedir. Belediyeler üzerinde hukuka uygunluk denetimi -belediyeler, belediye organları ve onların görevli kişileri tarafından Anayasa ve yasalara, Cumhurbaşkanının fermanlarına ve Bakanlar Kurulunun kararlarına riayet edilmesinin sağlanması, belediyeler tarafından yasaların ihlali durumlarının ortadan kaldırılması amacıyla yürütülmektedir. Belediyelerin Faaliyetine Vesayet Denetimi Hakkında Yasanın 4.maddesi, denetimin uygulanmasına ilişkin düzenleyici kurallar getirmektedir. Bu maddede uygulanacak vesayet denetiminin Anayasa ve yasalarda öngörülen durumlarda ve yöntemlerle yapılabileceği belirtilmektedir. Aynı maddede, belediyelerin faaliyetine vesayet denetiminin sadece hukuka uygunluk yönünden yapıldığı gösterilmektedir. İstisnai bir durum, Mevcut yasalar ve yürütme birimleri tarafından Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 144.maddesinin 2.fıkrası doğrultusunda belediyelere verilen ek yetkilerin uygulanmasına ilişkin olarak denetimi yetki devreden birim vesayet denetimini yapan organa bırakabilir. Bazen ise, yetki devreden kurum bunun denetimini kendisi yapabilir. Belediyeler üzerinde yapılan denetim belediyeleri yerel öneme sahip konuları yasalar doğrultusunda bağımsız ve özerk şekilde uygulama hakkından yoksun bırakamaz. Vesayet denetimi

uygulanırken belediyelerin faaliyetine yapılan müdahale yasalarda öngörülen amaçlarla orantılı olmalıdır¹¹².

e. Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları ve Kaynak Özerkliği

Şart'ın 9.maddesinin konusu, yerel yönetimlerin akçal kaynaklarına ilişkindir. 9.maddenin 1.fıkrasında “Ulusal Ekonomik Politika çerçevesinde, yerel yönetimlere kendi yetkileri içerisinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli kaynaklar sağlanacaktır” denilmiştir. Azerbaycan örneğinde, belediyelere bırakılan mali kaynaklar onların faaliyetlerini normal şekilde yürütebilmelerine olanak tanımamaktadır. Mevcut uygulamada, belediyelere verimliliği olmayan mali kaynaklar bırakılmıştır. Bunun doğal sonucu olarak, uygulamada belediyeler mali sorunlarla karşılaşmakta ve toplumsal hayatta yetersiz kalmaktadır.

2.fıkarda “Yerel makamların mali kaynakları Anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olduğu belirtilmektedir.

3.fıkarda, “Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını yasalar çerçevesinde kendilerinin belirleyebileceği vergi ve harçlardan sağlanacaktır” denmiştir.

¹¹² **Belediyelerin Faaliyetine Vesayet Denetimi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Bakü, 13 Mayıs, 2003, Madde 4.

Azerbaycan'da belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadığı gözlemlenmektedir. Azerbaycan belediyelerinin %95-i köy türü belediyeler olduklarından mevcut yasalarda gösterilen gelir kaynaklarından sadece bir kısmını toplayabilmektedir. Diğer taraftan, mevcut yerel vergi ve harçların belediye gelirleri içindeki oranı çok düşüktür. Şart'ın öngördüğü şekilde, yerel yönetimler vergi ve resimler belirleye bilme yetkisine de sahip değiller. Yerel yönetimlere yasal sınırlar içerisinde, vergiler üzerinde ek vergi koyabilmelerini düzenleyecek bir sistemin getirilmesi gereklidir.

Şart'ın 9.maddesinde, yerel yönetimlerin akçal kaynaklara sahip olmasını, yerel yönetimlerin özerkliğinin ayrılmaz parçası saymaktadır. Bu maddede yerel yönetimlerin harcama önceliklerini belirleme yetkilerinin bulunduğu vurgulanmaktadır.

Mali sorunlar Azerbaycan yerel yönetim sisteminin en önemli sorunlar kümesinden birini oluşturmaktadır. Azerbaycan'da yerel yönetimlerin gelir sistemi, esas olarak merkeze bağlı bir sistemdir. Öz gelirleri oranı tüm gelirler içinde çok düşük kalmaktadır. Merkezi yönetim, özgelirler sağlama konusunda yerel yönetimlerin önünü açmamaktadır. Sonuç olarak, her şeyi devletten bekleyen, yeni gelir arayışına yönelmeyen ve devletin yardımlarına muhtaç duruma düşen belediyecilik anlayışı doğmuştur.

Diğer taraftan, maddenin 4.fıkrasına göre ise, gelir kaynaklarının dayandığı akçal sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine olanak verecek ölçüde çeşitliliğe ve esnekliğe sahip kılınmalıdır. Birçok ülkeler bu fıkraya çekince koymuşlar.

Bağımsız vergi kaynaklarına sahip olma ilkesi Belçika, Fransa, Yunanistan ve bazı devletler tarafından benimsenmiştir.

Özerklik Şartı'nın 9.maddesinin 5, 6 ve 7.fıkraları, güçsüz yerel yönetimlerin korunmasını, gelir kaynaklarının yerel birimler arasında dengeli olarak dağıtılmasını, bu amaçla dengeleme önlemlerinin alınmasını, devlet tarafından yapılan pay ve benzeri yardımların dağıtılmasında yerel yönetimlerin görüşlerinin alınmasını öngörmüştür. Burada aynı zamanda, devletçe belli projelere uygun olarak yardımlar yapılması durumunda, bunun yerel yönetimlerin temel özgürlükleri için bir kısıtlama oluşturmamasını sağlamak amaçlar arasında yer almaktadır.

Azerbaycan belediyelerinin görev ve gelirleri arasında bir dengesizlik ortaya çıkmaktadır. Çoğu belediyeler gelir yetersizliği nedeniyle yasaların kendilerine verdiği görev ve yetkileri uygulamaktan yoksun durumdadırlar. Bu da beraberinde belediyelerin özerkliğini kısıtlamaktadır.

f. Yargısal Korunma

Özerklik Şartını 11.maddesi özerk yerel yönetimlerin yargısal korunmasına ilişkindir. Bu maddeye göre, yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile Anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır. Azerbaycan'da, hukuk devletin bir özelliği olarak, yerel yönetimlere yargıya başvurma hakkı tanınmıştır.

Anayasanın 146.maddesinde, belediyelere mahkeme güvencesi getirilmektedir. Diğer taraftan, belediyeler kendilerini ilgilendiren konularda ve yerel yönetimlerin özerkliği kapsamında başvurma hakkına sahiptirler.

Bildiğimiz gibi, Yerel Yönetimler Özerklik Şartının uygulanmasını denetlemek için zaman-zaman uluslar arası konferanslar düzenlenmektedir. Azerbaycan gibi demokratik gelişme yolunda önemli adımlar atan ülkelerin Avrupa Konseyi'ne üye olması ve Özerklik Şartı'nı kabul etmeleri, 23-25 Ocak 1992 tarihinde Barselona'da yapılan konferansın sonuç bildirgesinde desteklendiği görülmektedir. Bu doğrultuda, sonuç bildirgesinin 3.maddesinde, "Şartı imzalayan yada onaylayan ülkelerin sayısındaki artış desteklenmeli, Özellikle Konseye yeni üye olan devletlerin de Şart'ı imzalaması ve özendirilmelidir"¹¹³ denilmektedir.

Aslında Avrupa Yerel Yönetimler Şartı ile gündeme gelen yerel özerklik kavramı 3 amaca hizmet etmelidir:

- Giderek artan hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak,
- Yerel yönetimin kendi koşullarına ve yerel ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkan tanımak.
- Yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalesinden korumak ve aynı zamanda merkezi yönetimi de mevcut veya yeni ihtiyaçların

¹¹³ Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", s.8.

karşılanması için yerel yönetimlerin talep ve baskılarına muhatap kalmamak.¹¹⁴

4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Getirdiği Temel İlkeler

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin normal faaliyet düzenin sağlanması için bazı ilkeleri zorunluluğunu öngörmektedir. Bunlardan bazıları aşağıdaki gibidir:

- 1) Yerel yönetimler demokratik rejimin temel unsurlarından biridir.
- 2) Kamu hizmetlerinin yürütümüne yurttaşların katılma hakkı ana haklardan biridir ve bu hak en gerçekçi biçimde kullanılmalıdır.
- 3) Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluklarla donatılmalarına ve vatandaşlara etkili hizmet verebilmelerine yardımcı olunmalıdır.
- 4) Yerel yönetimlerin yargıya başvurma haklarına kısıtlama getirmemelidirler.
- 5) Yerel yönetimler bağımsız seçkilerle gelmiş karar organlarına sahip olmalıdır.
- 6) Yerel yönetimler görev ve yetkilerini kullanırken merkezi yönetimin müdahalesi en alt düzeyde olmalıdır. Denetimler sadece hukuka uygunluk bakımından yapılmalıdır.

¹¹⁴ Enis Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ocak 1996, C.5, S.1, s.5.

7) Yerel yönetimler görevleri ile orantılı gelir kaynakları ile donatılmalıdır.

5. Çekinceler

a. Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddeler

Türkiye'ye Yerel Yönetimler Özerklik Şartını Bakanlar Kurulunun 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı kararı ile bazı maddelere çekince koyarak kabul etmiş; 08.05.1991 gün ve 3723 sayılı kanunla ve aynı çekincelerle onaylamıştır. Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler aşağıdaki gibidir:

- Yerel makamları ilgilendiren planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması (4/6),
- Yerel yönetimlerin iç yapılarının kendilerince belirlenmesi (6/1),
- Yerel seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin yasa ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi (7/3),
- Vesayete ancak, vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (8/3),
- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince hesaba katılması (9/4),
- Yeniden dağıtılacak mali kaynakların tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere önceden danışılması (9/6),

- Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması (9/7),
- Yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için yabancı yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri (10/2-3),
- İç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri (11).

Türkiye'nin temele kaygılarının sebebi merkeziyetçi yönetim modelinden taviz vermeme ve ulusal birlik ve bütünlüğün zedelenmemesidir. Bu şartta, öngörülen husus, ülkelerin ulusal bütünlüğünün zayıflatılması değil, merkezi yönetim anlayışını zayıflatarak, temel hizmetlerin, yerel halkın istekleri doğrultusunda seçilmiş yerel idareciler tarafından, yerel halkın idaresi doğrultusunda yerine yetirilmesini amaçlamaktadır.

b. Azerbaycan'ın Çekince Koyduğu Maddeler

Azerbaycan 25 Aralık 2001 yılında Şartı kabul etmiş ve Şart 31 Aralık 2002 yılında resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 15 Nisan 2002 tarihinde ratifikasyon edilerek Avrupa Konseyine sunulmuş ve Şart'ın 15.3-maddesi doğrultusunda ratifikasyon evrakının sunmasından sonraki 3 ay bittikten sonra gelen ayın birinci günü, 1 Ağustos 2002 tarihinde

Azerbaycan'da yasal olarak yürürlüğe girmiştir¹¹⁵. Doğal olarak Azerbaycan çoğu ülkeler gibi Şartın bazı maddelerine çekince koymuştur. Azerbaycan Şartın madde.7/2, madde.9/5 ve madde.10/3 bentlerini kabul etmemektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 7.maddesinde yerel düzeyde sorumlulukların kullanma koşullarını belirlemektedir. Bu konu Azerbaycan'ın yasal düzenlemelerinde yer almaktadır. Belediyenin Statüsü Hakkında Kanun ve Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Kanunda konuyla ilgili maddeler yer almaktadır. Bu maddenin ilk fıkrasında, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmesi gerektiği öngörülmektedir. Azerbaycan'da yapılan yasal düzenlemelerde bu konu yer almakta ve uygulamada bir sorunla karşılaşmamaktadır. Diğer taraftan aynı maddenin 3.fıkrasında, yerel olarak seçilenlerin görevleri ile bağdaşmayacak işlev ve faaliyetleri kanunla veya temel hukuki ilkelerle belirlenmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Belediyenin Statüsü Hakkında Yasanın 20.maddesinde belediyede seçilmiş kişilerin statüleri belirlenmektedir. Bu maddede, seçilmiş kişilerin görevlerini manisiz ve verimli uygulanması devletin güvencesi altındadır ve bunlarla ilgili düzenlemelerin belediye içtüzüğünde yer alması gerektiği ifade edilmektedir.

Diğer taraftan, yerel seçilenlerin görevleri ile bağdaşmayacak faaliyetleri hukuki ilkelere bağlanmıştır. Belediyenin Statüsü Hakkında Yasanın 22.maddesine göre, belediye seçilenlerinin yerel icra birimi, savcılık

¹¹⁵ **Azerbaycan'da Yerel Özyönetim Sisteminin Optimallaştırma Yolları ve İnkişaf Stratejisi, Dünya Bankası Araştırma Enstitüsü, BM-nin Kalkınma Programı, "Yerel Özyönetim Teşebbüsü ve Mali Özerklik Teşebbüsü, Bakü 2003, Basılmamış Araştırma, s. 19**

ve mahkeme kurumlarında çalışmaları görevleri ile bağdaşmayacak bir durum oluşturmaktadır. Bu kişilerin bu tür görevlerde çalışmaları durumunda belediye yeliğine son verilmektedir.

Azerbaycan'ın çekince koyduğu fıkrada ise, görevlerinin yerine getirilmesi sırasında yaptıkları harcamaların uygun biçimde karşılanması, olası bir kazanç kaybının karşılanması ve yapılan hizmet karşılığında belli bir ücret ile sigorta primlerinin ödenmesi öngörülmektedir. Belediye personelinin sosyal güvenceleri yeterli düzeyde değildir. Mevcut yasalara göre, belediye seilenlerinde başkan ve başkan yardımcısı bu olanaklardan yararlanmaktadır. Bunun nedeni ise, belediye başkan ve başkan yardımcısının doğrudan belediyenin yürütme aygıtını oluşturma olgusudur.

ekince konulan ikinci madde ise, şartın 9 maddesinin 5.fıkrasıdır. Bu düzenlemede, güçsüz yerel yönetimlerin korunması ve gelir kaynaklarının yerel birimler arasında dengeli olarak dağıtılması gerektiği yer almaktadır. Bu amaçla dengeleme önlemlerinin alınmasını, devlet tarafından yapılan pay ve benzeri yardımların dağıtılmasında yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması öngörülmektedir. Belediyelerin gelir kaynaklarına baktığımızda %95 belediye bu maddenin uygulama kapsamına girmektedir. oğunluğu oluşturan bu belediyeler mali yönden iş yapamaz duruma gelmiş ve verimsiz gelir kaynaklarına sahiptirler. Gelir kaynaklarının yerel birimler arasında bölüştürülmesinde bir dengesizlik söz konusudur. Belediyeler kendilerine bırakılan gelir kaynaklarının %80'ninden her hangi bir

gelir elde edememektedirler. Şehir belediyeleri için öngörülen bu kaynaklar köy türü belediyelerde önemli bir sorun oluşturmaktadır.

Azerbaycan'ın çekince koyduğu sonuncu madde ise, 10 maddenin 3.fıkrasıdır. Şartın ilgili maddesi doğrultusunda yerel yönetimlere başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkı tanınmaktadır. Azerbaycan'da yerel yönetimlere ulusal, bölgesel ve il bazında belediyelere işbirliği yapma hakkı tanınmaktadır. Bu durum Belediyelerin Statüleri Hakkında Yasanın 10.maddesinde yer almaktadır. Fakat, belediyeler gelişime katkı sağlamak ve uluslararası işbirliğini geliştirmek amacıyla uluslararası işbirliğinden yoksun bırakılmışlar.

DEĞERLENDİRME

Azerbaycan'da yerel yönetimler siyasal iktidarın sona ermesi sonucu yeni iktidarın ve uluslararası kuruluşların baskısının etkisiyle gündeme gelmiş ve uygulamaya konulmuştur.

Görüldüğü gibi, yerel yönetimler uygulamaya konulmadan önce, uzun bir geçiş dönemi yaşanmıştır. Geçiş döneminde, yerel icra hakimiyetleri kurumu oluşturulmuş ve günümüz belediyelerin yetkileri de önceleri bu kurum tarafından kullanılmıştır. Belediye uygulamasına geçmeden önce, bu konuya ilişkin Anayasal ve yasal düzenlemelere gidilmiştir. Diğer taraftan da, yerel yönetimlerin normal olarak faaliyet göstermesine ilişkin yasalar

ıkarılmıştır. Yasal düzenlemelere ilişkin tek sorun ise, belediyeler uygulamaya konulmadan bu yasaların tamamının ıkarılmadığıdır.

Genel olarak baktığımızda, belediyeler kendilerinden beklenen faaliyetleri srdrememektedirler. Bunun nedenleri, Azerbaycan'da batı tipi yerel yönetimler geleneğinin olmayışı, yerel sovyetlerden belediyelere geçişin kolay olmaması ve etkisinin günümüzde de devam etmesi, belediyeler üzerinde yerel icra birimlerinin *de facto* denetim ve gözetiminin devam etmesidir. Azerbaycan belediyeleşme sürecinde, belediye yapılanmasına ilişkin işlemler i glerden ziyade, uluslararası kuruluşların baskısı altındadır.

Azerbaycan 2001 yılında Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı'nın kabul etmiştir. Bazı lkeler gibi, Azerbaycan'ın özerklik şartı'nı kabul etmesi daha çok siyasal anlam taşımaktadır. Yasalara baktığımızda, Azerbaycan bazı ülkelerden daha cesur davranarak daha az maddeye çekince koymuştur. Ama, gerçekte uygulamaya baktığımızda daha çok sorun yaşanmakta ve kabul edilen sorumluluklara uyulmadığı gözlemlenmektedir. Örneğin, Azerbaycan zerklik şartı'nda öngörülen belediye birlikleri kurulması gerektiği görüşünü kabul etmiş ve Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname ile bu konuya ilişkin olarak düzenlemeye gitmiştir. Uygulamada ise, mevcut yasalar doğrultusunda oluşturulan birliklerin kayıt sorunu gündeme gelmektedir. Azerbaycan'da belediyeleşme sürecine ilişkin olarak merkezi yönetimden kaynaklanan yöntem sorunu yaşanmaktadır.

Belediye çalışanlarının ve toplumun belediye uygulaması konusunda bilgi yoksunluğu yaşaması gerek belediye faaliyetinde ve gerekse de belediye –yerel halk ilişkisinde önemli sorunlardan birini oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali durumlarının güçlendirilmesi konusunda, devlet tarafından verilen yardım ve ödeneklerin artırılması, yerel yönetimlerin özgelirlerini artırma, bu konuda yeni yerel kaynaklar sağlanılmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. GENEL BAKIŞ

1. Merkezden Yönetim –Yerinden Yönetim

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ilişkiler tüm ülkelerde kuruluş aşamasından bu yana devam etmektedir. Bu ilişkiler merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde denetiminden günlük yapılan idari çalışmalara kadar konuları içermektedir. Yerinden yönetim uygulaması olan yerel yönetimler egemen sosyo-politik yapının ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadırlar. Bundan dolayı da, ulusal siyasal rejimlerin özelliklerine ve gelişmelerine göre biçimlenmektedirler. Ulusal rejimlerin demokratik, otoriter veya totaliter olması yerel yönetimlerin özerkliklerini, görev ve yetkilerini öncelikli olarak etkilemektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ilişkiler karmaşık bir nitelik taşımaktadır.

Merkezi yönetimle-yerel yönetimler arasında ilişkilere değinildiğinde ilk önce akla gelen yerel özerkliktir. Yerel yönetimlerin yönetsel ve akçal özerklikleri en önemli ilke olmakla birlikte, hiçbir ülkede ideal bir özerklikten söz etmek olanaklı görünmemektedir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda yerel

yönetimlerin köklü gelenekleri olmasına rağmen, tüm ülkelerde yerel özerklik kısmi olarak sınırlı bir nitelik taşımaktadır.

Yerel özerklikle bağlantılı diğer bir konu ise, yerel yönetimlerin denetimidir. Yerel yönetimler bütün demokratik ülkelerde denetime tabidir. Bu denetim, Anglo-Sakson ülkelerde sivil yargı organları tarafından ve diğer idari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde de yönetsel yargı organları tarafından yapılmaktadır. Mülki idare amirleri veya bakanlıklar tarafından yapılan idari vesayet denetimi, Azerbaycan'ın yönetsel sistemin benzerlik gösterdiği Türkiye ve Fransa'da yönetsel yargıya ve yerel sayıştaylara bırakılmıştır. Azerbaycan'da idari vesayet denetimi yasayla Adliye Bakanlığına bırakılmıştır. Hukuksal ve mali denetim siyasal etkenlerin dışında bağımsız organlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre yerel yönetimler tam anlamıyla ve Azerice yerel özyönetim (yerli özünü idare) adlanmaktadır. Yani, yerel yönetimler kendi-kendileri yönetmek hakkına sahiptirler. Diğer taraftan da, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin yönetsel denetimi söz konusudur. Bu durumda özerklik ilkesi hangi anlamda anlaşılmalıdır? Bu konuda önemli olan ulusal çıkarlardır. Diğer taraftan da, devletin hak ve üstünlüğü vardır. Bu tür geçerli gerekçelerle denetim-özerklik ikisi bir arada olabilmektedir.

Mahalli idarelerin varoluş nedenlerini açıklayan görüşlerin yasal dayanağını ademi-merkeziyet kavramı oluşturmaktadır. Ademi merkeziyet, diğer deyimle yerinden yönetim merkezden yönetimin tam karşıtıdır. Aslında,

bir ülkede Anayasal düzen yerinden yönetime olanaklar tanıdığı ölçüde yerel yönetimler uygulanma şansı bulurlar.

Merkezden yönetim nedir.? Her devlette olması doğal olan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler merkezi otoritede toplanmaktadır. Bu tür yönetim merkezden yönetim adlanır. Bununla da, gerek yerel düzeyde, gerekse de ulusal düzeyde tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanmakta ve merkez hiyerarşisine dahil örgütler tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi yönetim, ülkeyi bütün olarak görmekte, öncelikler belirleyerek kaynak aktarmakta ve bu yolla ulusal hedeflere varmayı amaçlamaktadır.

Yerinden yönetim ise, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerine gerçekleştirilmesi için bir takım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye verilmesi amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade etmektedir.¹¹⁶ Kamusal güçlerden bir kısmının merkezi otoriteden daha az yetkili diğer otoriteye verilmesi-yerinden yönetim kavramını ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetimler özerklik, yerel demokrasi ve inisiyatifler doğrultusunda faaliyet gösteren örgütlerdir.

Yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda yerel yönetim forması olan belediyeler ortaya çıkmaktadır. Belediyeler ilkin olarak özerktirler. Diğer taraftan da, belediyelerin karar ve yürütme organları seçimle işbaşına gelmektedir. İdari özerkliklerinin göstergesi olan tüzel kişilikleri ve mali özerkliklerini gösteren kendilerine mahsus bütçeleri vardır.

¹¹⁶ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 4.Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım, 1989, s.26.

Yerel yönetimler yetki aktarımı ilkesine dayalı olarak, merkezi yönetimin taşra birimi şeklinde örgütlenmeleri durumunda, merkezi yönetim-yerel yönetim anlamında ilişkiler önemli sorunlar doğurmamaktadır. Ortaya çıkabilecek sorunlar, aynı hiyerarşi içinde çözümlenebilmektedir. Özerklik ilkesine göre yapılan yerel örgütlenmede ise, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri karmaşıklaşmakta ve önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

a. Merkezden Yönetim-Yetki Genişliği

Merkezden yönetim yerinden yönetimin tam tersi anlamı içermektedir. Merkezden yönetim, kamu gücünün tek merkezden yönetilmesidir. Bazı düşünürlere göre, merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir.

Merkeziyetçiliğin aşırı şekilde uygulanmasından bazı sakıncalar doğmaktadır. Bunları aradan kaldırmak amacıyla yetki genişliği ilkesi doğrultusunda merkezin taşra birimleri faaliyet göstermektedir. Azerbaycan'da merkezi yönetimin taşra birimi niteliğinde olan ve yetki genişliği ilkesi doğrultusunda faaliyet gösteren kurum yerel icra birimleri adlanmaktadır.

b. Ademi Merkeziyet-Yerinden Yönetim

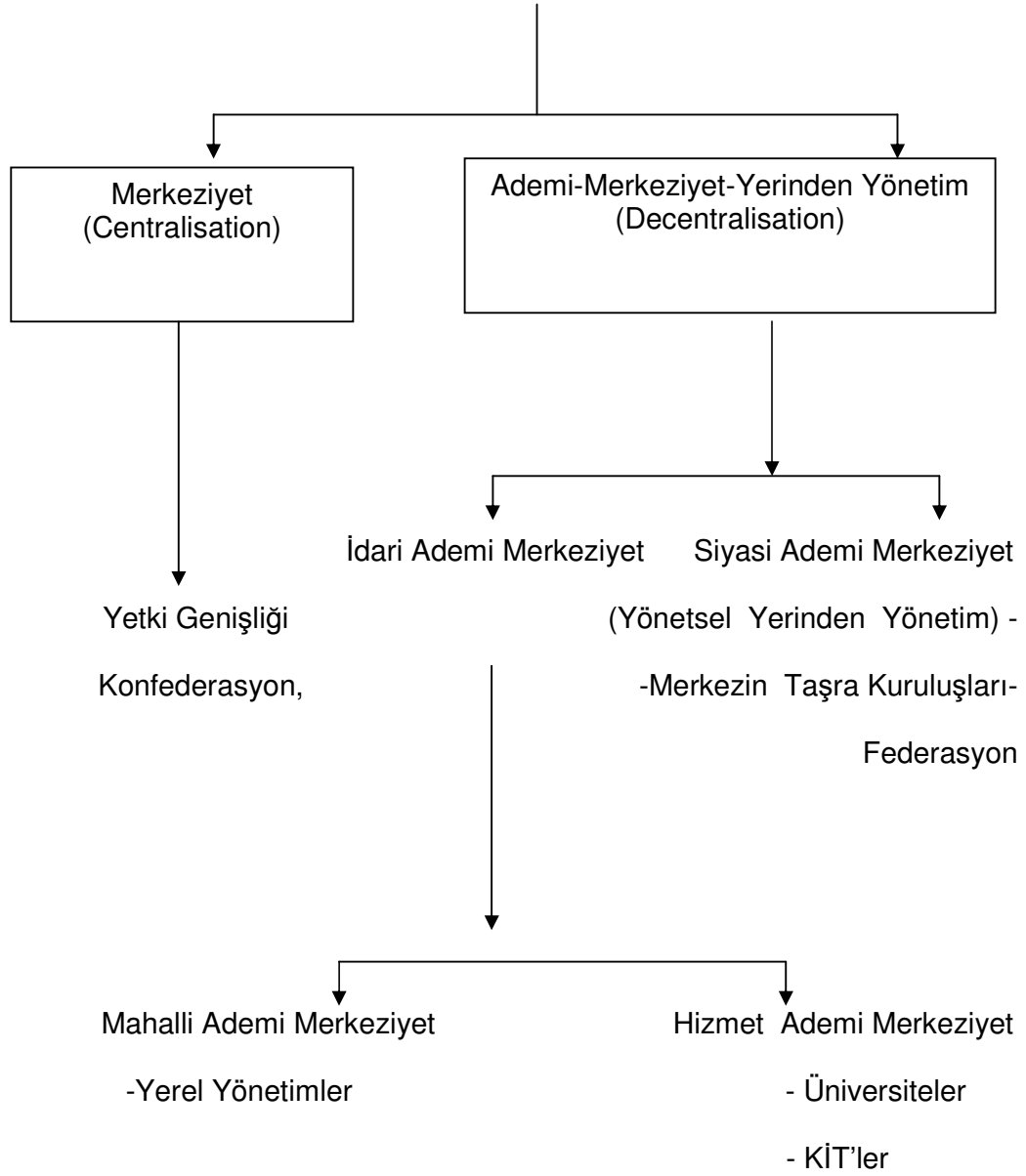
Günümüzde, yerinden yönetim kavramı ile ademi-merkeziyet kavramı eşanlamlı kullanılmaktadır. Ademi-merkeziyet bir ülke içerisinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara denilmektedir. Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetimini, merkezi yönetimden ayrı özel kamu hukuku tüzel kişiliklerine verilmesi anlamına gelmektedir.

c. İdari Ademi-Merkeziyet

Yönetmelik yerinden yönetim anlamına gelen idari ademi-merkeziyet, yürütmeye ilişkin yetkilerin yerel kuruluşlara verilmesidir. İdari ademi-merkeziyet ikiye ayrılmaktadır.

- hizmet ademi-merkeziyet: belli kamu hizmetlerinin, merkezin dışında özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi anlamına gelmektedir.
- Mahalli ademi-merkeziyette yer alan kuruluşlar devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alan kamu tüzel kişileridir. Kendilerine özgü, iradeye, bütçeye, malvarlığına ve bağımsız gelir kaynaklarına sahiptirler.

Şekil 5. Yönetim Düzeni



2. Yerinden Yönetimin Tarihsel Gelişimi

Siyasal erkin merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bölüştürülmesi toplumsal bir süreçtir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında sürekli bir gerginlik bulunmaktadır. Bunlar arasındaki dengenin, tarih boyunca değişikliklere uğradığını söyleyebiliriz.

19.yüzyılda günümüzün yerel yönetim veya belediye anlayışının ilk örneği İngiltere’de 1835 yılında bir yasayla getirilmiş, ancak seçme ve seçilme hakkı genel anlamıyla tanınmamıştır. Bu hak sadece mal sahipleriyle sınırlandırılmış ve mal sahibi olmayanların seçilebilmesi ancak 1894 yılında mümkün olmuştur.

20.yüzyılın başları, yerel yönetimlerin gelişme çağı olmuştur. Bu dönemde yerel yönetimler zorunlu hizmetler için yeterli kaynak bularak merkezi yönetimin sunduğundan daha fazla hizmet sunabilme olanağını elde etmişler.

Bu güne kadar hiç bir devletin tarihinde, kelimenin mutlak anlamıyla yüzde yüz bir merkeziyetçilik görülmüş değildir. Eskiden beri, merkeziyetçilik ile ademi-merkeziyetçilik bir arada uygulanmaktadır. Ancak, tarihsel gelişme içinde, birinin diğerine oranla hakim durumda olduğu görülmektedir. Günümüzdeki eğilim, yerinden yönetimin merkezi yönetime oranla giderek gelişmesi şeklindedir.

Bazılarına göre, ademi merkeziyet merkeziyetçiliğe karşı bir reaksiyon ifadesidir. Tarihsel gelişme yönünden ele alındığında ilk çağlarda

merkeziyetçiliğin daha çok hakim olduğu söylenebilir. Bu durum biraz da, ilk çağlardaki devlet anlayışının doğal bir gereğidir. Orta çağlarda durum gelişmiş ve hükümdarlar çeşitli sebepler dolayısıyla yetkilerini derebeyleriyle paylaşmak zorunda kalmışlardır. Siyasal alandaki bu değişiklik giderek merkeziyetçilikten ademi merkeziyete geçiş sonucunu doğurmuştur. Yeni çağlarda feodalitenin yıkılması sebebiyle merkeziyet yeniden ön plana çıkmıştır. Ancak, feodalitenin yıkılması ve dolayısıyla merkeziyetçiliğin yeniden önem kazanması kolay olmamış, özetle orta ve Batı Avrupa'da birçok savaflara girişmek, hatta kan dökmek gerekmiştir. Demokrasi döneminde durum değişmiş, bazı ülkeler genel çizgileri itibariyle kendi bünyelerine uygun düşen merkeziyet sistemini, diğer bazıları ise ademi merkeziyet sistemini benimsemişlerdir.¹¹⁷

Her ülkede toplumsal hizmetler, merkezi ve yerel yönetimler tarafından bölüşülerek yerine getirilmektedir.

Toplumsal hizmetlerin merkezi yönetimin tarafından yerine getirilmesi zamanı bazı sakıncalar ortaya çıkmaktadır. Bunlar sırasıyla;

- Merkezi yönetimin görevleri, altından kalkamayacak bir durum alır.
- Merkezi yönetim dışında kalan teşkilatlar iş görmekten aciz bir durumdadırlar.
- Görülecek hizmetlerin maliyeti artmaktadır.
- Hizmetlerin götürülmesi süreci gecikmektedir.

¹¹⁷ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, s.26.

- İletişim zorlukları ortaya çıkmaktadır.
- Yerel yönetimlerin iş görme yetenekleri ölmektedir.
- Hizmetin kalitesi düşmektedir.

Bundan dolayı da, yerel nitelikteki bazı hizmetlerin iyi bir şekilde yerel halka götürülmesi amacıyla, bu hizmetlerin yerel kuruluşlarca yürütülmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Dolayısıyla, merkezi yönetimin yapması gereken bazı yetki ve hizmetlerin yasal olarak yerel yönetimlere devir edilmesinin de faydaları ortaya çıkmaktadır. Bunlardan bazıları;

- Yerel hizmetlerin götürülmesi zamanı yerel halkın desteyi ortaya çıkmaktadır.
- Toplumsal hizmetlerin yerel yönetimler aracılığıyla yürütülmesi zamanı bu hizmetlerin götürülmesi sürecinde yerel halkın yönetime katılması artmaktadır. Bu da beraberinde yerel halkın pasifliğini önlemektedir.
- Hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesi zamanı yerel işgücünden istifade edilmekle merkezi yönetimin nitelikli işgücüne tasarruf edilme imkanı elde edilmiş olur.
- Yerel yönetimler halka daha yakın olduklarından yönetimle halk arasında iletişim kolaylığı ortaya çıkmaktadır.
- Yerel yönetimler yerel sorunları daha doğru tespit etme olanağına sahip olduklarından yerel halkın ihtiyaçları daha doğru şekilde karşılanmaktadır.

- Yerel yönetim uygulamasında bürokrasi ve kırtasiyecilik azalmaktadır.
- Yerel yönetimler merkezi yönetimden farklı olarak, yerel halkın talep çeşitliliğine cevap verme kapasitesine sahiptir.

3. Yerinden Yönetimin Özellikleri

Üniter devlet (tekçi devlet) siyasal yönden merkeziyetçiliği simgelemektedir. Bu tür devletlerde, tek bir yasama organı ve tek bir yargı sistemi mevcuttur. İdari yetkiler de genellikle merkezi idare tarafından kullanılır. İdari ademi merkeziyetin sonucu olarak ortaya çıkan mahalli idareler devletin tüzel kişilinden farklı bir tüzel kişiliğe, idari özerkliğe maliktirler. Bunlar ayrıca merkezi idarenin dışında da mal varlığına da sahiptirler. Mahalli idareler devlet bütçesinden ayrı bütçeye ve bağımsız gelir kaynaklarına sahiptir. Ayrı bütçeye ve mali olanaklara sahip olma, mali özerkliğin bir göstergesi sayılmaktadır. Yerel vergileri belirlemek ve bunları toplamak yerel nüfusun seçtiği mahalli idarelerin yetkisi çerçevesindedir. Diğer taraftan da, bu organlar kendi bütçelerini düzenlerler ve bunu uygularlar. Bu arada belirtmek gerekir ki, bu yetkilerin kullanılması her ülkenin kendi şartlarına göre değişik ölçülerde sınırlandırılmıştır. Aynı zamanda, merkezi idarenin mahalli organlar üzerinde denetimi de vardır. Bu denetim idari vesayet olup hiyerarşik denetim değildir.

İdari ademi merkeziyetçilik, merkeziyetçi sistemin, mahalli nitelikteki ortak yararları gereği gibi koruyamaması sonucunda ortaya atılmış bir sistemdir. Bu sistemde yasama ve yargıya ait tüm yetkiler merkezi idare tarafından kullanılmaktadır.

Bizim konuyla ilgili olan mahalli ademi merkeziyetçilik yani, yerinden yönetimdir. Yerinden yönetimin esası, bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için bu yararları kendi organları vasıtasıyla saptayıp uygulamaktır.

İdari ademi merkeziyet olan yerinden yönetim uygulamasının merkezi yönetime oranla bir çok yararları söz konusudur. Bunlardan en önemlilerinden birisi de, kıt kaynakların kullanımına yöneliktir. Yerinden yönetimin kaynak kullanımına ilişkin yararları:

- a) Kaynak kullanımı, merkezden yönetimde hem israfa neden olmakta, hem de yanlış yapılmaktadır.
- b) Yerinden yönetim sisteminde kişilerin yerel kamu hizmetlerine ilgisi artmakta, hizmetin yapılmasına ilişkin daha doğru şekilde karar verilebilmektedir.
- c) Yerel yönetimler, yerel nüfusun kalkınma çabalarına daha fazla katkıda bulunmaktadır.
- d) Yerinden yönetim sistemi, yerel yönetimleri, kamu kaynaklarını daha verimli ve tasarruflu kullanılmasını sağlayacaktır.

4. Yerel Yönetim Kurumunun Niteliği

Yerel yönetimler, belirli coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, burada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel topluluklar tarafından seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organları tarafından belirlenir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik deneti dışındadırlar. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır.

Diğer taraftan, merkezi yönetimin belirlediği ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartlara uygun olarak yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, çeşitli yollarla mali kaynaklar bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç örgütlenmeye göre yönetsel özerklikten de yararlanmaktadır.

Merkezi yönetim, yerel yönetim üzerinde hem devlet hem de yönetim yetkilerini kullanmaktadır. Yasama organı, anayasa ve yasalar

aracılığı ile yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarını, kaynaklarını, hizmet ilke ve standartlarını belirlemektedir.

Özerklik, yerel yönetimlerin kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin olarak anayasa ve yasalar çerçevesinde, özgürce öncelikleri belirleme, uygulamaya ilişkin kararlar alma, bunlar için kaynak yaratma, örgütlenme ve uygulamayı gerçekleştirme yetkileri anlamındadır.

Merkezi yönetim tarafından, yerel yönetimlerin kullandıkları bu yetkilerin çok etkili bir hukuka uygunluk denetimi ile yasalara uygunluğunu sağlamak görevi vardır. Denetimle birlikte, yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri etkili ve verimli yürütmeleri için sürekli olarak geliştirme önlemleri almak, her türlü yardım ve desteği sağlamak da merkezi yönetimin görevleri arasındadır.

5. Yetki Genişliği ile Yerinden Yönetim Arasındaki Fark

Yerinden yönetim, merkezden yönetimin tam karşısıdır. Bu uygulamada yürütmeye ilişkin bir kısım yetkiler artık merkeze değil, seçimle iş başına gelmiş bazı mahalli organlara aittir. Yetki genişliği ise, merkezden yönetimin bazı sakıncalarını giderebilmek için merkez tarafından kendi memurlarına bazı yetkilerin devredilmesinden ibarettir. Bu anlamda yetki genişliği, merkezden yönetimin yumuşatılmış şeklidir. Yerinden yönetimde ise, mahalli organlar, anayasal düzen içinde merkezden kendilerine verilen yetkileri kendi adına kullanırlar.

B. ÜNİTER DEVLET NİTELİĞİ-YERİNDEN YÖNETİM UYGULAMASI

Genel olarak ele aldığımızda, ülkelerin yönetimi dereceleri itibariyle farklılık gösterebilir de, başlıca iki sistemden oluşmaktadır. Bunlardan ilki merkezden yönetim, diğeri ise yerinden yönetimdir. Bu sistemden hiç biri tek başına istisnalar dışında uygulanma şansına sahip değildir. Üniter devlet niteliği taşıyan Azerbaycan'da, merkezden yönetim ağırlıklı olarak uygulanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkez hiyerarşisine bağlı organlar eliyle yürütülebilmesini öngören yönetim biçimine merkezden yönetim adı verilmektedir. Bu sistemde kamu hizmetleriyle ilgili kararlar almak, bunları uygulamak, gelir ve giderleri düzenlemek yetkisine merkez sahiptir. Bu sisteme bir esneklik kazandırmak üzere, merkeze hiyerarşi yoluyla bağlı diğer merkez ve taşra örgütlerine yetki genişliği yoluyla yönetime katılma imkanı verilmiştir.¹¹⁸

Yerel yönetimlerin varlığı, üniter devlet niteliği ile bir çelişki değildir. Üniter devletlerde, yerel yönetimler birer kamu tüzel kişiliği niteliğindedir. Fransa, Türkiye ve İngiltere'de yerel yönetimler bu statünü taşımaktadır. Yerinden yönetim ve yerel yönetim kavramı üniter devlet içerisinde ele alınabilmektedir. Azerbaycan Anayasası'nın 7.maddesinin 1.fıkrasında, Azerbaycan Cumhuriyetinin kuruluş yapısı üniter devlet niteliği taşıdığı

¹¹⁸ Ziya Çoker, "Bugünkü Uygulama İçinde Merkezi Yönetim –Yerinden Yönetim", **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1991, Yıl 63, S.393, s.1.

belirtilmektedir. Diğer taraftan da, aynı maddenin 3.fıkrasında, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde devlet hakimiyeti hakimiyetlerin bölüşümü ilkesi doğrultusunda oluşturulur:

- Yasama görevi, Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi tarafından,
- Yürütme görevi Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından,
- Yargı görevi ise, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin mahkemeleri tarafından uygulanmaktadır.

Üniter devletin bir gereği olarak, yerel yönetim organlarının seçim usulleri, yönetimi ile ilgili kurallar, yetkileri ve gelir kaynakları merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti anayasasında yerel yönetimlerle bağlı ilkeler aşağıdaki gibidir :

- Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip değillerdir. Bir çok gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları yada yitirilmesine ilişkin denetim yargı yolu ile olur.
- Yerel yönetim seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında yapılır.
- Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yasalarda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisi vardır.

- Yerel yönetimler, Adliye Bakanlığının izni ile aralarında birlikler kurabilirler.
- Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirlenir.
- Yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Azerbaycan'da yönetim yapısını ele almazdan evvel, bu yapıların benzerlik gösterdiği ve bu ülkelerin yönetim kaynağından esinlendiğini dikkate alacak olursak, Fransa ve Türkiye'nin yönetim yapısına göz atmamız yerinde olacaktır. Fransa ve Türkiye'de yönetim yapısı Azerbaycan'da olduğu gibi merkeziyetçi nitelik taşımaktadır. Türkiye ve Azerbaycan'ın yerinden yönetim sistemi Fransa'da olduğu gibi, devlet yapısının merkeziyetçi niteliğinin etkisi altında kalmıştır.

Fransız yerel yönetim sistemi Azerbaycan'ın yerinden yönetim sistemiyle yakından benzerlik göstermektedir. Fransız yönetsel sisteminde yerel yönetimlerin yeri, genel olarak güçlü bir merkeziyetçilik anlayışı çerçevesinde belirlenmiş ve 1970'lere kadar devam etmiştir. 1970 sonrasında başlayan girişimlerle katı merkeziyetçi yapı biraz yumuşatılmaya çalışılmış ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

C. MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ ÜZERİNE TEORİLER

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkileri belli başlı teoriler çerçevesinde incelememiz mümkündür. Bunlar temsilcilik (agency),

ortaklık (partnership), vekalet (stewardship) ve denge, güç-bağımlılık yada karşılıklı kozlar (power-dependence) teorileridir. Temsilcilik teorisinde yerel yönetimler merkezin temsilcisi olarak görülmektedir. Ortaklık teorisi, yerel yönetimleri merkezle aynı konumda ve eşit olarak kabul eder.¹¹⁹

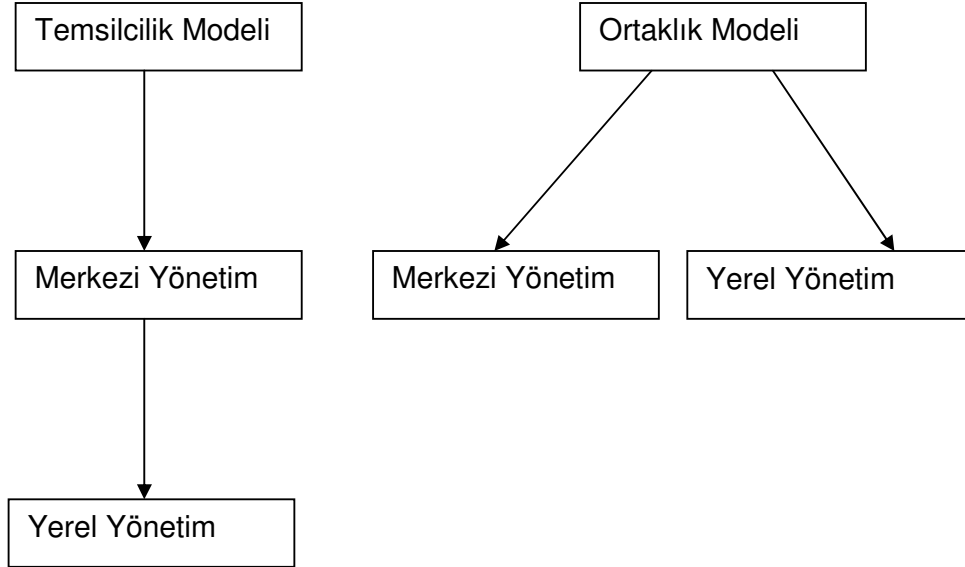
1. Temsilcilik-Ortaklık Modelleri

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini açıklayan geleneksel iki yaklaşım vardır. Bunlar temsilcilik ve ortaklık modelleridir. Temsilcilik yaklaşımına göre, yerel yönetim milli kamusal hizmetlerin yerel düzeyde yürütülmesiyle sorumlu olup merkezin yerel temsilcisidir. İkisi arasındaki ilişki, yetkinin asıl sahibi-temsilci ilişkisidir. Ortaklık anlayışına göre ise, yerel yönetimler bağımsız yerel birimler olup merkezle aralarındaki ilişki eşit ortaklar arasındaki ilişkiye benzemektedir.¹²⁰ Bu iki anlayış, yani yerel yönetimlerin merkezin temsilcisi veya ortağı görme meselesi 19.yüzyıla kadar uzanmaktadır.

¹¹⁹ Veysel.K ve B.Bilgiç, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Nisan 1998, C.7, S.2 s.27.

¹²⁰ Ak., s.27.

Şekil 6. Temsilcilik ve Ortaklık Modelleri



Her iki model günümüzde de kendi ağırlıklarını devam ettirmekle birlikte tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Merkezi yönetimler genellikle temsilcilik, yerel yönetimler ise ortaklık modellerinin uygulanması konusunda eğilim taşımaktadırlar. Aslında her bir model ayrılıkta uygulandığı takdirde aşırılığa kaçmaktadır. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin hangi model üzerine oturtulması gerektiği üzerine tartışmalar günümüzde de devam etmektedir. Azerbaycan'da genel ekonomik ve siyasi konularda merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında işin doğasından kaynaklanan potansiyel çekişme söz konusudur. Daha doğrusu, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde Sovyet rejiminden kaynaklanan bir ağırlığı söz konusudur. Yerel yönetimler doğal olarak bir yandan merkezi yönetimden bağımsız ve onunla eşit durumda olmayı isterler. Diğer taraftan da, merkezi yönetim tarafından mali kaynaklarının kısıtlanmamasını isterler. Merkezi

yönetim ise, ulusal politikayı belirleme yetkisini öne sürerek yerel yönetimlerin bu politikaları izlemelerini ve aksi davranışlarda bulunmamalarını beklerler. Aslında merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bu ihtilafları önlemek için politika belirleme yetkisi merkezi yönetime, bunun yürütülmesi yetkisi ise yerel yönetimlere bırakılsa daha uygun çözüm yolu olabilir. Ayrıca, merkezi yönetim sadece önemli noktalarda kontrol yetkisi kullanmalıdır. Azerbaycan'da uygulanan model temsilcilik modelinin biraz daha düzeltilmiş formasına benzemektedir. Bu model aslında Hartley tarafından da ortaya atılmıştır. Hartley'e göre, yerel yönetimler hizmetlerin sağlanmasında merkezin temsilcisi sayılmalı ve belirli ölçüde takdir yetkisiyle donatılmalıdır. Ayrıca, yerel yönetim icraatlarının ülkenin milli politikalarına ters düşmemesini kontrol ile yetkili merkezden bağımsız bir teftiş kurulu oluşturulmalıdır. Bu modelde merkezi yönetim, ülkeyi ilgilendiren diğer konular yanında yerel yönetimler için de karar vermekte ve hedef belirlemektedir. Bu nedenle yerel yönetimlere orantılı olarak daha yüksek ve önemli bir konumda bulunmaktadır. Bu arada, yerel yönetimin denetiminden sorumlu olan teftiş kurulu bağımsız şekilde faaliyet gösterip, yerel yönetimlerin faaliyetlerini milli politika ve hedeflere uygunlukları bakımından kontrol altında tutacaklardır. Bu uygulama ile yerel yönetimler merkezi yönetimin teftişinden bağımsız bir organın teftişine tabi, ulusal politikalar ve hedefler içinde hareket serbestisine sahip ve merkezi yönetimin temsilcisi niteliğindedir.

Uygulanan bu modelde bütçe ve merkezden gelecek mali kaynaklar onaylandıktan sonra, bu kaynakların tek-teke hangi hizmetler ve projelerde kullanılacağı, yerel yönetimlerin takdirindedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında sorunları en aza indirmek için bu modelde öngörüldüğü gibi yerel yönetimleri merkezden bağımsız bir denetime tabi tutmak gerekmektedir.

2. Hizmet-Vekalet (Stewardship) Modeli

Ortaya atılan bu modelde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkiler temsilcilik modelinin biraz değişik formasıdır. Bu modelde ilişkiler, nasıl ki efendi hizmetçisine belirli işlerin yürütülmesinde izin ve yetki vermektedir, hatta gerektiğinde ona danışmaktadır; merkez-yerel yönetim ilişkisi buna benzemektedir.¹²¹ Bu modele göre, yerel yönetimler merkezi yönetimin verdiği izni ölçüsünde ve onun denetimi altında belirli kamu hizmetlerini yürütürler. Uygulamaya bakıldığında, Azerbaycan'da gözlemlenen olgu Hizmet-Vekalet modeli üzerine oturmaktadır. Yasal olarak baktığımız zaman, temsilcilik modeline benzerlik kaydedilmektedir. Fakat, uygulamada merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi hizmet-vekalet modeline benzemektedir. Bunun doğal nedenlerinden en başlıcası, merkezi yönetimin yerel yönetimi kendi izin verdiği ölçüde bir hizmet yapan bir kuruluş olarak görmesidir. Azerbaycan örneğinde, merkezi yönetim yerel yönetimi kendi

¹²¹ Veysel.K ve B.Bilgiç, "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler", s.32.

denetimi ve gözetimi altında faaliyet gösteren ve kendinin belirlediği alanlarda yetki ve görevleri uygulayan bir birim gibi bakmaktadır. Bundan dolayı, Azerbaycan'da yerel yönetimler kaynak ve yetki sorunu yaşamaktadırlar. Tüm bunlar merkezi yönetimin inisiyatifindedir ve merkezi yönetim yeniden pay dağıtımına yanaşmamaktadır. Bu da Hizmet-Vekalet modelinin olumsuz yönü olarak sayılabilmektedir. Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde keyfi uygulamaları söz konusu olabilmektedir. Özellikle, Sovyet üstün merkezi yönetim geleneğinin Azerbaycan'da hakim olmasının bu modelin uygulamada ağırlık kazanmasında etkisi olmuştur.

3. Denge, Karşılıklı Kozlar yada Güç-Bağımlılık (Power-Dependence)

Bu model ortaya atılıncaya kadar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkiler temsilcilik-ortaklık ve bunların türevleri niteliğindeki teorik modeller çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu modelde, merkezi yönetim ile yerel yönetimleri karşılıklı olarak pazarlıkları ve bir-birilerine bağımlılıkları esasına dayanmaktadır. Bu doğrultuda, merkezi yönetim, yerel yönetime ne kadar güçlü olsa da dayanmak zorundadır ve bağımlıdır. Her iki yönetimin güçlü ve zayıf noktaları var. Merkezi yönetim mali kaynaklar yönünden, yerel yönetimler ise, hizmetleri yerlerde uygulama ve bunu kendi yararına koz gibi kullanma potansiyeline sahiptir. Bu modelin önemli bir yanı merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini merkeziyetçi ve

ademi merkeziyetçi bir yapıyla açıklamaya çalışan tek boyutlu temsilcilik ve ortaklık modellerini reddetmektedir. Temsilcilik ve ortaklık modeli günümüzde etkisini biraz yitirmiştir.

II. ÜLKENİN SİYASAL YAPISININ ANAYASAL ÖZELLİKLERİ

A. SOVYETLER BİRLİĞİ DÖNEMİNDE MERKEZİ YÖNETİM-YERİNDEN YÖNETİM

Sovyet mahalli idarelerini Fransız komün topluluğu veya il bölüşümü içinde değerlendirmek güçtür. Sovyet düzeninde mahalli sovyetler yürütme gücünün tamamlayıcı bir parçası olmuştur. Diğer taraftan da, yerel sovyetler anayasal sisteme dahil topluluklar olmuştur.

Tabandan tepeye doğru sivrilen bir kuruluş, demokratik bir merkeziyetçilik, sosyalist anlayışa dayanan bir meşruluk, çifte bağlılık gibi kurallar yerel sovyetlerin temel esaslarından olmuştur.

Böylece, her “sovyet” kendinden bir üstün olan sovyete bağlıdır. Bir denetim gücü, daha doğrusu bir vesayet kudreti, Sovyetler Birliğinin idari örgütünde yukarıdan aşağıya doğru hakim bulunmaktadır.¹²²

Yerel sovyetler kendilerine özgü kuruluşa sahip olmuştur. Onlar sovyet sisteminin ayrılmaz bir parçası olmuştur. Aslında yerel sovyetler

¹²² M.Patrice Gelard, **Le Soviet Locaux**, s.159.

bu sistemin vazgeçilmez unsuru olmuşlardır. Sovyetlerde yönetsel sistem, her sovyetin bir üst düzeydeki sovyete bağlılığı şeklinde ortaya çıkmıştır. Mahalli sovyetler alanı içindeki bütün faaliyetlerin yaratıcısı, yürütücüsü ve birleştiricisidir. Sovyet sisteminde yerel sovyetler, yönetim organlarından çok uygulayıcı organlar olmuşlardır. Yerel sovyetlerin bir üst sovyete bağlı olması onların özgürlüğünü sınırlamaktadır. Yerel sovyet çoğu zaman merkezi yönetimin yerel organı durumunda olmuştur.

B. MERKEZİ YÖNETİM UYGULAMASI

Azerbaycan idari yapısında bir çok ülkelerde olduğu gibi, merkezi yönetimle yerinden yönetim ilkesi birlikte uygulanmaktadır. Merkezi idare kuruluşu bakımından Azerbaycan illere (rayonlara), iller kasaba ve köylere ayrılmaktadır. İllerin (rayonların) başında Cumhurbaşkanı tarafından atama yoluyla işbaşına gelen yerel icra hakimiyeti başkanı (yürütme birimi) bulunmaktadır. İller “yetki genişliği ilkesi” doğrultusuna göre yönetilmektedir.

Ademi merkeziyet denilen yerinden yönetim ise, bazı hizmetlerin yürütme yetkisi genel yapıya ait olmayan çeşitli kamu tüzel kişilerine verilmesidir. Azerbaycan örneğinde, ademi merkeziyet ilkesi kendisini yer bakımından ve hizmet bakımından olmak üzere iki farklı biçimde göstermektedir. Azerbaycan’da yer bakımından yerinden yönetim Azerbaycan Anayasasının 142.maddesine göre belediyeler tarafından

uygulanır. Azerbaycan'da sadece, yerel yönetimin belediye modeli öngörülmektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 124. maddesine uygun olarak yerlerde merkezi yönetimin uzantısını, yani yürütme erkini icra hakimiyeti başkanları uygulamaktadırlar. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 124.maddesine uygun olarak, icra hakimiyeti başkanları Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. İcra hakimiyeti başkanları kendi görev ve yetkilerine göre Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'na karşı sorumluluk taşımaktadır.

1. İlkeler

Yerel icra hakimiyeti aşağıdaki ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermektedir. Bunlar sırasıyla;

- vatandaşların hak ve özgürlüklerini ve yasal çıkarlarını korumak,
- sorumlu olduğu alanda refahın iyileştirilmesi doğrultusunda ekonominin, sosyal ve kültürel alanların kalkınmasının sağlanması,
- yasal düzenin sağlanması,
- devlet çıkarları ve yerel çıkarların uzlaştırılması,
- şeffaflık ve kamuoyunun dikkate alınması.

2. Yerel İcra Hakimiyeti Başkanı

İcra hakimiyetleri yerlerde yürütme erkinin uygulanmasından sorumludur. Yasalara göre, icra hakimiyetleri başkanları aynı zamanda başka bir seçimli görevi yürütemezler. İcra hakimiyetleri başkanları yılda en az bir kez olmak üzere Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'na hesap vermek zorundadır. Aynı zamanda ise, mütemadi olarak Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın yürütme birimine de bilgi vermektedir. Bu durumdan görüldüğü gibi, yürütme erkini uygulayan icra başkanları sıkı bir denetime tabidir.

3. İcra Hakimiyeti Biriminin Görevleri

İcra hakimiyetinin genel anlamda görevlerinden biri şehrin bütünü ilgilendiren konuları etkin bir şekilde çözmek ve şehir ekonomisinin kalkınmasında işin tek elden yapılması amacıyla şehir ilçelerinin icra hakimiyeti başkanlarının faaliyetlerinin koordine edilmesinden oluşmaktadır.

Merkez ilçelerdeki icra hakimiyetlerinin görevleri şehir icra hakimiyetlerinin görevleri ile genel anlamda üst-üste düşmektedir.

İcra hakimiyetlerinin görevleri belli başlı konularla bağlantılı olduğundan bunları başlıklar altında sıralayacak olursak;

- Plan, bütçe, maliye ve kayıt alanındaki görevler,
- Şehrin emlakına ilişkin görevler,

- Mimarlık faaliyeti, tarihsel ve kültürel yapıtların korunması alanında görevler,
- Köy ekonomisi ve toprağın muhafazası alanında görev,
- İskan, ulaşım ve iletişim alanında görev,
- Zorunlu ihtiyaçları sağlama alanında görev.

Tüm bunlara ilave olarak, icra hakimiyeti başkanının hem yerel halkın sosyal güvenliği alanında ve yasalara uyulmasını, insan hakları ve özgürlüklerinin sağlanması alanında da görevleri vardır.

4. Yerel İcra Hakimiyetinin Faaliyeti

İcra birimi başkanı kendi görev ve yetkilerini uygulamak amacıyla icra hakimiyeti başkanı yanında şura (meclis) kurulmaktadır. İcra hakimiyeti başkanı ilin, şehrin ve merkez ilçenin ekonomik, sosyo-kültürel ve diğer yerel konuların görüşülmesi ve onların çözüm yollarına ilişkin tasarıların hazırlanması amacıyla sürekli ve danışma organı niteliğinde olan Şura yaratmaktadır. Şuranın üyelerinin sayısı 15 kişiye kadar çıkabilmektedir. İcra hakimiyeti başkanı yanında oluşturulan Şura aşağıdaki üyelerden oluşmaktadır;

- İcra hakimiyeti başkanı,
- İcra hakimiyeti başkan yardımcıları,
- İcra hakimiyeti başkanını görüşü doğrultusunda icra hakimiyetinin yürütme birimlerinin yöneticileri,

- İlin ve şəhrin sınırlarında yerleşen kurum ve kuruluşların yöneticileri.

İcra hakimiyeti başkanı yanında oluşturulan Şuranın toplantıları en az ayda iki kez olmak üzere yapılmaktadır. Şuranın toplantılarını icra hakimiyetinin başkanı, başkan olmadıkta ise, icra hakimiyeti başkan yardımcısı toplantıya çağırmakta ve toplantıya başkanlık etmektedir.

5. Yerel İcra Hakimiyeti Sekreteryası

İcra hakimiyeti kendi faaliyetinin koordine edilmesi amacıyla kendi sekreteryasını oluşturmaktadır. İcra hakimiyeti başkanı kendi sekreteryasının görevlilerini yasalarla belirlenmiş yöntemle göreve getire ve görevden alabilmektedir.

6. Yerel İcra Hakimiyetinin Yürütme Birimi

İcra hakimiyeti başkanı ilin sınırları içerisinde ekonomik, sosyo-kültürel kalkınma problemlerinin ve onun yetkilerine İcra hakimiyetlerinin İçtüzüklerine uygun olarak ve Azərbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen diğer konuları çözümlmek amacıyla bütçede öngörülmüş harcamalar çerçevesinde öneriler vermektedir. Aynı zamanda, başkan döner sermaye ilkesi doğrultusunda faaliyet gösteren gerçek kişi statüsünde olan kurum, kuruluş ve diğer hizmetlerin oluşturulması hakkında öneriler de verebilme yetkisine de sahiptir.

İcra hakimiyeti organının şube, kurum ve diğer kuruluşları ikili bağımlılık ilkesi doğrultusunda bağımlı olmaktadır. Yani, bu yerel icra hakimiyeti organına ve aynı zamanda kendi görevi ve işlevlerine uygun olarak Azerbaycan Cumhuriyetinin uygun bakanlıklarına ve diğer merkezi yürütme birimi organlarına bağımlı olabilmektedir. İcra hakimiyeti başkanına ikili bağımlılıkta olan kurum ve kuruluşların yöneticileri icra hakimiyeti başkanı tarafından uygun merkezi yönetimin başkanı ile karşılıklı uzlaşma yöntemi ile belirlenmektedir¹²³.

Merkez ilçelerin yerel emniyet müdürlerini yerel icra hakimiyetleri ile uzlaştırmakla uygun şekilde Azerbaycan Cumhuriyetinin İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır.

C.MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM ARASINDA İLİŞKİLER

1. Vesayet Denetimi

Merkezi yönetimle-yerel yönetimler arasındaki ilişkiler birkaç başlık altında incelenebilmektedir. Merkez-yerel ilişkileri denince ilk akla gelen vesayet denetimidir. Genel olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi üç biçimde ortaya çıkmaktadır.

¹²³ **Yerli İcra Hakimiyetleri Hakkında Esasname**, Bakü, Azerbaycan Respublikası Prezidenti İcra Aparatının Umumi Şubesinin Neşri, 1999, Madde11.

- a) **Genel vesayet denetimi**- vesayet makamı kendi değerlendirmelerine göre, yasalara aykırı gördüğü yerel kararları bozabilir.
- b) **nleyici vesayet yetkisi**- yasalarda açıkça belirlenen konularda, yerel kararların uygulamaya konulabilmesi için vesayet makamından ön izin alınması veya kararın onaylanması gerekir.
- c) **Yerine geçme**- vesayet makamları yerel yönetimlerin yasal görevini yapmaktan sürekli kaçınmaları durumunda, görevleri doğrudan uygularlar.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ilişkiler incelendiği zaman bazı faaliyetlerin kaçınılmaz olduğu görülmektedir Yerel yönetimlerle ilgili en önemli düzenleyici kurallar 1995 Anayasasında yer almaktadır. Anayasa ve yasalarda aşağıdaki ilkelere yer verilmiştir:

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

Yönetimin bütünlüğü ilkesi, kamu kaynaklarının ussal kullanımı, ülke düzeyinde bir örneklik ve denge sağlama endişesi yerel yönetimlere duyulan güvensizlikle birleşince merkez tarafından kullanılan denetim yetkisinin mantığı anlaşıla bilmektedir.

Özerk kuruluşlar üzerinde, merkezi yönetime verilmiş gözetim yetkisi olarak vesayet yetkisi, hem kullanılan birimler, hem de kapsanan konular açısından çok çeşitlidir. Vesayet yetkisi ilgili yasalarca Adliye Bakanlığı birimlerine havale edilmiştir.

Vesayet yetkisinin kapsamına giren konular, organlar, kararlar, görevliler, eylem ve işlemler üzerinde olarak dört kümede toplanabilmektedir.

a. Kuruluş ve Alanları Üzerinde Yetkisi

Belediyelerin kurulması, sınırlarının değiştirilmesi, yasaların verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Mevcut yasalara göre bu konu, yerel yönetimler tarafından yapılacak yerel halk oylamasına çıkarılamaz. Nüfus yaşayan yerlerde belediyeler kurulduğundan Azerbaycan'da belediye uygulamasına ilişkin olarak her hangi bir sınırlandırma söz konusu değildir. Sadece, iki veya daha çok belediye birleşmek istediği zaman, belediyeler kendi sınırları içerisinde yerel halk oylaması geçirip, sonuçları 15 gün süresinde vesayet denetimini uygulayan birime sunmalıdır.

b. Organları Üzerinde Yetki

Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimi- belediyeler, belediye organları ve onların görevli kişileri tarafından Anayasaya ve yasalara,

Cumhurbaşkanının fermanlarına ve Bakanlar Kurulunun kararlarının belediyeler tarafından ihlali durumlarının ortadan kaldırılması amacıyla yürütülen faaliyettir. Bu doğrultuda, belediye organları tarafından yapılan düzenlemelerin bir nüshasının vesayet denetimini uygulayan makama 15 gün süresinde gönderilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Belediye organlarının sunması gereken evraklar aşağıdakiler sayılmaktadır:

- belediyenin düzenleyici normları;
- devlet bütçesinden ayrılan paraların harcanması hakkında bilgi;
- belediye mülkiyetinde olan emlaka 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 düzenlemeler¹²⁴.

c. Görevler ve Kararlar Üzerinde Yetki

Azerbaycan'da yerel yönetim uygulaması olan belediyelerin görevleri ve kararları üzerinde vesayet yetkisi yasalarda belirtilmiştir. Belediyeler

¹²⁴ **Belediyelerin Faaliyetine Vesayet Denetimi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti**

Kanunu, Bakü, 13 Mayıs, 2003, Madde 6.

- yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınmaya ilişkin görevleri,
- yerel ekonomik kalkınmaya ilişkin görevleri,
- yerel ekolojik sorunlara ilişkin görevleri,

uygularken bu konuda merkezin vesayet yetkisi bulunmaktadır. Aslında bunu tam sıkı bir yetki saymak olmaz. Sadece, belediyeler bu yetkileri uygularken merkezi yönetimin uyguladığı ve merkezi yönetimin bu konulardaki görevlerine her hangi bir olumsuz bir etki yapmamak zorunluluğu vardır. Merkezi yönetimin görevlerine paralel veya merkezi yönetimin ulaşamadığı alanda bu yetkilerini kullanabilmektedir. Yani, belediyeler bu görevleri kullanırken merkezi yönetimin görevlerine zıt bir durum oluşturmazlar. Uygulamada böyle bir durum ortaya çıkarsa merkezi yönetim tarafından belediyelerin faaliyetleri üzerinde vesayet yetkisi devreye girmektedir.

Belediye kararlarının bazıları merkezi idare tarafından ön izin alınmaya tabi tutulmaktadır. Belediye tarafından toprağın gerçek veya tüzel kişilere uzun süreli icareye verilmesi zamanı yerel icra birimlerinin önceden izni alınması gerekmektedir. Diğer taraftan da, belediye sınırları içinde konut yapımı için gerekli izinler yerel icra biriminin yetkisi çerçevesindedir.

Görevler ve kararlar üzerinde yasal olarak vesayet denetimine ilişkin her hangi bir sorun bulunmamaktadır. Fakat, köy belediyelerine ilişkin mevcut uygulamalarda bilgi yetersizliği nedeniyle görevler ve kararların alımına ilişkin olarak sorunlar çıkmaktadır. Çoğu belediyeler yasal olarak yetkili olduğu konularda haklarını yeterince bilmediğinden, yerel icra birimleri

tarafından vesayet denetiminin aşırı uygulanmasının azizliğine maruz kalmaktadırlar.

Bazı belediyeler haklarını savunabilecekleri durumda ise, seslerini yeterince duyuramayacakları gerçeği ve merkezi yönetimle çekişmeyi göze alamadığından mevcut uygulamaya karşı gelmemektedirler.

d. Görevliler Üzerinde Yetki

Azerbaycan uygulamasında merkezi yönetimin belediye görevlileri üzerinde vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Aslında, mevcut belediye uygulamasında %90 belediyede personel sayısı çok aşağı düzeydedir. Kural olarak, belediye görevlileri belediye başkanı tarafından atanır ve meclis onaylar. Diğer taraftan, belediyelerin eylemleri mali yönden merkezi yönetimin denetimi dışındadır. Belediyelerin gelir ve harcamalarına ilişkin her hangi bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Sadece belediyeler, kendi istekleri üzerine kendi bütçeleri hesabına bağımsız sayıştay müfettişleri davet edebilmektedirler. Fakat, belediyeler bu konuda da serbest bırakılmışlar. Günümüzde, yerel yönetimleri merkezi yönetimin denetimi altına almak amacıyla Adliye Bakanlığında Belediyelerle İlgili Metodik Şube oluşturulmuştur.

2. Merkez-Yerel Arası Akçal İlişkiler

Azerbaycan'da yerel yönetim gelirlerinin merkez tarafından belirlenmesi ve bu vergilerin ulusal nitelikte olması yerel-merkez ilişkilerini artırmaktadır. Görev-gelir dengesi konusunda sürekli tartışmalar ve yerel gelirlerin kamu gelirleri içerisinde oranının çok düşük düzeyde olması, yerel yönetimlerin sağlam mali kaynaklara sahip olması gerektiği yerel yönetimlere yapılması gereken mali aktarımların önemini artırmaktadır.

Merkez–yerel arasında gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde bazı ilkeler söz konusudur. Bunlar:

- Gelir kaynakları açısından yerel birimler arasında denge sağlanması.
- Gelirlerin hizmet yükümlülükleri ile orantılı şekilde olması.
- Aynı kaynağın merkez ve yerel yönetime verilmemesi.
- Tüm kaynakların kullanılması.
- Toplanabilir gelir kaynaklarının verilmesi .

Azerbaycan uygulamasında, merkez-yerel akçal ilişkileri çok düşük düzeydedir. Yerel sorunların fazla olmasına bakmayarak belediye bütçesinde para olmadığı gibi, merkezi yönetim tarafından da yerel yönetimlere para aktarılmamaktadır. Yerel paylar yok derecesindedir. Aslında, merkezi yönetim tarafından belediyelere belirli oranlarda aktarımlar yapılmalı ve Türkiye benzeri bir uygulama olarak yerel yönetimlerin merkezi yönetimle akçal ilişkilerini düzenleyici bir kuruma ihtiyaç bulunmaktadır. Oluşturulacak bu kurumun yerel yönetimlere katkısı aşağıdaki gibi olabilir:

- Yerel yönetimlere teknik yönden hizmet vermek.
- Devlet tarafından yapılan mali aktarımlara aracılık etmek.
- Yerel yönetimlere kredi vermek.
- Yerel yönetimlere avans vermek ve kefalet olabilmek.

III. MERKEZİ İDARE İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA YETKİ VE GÖREV BÖLÜŞÜMÜ

Azerbaycan Cumhuriyeti üniter bir devlet olduğundan yerel nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesi merkezi idarenin belirlediği sınırlar çerçevesinde yapılmaktadır.

Aslında kamu hizmetlerinin etkin ve daha verimli yapılması için bu hizmet ve yetkilerin merkezi idare ile yerel yönetim organları arasında dengeli şekilde bölüştürülmesi gerekir.

Yerel yönetim kuruluşlarının özelliğinin unsurlarından en önemlisi merkezi idare ile yerel yönetim organlarının görevlerinin bir-birinden ayrılmasıdır. Merkezi idarenin görev alanları ile yerel yönetim organlarının görev alanları arasında kesin ayırım yapılmalıdır.

Azerbaycan'da yerel nitelikli görev ve bu görevlere ilişkin yetkiler merkezi idarenin taşra yönetimi ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Genel olarak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüşüme gidilirken 3 ilke göz önünde bulundurulmalıdır:

- 1) Genel yetki ilkesi
- 2) Özel yetki ilkesi
- 3) Karma yetki ilkesi

Toplumun ortak çıkarına olan her türlü yerel konular halka daha yakın olan ve bundan dolayı da, işin daha hızlı yapılmasını sağlayan yerel yönetim kuruluşlarına bırakılmalıdır. Zaten, yerel yönetimlerin varlık nedeni yerel nitelikteki hizmetlerin bulunmasıdır. Yerel yönetim organları vergilendirme gücüne sahip ve yerel nitelikli hizmetleri sağlamakla yetkili ve görevli kurumlar olmalıdır.

Demokratik düzene sahip ülkelerde, merkez-yerel yönetim ilişkisi belli bir çerçeveye oturtulmuştur. Azerbaycan'da yerel yönetim organları yeni yapılandırıldığı için merkezi yönetimin desteğine ihtiyacı büyüktür. Bazı düşünürler, merkezin daha güçlü olması gerektiğini savunmaktadırlar. Yerel yönetimler doğaları gereği bağımsız olmak isterler. Yerel yönetim organlarına verilen yetkiler bütünlük oluşturmalıdır. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere belirli yetki verilirken, bunları yerel duruma göre ayarlamak ve yürütme konusunda özgürlük de vermek gerekir.

Üniter devletlerde yerel yönetimler, merkezi idare tarafından belirlenen anayasal kuruluşlardır. Yetkileri, görev ve sorumlulukları anayasa ile güvence altına alınmıştır. Üniter devletlerde, merkezi yönetimin ağırlığı aşırı şekilde kendini göstermektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 7.maddesine göre, "Azerbaycan devleti demokratik, hukuk, laik ve üniter Cumhuriyettir" ifadesi

yer almaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler merkezi idare tarafından verilen görevleri yapabilir ve yetkileri kullanabilmektedir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatı olan icra hakimiyeti kurumlarının bir çok yetkileri yerel yönetim organları olan belediyelere bırakılmıştır. Önceki bölümlerde değindiğimiz gibi, Sovyet rejiminden sonra yönetimde bütünlüğü sağlamak amacıyla Azerbaycan'da yerel icra birimleri oluşturuldu. Yerel icra hakimiyetleri yerel yönetimler uygulamaya konuluncaya kadar merkezi ve yerel yönetimlerin işlevlerini üstlenmiş durumdaydı. Daha sonra ise, belediyelerin kurulması ile, yerel nitelikteki hizmetlerin uygulanması için gerekli görev ve yetkilerin yerel icra birimi ve belediyeler arasında bölüşümüne gidildi. İcra birimleri, yetkilerinden ekonomik ve sosyo-kültürel konuları içeren kısmını yerel yönetim organlarına bütünlükle bırakmalıdırlar. Diğer konuların çözülmesi yetkisi ise, yerel icra hakimiyeti kurumlarına bırakılmalıdır.

Belediye organlarının bağımsız ve özerk olmasının güvencesi seçmenler tarafından doğrudan seçilmesidir. Yasalar çerçevesinde merkezi yönetim yerel yönetim organlarının faaliyetine karışmamalıdır. Azerbaycan'da yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Bu ilke Azerbaycan'da yerel özerkliğin ve özerk mahalli idarenin anayasal dayanağını ve güvencesini oluşturmaktadır.¹²⁵

¹²⁵ Halil Kalabalık, "Azerbaycan'da Yerel Yönetimlerin Kurulması Aşamasında Merkezi İdare İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü Nasıl Olmalıdır?", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Kasım 1997, C.2, S.10, s.58.

Yerel yönetim organlarının verimli çalışmaları da onlarla icra hakimiyetleri arasında karşılıklı ilişkilerin kurulmasına bağlıdır. Bu konuda merkezi idare teşkilatları, bakanlık, komite ve şirketlerde çalışan ve yönetim işleriyle uğraşan 300 kişiye (genellikle üst düzey yöneticiler) anket yapılmıştır.¹²⁶ Yerel yönetim organları olan belediye kurumlarının merkezi idarenin taşra teşkilatı olan icra hakimiyeti organlarına bağlı ve onlara karşı sorumlu olmalı sorusuna 110 kişi (%33) olumlu cevap vermiştir. İcra hakimiyeti kurumunun belediye organlarına bağlı ve onlara karşı sorumlu olması sorusuna 74 kişi (%22) olumlu cevap vermiştir. Gördüğümüz gibi, merkezi idarenin taşra teşkilatı olan icra hakimiyeti kurumu ile belediye kurumu arasında anlaşılabilirlik söz konusudur.

Belediyelerin yerel sovyetlere ve icra hakimiyeti kurumlarının da Komünist Parti Kurumuna (Birinci Katiplikler) benzer olmalı sorusuna 150 kişi (%50) olumlu görüş bildirmiştir. Bu durum demokratikleşme sürecinde ilerleyen Azerbaycan Cumhuriyeti devlet çalışanlarının halen de eski yönetim şablonunu kafalarından atamamalarının bir göstergesidir.

Bu kurumların bağımsız ve karşılıklı ilişkiler doğrultusunda çalışmaları sorusuna 36 kişi (%11) olumlu cevap vermiştir. Ayrıca bu iki kurumun birleştirilmesine, yani yerlerde tek hakimiyet kurumu olması sorusuna 28 kişi (%8,5) olumlu cevap vermiştir. Yerel yönetim organları olan belediye kurumlarına gerek olmadığı ve buna karşılık icra hakimiyeti kurumunun

¹²⁶ **Çağdaş Belediyeçiliğin Problemleri**, Bakü, Azerbaycan Milli Meclisi Neşriyatı, 1997, s.20.

yetkilerinin artırılması sorusuna 16 kişi (%5) olumlu cevap vermiştir. Karşımıza çıkan bu tablo, kamu çalışanlarının belediye konusunda yeterli anlayışının olmayışını ve bu konuda bilgi yetersizliğine sahip olmasını göstermektedir. Aslında, bu durum Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde ortaya çıkan sorunların nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

Kamu çalışanlarından farklı olarak diğer vatandaşlar belediye kurumlarına üstünlük vermektedir. Bunun nedeni ise, yerel problemlerin çoğunluk oluşturması ve bunların zamanında zlmemesidir. Bu nedenle de, vatandaşlar öncelikle, kendilerini ilgilendiren bu sorunları doğrudan zmek ve bürokrasinin zorluklarına katlanmamak için belediye organlarına üstünlük vermektedirler.

A. TÜRKİYE RNEğİ: MERKEZ-YEREL ARASINDA GÖREV BöLüşüMü

Tezin nceki bölümlerinde değindiğimiz gibi, Azerbaycan yerel yönetim modeli merkezi yönetimin ağırlıklı olarak uygulandığı Türkiye modelinden esinlenmiştir. Bu doğrultuda, Türkiye rneğinde mevcut uygulamaları incelememiz Azerbaycan'da merkez-yerel ilişkilerine açıklık getirmesi bakımından önemlidir.

Kamu görevlerinin merkezi yönetimle yerel yönetim arasında paylaştırılması, ülkenin devlet felsefesine, geleneklerine ve toplumsal-ekonomik yapılarına göre belirlenmektedir. Köklü yerel yönetim geleneği olan ülkelerde yerel yönetim birimlerinin, çoğu ülkelerde merkeze verilen

düzenleyici, üretici ve hizmet sunucu bir dizi görevi üstlenmiş bulunmaktadır. Genel ve özel yetki ilkesi soyut bir kavramdır ve yasa koyucunun iktidarındadır.

Yerel yönetimlere görevler bırakılırken, yerel nitelikli, yerel halka yakın, küçük ölçekli, daha verimli yapılabilecek ve akçal güçlerin olanak verdiği görevler öncelik taşımaktadır.

Görevlerin nesnel ve ussal ölçütlere göre belirlenmemesi, yetki karmaşıklığına, ikilemlere ve boşluklarına neden olmaktadır. Bu da beraberinde, etkin olmayan yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Çoğu ülkelerde, yaşanan bu sorun Türkiye’de de yaşanmaktadır. Yerel görevler çok sayıda yasaya dağılmakta, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında sınır ve kapsam konusunda kesin bir ayırım yapılmadığından ikileme, kaynak israfına ve duraksamalara neden olmaktadır. Bu da beraberinde yerel yönetim faaliyetlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Bazen de, çoğu görevler ortak olmaktadır. İlişkilerin açık ve net düzenlenmemesi işbirliğini zorlaştırıcı neden olmaktadır.

B. YEREL YÖNETİMLERLE YEREL İCRA BİRİMLERİ ARASINDA GÖREV BÖLÜŞÜMÜ

Genel olarak, Azerbaycan Cumhuriyeti’nde belediyelerin görev ve yetkileri “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti yasasında

belirlenmiştir. Diğer taraftan da, 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.

Azerbaycan’da geçiş döneminde bu yerel yetkiler yerel icra birimleri tarafından kullanılmıştır. Bu yetkiler siyasal, ekonomik, sosyal hakimiyeti, aynı zamanda hizmet alanlarını, bu yetki ve görevleri normal şekilde uygulamak için zorunlu olan emlakı, mali kaynakları ve sorumluluğu içermektedir. Mevcut uygulamada, belediyeler bir kısım yerel görevleri uygulamakla yetkili kılınmışlar. Gerek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın gereği ve gerekse de, Hizmette Halka Yakınlık ilkesi gereği bu yetki ve görevlerin, sorumluluğun, mali kaynakların ve hizmet alanlarının zamanla belediyelere verilmesi Azerbaycan’ın strateji politikasında öngörülmektedir.

Yerel icra birimleri Cumhurbaşkanı’na bağlı olmakla birlikte görevi Anayasa doğrultusunda Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.

Yukarıda yerel icra birimlerinin, “Yerel İcra Birimleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Esasnamesi” doğrultusunda faaliyet gösterdiklerini inceledik. Diğer taraftan da, önceki bölümlerde Azerbaycan yerel yönetim tarihi ve Sovyet zamanında Azerbaycan’da uygulanmakta olan yerel sovyetler uygulamasını inceledik. Burada aynı zamanda yerel yönetim

uygulanması olan belediyelerin de görev ve yetkileri incelemeye alındı. Fakat, ne yazık ki, günümüz uygulamasında işin doğasından kaynaklanan bir takım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Aslında, sadece Azerbaycan'da değil, merkezi yönetimin ağırlıklı uygulandığı tüm ülkelerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir takım sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Belediye ve icra birimlerinin görev ve yetkileri Anayasa ve diğer yasalarda belirtilmesine rağmen yine uygulamada önemli sorunlar yaşanmaktadır. Aslında yaşanan sorunların başlıca kaynağı eskiden beri devam ede gelen yerel sovyet- yerel icra birimlerinin yürütme erkini yerlerde uygulayan ve egemen bir kuruma sahip olmalarıdır. Günümüzde de, bu egemenlik devam etmekte ve belediyelerin çoğu görev ve yetkilerin kendilerinde olmasına rağmen yerel icra birimleri karşısında boyun eğmektedirler. Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde bu etken önemli rol oynamaktadır. Aslında, hukuksal olarak, ideal bir görev bölüşümü olmasa da, yasalarda her birimin ayrılıkta görev ve yetkileri belirlenmiştir. Fakat, belediye kurumunun yeni olması ve bilgi yetersizliği nedeniyle yasalarda belirtilen yetki ve görevler çoğu belediye yetkilileri tarafından tam olarak anlaşılmamaktadır. Yani, var olan yetki ve görevler ilgili yerel yönetim birimleri tarafından doğru şekilde anlaşılmamaktadır. Bu da, merkezi yönetimin egemenliğinin haksız şekilde devam etmesine getirip çıkarmaktadır.

Azerbaycan'da belediyeler mevcut yasalarına göre, kamu yönetimi sistemine ait değildir. Yani, belediyelerin sadece tüzel kişiliği var. Fakat,

belediyeler yerel nitelikli çoğu kamu hizmetlerini uygulamaktadırlar. Yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda bir çok yerel yetkileri uygulayabilme, yerel vergiler belirleyebilme ve bir çok konularda yetkilidirler.

Yerel yönetimleri uygulanmasında amaç, yerel nitelikli kamu hizmetlerini yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda uygulamak ve yerel problemlerin çözümünde yerel katılımı artırmaktan oluşmaktadır.

Aslında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkiler düzenlenirken bazı özellikler dikkate alınmalıdır. Bu özelliklere, tarihsel kültür, idari alan bölgesünün özellikleri ve toplumsal özellikler aittir.

Günümüzde, tüm devletlerin yönetim kuruluşu öncelikle iki unsurdan oluşmaktadır: merkezi yönetim ve yerel yönetim. Tüm ülkelerde merkezi yönetim adıyla bu ülkenin kamu yönetimi aygıtı vardır. Devlet ulusal sınırlar içerisinde yaşayan nüfusun ortak ihtiyaçlarını karşılar, çıkarlarını korur, temsil eder ve kendi yetkilerini merkezi yönetim aracılığıyla yürütmektedir. Yerel yönetimler ise, ulusal sınırlar içerisinde yerleşim birimlerinin ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belirli bir hukuksal düzen içerisinde oluşturulmuş anayasal kurumlardır. Devlet halkın tüm ihtiyaçlarını kendi merkezi yönetimi aracılığıyla karşılamaktadır. Çoğu zaman bu durum ekonomik ve siyasal yönden amaca denk düşmemektedir. Ekonomik yönden problemi, devlet yerlerdeki temsilcilikleri aracılığıyla bütünlükle bölgenin ve onun nüfusunun ihtiyaçlarını belirleyip belirli bir oranda karşılayabilmektedir. Fakat, bu hizmetin bölge nüfusunun çıkarlarına denk gelme oranı ve kalite sorunu vardır. Merkezi yönetim sorunu belirleyip, gerekli önlemleri

alana kadar, zaman bakımından ve kaynak bakımından ekonomik olmayacaktır. Bu da hizmetin verimliliğini azaltacaktır. Merkezi yönetime oranla yerel yönetimler yerel nüfusa yakın olduklarından, yerel nüfus kendi ihtiyaçlarını temsilcileri aracılığıyla dolgun bir şekilde yerel yönetime ulaştırmakta ve sorunun çözümünü daha iyi bir şekilde takip etmektedirler. Bu durumda hizmetin kalitesi de yüksek olmaktadır. Zaman kaybı ve kıt kaynak israfı da önlenmiş olmaktadır. Yerel yönetimler aynı hizmeti görmekle merkezi yönetime oranla kıt kaynakları daha az kullanmaktadır.

Yerel yönetimler ile merkezi idarenin taşra teşkilatı olan yerel icra birimleri arasında karşılıklı karşılaştırma yapılmalıdır. Bu karşılaştırmada yerel nitelikli tüm konular yerel icra birimleri ve yerel yönetim uygulaması olan belediyeler açısından ele alınacaktır.

1. Kurulması

Yerel İcra Birimi- merkezi yönetimini taşra temsilcisi olarak ilgili alanda merkezi yönetimi uygulamakla görevli kılınmıştır. Yerel icra birimleri yetki genişliği ilkesi doğrultusunda kendi faaliyetini yürütmektedir. Diğer taraftan da, yerel icra birimi başkanları Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve sadece ona sorumludurlar.

Belediyeler-Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ilgili yerleşim birimleri üzere belirlenmiş alanlarda faaliyet gösteren yerel yönetim uygulamasıdır.

Belediye kendi seçmenlerine karşı sorumluluk taşıyan ve seçilmiş üyelerden oluşan bir kurumdur.

2. Organları

Yerel icra birimleri- Azerbaycan Cumhuriyetinin Cumhurbaşkanı tarafından icra başkanı, yerel icra başkanı tarafından atanan yerel icra başkanının yürütme aygıtı, yerel icra biriminin şubeleri ve yerel icra birimi yanında danışma kurulundan oluşmaktadır.

Belediyeler-belediye başkanı, belediye üyelerinden oluşan belediye meclisi, geçici ve sürekli komisyonlar ve yürütme organından oluşmaktadır.

3. Genel Faaliyet Alanı

Yerel İcra Birimleri- Ulusal programların yürütülmesi ve Anayasada gösterilen ilkeler doğrultusunda kamu yönetimi ile ilgili olarak ülkenin kalkınması amacıyla ulusal programlar hazırlanmaktadır. Bu programlar bir nevi kalkınma stratejisi niteliğindedir ve merkezi yönetim doğrudan bu programı uygulamakla görevlidirler. Bu program merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan yerel icra birimleri tarafından yerlerde uygulanmaktadır. Yani, yerel icra birimleri ulusal programın uygulanması aşamasında üzerlerine düşen görevleri uygulamak zorundadırlar. Yerel icra birimlerinin diğer bir görevi ise, şehirler ve iller için sosyal, ekonomik ve ekoloji alanlarında

kalkınma programlarını hazırlamak ve uygulamaktır. Yerel icra birimlerinin üçüncü bir görevi ise, kendi faaliyetlerini yürütmek amacıyla tüzel kişiliğe sahip hizmet birimlerinin oluşturulmasıdır. Tüzel kişiliğe sahip hizmet kuruluşlarının oluşturulmasındaki amaç, yerel nitelikteki ortak ihtiyaçları karşılamaktır. Şehir veya rayonların kalkınmasına ilişkin program ve projelerin hazırlanıp ve uygulanması yerel icra birimlerinin görevleri arasındadır.

Belediyeler- Ulusal kalkınma programlarının içermediği yerel programların uygulanması ile görevlidir. Ulusal programlar çoğu zaman sosyal hayatın tüm alanlarını içeremez. Yerel icra birimleri yerel halkın tüm ihtiyaçlarını ihata edememektedir. Bundan dolayı da, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını yerel düzeyde karşılamak amacıyla belediye uygulaması ile ulusal programlardaki boşluklar ortadan kaldırılmağa çalışılmıştır. Yerel nitelikli sosyal, ekonomik ve ekoloji programların hazırlanması ve uygulanması belediyelerin görev ve yetki alanına bırakılmıştır. Yerel yönetimler bu görev ve yetkilerle yerel halkın toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak için faaliyet gösterirler. Belediyelerin bir diğer görevi ise, belediye ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için ticaret kuralları doğrultusunda faaliyet gösterecek tüzel kişiliğe sahip belediye kuruluşları oluşturabilmedir.¹²⁷ Belediye kuruluşları yerel halka hizmet götürmek veya belediyeye mali gelir sağlamak amacıyla oluşturulmaktadır. “Yerel Vergi ve Ödenişler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu”nun 10.2 maddesine

¹²⁷ **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Madde34.

göre, belediye kuruluşları hizmet ve üretim kalitesi artırmak ve bazı masrafları azaltabilecek muafılardan yararlanabilmektedirler. Yerel yönetimler yerel halka yakın olduklarının verdiği avantaj ve fırsatlardan yararlanarak yerel hizmetleri zamanında, kaliteli ve verimli bir şekilde yerel halka götürebilme olanağına sahiptirler. Belediyelere verilen bir diğer görev ise, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yerel yönetim anlayışı kapsamında uygulanması gerekli diğer işlerin yapılmasından oluşmaktadır.

4. Toprak Alanında Görev bölüşümü

Yerel İcra Birimleri- Sorumluluğunda olan devlet toprak alanlarının paylaşılması yerel icra birimlerinin görevlerinden biridir. Yerel icra birimleri tarafından kullanılan bu yetki çerçevesinde, onlar toprak alanlarının satılmasını, kiraya verilmesini veya diğer işlemleri uygulama hakkına sahiptirler. Yerel icra birimlerinin ikinci bir görevi ise, hazine toprakları üzerinde planlaştırma hakkından oluşmaktadır. Yerel icra birimleri aynı zamanda toprak fiyatlarını belirleme hakkını da elinde bulundurmaktadır. Ulusal plan çerçevesinde hazine topraklarının temizlenmesi ve sulama işleri üzere planlar hazırlama görevi yerel icra birimleri tarafından uygulanmaktadır. Diğer taraftan da, genel olarak tüm topraklar üzerinde yürütülen inşa işlerinden dolayı çevre ve ekolojik kurallara uyulmasını sağlamak görevi yerel icra biriminde bulunmaktadır. Aslında bu konu belediyeler açısından sorunlu bir nokta olarak ele alınabilir. Genellikle, bu

madde yerel icra birimleri tarafından aşırılığa kaçınılarak kullanılmakta ve belediyelere üzerinde bir nevi denetim şekline dönüşmektedir.

Belediyeler- Azerbaycan yasalarına göre, genel olarak topraklar üç kısma ayrılmaktadır: 1) Devlet toprakları, 2) Belediye toprakları ve 3) Özel mülkiyette olan topraklar. Belediyeler kendi toprakları üzerinde müstakil ve müstesna haklara sahiptir. Bu hak belediyelere kendilerine ait toprakların satılmasını, kiraya verilmesini ve diğer işlemlerin yapılmasını vermektedir. Belediye kendi topraklarının Baş Planının, aynı zamanda belediye alanlarında inşa işlerinin yürütülmesi projelerinin hazırlanması ve uygulanması işlemlerini yürütebilmektedir. Belediye yasaya uygun olarak, belediye topraklarının fiyatını belirleme hakkına sahiptir.¹²⁸

Yerel icra birimlerinde olduğu gibi, belediyeler de kendi topraklarının temizlenmesi ve sulama işlerinde yetkili olduğu görülmektedir. Belediyeler aynı zamanda, yasalarda belirtilen diğer belediye topraklarına ilişkin yerel nitelikli konuları çözmede yetkili kılınmıştır.

Toprakların yönetilmesi ile ilgili olarak, iki birim arasında çoğu yerleşim biriminde sorun yaşanmaktadır. Sorunlardan ilki, belediyeler tarafından anlaşma ile uzun süreli olarak toprakların icareye verilmesinde yerel icra birimlerin de izni gerekmektedir. Bu durum ise, mevcut uygulama göz önüne alındığında, Özellikle köy belediyelerine ilişkin olarak önemli karşı durmalara getirip çıkarmaktadır. Yerel icra birimleri tarafından

¹²⁸ **Belediyenin Alanları ve Toprakları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Resmi Gazete, 29 Haziran, 2001, Madde 10.

kullanılan bu ön izin yetkisi belediyeleri bağımlı hale getirmektedir. Bu durum yerel icra birimleri tarafından su-i istimale neden olmaktadır.

5. Ulaşım ve Trafiğe İlişkin Konularda Görev Bölüşümü

Yerel İcra Birimleri- Şehir ve bölgesel ulaşımın kalkındırılmasına ilişkin program ve projelerin hazırlanması ve onaylanması yerel icra birimleri tarafından yürütülmektedir. Sosyal ve üretim altyapısına ilişkin ilgili düzenlemeleri yapmak yerel icra birimlerinin görevleri kapsamındadır. Diğer taraftan da, yerel nitelikteki ulaşım sistemlerinin ve şebekelerinin hazırlanması ve kalkındırılması ve bu şebekeye lisans işlemlerinin verilmesi işlemlerini yürütmek yetkisi sadece yerel icra birimlerine bırakılmıştır.

Belediyeler- Yerel ulaşım ve yol altyapısının oluşturulması, kalkındırılması ve ilgili teknik hizmetlerin sağlanması belediyeler tarafından uygulanır.¹²⁹

Yerel ulaşım sisteminin hazırlanması, geliştirilmesi ve ilgili teknik hizmetlerin sağlanması ve akaryakıt satışına ilişkin hizmetler belediyelere bırakılmıştır. Aynı zamanda ihtiyaç olduğu durumlarda, yerel yönetimlerin amacına ilişkin olarak ilgili diğer işlemleri yürütebilmektedir.

¹²⁹ **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Madde 4.2 ve 5.

6. Konut, Ticaret ve Hizmet Alanlarına İlişkin Görev Bölüşümü

Yerel İcra Birimleri- Devlet konut fonlarının, şehrin toplumsal ihtiyaçlarını ve yol ekonomisinin yürütülmesi ve işlek durumda olması yerel icra birimlerinin görevinden sayılmaktadır. Şehir ve bölgesel ticaret, toplumsal hizmetler, üretim hizmetleri sistemini denetim, üretici haklarının korunması, farklı üretim hizmeti sistemlerinin kalkındırılması ve vatandaşların diğer toplu-konut ihtiyaçlarının karşılanması icra birimleri tarafından yürütülmektedir. Belediyelerle karşılıklı tartışma konularından biri olan, elektrik şebekeleri, su boruları, doğal gaz sistemi ve ısıtma sistemlerine ilgili hizmetin gösterilmesi görevi de icra birimleri tarafından kullanılmaktadır.

Belediyeler- Belediyeler de, bir çok ülkelerde olduğu gibi, kendileri bağımsız olarak konut fonları oluşturabilme yetkisine sahiptirler. Onlar bu fonların yönetilmesini ve güncel şartlara göre yapılandırılması görevini de uygulayabilmektedirler.¹³⁰

Belediyelerin ticaret alanındaki görevi ise, ticaret, toplumsal hizmetler ve üretim hizmetleri sistemlerinin yerel düzeyde kurulması, geliştirilmesi ve ilgili teknik hizmetlerin sağlanmasından oluşmaktadır.

Belediyeler kendi alanlarında isteklerine uygun olarak, su hattı ve kanalizasyon sistemleri kurma, geliştirme, ilgili teknik hizmetlerin gösterilmesi ve gerekli cihazlarla teçhiz etme yetkine sahiptir.¹³¹

¹³⁰ **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Madde 4.2.

¹³¹ **Belediyelerin Su Ekonomileri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası**, Resmi Gazete, 29 Haziran, 2001, Madde 7,8,19 ve 20.

7. Tarihi Yapıtların Korunması

Yerel İcra Birimleri- Yerel icra birimleri mimari projelerin hazırlanması ve kayıt işlerini yürütmektedir. Diğer taraftan, yasalarla yerel icra birimlerine verilen bir başka görev ise, tarihi yapıtların yerleştiği alanlarda inşa işlerinin yürütülmesine ilişkin ruhsatın verilmesi ve tarihsel yapıtların korunması ile diğer işlemlerin de yürütülmesidir.

Belediyeler- Belediyeler, kendi alanlarındaki kültürel yapıtların restorasyonu ve ilgili diğer işlemlerin yürütülmesinde sorumlu tutulmaktadır¹³².

Yine yasalarda belirtildiği gibi, yerel halkın ihtiyaçlarını ve talepleri doğrultusunda ilgili diğer işlemlerini de yürütebilmektedir.

8. Toplumsal ve Kültürel Hizmetlere İlişkin Görev Bölüşümü

Yerel İcra Birimleri-Şehir ve illere bağlı eğitim, kültür, sağlık, sosyal güvenlik, spor ve beden eğitimi kurumlarına genel yönetimin uygulanması yerel icra birimleri tarafından uygulanmaktadır.

Çocuk ve gençlerin eğitimi için gerekli ortamın hazırlanması, onların yeteneklerinin ve mesleklerinin istikametlerinin gelişmesine ilişkin zorunlu işlemlerin yürütülmesi, ilkokul öncesi kurumlarda çocuk ve gençlerin

¹³² **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Madde 4.2

eğitiminin yapılması için olanaklı durumun oluşturulması konusunda yerel icra birimleri yetkili kılınmışlardır.

Yerel icra birimlerin kendi bütçeleri hesabına şehir, il ve şehir ilçelerinde genel eğitim fonlarının yaratılması, halk eğitimi sisteminin geliştirilmesinin planlaştırılması ve genel zorunlu eğitimin sağlanmasında da yetkilidirler. Bu birimler, şehir ve illerde sosyo-kültürel olanakların geliştirilmesi ve toplumsal dinlenme alanlarının oluşturulması işlerinde de aktif görev üstlenmiş durumdadırlar.

Belirlenmiş kriterler doğrultusunda, topluma sağlık hizmetlerinin sağlanması, kitlesel hastalıkların önlenmesi ve toplum sağlığı için gerekli önlemlerin alınması ve çevre konularına ilişkin program ve projelerin hazırlanıp ve yürütülmesi işlemleri de yerel icra birimlerinin görevleri arasındadır.

Belediyeler-Eğitim, sağlık, kültürel ve sosyal güvenlik, spor alanlarında programların hazırlanması ve yürütülmesi belediyelerin yetkilerine bırakılmıştır.¹³³ Diğer taraftan da, çocuk ve gençlerin eğitimi için gerekli olanakların sağlanması, gençlerin eğitimi için zorunlu önlemlerin alınması, belediye sınırları içerisinde olan kreşlere, çocuk eğitimi kurumlarına yardım gösterilmesine ilişkin programların hazırlanıp yürütülmesi belediyelerin yetki alanındadır.

Belediyelerin sosyal güvenlik konularında diğer bir görevi ise, kimsesiz, hasta ve yaşlılara ,yetenekli ve yetimlere yardım yapılması, spor

¹³³ **Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu**, Madde 4.

programlarının yürütülmesi ve belediye alanlarının sosyal yönden geliştirilmesidir.

Belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlara yönelik sosyal güvenlik programı da yürütmek yetkisine de sahiptir. Fakat, belediye bu yetkiyi kullanırken ulusal sosyal güvenlik politikalarına zıt bir durum oluşturmamalıdır.

C. MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN GÖREVLERİ

Tüm ülkelerde, yerel yönetimler merkezi yönetimin koyduğu düzenleyici kurallar sonucunda kendi faaliyetlerini yürütmektedirler. Doğal olarak Azerbaycan'da da yerel yönetimler merkezi yönetimin müsaadesi ölçüsünde faaliyet göstermektedirler. Azerbaycan'da merkezi yönetimin yerel yönetimler alanında görevlerine aşağıdakiler aittir:

- Yerel yönetimlerin oluşturulmasının genel ilkeleri hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarının kabul edilmesi, değiştirilmesi, onlara uyulmasını sağlamak,
- Yerel yönetimler alanında devletin Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve yasaları ile öngörülen durumların uygulanması için talimatların oluşturulması,
- Kamu mülkiyetinde olan kurumların belediye mülkiyetine verilmesi yollarının yasalarla belirlenmesi,

- Belediye meclislerine yasayla diğer yetkilerin verilmesi, bu yetkilerin uygulanması için gerekli mali kaynakların verilmesi ve yetkilerin uygulanmasının denetimi,
- Ulusal düzeyde minimal sosyal standartların belirlenmesi,
- Ulusal bütçe ile yerel bütçeler arasında ilişkilerin ilgili belediye meclisinin görüşü alınmakla düzenlenmesi,
- Yerel yönetimlerin ekonomik gelişmesine ilişkin ilgili belediye meclisinin görüşü alınmakla ulusal programların kabul edilmesi,
- Merkezi yönetimin kararları doğrultusunda ortaya çıkan ek harcamaların yerel yönetimlere kompanse edilmesi,
- Vatandaşların yerel yönetimleri uygulamak haklarının düzenlenmesi ve savunulması,
- Yerel yönetimlerin mali özerkliği için devlet güvencesinin oluşturulması,
- Belediye meclislerinin seçimleri zamanı vatandaşların seçim hakları için devlet güvencesinin belirlenmesi,
- Belediye meclislerinin ve görevli kişilerinin yasaları ihlaline göre sorumluluklarının belirlenmesi,
- Belediye meclislerinin ve onun görevli kişilerinin faaliyetinde yasalara uyulmasına savcılık denetiminin yapılması,
- Yerel yönetimlerin haklarının mahkeme tarafından güvenceye alınmasını sağlamak,
- Yerel yönetimlerin gelişmesine ilişkin bölgesel programların kabul edilmesi.

Azerbaycan'da yasal olarak belirlenmiş bu yetkilerin uygulanma yöntemi tam olarak belirlenmiş değildir. Yerel icra birimi ile yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde karışıklık mevcuttur ve karışıklığı ortadan kaldırmak amacıyla her hangi bir önlem alınmamıştır. Bu da belediye faaliyetlerinde bir dizi sorunları da beraberinde getirmektedir.

Sorunların bir nedeni de, merkezi yönetimin yerel yönetimleri kamu hizmetlerini yerlerde uygulayan bir birim olarak görmeyişidir. Çoğu ülkelerde, yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliği vardır. Fakat, ilginç bir nokta, diğer ülkelerden farklı olarak, Azerbaycan yasalarına göre, yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliği yoktur. Bu konuda çeşitli görüşler vardır.

Azerbaycan'da yerel yönetimler kamu yönetiminin dışında olduğundan merkez yönetimin yerel yönetimler üzerinden denetimi biraz sınırlı şekilde olması gerekir ve aşağıdaki konulardadır:

- Yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- Toplum yararının korunması,
- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasının denetimi.

Fakat, belediyeler çoğu zaman uygulamada çeşitli (suni) sorunlarla karşılaşmaktadır.

D. MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM ARASI GÖREV BÖLÜŞÜMÜNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Görevlerin merkez ve yerel yönetimler arasında bölüşümü, bunlar arasındaki ilişkilerin niteliğini ve yoğunluğunu belirleyici etmenlerin başında

gelir. Kamusal görevlerin değişik düzeydeki kamu yönetimleri arasında paylaştırılması, ülkelerin devlet felsefesine, geleneklerine ve toplumsal - ekonomik yapılarına göre belirlenir. Köklü yerel yönetim geleneği olan ülkelerde yerel birimlerin, çoğu ülkelerde merkeze verilen düzenleyici, üretici ve hizmet sunucu bir dizi görevleri üstlenmiş bulunmaktadır. Daha işlevsel olarak, yerel nitelikli, yerel halka yönelik, yerel katkıya elverişli, küçük ölçekli, daha verimli olarak yapılabilecek, mali güçlerin olanak verdiği görevlerin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği söylenebilir. Bu kriterler gerekli açıklıktan uzak, toplumsal yapıya göre yoruma elverişli ve soyut anlatımlardır.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü şöyle özetlenebilir: yerel görevlerin yasalar çerçevesinde tam açıklığa kavuşturulmaması, iki düzey arasında sınırları ve kapsamı belli bir ayırım yapılmamış olması görevlerin uygulanmasını olumsuz yönde etkilemiştir. Çoğu görevlerin ortak olması, ilişkilerin açık ve iyi biçimde düzenlenmemiş bulunması işbirliği ve eşgüdümü zorlaştırmaktadır.

1. Görev - Gelir Dengesizliği

Yerel yönetimlerin görev karışıklığının temel nedeni, Azerbaycan'da merkeziyetçi eğilimin ileri düzeyde olmasıdır. Diğer taraftan da, yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler ancak yerel yönetimlerin mali kaynakçalarla desteklenmesi durumunda önem taşımaktadır. Bu durumda

mali yapının incelenmesi gerekmektedir. Bir ülkede yerel yönetimlerin önemini ortaya koyan temel göstergelerden biri yerel görevler ve bu görevlerin gerçekleşme düzeyidir. Burada önemli olan yerel harcamalardır. Diğer taraftan da, yerel harcamaların kamu harcamaları içindeki oranına bakmamız gerekir. Belediye gelirleri devlet gelirlerine göre oranları çok aşağı düzeydedir. Görev-gelir dengesizliği yerel yönetimleri zayıflatan, merkezi yönetime bağımlılığı artıran, etkinliklerini azaltarak görev yitirmelerine neden olan, yerel özerkliği daraltan en önemli faktördür. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin nesnel ölçütlere dayandırılmaması, merkezi yönetime büyük güç kazandırmakta, merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki dengeyi yerel yönetimler aleyhine bozmaktadır.

Azerbaycan belediyelerinde görev ve gelir arasında bir dengesizlik söz konusudur. Bu durum özellikle köy belediyelerinde kendisini açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Benzer durum Türkiye’de de gözlemlenmiştir. Ülke nüfusunun çoğu belediye sınırları içerisinde yaşamasına karşın belediye gelirleri devlet gelirlerine oranla sürekli düşme eğilimi göstermiştir.

Diğer taraftan baktığımızda, örnek belediyenin 2003 yılında cari giderleri 9 800 000 manat olup bu da belediye gelirlerinin %62,9’nını oluşturmaktadır. Genel olarak baktığımızda, belediyede toplam 3 kişi maaş almaktadır. Çoğunluğu gönüllülük ilkesi doğrultusunda çalışmaktadır. Belediye çalışanlarının yeterli sayıda olması durumunda, belediye gelirleri

sadece maaşa gitmelidir. Sorun belediyelerin toplanabilir gelir kaynaklarının olmamasıdır.

Tablo 5. Belediye Gelirlerinin Kaynaklarına Göre Dağılımı (Sığırılı Belediyesi Örneği 2003 Yılı Gelir Tablosu)

Gelir Kaynağı	Miktarı (Manat)	Oranı (%)
Gerçek Kişilerden Emlak Vergisi	3 753 000	24,04
Gerçek Kişilerden Toprak Vergisi	5 790 000	37,16
Maden Vergisi (Bazı Alanlarda)	0	0
Belediye Şirketlerinin Gelir Vergisi	0	0
Otel ve Dinlenme Harcı	0	0
Devletten Yapılan Dotasyon	3 000 000	19,25
Otopark Harcı	0	0
Emlakın Kirasından Gelen Gelir	3 037 000	19,49
Reklam Harcı	0	0
Sübvansiyon	0	0
Yardımlar	0	0
TOPLAM	15 580 000	100

Belediyelerin Vergi ve Ödemeler Yasası'na göre, belediyelerin gelirlerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- devlet yardımları
- belediyeler tarafından alınan vergi ve harçlar
- vergi dışı gelirler
- borçlanmalar, yardımlar ve bağışlar

- öteki gelirler.

Azerbaycan'da belediye gelirleri bu kaynaklar arasından toplanmaktadır. Ama mevcut uygulamada, belediyelere verilen bu kaynaklardan yığılabılme oranı çok düşüktür. Türkiye örneğinde, belediyelerin en önemli gelir kaynaklarından biri devlet vergilerinden ayrılan paylardır. Fakat, bu oran Azerbaycan'da belediyelerin aleyhine gözükmektedir. Devlet vergilerinden ayrılan payların oranı düşüktür ve devletten sadece, yılda bir defaya mahsus olmak üzere dotasyon yapılmaktadır. Her yıl devlet tarafından yapılan dotasyonun oranı gittikçe düşmektedir. Nüfusu 1000-5000 arasında olan belediyelerde devletin yaptığı yıllık dotasyonun tablosuna göz atalım.

Tablo 6. Nüfusu 1000-5000 Olan Belediyelere Devlet Tarafından Yapılan Dotasyon Miktarı ve Oranı (Manatla)

Yıl	2000	2001	2002	2003	2004
Yardım Miktarı	6000000	5000000	4000000	2000000	1000000
Yardım Oranı	%100	%83	%66	%33	%17

Kaynakça: Mülki Cemiyete Doğru Merkezi, “**Azerbaycan'da Belediyelerin Problemleri**”, Adiloğlu Yayınları Bakü, 2000, s., 8.

Görev-gelir dengesizliği yerel yönetimleri zayıflatan, merkezi yönetime bağımlılığı artıran etkinliklerini azaltarak görev yitirmelerine neden olan ve yerel özerkliği sınırlandıran en önemli faktördür. Bundan dolayı da,

merkezi yönetim yerel yönetimlere artan oranda kaynak aktarmalıdır. Görev-gelir dengesizliği beraberinde yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı kılmakta ve merkez-yerel ilişkilerini yerel yönetimler aleyhine olumsuz yönde etkilemektedir.

2. Uygulamada Merkeziyetçi Yönetimin Ağırlığı

Merkezi yönetim doğal olarak ülkenin tümünü kapsayacak hizmetleri uygulamaktadır. Doğal olarak, merkezi yönetimin yerel nitelikli hizmetleri de bulunmaktadır. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin merkezden yönetiminde bazı sakıncalar görülebilmektedir. Bunlardan bazı önemlileri şunlar sayılabilir:

- Kırtasiyecilik artmaktadır. Tüm bilgilerin merkezde toplanması, her türlü eylemin merkezden verilmesi ve bunlara ilişkin kaynak tahsisinin merkeze kabul ettirilmesi dolayısıyla sürekli merkezle yerel arasında yazışma gerekmektedir. Bu da beraberinde, gereksiz bürokrasiye yol açmaktadır.
- Kaynak ve zaman israfına yol açmaktadır.
- Hizmetin verimliliği azalmaktadır.
- Hizmetlerin gerekli kişilere yapılmasında yanlışlıklara yol verilmektedir.
- Çoğu zaman merkezi yönetim tarafından görülen hizmetler yerelin tümünü kapsamamaktadır.
- Yerel ihtiyaçlar gereği gibi karşılanmamaktadır.
- Koordinasyon güçleşmektedir.

- Hizmetin pahalıya mal olmasına sebep olmaktadır.
- Acil ihtiyaçlar merkezi yönetimi tarafından anında karşılanmamaktadır.
- Görülecek hizmetlerde çeşitlilik fazla olmamaktadır.

3. Azerbaycan'da Durum: Gücsüz-Bağımlı Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Sorunları

6 yıllık hizmet dönemlerinde belediyelerin kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getiremez duruma geldiği açıkça görülmektedir. Bu dönemde, belediyeler yerel hizmetleri uygulamak için kendi bütçelerini oluşturamamakta ve bu da beraberinde belediyelerin kendilerinden bekleneni yapamamasına neden olmaktadır. Belediyeler faaliyet gösterdikleri alanlarda, yatırım yapamaz duruma gelmişler. Günümüz belediyelerinin %95-i sadece mevcut personelin giderlerini karşılayabilmektedir. Sorunları sıralayacak olursak;

- Belediyeler hizmet üretemeyen bir kuruluş haline getirilmişler.
- Belediyeler yerel halkın güncel sorunlarına çözüm getiremeyen hale gelmiş ve kendi kaynağını yaratma olanağından yoksun bırakılmışlardır.
- Belediyelerde yönetim açısından demokrasiden söz etmek olanaklı değildir.
- Belediyeler yerel vergileri toplayamamaktadır.
- Belediye gelirleri içerisinde cari giderlerin oranı ağırlık oluşturmaktadır.

- Belediye personelinin bilgi yetersizliği faaliyetlerde verimsizliğe neden olmaktadır.

Azerbaycan'da uygulamadan ve ayrıntıdan kaynaklanan çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Belediyelerde bu sorunlar yoğunluğuna ve niteliğine göre değişmektedir. Ama, hemen-hemen tüm belediyelerde bu sorunlar yaşanmaktadır.

4. Sorunların Nedeni

Tüm ülkelerde, yerel yönetimler gelişim sürecinde sorunlar yaşamaktadır. Doğal olarak, Azerbaycan belediyelerinin yaşadığı problemlerin önemli nedenleri bulunmaktadır. Bunların en önemlisi batı tipi yerel yönetim geleneğinin yetersiz olmasıdır.

Yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunların bir bölümünün nedenini yerel bilinç ve vatandaşların belediyelere olan inamına bağlayabiliriz. Çoğu insanların bilincinde, belediye anlayışı çok zayıftır. Belediye kurumunun hangi işlevlere sahip olacağı ve nasıl faaliyet göstereceği konusunda yerel bilinç aşağı düzeydedir. 70 yıl süren sovyet rejiminin önemli unsurlarından biri olan devletin tüm alanlarda aktif şekilde görev üstlenmesi geleneği yerel nüfusun köklü desteğine ihtiyacı gerekli kılmamıştır. Sovyetlerin dağılması ile oluşturulan belediye kurumuna yerel halkın büyük desteği ve aynı zamanda katılımcılığı gerekmektedir. Sorunların karmaşık olması belediyelerin mevcut durumunu daha da zorlaştırmaktadır. Yerel nüfusun sosyal refahının aşağı

düzeyde olması sonuçta yerel vergilerin toplanmamasına getirip çıkarmaktadır. Diğer taraftan da, vergilerin toplanması ile ilgili zorlayıcı kuralların olmaması vergilerin toplanmasını zorlaştırmaktadır.

Merkez-yerel ilişkilerini tarihsel süreç içerisinde ele almamız sorunların nedenlerini bulmamızda yardımcı olabilir. Sovyet döneminde, kamu hizmetleri ve kamu örgütlenmesinde bir ayrıma gidilmemiş, yerel yönetim birimi olan yerel sovyetler hem merkezi yönetimin, hem de yerelin görevlerini üstlenmiş durumda olmuştur. Yapılan tüm hizmetler yerel sovyetleri eliyle yürütülmüştür. Yerel yönetim uygulaması olan belediyelerin kurulmasına kadar durum böyle idi. Sovyet rejiminin dağılma sürecine girmesi ile, toplum yaşamının ve yönetsel yapının köklü biçimde yeniden düzenlemesi yönetim tarafından amaçlanmıştır.

Azerbaycan ile benzerlik gösteren Türkiye’de de Batılı anlamda yerel yönetimlerin köklü tarihi olmamıştır. Türkiye’de yerel yönetimler tarihsel bir evrimden çok, siyasal iktidarların yukarıdan aşağıya doğru yaptıkları düzenlemelerle oluşturulmuştur. Azerbaycan’da da buna benzer durum söz konusudur. Türkiye’deki durum, yerel siyasal bilincin gelişmesinin ürünü olmaktan ziyade, Batı kültürü ve kurumlarına duyulan özlemin, merkezi yönetimin denetimini sürdürme isteklerinin sonucu olmuştur.

DEĞERLENDİRME

Merkezi yönetimle yerel yönetimler bir-birleri ile çelişen ve çatışan iki ayrı kurum değildir. Bu iki kurum aynı amacı gerçekleştirme çabasında

birleşen, aynı amaç doğrultusunda çalışan iki ayrı yönetim biçimidir. Aslında, günümüz uygulamasında bu iki kurumun bir-birine yardımcı olması gerekmektedir.

Merkezi yönetim, kendi amacının gerçekleşmesinde en etkin hizmetin yönetsel özerkliğe sahip yerel yönetimler tarafından verilebileceği bilincine sahip olmalıdır. Bundan dolayı da, yerel yönetimleri geliştirmek ve gelişmesi için gerekli ortamı sağlamakla kendi amacına hizmet etmiş olacaktır.

Azerbaycan örneğinde, demokratik merkezi yönetimle demokratik yerel yönetimler arasında kamu kudreti paylaştırılmalı ve bu paylaşımda her iki kurum arasında işbirliği ve koordinasyon gerçekleştirilmelidir.

Azerbaycan'da merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin şekillenmesinde bazı etmenler var. Bunlar batı tipi yerel yönetim geleneğinin eksikliği, uygulanan modelde belediyelerin etkisiz duruma düşürülmesi ve yerel yönetimlere duyulan güvensizlik olmakla günümüzdeki ilişkilerde temel etmenleri oluşturmaktadır. Görev kargaşası, görev-gelir dengesizliği, ülkenin sosyal durumu, merkez-yerel ilişkilerini yerel yönetimler aleyhine etkilemektedir.

Genel olarak baktığımızda, ideal bir yerel özerklikten söz etmek olanaksızdır. Yoğunluğu ülkelere göre değişmekle birlikte, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hayli etkili olduğu görülmektedir. Merkezi yönetime, ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte, yerel yönetimlerin kurulması, kaldırılması, organları, görevleri, görevlileri ve işlemleri üzerinde vesayet yetkisi tanınmış bulunmaktadır. Hukuka uygunluğu sağlamak ve

kamu yararını kollamak gibi gerekçelere dayanan bu yetkilerin temelinde, merkezi yönetimin ülkeyi bütün olarak görmesi ve kamusal kaynakların daha ussal kullanımını gerçekleştirebileceği varsayımı yatmaktadır. Aslında vesayet denetimi, yerel yönetimlere daha çok yol gösterme, ulusal amaçlara yönlendirme ve yerel özerkliği zedelemeyecek bir hassasiyette kullanılmalıdır.

Yerel özerkliği yönetsel ve akçal bakımdan ele alabiliriz. Bunlar ikisi bir arada sağlanmalıdır. Yani yönetsel özerkliğin yanında yerel yönetimlere mutlaka akçal özerkliğin sağlanması gereklidir. Ama günümüzde yerel yönetimler akçal olarak merkezi yönetimden çoğu zaman bağımlı durumdadırlar. Bu bazen, beraberinde yönetsel bağımlılığa yol açmaktadır. Özellikle koşullu yardımların yapılması durumunda bu durum kendisini göstermektedir.

Diğer önemli bir nokta, yerel yönetimlerin yatırım gereksinimlerini karşılamak için merkezi yönetimden borçlanabilme olanakları ve yerel yönetim bankalarının oynadıkları rol önemlidir. Azerbaycan'da ise, yatırım için yerel yönetimlerin merkezi yönetimden borçlanabilme olanağı yok derecesindedir. Azerbaycan örneğinde, belediyelerle merkezi yönetim arasında mali ilişkileri düzenleyen bir kuruma ihtiyaç bulunmaktadır. İlk aşamada, belediyelere merkezi yönetimin desteği gerekmektedir. Belediyelerin bu kurumdan uygun şartlar altında kredi alması sağlanmalıdır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE YETKİ ALANIN YARATILMASI VE BELEDİYENİN MALİ YAPISI

I. BELEDİYENİN YETKİ ALANI

Genel olarak baktığımızda, Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına göre, belediyeler kendi mülkiyetlerine sahip olmakla onların üzerinde serbest karar verme yetkisine maliktirler. Merkezi yönetim tarafından belediyelere mülkiyet hakkının tanınması belediye sisteminde mali özerkliğin temellerini oluşturmakla beraber yerel yönetimlerde işlevselliğin artmasına neden olmaktadır.

Yerel yönetimler çoğu zaman merkezi yönetim tarafından kendilerine bırakılan kamusal hizmetlerin yürütülmesi için gerekli mali sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu yüzden, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere mali destek sorunu gündeme gelmektedir. Diğer taraftan da, yerel yönetimlerin kendilerinin ekonomik girişimlerde bulunabilme yetkisi, yerel yönetimlerin yetki ve mali sorunlarının gündeme gelmesine neden olmaktadır.

Genelde yerel yönetimler piyasa ekonomisinde işlevsel olabilmektedir. Sovyetler dönemine baktığımız zaman, yerel sovyetler bir çok alanda faaliyet göstermekteydiler. Fakat, yerel sovyetlerin büyük çoğunlukla merkezi yönetimin uzantısı niteliğinde olması ve merkezi yönetim tarafından mali

yönden desteklenmesi yerel özerklik anlayışına zıt bir durum oluşturmaktadır. Merkezi yönetimden bağımlı duruma düşen yerel yönetimler merkezi yönetimin uzantısı niteliğinde olup yerel yönetimlerin mali özerkliklerini inkar etmekteydi. Yerel sovyetlerin ekonomik işlevleri aşağı düzeyde olup, kurumlar oluşturmak ve kendi mülkiyetine sahip olmak, yerel vergi ve harçlar belirleyebilme yetkisi bulunmamaktaydı. Tüm bu gelişmeler sonucunda, Azerbaycan örneğinde belediyelerin yetki alanının sınırları merkezi yönetim tarafından açık ve net şekilde belirlenmelidir. Belediyelerin mülkiyet, mali kaynaklar ve toprak konusuna ilişkin yetkileri öncelikle belirlenmesi gereken konular arasındadır.

A. BELEDİYENİN MÜLKİYET SORUNU

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. Bu doğrultuda, belediye modelinin uygulanması için gerekli yasalar gelişmiş ülkelerin tecrübeleri örnek alınarak hazırlanmıştır. Bununla beraber, belediyelere seçimlerin yapılması ve diğer işlemlerin yürütülmesi gerekmektedir.

Belediyelerin mülkiyetinin olması ve en azından belediye sınırları içerisinde kurum ve kuruluşların olması belediye faaliyetini güçlendirici nedenlerden sayılmaktadır. Belediye ekonomisinin temellerini kendi mülkiyeti oluşturmaktadır. Mevcut yasalar doğrultusunda belediyeler kendi mülkiyeti ve bütçesi üzerinde istisnai ve özerk yetkilerle donatılmıştır. Belediye mülkiyetinin yönetilmesinde amaç yerel halka gerekli hizmeti kaliteli düzeyde sunma olanağında yatmaktadır. Bu doğrultuda belediye mülkiyeti yerel halka hizmet götürmede araç niteliği taşımaktadır. 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.

Yerel yönetim organları ve onların görevli kişileri belediye mülkiyeti üzerinde mülkiyet haklarını uygulamaktadırlar. Belediye organları ve onların görevli kişilerinin yetki ve sorumlulukları yasalarla belirlenmiştir.

Belediye mülkiyetinin özelleştirilmesi günümüzde belediye ekonomisinin güçlendirilmesi bakımından özel önem taşımaktadır. Ama, olaya yeni kurulmuş belediyenin mülkiyet yetersizliği bakımından bakacak olursak durum değişmektedir. Belediyelerin Statüsü Hakkında Yasanın 33.maddesine göre, belediye mülkiyetinin özelleştirilmesi kurallarını ve

durumlarını yerel halk veya belediye serbest şekilde belirleme yetkisine sahiptir. Yerel yönetimler tarafında yerel halk için önemli bir mülkiyetin özelleştirilmesi durumunda yerel halk oylamasına çıkarılması gereği durumu ortaya çıkmaktadır. Belediye tesislerinin özelleştirilmesinden gelen gelir belediye bütçesine bırakılmaktadır. Özelleştirilmenin önemi, yetersiz belediye bütçesinin ekonomik yönden güçlendirme ve zararlı çalışan tesislerin kapatılmasına çalışmaktadır.

Yerel yönetimlerin ekonomik temellerini güçlendirmek amacıyla zararlı çalışan tesislerin kapatılıp özelleştirilmesi süreci belediye görevlileri tarafından yapılmaktadır. Yine, belediye görevlileri belediye topraklarının verimli şekilde kullanma şartlarını belirleye bilme hakkına sahiptir. Belediye toprakları belediye ekonomisinin en önemli esaslarını oluşturmaktadır. Belediye topraklarının kullanım şartları belediyenin içtüzüğünde ve mevcut yasalarda açık şekilde ifade edilmektedir.

Azerbaycan örneğinde, belediyeleşme sürecinde belediyeler büyük çoğunlukla mülkiyet sorunu ile karşı-karşıya kaldılar. Bu problemi aradan 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;

- 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 gerçekleşme sürecini merkezi yönetim kendinde saklı tutmakla yerel yönetimlere bırakılacak merkezi yönetime ait mülkiyetlerin listesini yerel icra birimleri aracılığıyla belirledi. 08 Haziran 2002 yılında Bakanlar Kurulunun 106 sayılı kararı ile devlet mülkiyetinde olan toplam 92 tesis belediyelerin mülkiyetine bırakılmıştır¹³⁴. Aslında, merkezi yönetim tarafından belediyelere 100 binlerle 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.

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.

¹³⁴ Rafail, QARAYEV "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Belediye Bütçesinin Kabul Edilmesi ve Harcamaların Anahatları", **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.34.

II. BELEDİYENİN MALİ YAPISI

Günümüzde, Azerbaycan'da piyasa ekonomisine geçiş döneminde yerlerde verimli yönetim modelinin uygulamaya konulması önemli konulardan birini oluşturmaktadır. Gelişme yolunda ilerlemeler kaydeden Azerbaycan'ın sağlam temellere basması isabetli yerel yönetim modellerinin belirlenmesinin önemini gündeme getirmektedir. Azerbaycan'da yerel yönetim uygulamasına geçiş döneminde bir çok problemlerle karşılaşmaktadır. Geçiş döneminin sorunları, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersiz olması ve yerel bütçelerdeki dengesizlik, altyapının yok denecek düzeyde olması, toplumun sosyo-ekonomik durumunun aşağı olması ve bundan dolayı da vergileri veremez hale gelmesi ve harcamalara katılamaması gibi sorunlar yerel yönetimler reformunun en önemli sorunsalını oluşturmaktadır. Belediyeler ilk 6 yıllık dönemi tamamlamak üzereler. Yeni dönemde, yapılacak ve en azından yapılması gereken reformlar yerel yönetim oluşturmak değil, oluşturulmuş yerel yönetimlerin mali esaslarının sağlam temellere kavuşturması gereğidir. Bu yönde, Azerbaycan'da yerel yönetimler alanında reformların yapılması kaçınılmazdır. Yerel yönetimlerin mali esaslarının sağlam temellere oturtulması, onların işlevlerinin verimliliğini artırarak yerel halkın refah düzeyinin artmasına neden olacaktır.

Azerbaycan örneğinde, yerel yönetimlerin mali esasları çok aşağı düzeyde olmasının nedenlerini belediyenin vergi temellerinin çok sınırlı olması ve belediyelere zararlı çalışan tesislerin bırakılmasıdır.

Azerbaycan'da belediyelerin mali esaslarının yetersiz olması onları merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. Bu durum, yerel yönetim felsefesinin temelden yıkılmaktadır.

Genel olarak baktığımızda, merkezi yönetim yerel yönetim hukukunu tanıyarak ve buna olanak sağlayarak yerel yönetimlere yasalar çerçevesinde özerklik tanımalı ve bu hukuku uygulamak için gerekli ortamın oluşturma görevini üstlenmelidir.

Belediyelerin Mali Esasları Hakkında Yasanın 3.maddesine esasen belediyelerin mali esasları: belediye bütçesi, belediye emlakı, belediye toprağı, belediyenin üretim faaliyeti sonucu oluşan gelirler ve bütçe dışı fonlar oluşturmaktadır. Diğer taraftan da, mevcut yasalara zıt olmamak kaydıyla diğer kaynaklar da oluşturabilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9.maddesinin genel ilkeleri doğrultusunda:

- Yerel yönetimler kendi faaliyetlerinin yürütmek için yeterli ekonomik güvenceye kavuşturulmalıdırlar;
- Yerel yönetimlerin mali araçları Anayasada ve yasalarda belirlenmelidir;
- Yerel yönetimlerin mali araçları yasalarla belirlenmiş durumlarda yerel vergi ve harçlardan oluşturulur.

Azerbaycan'da, yerel yönetimler kendi faaliyetlerini yürütmek için yeterli mali kaynaklara sahip değiller. Bu yönden Şart'ın bazı maddeleri uygulanmamaktadır. Aslında, merkezi yönetimle yerel yönetim arasından yeniden kaynak bölüşümü tüm bu mali sorunlara çözüm yolu olabilir.

A. SİSTEM VE KAVRAMLAR

Yerel yönetimlerin en önemli ilkelerinden biri , yerel yönetimlerin yetkileri ile orantılı şekilde mali kaynaklarla donatılmasıdır. Bu ilke, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda geniş kaydedilmektedir. Diğer taraftan da, merkezi yönetimin kararları ve direktifleri doğrultusunda ek harcamalar olduğu zaman merkezi yönetim ortaya çıkan bu zararı belediyelere kompanse etmektedir. Bu durum Azerbaycan Anayasası'nın 144. ve 146.2 maddelerinde öngörülmektedir.

Yerel bütçelerin bazı işlevleri söz konusudur. Yerel yönetim organlarının faaliyetinin mali güvencesi olan fonları oluşturmaktadır. Diğer taraftan, yerel bütçe fonlarda biriken paranın ekonominin çeşitli alanlarına dağıtılmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimlere bağlı kurum ve kuruluşların ekonomik durumunu yerel bütçe ile denetlemek olanaklıdır. Yerel bütçe öncülüğünde, merkezi yönetim tarafından öngörülen bazı konular çözümlenebilmektedir.

B. BELEDİYE BÜTÇESİ

Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde bazı önemli sorunlar karşıya 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 bağlantılıdır¹³⁵. Mevcut durum, belediyeleşme sürecini olumsuz yönde etkileyen ve belediyelerin gelişmesinde engel oluşturan en önemli nedenlerin kaynağını oluşturmaktadır.

Belediyelerin mali kaynaklarının yetersiz olması, belediyeleri dotasyon ve sübvansiyon bağımlısı yaparak merkezi yönetime bağılı kılabilmektedir. 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 onları yönetim alanında işlevselliğinin artmasına neden olacaktır.

Belediyeler yasalar doğrultusunda kendilerine verilen yetkileri uygulamak ve yerel halka hizmet götürmek amacıyla yerel bütçelere sahip olmalıdır. Yerel bütçelerin hazırlanması süreci, onaylanması, uygulanması ve denetimini belediyeler doğrudan uygulamaktadırlar. Yerel vergi ve resimler, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 73.maddesinin 2. kısmında ve 144.maddesinin 2.kısımında öngörülen esaslar doğrultusunda yasalar ve yürütme birimi tarafından belediyelere verilen ek görevlerin uygulanması için

¹³⁵ Asif, MÜFTİYEV, "Belediye Bütçesinin Formalaşdırılmasının Praktik Tarafları", **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.23.

belediyelere verilen zorunlu kaynak, belediye emlakının özelleştirilmesi, kullanıma ve icareye verilmesinden gelen gelir, reklam vergisi, yerel şans oyunlarının geçirilmesinden gelen gelir, dotasyon, sübvansiyon, yardımlar yerel bütçenin gelirlerini oluşturmaktadır¹³⁶.

Azerbaycan Cumhuriyeti Belediyelerin Maliye Esasları Hakkında Yasanın 3.maddesine esasen belediye maliyesinin ekonomik kaynaklarını belediye emlakı, belediye toprağı, belediye bütçesi, bütçe dışı fonlar ve belediyenin üretim faaliyeti sonucu oluşan gelirler oluşturmaktadır.

Belediyenin mali kaynağının oluşması ve kullanımı yerel özyönetim, bağımsızlık, açıklık ve yerel çıkarların ulusal çıkarlarla uzlaştırılması ilkelerinin gereğidir. Bu Yasanın 4.maddesine esasen yerel bütçe belediye statüsü doğrultusunda Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve yasaları ile belirlenmiş belediye yetkilerinin uygulanması amacıyla oluşan ve kullanılan mali kaynaktır¹³⁷.

Yerel bütçe belediye bütçesi olup merkezi bütçenin dışındadır. Yerel bütçenin düzenlenmesi sürecinde merkezi bütçeden ödenek alma hakkı vardır. Yerel bütçeler özerktir ve belediyeler yerel bütçe üzerinde bağımsız karar verme yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerin bu hakkı Anayasa ve mevcut yasalarla güvence altına alınmaktadır. Yerel yönetimlerin bütçeleri

¹³⁶ İlham, ABBASOV, "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Belediye Bütçesinin Formalaşmasının Yasal Dayanakları", **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.16.

¹³⁷ **A.k.**, s.17.

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

Azerbaycan'da belediyelerin mali gerçeğini değerlendirdiğimiz zaman, mevcut durumun 50 milyar manat (10 milyon dolar) olduğu görülmektedir. Azerbaycan'da 700 bin hane bulunmaktadır. 25 milyar değerinde dotasyon eklendiğinde, 2667 belediyeye ortalama olarak 28 milyon manat gelir denk gelmektedir. Merkezi bütçe ile değerlendirildiği zaman bu durum 100 defa az olmaktadır. Genel olarak baktığımızda, belediyelerin mevcut gelir kaynakları yetersiz kalmaktadır. Bu da, yerel bütçenin yetersiz kaldığının bir göstergesidir.

1. Belediye Bütçesinin Yeterliliği

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. 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:

- 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.

2. Bütçe Süreci

Bütçe süreci - yerel bütçenin hazırlanması, yürütülmesi ve denetimi ile ilgili yerel yönetimlerin faaliyetini belirlemektedir. Bütçe süreci 3 aşamadan oluşmaktadır:

- bütçe sürecinin oluşturulması ve bütçe projesinin düzenlenmesi,
- bütçenin görüşülmesi ve onaylanması,
- bütçenin yürütülmesi.

Bütçe sürecinin oluşturulması, yerel bütçe taslağının düzenlenmesi hakkında yerel yönetimlerin yürütme birimi tarafından karar kabul edilir. Bütçe

komisyonu taslağın hazırlanma sürecini başlatır. Bütçe taslağı belediyenin sosyo-ekonomik kalkınma stratejisi, idari alan bölgesi ve bütçe politikası doğrultusunda düzenlenmektedir.

Bütçe komisyonu bütçe taslağını yerel yönetimlerin yürütme birimine sunar. Yürütme birimi kural olarak, bütçe göstericilerini araştırarak bütçe taslağını belediyede genel kurul toplantısına sunar.

Genel kurul toplantısında, cari yılda bütçenin giderleri ve olası gelirleri, vergi politikası, yatırımlarla ilgili göstericiler, cari giderler, cari yılda sosyo-ekonomik gelişme göstericileri görüşülmektedir. Bütçe taslağında dotasyon ve sübvansiyonlar da yer almalıdır.

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.

3. Yerel Bütçenin Formalaşma Problemleri

Genel olarak baktığımızda, yerel yönetimlerin bütçelerini oluşturmada bazı problemler söz konusudur. Yerel yönetimlerde verimlilik bazı nedenlere bağlıdır. Bunlardan bazıları aşağıdaki gibidir:

- 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.

Yerel bütçelerin uygulanma mekanizmalarının bazı özellikleri var:

1. Yerel yönetimler mevcut yasalar doğrultusunda kendi bütçeleri üzerinde bağımsız yetkilerle donatıldıklarından, sadece usul yönünden denetime tabi tutulmaktadır.
2. Yerel bütçelerde merkezi bütçelerden farklı olarak gelirler önemli rol üstlenmişler. Merkezi bütçede önce harcamalar belirlenir sonra ise gelirler toplanmaktadır. Yerel bütçede gelirler doğrultusunda harcamaya gidilmektedir.

3. Bazen çoğu ülkelerde yerel bütçelerin giderleri iki kısma ayrılabilir. Zorunlu ve isteğe bağlı. Yerel yönetimler gelirlerle öncelikle zorunlu hizmetleri göstermekle görevli ve sorumludur. Artı para olduğu zaman isteğe bağlı olarak ek hizmetler de götürebilmektedir.

4. Yerel yönetimler için bazı hizmetlerin yapılması için gelir elde edilmesi şart koyulmaktadır. Merkezi yönetimler tarafından yerel yönetimlere bazı gelirler bırakıldığı zaman bu kaynağın hangi alana harcanacağı merkezi yönetim tarafından şart koyulmaktadır.

Yerel yönetimlerin yürütme birimleri tarafından hazırlanan bütçe taslakları görüşülmek amacıyla genel kurula iletilmektedir. Genel mecliste bütçe taslağında zorunlu durumlarda değişikliğe gidilebilir.

Bazı ülkelerde yerel yönetimler tarafından hazırlanan bütçe merkezi yönetime tarafından denetime tabi tutulmaktadır. Azerbaycan örneğinde, yerel bütçe belediyenin yürütme birimi tarafından hazırlanmak suretiyle genel kurul tarafından kabul edilmektedir. Yerel yönetimler kendi bütçeleri üzerinde özerk yetkilerle donatılmaktadır. Yerel bütçe üzerinde merkezi yönetimin denetimi durumları yasalarla belirlenmektedir.

Tüm ülkelerde yerel yönetimlerin bütçelerine ilişkin olarak açıklık ilkesi söz konusudur. Yani, yerel yönetimlerin gelir ve giderleri yasaların öngördüğü şartlarla denetime tabi tutulabilmektedir.

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin mali kaynaklarını belediye mülkiyeti ve onların verimli kullanımı oluşturmaktadır. Belediye mülkiyetinin oluşma süreci merkezi yönetim mülkiyetinden belediyelere emlakın hibe gibi

ayrılmasından oluşmaktadır. Belediye mülkiyetinin oluşmasının yasal dayanakları Belediyelerin Statüsü Hakkında Kanun ile Belediyelere Emlakın Verilmesinin Kuralları Hakkında Yasa oluşturmaktadır.

Mevcut yasalar doğrultusunda merkezi yönetim belediyelere yerel öneme haiz konuları çözümlmek amacıyla toprak ve kamusal mülkiyetleri hibe gibi vermektedir. Bu amaç doğrultusunda, belediyelere konut tesisleri, sosyo-kültürel tesisler, yerel nüfusun gündelik ihtiyaçlarını gidermek için tesisler ve emlaklar verilebilmektedir.

Belediyelerin normal faaliyeti için belediye mülkiyetine gerekli emlak ve binaların verilme sürecini ve kurallarını ilgili yürütme birimi belirlemektedir. Belediyelerin kendi mülkiyetleri üzerinde sahiplik etme hakkı söz konusudur. Belediyenin Statüsü Hakkında Yasanın 33.maddesi doğrultusunda belediyeler kendi mülkiyetleri üzerinde yasalarda öngörülmüş durumlarda serbest karar verme yetkisine sahiptir. Bazı durumlarda ise, yerel nüfusun karar verme yetkisi bulunmaktadır. Belediyeler gerçek kişiler gibi emlak edine bilmekte hakkına sahiptirler. Yerel nüfus dolaylı olarak belediye emlakının mülkiyetçisidir. Belediyeler ekonomik girişimlerde bulunabilme ve bu doğrultuda tüzel kişiler oluşturabilme yetkisine sahiptir.

Belediye bütçesi özerk olduğundan bunun üzerinde belediyelerin karar verme yetkisi bulunmaktadır. Belediye bütçesinin özerkliğini güvence altına alan bazı özellikler var:

- Yerel vergi ve harçları belirlemek ve onun düzenlenmesi, görüşülesi, onaylanması ve uygulanmasını denetim hukuku,

- Yerel yönetimlerin bağımsız şekilde yerel bütçe araçlarının kullanılması hatlarını belirlemek hakkı,
- Merkezi bütçeden dotasyon ve sübvansiyon alma hakkı,
- Belediyeler yerel bütçenin yıl sonunda fazla kalan kısmına bağımsız şekilde karar verebilmektedir.
- Minimal yerel bütçenin güvence altına alınması hakkı, bu büyük problemdir.
- Merkezi yönetimden devredilesi görevler için para aktarılması olayı.

Bu güvenceler yerel bütçenin devamlılığı için özel önem taşımaktadır.

C. BELEDİYE GELİRLERİ

Yerel yönetimler kendilerine verilen görev ve yetkileri uygulamak için mali kaynaklara gereksinim duymaktadırlar. Kamusal hizmetler merkezi yönetim tarafından merkez-yerel arasında paylaştırıldığından, merkez tarafından da bu yetkileri uygulamak için mali kaynaklar da belirlenmelidir.

Kamusal görevler merkez-yerel yönetim arasında dengeli bir şekilde bölüştürülmelidir. Bu doğrultuda mali kaynakların da belirlenmesi önem taşımaktadır. Yerel hizmetlerin sunulması için mali kaynaklara ihtiyaç bulunmaktadır. Bazı kamu hizmetlerinin sağlanması büyük akçal kaynaklara gereksinim duymaktadır.

Yerel yönetim bütçelerinin gelirleri iki kısma ayrılmaktadır: yerel bütçelerin öncelikli gelirleri ve düzenleyici gelirler. Yerel vergiler, resim ve

harçlar ve belediye kuruluşlarının gelirlerinden gelen paylar yerel bütçenin özgelirlerini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedildiğinde, yerel yönetimlerin özgelirlerinin bütçe içerisinde oranının yüksek olması gerekmektedir. Yani, belediyeler kendi gelirleri sonucunda, kendilerine verilen görev ve yetkileri uygulayabilme yeteneğine ve olanağına sahip olmalıdırlar.

Yerel Vergi ve Ödenişler Yasasında belediyelerin özgelirlerini vergiler, harçlar ve harçlara katılma payı adıyla 3 grupta toplanarak genellemeye gidilmektedir. Belediyelerin Statüsü Hakkında Yasanın 40.maddesine esasen belediye mülkiyetinin özelleştirilmesinden, belediye emlakının icareye verilmesinden, yerel talih oyunlarından, reklamlardan gelen gelir, belediye kuruluşlarının gelir vergisi, dotasyon, sübvansiyon ve transfer ödemeleri yerel bütçeni oluşturmaktadır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 144.4 maddesine esasen belediyeler bağımsız şekilde yerel vergi ve harçları belirleye bilme hakkına sahip olduğu vurgulanmaktadır. Yerel vergilerin sınırı belediyeler tarafından belirlenmektedir.

1. Devletten Gelen Gelirler

a. Devletin Belediyelere Yardımının Nedenleri

Siyasal rejimi, ekonomik ve toplumsal yapısı ne olursa olsun, çoğu ülkelerde devlet belediyelere yardım yapmaktadır. Belediyeler çoğu kamusal

hizmeti sunduklarından merkezi yönetimin yerel yönetimlere yardımı anlamlı karşılanmaktadır.

Devletin belediyelere yardımları başlıca 3 nedene dayanmaktadır:

- a) Ekonomik neden ,
- b) Toplumsal neden,
- c) Siyasal neden.

Bütün bu nedenler ve ülkelerin 20.yüzyılın üçüncü çeyreğinde sürüklenmiş oldukları ekonomik bunalım yüzünden, belediyelere devlet yardımı bir zorunluluk olmuştur.

Yardımlar, yapılarındaki yöntemlere göre, doğrudan doğruya yada dolaylı biçimde olabilmektedir. Yardımların bir bölümü karşılıksız, bir bölümü ise geri alınmak üzere yapılan yardımlardır. Bazen de merkezi yönetim tarafından, belediyelere belirli amaçlar doğrultunda yardımlar yapılmaktadır. Çoğu zaman, merkezi yönetim tarafından amaç belirtilerek yapılan yardımların özerkliği kısıtlayıcı tarafının ağır bastığı görüşü yaygındır.

b. Devletin Belediyelere Yardımının Biçimleri

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere bırakılan konuların mali yönden karşılanamaması durumunda sübvansiyon ve dotasyon yolu ile yerel yönetimlere yardım edebilmektedir. Genellikle, merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlar iki kısma ayrılmaktadır:

a) Genel amaçlı yardım (dotasyon),

b) Özel amaçlı yardım

Uygulamaya bakıldığında, yerel yönetimler genel amaçlı yardıma üstünlük vermektedirler. Özel amaçlı yardımlar yerel yönetimler için bağılayıcı olduğundan bu yardımı fazla yeğlememektedirler.

Genellikle, dotasyon karşılıksız ve şartsız verilmektedir. Yerel yönetimler sübvansiyonlardan daha çok dotasyonlara üstünlük vermektedirler. Dotasyonların kullanımında her hangi bir koşul aranmamaktadır. Bölgeler arasında dengesizliği gidermek ve toplumsal adalet ilkesi doğrultusunda faaliyet gösterebilmek için dotasyonlar sübvansiyonlara göre daha olanaklıdır.

i. Dotasyon

Dotasyon merkezi bütçeden bütçe düzenlenmesi kuralları doğrultusunda belediyelere ayrılan mali vesaittir. Dotasyonun verilmesinde amaç, belediyenin özel ve düzenleyici gelirleri yetersiz olduğu zaman yerel bütçenin denkleştirilmesidir. Belediyelere verilecek dotasyon Azerbaycan Cumhuriyeti'nin merkezi bütçesinde öngörülmektedir.

Merkezi yönetim tarafından verilen dotasyon bir kaç başlık altında verilebilir. Dotasyonlar temel harcamalar baz alınarak merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere verilebilir. Bu zaman yerel nüfusun sayı belirleyici kriter olmaktadır. Bazen toplumsal adalet ilkesi doğrultusunda

dengeleştirici ve bazen de kompanse edici dotasyonlar da verilebilmektedir. Dengeleştirici dotasyon verildiği zaman yerel yönetimlerden gelir düzeyi kriter olarak alınmaktadır. Merkezi yönetim tarafından özel yardım amaçlı dotasyon da yapılabilmektedir. Ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, dotasyonların sübvansiyonlara oranla ağırlık gösterdiği görülmektedir. Rusya'da yerel yönetimlerin bütçe gelirlerinin 1995 yılına göre, %12-i dotasyonlardan ve %4-ü sübvansiyonlardan oluşmaktadır.

ii. Sübvansiyonlar

Sübvansiyon belirli amaçlar doğrultusunda belediye sınırları içerisinde sosyo-ekonomik dengeleme için belirli projelerin uygulanması amacıyla merkezi bütçeden aktarılan mali vesaittir. Sübvansiyonların hangi alanlara verileceği merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Belirli bir proje merkezi yönetim tarafından finansman edildiği zaman gerekli mali kaynak bütünlükte aktarılmaktadır. Bazen ise, bu durumda yerel gelir düzeyi dikkate alınarak belirli bir oran yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Genel olarak bakıldığında, sübvansiyonların yerel bütçe içerisinde ağırlığına göre, merkezi yönetimden bağımlılığı değerlendirilmektedir.

Sübvansiyonlar amaçları doğrultusunda kullanılmadıkta merkezi yönetime geri verilmektedir. Merkezi yönetim sübvansiyonların uygulanmasını denetlemektedirler ve yerel yönetimler bu konuda hesabat vermek zorundadırlar.

Sübvansiyonlar gelir dengesizliği olan bölgelerde yerel yönetimlerin adalet ilkesi doğrultusunda nüfusun tamamına hizmet götürmesini olanaklı kılmaktadır.

2. Borçlanma

Yerel yönetimler gelir elde etmek amacıyla yerel halka borçlanmaya gidebilmektedir. Gelişmiş ülke belediyeleri borçlanma yolu ile de gelir elde edebilmektedir. Özellikle son 20 – 30 yılda belediyelerin borçlanmasında oran hızla artmaktadır. Genel olarak baktığımızda, yerel yönetimler kredi alma ve hisse senedi satma yoluyla gelir elde edebilmektedir. Tüm ülkelerde yerel yönetimler istedikleri zaman ve avantajlı şartlarla borçlanma olanağına sahip değiller. Borç veren konumunda olan merkezi yönetim organları yerel yönetimlerin harcamasını sıkı denetim altına almaktadırlar. Diğer taraftan da, borç alınan para sadece merkezi yönetimin izni doğrultusunda harcanabilmektedir. Ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermekle birlikte, borçların alınma süreci o kadar da kolay değildir. Öncelikli olarak, yerel yönetimler ticari anlayıştan çok hizmet anlayışı doğrultusunda faaliyet gösterdiklerinden ve bundan dolayı da borçları geri ödeme yetenekleri aşağı düzeyde olduğundan borç veren kurumlar azınlık oluşturmaktadırlar. Türkiye örneğinde, belediyeler İller Bankası'ndan borçlanma ve kredi alma olanağına sahiptir. Borçlanmada önemli bir kriter ise, borç veren kurum tarafından paranın hangi alana harcanacağı konusu önceden belirlenmektedir. Yani,

belirli konulara ilişkin olarak belediyeler borçlanabilmektedirler. Bir diğer konu ise, gerçeğe bakıldığında borçların belediye tarafından geri verilmesi gerekliliğidir ki, bu zaman borçlanma gelir niteliğinden çıkmaktadır. Borç veren kurum doğal olarak yatırım alanları için borç vermeyi üstün tutmaktadırlar. Günümüzde, 1980'lerden sonra yerel yönetimler daha fazla borçlanmaya üstünlük vermektedirler.

3. Harçlar

Harçlar yerel nüfusun yerel yönetimlerin altyapıya ilişkin harcamalarını hafifletmek için katıldığı bir süreçtir. Aslında bu süreç yerel yönetimlerin harcamalarını azalttığından dolayı olarak bir gelir sağlama süreci sayılabilir. Resimler ise, yerel yönetimlerin belirli bir faaliyeti sonucu yerel nüfustan işlem karşılığı alınmaktadır.

4. Belediyelerin Vergi Gelirleri

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri bir kaç başlık altında sıralanabilmektedir:

- Merkezi yönetimin yerel yönetime ait vergileri,
- Bazı merkezi yönetim vergilerinden yerel yönetime ayrılan paylar,
- Düzenleyici vergiler,
- Merkezi bütçe gelirinden ayrılan genel pay.

Bazen, yerel bütçe içerisinde resim ve harçlardan gelen gelir büyük yer tutmaktadır. Belediye kurumları genellikle halka hizmet ilkesi ile işlevlerini yürüttüklerinden gelir kısmı ikincil plana yitilmektedir. Dolayısıyla, yerel bütçenin gelir kısmında bu kalem fazla yer tutmamaktadır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetim belediye mülkiyetinden büyük gelir elde edebilmektedirler. Genellikle, belediye emlakının satışı ve kirasından oluşan gelir mülkiyet gelirlerinin büyük kısmını oluşturmaktadır.

Yerel vergi derecelerinin belirlenmesinin yerel yönetimlerin yetkilerine bırakılması yerel özerkliğin göstergelerinden sayılmaktadır. Yasalarla belirlenen sınırlar içerisinde yerel yönetimler vergi derecelerini belirlemek yetkisine sahiptirler.

a. Emlak Vergisi

Yerel yönetimlerin özgelirlerini öncelikle emlak vergisi oluşturmaktadır. Emlak vergisi yerel yönetimler olduğu zamandan bu yana onlara bırakılmıştır. Emlak vergisinin yerel yönetimlerle tarihe dayanan ilişkisi bulunmaktadır. Yüz yıllar önce yerel yönetimlerin seçim sisteminde belirli bir emlakta sahip olanlar katıla bilmekte ve yerel yönetime üye seçilebilmekteydiler. Örneğin, Azerbaycan'da yerel yönetimler organı olan дума önceleri imtiyazlı grupların delegelerinden oluşmaktaydı. Дума üyeleri sahip oldukları emlak oranı ilkesine göre 4 yıllığına seçilme olanağına sahiptir. Seçimlere şehirde vergi ödeyenler, banka sahipleri ve diğerleri

katılma hakkına sahipti. Dumada ve onların seçtiği belediye organlarında daha fazla vergi ödeyenlerin üstünlüğü sağlanmaktaydı. Şehirde vergileri ödemeyen işçi, hizmetliler ve aydınlar belediye seçimlerine katılamıyordu.¹³⁸ Bu durum bize belediyelerle emlak vergisinin belirli bir geçmişe ilişkin bağı olduğunu göstermektedir. Bu bakımdan emlak vergisi, mülkiyet sahiplerinin katıldığı yerel yönetimler için sembolik anlam taşımaktadır.

Genel olarak, emlak vergisinin yerel yönetimlere bırakılmasının nedenlerinden birini, vergi kaynağının yerel yönetimlerin sınırları içerisinde olması oluşturmaktadır. Diğer taraftan da, emlak değerlerinin belirlenmesinde yerel yönetimlerinin hizmetlerinin rolünün bulunması nedenlerden biri sayılmaktadır.

Genellikle yerel yönetimlere bırakılan emlak vergisi gayri menkullere uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde ise, menkullere de uygulanmaktadır. Gayri menkullere uygulanan emlak vergisinin değeri, emlakın değeri veya emlaktan gelen gelir üzerinden hesaplanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde, gayri menkullerden gelen gelir yerel bütçenin büyük çoğunluğunu oluşturmaktadır. İngiltere’de yerel yönetimlerin bütçelerinin büyük çoğunluğunun gayri menkullerden oluşan gelir oluşturmaktadır. Günümüzde, yerel yönetimlerin harcamaları artma eğilimi göstermektedir. Fakat, bu duruma orantılı olarak yerel yönetimler tarafından emlak vergisinin artırılma olanağı bulunmamaktadır. Bu yüzden, yerel yönetimlerin gelirleri arasında emlak vergisi önceki önemini gittikçe yitirmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin

¹³⁸ **Azerbaycan Tarihi**, İkinci Kitap, , s.160.

büyük kısmını yerel yönetimlere merkezi yönetimin yardımı ve yerel yönetimlerin özgelirleri oluşturmaktadır.

b. Yerel Yönetimlerin Üretim ve Emlak Gelirleri

Yerel yönetimlerin özgelirleri arasında yerel yönetimlerin üretim faaliyetinden ve emlakından gelen gelirler de yer almaktadır. Yerel yönetimlerin üretim ve hizmet sunan kurum ve kuruluşları olabilmektedir.

Yerel yönetimler kendilerine bağlı bir kısım kuruluşlarının gelirlerinden bütçelerini oluşturabilmektedirler. Ama genelde, yerel yönetimler gelir ilkesi ile değil hizmet öncelikli olarak faaliyet gösterdiklerinden çoğu zaman az gelir elde edebilmektedir.

Yerel yönetimler menkul ve gayri menkullerden gelir elde edebilmektedirler. Menkul veya gayri menkullerin icareye ve kullanıma verilmesi ve aynı zamanda bunların özelleştirilmesinden yerel bütçeye para aktarılmaktadır. Bazı ülkelerde ise, kamusal mülkiyetin özelleştirilmesinden elde olunan gelirin belirli bir oranı yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Genel olarak baktığımızda, yerel yönetimlerin kurum ve kuruluşları üretim sonucu fazla gelir elde edememektedir. Yerel yönetimlerin gayri-menkulleri hizmet anlayışı doğrultusunda icareye verildiğinden bu kaynaktan da büyük bir oranda gelir olmamaktadır.

c. Yerel Yönetimlerin Düzenleyici Gelirleri

Düzenleyici gelirler, merkezi bütçeden yerel bütçeye yerel yönetimlerin kendilerine verilen yetkileri uygulayabilmek amacıyla başvuru bir yöntemdir. Düzenleyici gelirlere, bu amaç doğrultusunda kullanılan mali kaynaklara merkezi ve bölgesel vergiler ve bunlardan ayrılan belirli oranlar, dotasyon ve sübvansiyonları ait edebiliriz. Son 30 yılda, düzenleyici gelirlerin bütçe içerisinde ağırlığı artmaktadır.

Türkiye örneğinde, merkezi bütçe gelirin %9,25 yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Aktarılan gelirin %6'sı yerel nüfusa orantılı olarak belediyelere aktarılmaktadır. %3,25'i ise, fonlara yatırılmaktadır. Genel olarak baktığımızda, merkezi bütçe gelirlerinin belirli bir oranının yerel yönetimler arasında bölüştürüldüğü görülmektedir. Bunun mantıksal açıklaması ise, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin sunması gereken bir çok kamusal hizmeti sunabilmesidir.

D. BELEDİYE GİDERLERİ

Yerel yönetimlerin bütçesinin ikinci kısmı giderler adlanmaktadır.

Belediye giderlerine

- cari giderler,
- genel kullanım alanlarının giderleri,
- merkezi yönetim tarafından verilen görevlerin uygulanması,

- yerel sosyal kalkınma ve sosyo-güvenlik, ekonomik kalkınma ve ekolojik programların uygulanması için gereken giderler aittir.

Yerel bütçenin giderleri cari giderlere ve yatırım giderlerine ayrılmaktadır. Yerel giderler gelirlere orantılı yapılmalıdır. Bütçenin denkleştirilmesi normal bütçe için önemli bir faktördür. Bu ilkeye uyulmadığı zaman, bütçede açık oluşmaktadır.

Belediyelerin Statüsü Hakkında Yasanın 48.maddesi doğrultusunda belediyeler Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına uygun olarak bütçe dışı fonlar oluşturabilmektedirler. Belediyenin bütçe dışı fonu belediyenin mali esaslarından biridir.

Bütçe dışı fonlar

- Kurum ve kuruluşların ve gerçek kişilerin bağışları sonucu oluşturulabilir,
- Çevrenin kirletilmesi, doğadan israfçasına kullanmak, ve diğer kuralları bozanlar için cezalar sonucu oluşturulabilir,
- Tarihi ve kültürel yapıtlara vurulan zarara ilişkin cezalar sonucu oluşturulabilmektedir.

Belediyelerin bütçe dışı fonlarının paraları bankada birikerek yerel yönetim kurumları tarafından harcanır. Bütçe dışı fonlar üzerinde yerel yönetim denetim hakkına sahiptir.

E. AKÇAL DENKLEŞTİRME

Belediye gelirleri konusunda akçal denkleştirme özel önem taşımaktadır. Özellikle de, kaynakları sınırlı olan azgelişmiş ülkelerde bu

konu öncelikli olarak ele alınmaktadır. Bunun bazı nedenleri bulunmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler çoğunluk itibariyle aynı kaynaktan gelir sağlamaktadır. Bu kaynaklar doğal olarak ulusal geliri oluşturmaktadır. Merkez ve yerel yönetimler tarafından vergilendirilenler bireyler ve ekonomik girişimcilerdir. Verginin oranının ve yöntemlerinin belli kurallara bağlanması gerekmektedir. Gelir kaynaklarının verimliliği öncelik taşımalıdır. Merkezi yönetim tarafından yapılacak akçal denkleştirmenin siyasal ve toplumsal nedenleri de bulunmaktadır. Doğal olarak, az gelişmiş ülkelerde yerel yönetimleri gelişme düzeyi aynı olmadığı gibi aynı gelişme olanağına sahip değiller. Bu yüzden yerel yönetimler arasında akçal dengesizliğin giderilmesi önemli sayılmaktadır. Nüfusu ve kaynakları fazla olan bölgelerin gelirlerinin de yüksek olduğu görüşü yaygındır. Yerel yönetimleri kıyasladığımızda, aynı yetkiler tanınmış zengin bölge belediyelerin gelirlerinin yüksek olduğu görülmektedir. Diğer taraftan da, az gelişmiş ülkelerde bölgelerin tümü aynı gelişme düzeyine ulaşamadıklarından yoksul bölgelerin belediyeleri ve vergilendirilen halkı zorluklarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Ülkenin tümünde kamusal hizmetler gereği gibi sağlanamamaktadır. Aslında demokratik sistemlerde kamu hizmetlerin toplumsal adalet kurallarına uygun olarak sağlanmalıdır. Aslında vergilendirmede bölgeler arasında da denge gözetilmesi gerekmektedir.

İdeal anlamda akçal denkleştirmede toplumsal adaletin gözetilmesi ön planda olmalıdır. Gelir düzeyleri farklı olan bölgeler arasında vergi yükünün

sınıflar ve bölgeler arasında toplumsal adalet kuralları doğrultusunda dağıtılması denkleştirmenin en önemli amaçlarından sayılmaktadır.

Akçal denkleştirmede bazı ilkelerin gözetilmesi gerekmektedir. Kamusal hizmetlerle kamusal gelirler arasında denge ve bunların merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasından dengeli şekilde paylaşılması bilimsel ve nesnel ölçütlere bağlanmalıdır. Kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde, ülkelerin tarihsel ve siyasal özellikleri önemli rol oynamaktadır. Bundan dolayı da çoğu ülkelerde farklılık gözetilmektedir.

Kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde dikkat edilmesi gereken noktalar şunlardır:

a) Her hizmetin bir sahibi bulunmalı, sahipsiz hizmet bırakılmamalıdır,

b) Aynı hizmet birden fazla yönetime verilmemelidir,

c) Her hizmet onu en iyi biçimde uygulayacak yönetime bırakılmalıdır.

Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde de uyulması gereken kimi ilkeler vardır. Bunlar da şöyle özetlenebilir:

a) Her yönetim kendisine verilen görevleri yerine getirmesine yetecek kaynaklara mutlaka kavuşturulmalıdır,

b) Hem merkezi, hem de yerel yönetimlere gelir sağlamak kaygısı ile aşırı ve yinelemeli vergilendirilmelerden kaçınılmalıdır,

c) Vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalıdır,

d) Dizgeye öyle bir esneklik sağlanmalı ki, farklı kentlerde yaşayanların ödeme gücü farklılıkları yüzünden hizmet kalitesinde farklılıklar azaltılabilsin¹³⁹.

Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde başlıca olarak 2 sistemin uygulandığı gözlemlenmektedir. İlki bağımsızlık sistemi adlanmaktadır. Buna göre, devlet ve yerel yönetimler, bir birinden tümüyle bağımsız gelir kaynaklarına sahiptirler ve bunları özgürce kullanırlar. Bu sisten Anglo-Sakson geleneğini yansıtmaktadır. Diğer taraftan bağımlılık sisteminde ise, yerel yönetimlerin özel vergi kaynakları bulunmakla birlikte, kimi vergiler devletle yerel yönetimler arasında ortaklaşa kullanılır. Fransa, Almanya ve diğer ülkelerde bu sistem kullanılmakla birlikte bazı ülkelerde de kimi vergilerin gelirlerinden bir bölümü yerel yönetimlere bırakılabilmekte ve genel bütçeden yardımlar yapılabilmektedir.

F.AZERBAIJAN'DA MEVCUT DURUM VE MALİ YETERSİZLİKLER

1. Belediyelerin Gelir Kaynakları Sorunu ve Çözüm Önerileri

Azerbaycan'da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkiler düzenli ilkelere dayanmak eğilimi gösterse de, bu durum gerçekleşme olanağına kavuşmamıştır. Azerbaycan'da bağımsızlık sistemi uygulamaya

¹³⁹ Ruşen KELEŞ ve Fehmi YAVUZ, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitrapevi, Ankara, 1983, s.181

konulsa da, uygulamadan ve konumlarından kaynaklanan çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Verimli gelir kaynakları çoğunluk itibarıyla merkezi yönetime bırakılmış ve yerel yönetimler kendilerinde bırakılan gelir kaynaklarını verimli şekilde kullanamaz duruma gelmişler. Yerel yönetimlerin gelirleri yok denecek düzeydedir ve merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlar ise, merkezi yönetimin isteği doğrultusunda olup nesnel ölçütlere dayanmamaktadır. Aslında, belediyeler kendilerine bırakılan gelir kaynaklarını toplayamamakta ve zaten çok aşağı düzeyde olan merkezi yönetim payları karşılığında ise bağımlı duruma düşmektedirler.

Günümüzde, belediyelerin uygulamada karşılaştığı bazı problemler söz konusudur. Bunlar:

- Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yetki ve görevlerin bölüşümünde belirli ayrıma gidilmemesidir.
- Yerel yönetimler yeterli mali güvenceye kavuşturulmalıdır.
- Ekonomik gelişmenin düzenlenmesi alanında merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında karşılıklı düzenleyici mekanizmaların kurulması gerekmektedir. Yerel yönetimler mali güvenceye kavuşturulursa, merkezi yönetimden bağımsız şekilde faaliyet gösterebilecektir. Belediyelerin katılımı ile bölgesel kalkınma programlarının hazırlanıp uygulamaya konulması gerekmektedir.
- Yerel sorunların çözümü için uygulanabilir mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir.

- Yerel yönetimlerin ekonomik yönden geliştirilmesi için gerekli olanakların oluşturulması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik gelişmesi için yerel yönetimlerin özellikleri doğrultusunda kalkınma programlarının hazırlanması amaca denk düşmektedir. Bu yöntemle, sosyo-ekonomik konuları çözümlemek stratejisinin belirlenmesi ve uygulanmasının kaynak güvencesinin kompleks şekilde belirlenmesi yerel sorunların çözümlenmesini olanaklı kılmaktadır.

Yerel yönetimlerin bütçelerini oluşturan gelirlerin toplanması ve harcamaların belirlenmesi, bütçenin önemini ortaya koymaktadır. Merkezi bütçeye uygun olarak yerel bütçenin amacı yıllık harcama ve gelirlerinin dengelenmesi amacıyla düzenlenmektedir. Mevcut yasalara uygun olarak bu yetki yerel yönetimlerin yürütme birimine bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin yürütme birim genel kurul kararı doğrultusunda yerel vergi ve harçları toplama yetkisine sahiptirler.

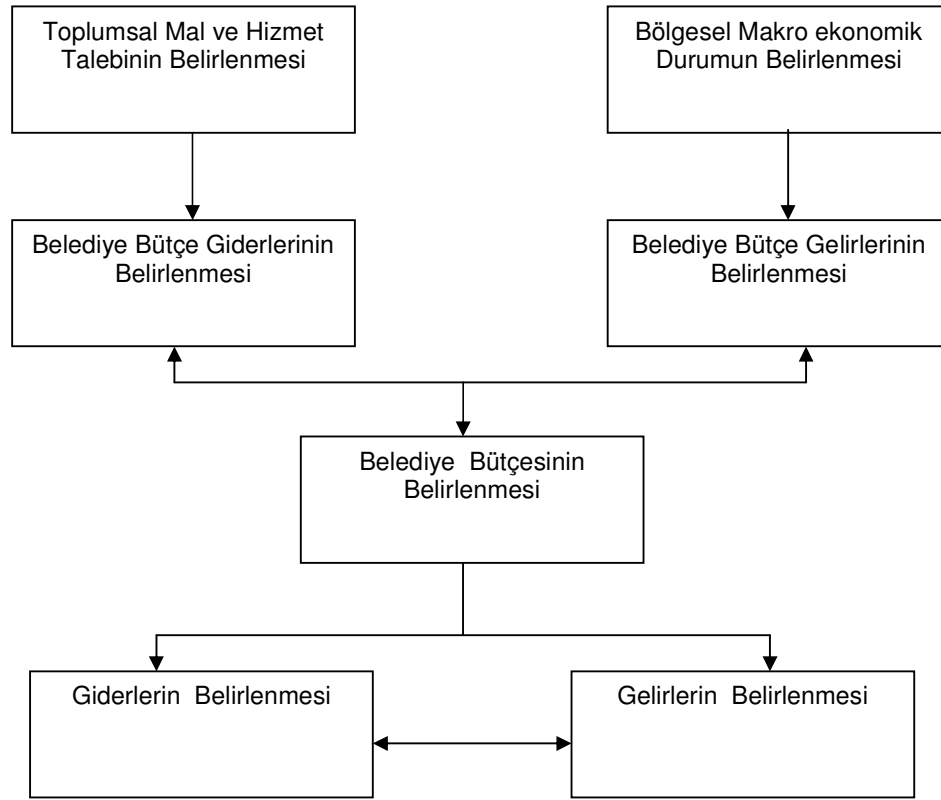
Günümüz problemlerinden bir diğeri ise, gelir ve gider kaynaklarının çeşitli özelliğe sahip olmasıdır. Belediye harcamalarının bütçe içerisinde gittikçe arttığının gözlemlenmektedir. Fakat, bu doğrultuda gelirlerde her hangi bir ilerleme kaydedilmemektedir. Yatırımlarla bağlı harcamalar gelirler ve transferlerden bağımlı olduğundan yeteri kadar verimli olamamaktadır. Gelirlerin yetersiz düzeyde olması yatırım ve cari harcamaları olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durum, belediye yatırımları için diğer gelir kaynaklarını gerekli kılmaktadır. Belediyelerin kalkınma programları doğrultusunda borçlanmaya veya kaynak bulunulmasına giderek onların uygulanabilirliğini

olanaklı kılması gerekmektedir. Aslında, belediyelere bırakılan mali kaynaklara yeniden bakmak ve düzenlemek gerekir. Öncelikle harcamalar gelirler doğrultusunda yapılmalıdır. Belediye yatırımlarının büyük kaynak gerektirdiği ve uzun bir süreyi kapsamasından dolayı belediyelere merkezden uzun süreli borç veya kredi verebilecek mekanizmanın oluşturulması gerekmektedir.

Belediyelerin çoğunda, cari giderler mülkiyetin özelleştirilmesinden gelen gelirle karşılanmaktadır. Bu da uzun vadede olumsuz etki yapmaktadır. Tüm bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla, belediyelerin bütçe sisteminin oluşturulması ve uygulanma sürecinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Öncelikle, belediyelerin cari giderleri ve yatırım harcamaları önceden belirlenmeli ve hangi kaynaklardan destekleneceği de kararlaştırılmalıdır. Giderler kategorisi ile dengeli olarak gelir kaynakları belirlenmelidir veya merkezi yönetim tarafından desteklenmelidir. Yatırım harcamaları uzun süreli olduğundan ve büyük mali kaynak gerektirdiğinden belediye yatırım planlarında yer almalıdır. Genellikle, belediyelerin kalkınma planları 5 veya 10 yıllık süreyi kapsayabilmektedir. Kalkınma planında belediyenin, sosyo-ekonomik, mali ve ekonomik kalkınma tahminleri yer almalı ve diğer taraftan, gösterilen planda stratejileri uygulamaya koymak için gerekli mali kaynaklar da belirlenmelidir. Aslında, önceden yerel yönetimlerin vergi gelirlerine ilişkin tahmini rakamlar belirlenmelidir. Bu rakamların belirlenmesinde yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin de sosyo-ekonomik durumu da dikkate

alınmalıdır. Bölgelerin ekonomik durumu esas olarak gelir ve harçlardan oluşmaktadır. Bu da doğal olarak, belediyelerin gelir kaynakları demektir.

Şekil 7. Yerel Bütçe Taslağının Önceden Belirlenmesi



2. Belediyelerin Mali Özerklik Sorunu

Mali özerkliği simgeleyen elementlerden en önemlileri yerel vergi ve harçlardır. Azerbaycan'da yerel vergi ve harçların yetersiz nitelikte olduğu görülmektedir. Aslında, yerel yönetimleri mali özerkliği etkileyen yasalar

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyum göstermelidir. Gerçeğe baktığımızda, yerel yönetim bütçelerinin genel bütçe içerisindeki oranını kıyaslamamız gerekir. Azerbaycan'da belediyelere ilişkin istatistik göstericiler yeteri kadar olmadığından sadece 2002 yılına ilişkin değerlendirme yapılacaktır.

Tablo 7. Belediye Bütçe Gelirlerinin Genel Bütçe İçerisinde Oranı

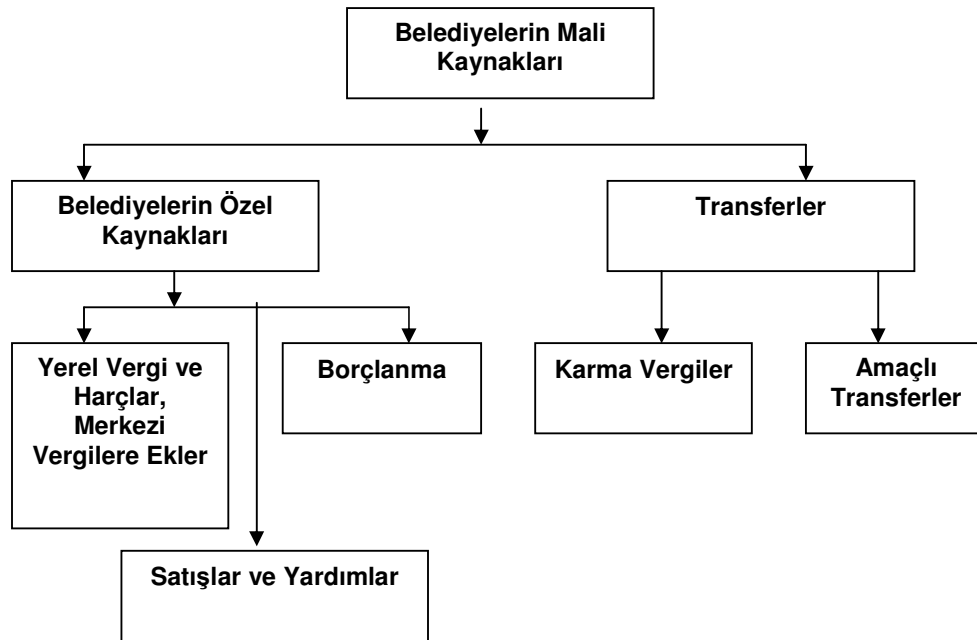
Ülkeler	Merkezi Bütçe %	Yerel Bütçe %	Toplam %
ABD	78	22	100
Almanya	93	17	100
Fransa	82	19	100
Rusya	73	27	100
Çek	79	21	100
Azerbaycan	99	1	100

Kaynakça: Yerel Bütçe Süreci ve Belediye Maliyesi, MCD Merkezi, Bakü, Araz Neşriyatı, 2003, s.32

Baktığımız zaman, belediye bütçelerinin merkezi bütçe yanında yok derecesinde olduğu görülmektedir. Bu durum bize yerel yönetimlerin mali özerkliğinin durumunu göstermektedir. Belediye bütçesi yerel toplumsal hizmetleri üretmek amacıyla yeterli değildir. Aslında, belediyelerin mali

özerkliğini simgeleyen toplanabilir gelir kaynaklarına ve özellikle de düzenleyici vergi ve harçlara bakmak gerekir.

Şekil 8. Belediyelerin Mali Kaynakları



Yerel yönetimlerin özgelirleri transferlerden fazla olduğu durumlarda yerel mali özerklikten söz edilebilir.

3. Yerel Nüfusun Sosyo-Ekonomik Durumu

Azerbaycan örneğinde belediyelerin mali yetersizliğinin bir nedeni de sosyo-ekonomik durumdur. Azerbaycan'da kişi başına düşen milli gelir 2740 dolar civarındadır. Bu da gelişmiş ülkelerden aşağı düzeydedir. Nüfusun

%49'nun geçimsiz düzeyde olduğu ve %15 işsizlik oranı bir gerçekliktir. Merkezi bütçe gelirlerinin %93-ü toplam iki ilden toplanmaktadır. Bu illerde toplam 100 belediye olduğundan, çoğunluğu oluşturan diğer belediyeler için yerel mali özerklik bir hayal gibi gözükmemektedir. Bu durum ülkenin sosyo-ekonomik durumunu göstermektedir.

4. Yerel Yönetimler İçin Yeni Mali Kaynak Arayışı

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin gelişmesi için bölgesel kalkınma programlarının uygulamaya konulması gerekmektedir. Bölgesel kalkınma programlarının altyapısı merkezi ve yerel yönetimler tarafından birlikte hazırlanmalıdır. Bölgelerin özellikleri doğrultusunda, kalkınma programlarının hazırlanması gerekmektedir. Azerbaycan 13 ekonomik bölgeye ayrılmaktadır. Her bir bölgenin kendine özgü sosyo-ekonomik özellikleri söz konusudur. Bölgesel kalkınma programları yerel yönetimlerin kalkınma programları ile uyumlu olmalıdır. Ayrılıkta yerel yönetimlerin kalkınması bölgesel gelişmeye getirip çıkaracaktır. Belediyelerin Statüleri Hakkında Yasada değinildiği gibi, yerel yönetimler sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma, ekonomik kalkınma ve ekolojik programlar uygulamaya koyarken merkezi yönetimin bu konudaki programlarına uyumlu olup diğer konuları içermesi gerektiği yer almaktadır. Bölgesel kalkınma programlarının ve yerel yönetimler için verimli olabileceği konuların en önemlisi turizm alanlarına yöneliktir. Ülkenin çoğu bölgesinin turizme olanak tanınması ve yerel

yönetimlerin bu işin içinde doğası gereği yer alabilmesi bu konuda programlarının uygulanabilirliğini artırmaktadır. Bu konuda yerel yönetimlerin yetkilerinin olması bu işi olanaklı kılmaktadır. Yerel yönetimler yatırımcıların ilgisini çekebilme potansiyeline sahiptirler. Yerel ve bölgesel kalkınma programlarının hazırlanması ve uygulamaya konulması için yerel yönetimlerin ister merkezi yönetimin desteği ile ve isterse de kendi kaynakları doğrultusunda güçlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlere destek programının amacı yerel yönetimlerin bölgesel kalkınma programlarında başlıca rol üstlenebilmelerini olanaklı kılmaktır. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini tam şekilde uygulayabilmesine olanak tanımak, yerel yönetimlerin gelişmesine olanak tanımak, decentralizasyon ilkesinin gereği doğrultusunda merkezi görevlerin yerel yönetimlere bırakılmasına nail olmak, yerel yönetimleri mali güvenceye kavuşturmak amacıyla yerel yönetimlere destek vermelidir. Bu da beraberinde, güçlü yerel yönetim uygulamasını ortaya çıkaracaktır. Güçlü yerel yönetimler bölgesel kalkınma programlarının başarıyla uygulanmasının ön şartlarından biridir.

5. Belediyelere Transferlerin Analizi

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin gelişim sürecine baktığımızda, merkezi yönetimin desteğinin gerekliliğinin kaçınılmaz olduğu görülmektedir. 70 yıl süren Sovyet rejiminin getirdiği özellik yerel yönetimleri haklarını

aramaktan yoksun bırakmıştır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin istediği ve izin verdiği ölçüde özerkliğe kavuşturulmuşlar. Asıl önemlisi ise, yerel yönetimlere gerektiği gibi görev ve yetkilerin bu yetkileri uygulamak için gerekli kaynaklar ile birlikte verilmelidir. Yani, yerel yönetimler mali özerkliğe kavuşturulmalıdırlar. Bu da öncelikle, yerel yönetimlere mülkiyetten gelen düzenli gelir kaynaklarının verilmesi ile olabilir. Yeterli mali özerkliğe sahip yerel yönetimlerin mülkiyet gelirleri yüksek orandadır. Azerbaycan'da çoğunluk itibariyle kamu mülkiyeti söz konusudur. Belediye uygulamasına geçilmesi ile, kamu mülkiyetinin büyük çoğunluğunun belediye mülkiyetine verilmesi gerektiği vurgulanmış ve şartları belirlenmiştir.

Mevcut durum değerlendirildiği zaman, belediyenin mali sisteminin özerk olmadığı görülmektedir. Mali kaynakların son derece yetersiz olduğu bir zamanda, merkezi yönetim de bazı zorluklarla karşılaşmaktadır. 1995 yılından bu yana yerel vergi gelirlerine ilişkin olarak bir düzensizlik söz konusudur.

Günümüz şartlarında yerel bütçeler merkezi bütçenin desteği olmadan normal faaliyet gösterememektedir. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetim uygulamasına gidilmesinin amacı yerel vergi ve ödemelerden gelirleri artırmak yoluyla bölgesel gelişmeye ulaşmaktadır. Fakat, verimliliği olmayan vergi kaynakları etki gücüne sahip merkezi yönetim tarafından toplanamadığından bunun yerel yönetimler tarafından gerçekleştirme olasılığı da çok aşağı düzeydedir.

Yerel bütçenin sağlam temellere dayandırılmaması durumunda yerel özerklikten söz etmek olanaksız görünmektedir. Belediyeleşme sürecinde yerel yönetimler bütçe sorunu ile karşı-karşıyadır. Belediyeler kendi bütçelerini oluşturma fırsatını yakalayamamaktadırlar. Yerel bütçeleri gelir kaynakları belediyelerin tam kontrolünde değildir. Bu yüzden gelirler düzenli değildir. Bundan dolayı da yerel bütçe çoğu zaman açık vermektedir.

Yerel bütçenin zorunlu giderleri için her hangi bir düzenleme getirilmemiştir. Yerel bütçelerin gelirleri aşağı düzeyde olduğu için belediyelerin faaliyetini olumsuz etkilemektedir. Yerel bütçe gelirlerinin potansiyeli de çok azdır. Tüm bu olumsuzlukları aradan kaldırmak için acil reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetimlerin vergi mekanizması belirli bir düzene oturtulmalıdır. Belediyelere aktif gelir kaynakları acilen aktarılmalıdır. Günümüzde, belediyeler mali yetersizlik nedeniyle merkezi yönetimden bağımlıdırlar. Belediyeler mali esaslarını oluşturan toprak vergisini toplayamamaktadırlar. Yerel yönetimlere düzenleyici gelir kaynakları acilen aktarılmalıdır. Mevcut kurallar doğrultusunda belediyeler sadece gerçek kişilerden toprak vergisi alabilmektedir. Bu durumu biraz daha genişlendirsek, yani tüzel kişilerden alınacak toprak vergisi belediyelere bırakılsa sorun hafiflemiş olur.

Merkezi bütçe ile yerel bütçe arasında çeşitli ilişkiler ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkileri düzene oturtmak ve daha verimli kılmak amacıyla bölgesel bütçeler oluşturulması amaca uygun gelebilir. Bölgeyi içeren

belediyelere merkezi bütçeden ayrılan yardım ve dotasyonlar üzerinde denetim ve kontroller bölgesel bütçe tarafından uygulanabilir.

Yerel bütçeleri güçlendirmenin diğer yolu ise, KOBİ-ler için kredilerin verilmesidir. Yerel yönetimlere uzun süreli krediler verilmesi sonucu belediyeler tüzel kişilikler oluşturup gelir getiren faaliyetler yürütebilirler. Aslında, belediye faaliyetlerinin çoğu hizmet amaçlı olduğu için kar ilkesi ikincil plandadır.

Genel olarak değerlendirme yaptığımız zaman, belediyeler için reform yapılması gerektiği görülmektedir. Çoğunluk belediyelerin yerel nüfusu az olduğundan bütçeleri yok denecek düzeydedir. Nüfusu 1000 kişiden az olan belediyelerin oranı yaklaşık %47'dir. Bu durum, belediye bütçelerinin yetersiz olduğunun bir göstergesidir. Küçük belediyeler hizmet ve üretimde optimallığı yakalamada zorluk çekmektedirler. Aslında gelişmiş ülkelerde, bu oran %5- i aşmamaktadır. Merkezi vergilerin belirli bir oranı yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Rusya'da belediye sınırları içerisindeki kamu mülkiyetinin özelleştirilmesinden gelen gelirin %10-u belediyelere bırakılmaktadır. Diğer taraftan, uygulamada tüzel kişiliği olan kurumlardan alınan emlak vergisinin %50-isi de belediyelere bırakılmaktadır.

6. Yerel Yönetimlerin Gelişmesinde Vergilerin Rolü

Yerel yönetimlerin verimli şekilde faaliyet gösterebilmeleri onların mali güvencelerinden bağımlıdır. Azerbaycan'da yerel yönetim

uygulamasında belediyelerin mali kaynaklarından en çaplısı yerel vergilerdir.

7 Nisan 2002 tarihli Yerel Vergi ve Harçlar Hakkında Yasa ile yerel yönetimlerin vergilerine ilişkin düzenlemelere gidilmiştir. Yerel Vergi ve Harçlar Hakkında Yasaya göre belediye vergileri aşağıdakilerdir:

- gerçek kişilerden toprak vergisi,
- gerçek kişilerden emlak vergisi,
- yerel öneme haiz inşaat malzemelerinden maden vergisi,
- belediyelere bağlı tüzel kişilerin gelir vergisi.

Yasaya göre, yerel harçlar aşağıdakilerden oluşmaktadır:

- belediye mülkiyetinde üzerinde yerleştirilen reklamlardan gelen gelir,
- belediye mülkiyetinin satışı, kullanımı ve kirasından gelen gelir.
- belediye tarafından belirlenmiş özel yerlerde seyyar satışlardan gelen gelir.
- belediye sınırları içerisinde yerleşen otel ve dinlenme tesislerinden alınan harç.
- belediye sınırları içerisinde olan otoparklardan alınan harç.

Yasaya baktığımızda, belediyelerin faaliyeti için gerekli mali kaynakların belirlendiği görülmektedir. Kaynak güvencesinden de önce, verilebilecek kaynakları verimli şekilde değerlendirebilmek gerekmektedir. Ama günümüz uygulamasında, 2667 belediyeden 2500 den çoğu bu kaynakları kullanma şansı bulamamaktadırlar. Örneğin, Baku ilçe belediyeleri ile İcra Hakimiyeti arasında mali kaynaklara bölüştürülmesinde önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Belediye Topraklarının Yönetilmesi

Hakkında Yasa ile bu sorunların bir kısmı ortadan kaldırılmağa çalışılmıştır. Gelir kaynaklarını teker-teker ele aldığımızda, yerel yönetimlerin verimli faaliyeti için yetersiz olduğu görülmektedir. Gelir kaynağının hangi idari birimde olması ve yerel nüfusun gelir düzeyi gelir kaynağının toplanabilirliğini önemli ölçüde etkilemektedir. Örneğin, otel harçlarından gelen gelir çoğu belediyede bulunmamaktadır. Bu gelir kaynağından çok az belediye yararlanabilmektedir. Çoğu yerde, otoparklardan resim alınamamaktadır. Bu da, doğal olarak belediyelerin mali kaynaklarını verimsiz yönde etkilemektedir. Diğer taraftan, belediyelere bağlı tüzel kişilerin gelir vergisinin belediyeler tarafından toplanması konusu da önemli sorun kaynağıdır. Mali kaynakları yetersiz olan belediye zaten kendine bağlı tüzel kişilik oluşturamamıştır. Sadece, Bakü'nün ilçe belediyelerinin kendilerine bağlı tüzel kişilikleri mevcuttur ve onlarda gelir vergilerini kendi belediyelerine ödemektedirler.

Tüm bunları dikkate aldığımız zaman, belediyelerin en önemli mali kaynakları yerel vergilerdir. Yerel yönetimlerin vergi sistemi ve bu mekanizmada ortaya çıkan sorunlar geniş araştırma kaynağı olmamıştır.

7. Belediyelerde Yatırım Alanları

Belediyeler mali kaynaklar yetersizliği nedeniyle normal şekilde faaliyet gösterme yeteneğinden yoksun bırakılmışlar. Mevcut bu kısır döngünü ortadan kaldırmak amacıyla, belediyeler gelire yönelik yatırım

planlaması hazırlayıp uygulamaya koyması gerekmektedir. Bununla da, kendini merkezi yönetimin mali bağımlılığından kurtarıp özerk bir şekilde faaliyet gösterebilme yeteneğine kavuşmaktır. Yerel yönetimlerin yatırım politikasının genel hatları aşağıdaki gibi olabilir:

- Belediyelerin günlük hayatını oluşturan sosyo-ekonomik ve ekolojik sorunların belirlenmesi ve onların belediyelerin sosyo-ekonomik politikaları ile uzlaştırılması,
- Yatırım politikasının yerel stratejinin kaynaklarının belirlenmesi,
- Yerel bütçenin güçlendirilmesi ve yeni iş yerleri için yurtiçi ve yurtdışı yatırımcıların ilgisini çekmek,
- Belediyenin yatırım politikasının ulusal yatırım politikası ile uzlaştırılması,
- Yatırım kaynaklarının belirlenmesi ve verimli şekilde kullanmak ve bunun denetimi,
- Ekonomi ve Kalkınma Bakanlığının "Yatırım Haritası" doğrultusunda belediyelerin yatırım planlarının hazırlanması ve bunun reelleştirilmesi¹⁴⁰.

Yabancı yatırımcıların kendi alanlarına ilgisini çekerek vergi potansiyelini artırmakla belediye bütçesinin güçlenmesi durumu olabilir. Fakat, Türkiye örneğinde bunun sakıncaları görülmektedir. Yabancı yatırımcılara imtiyazlar tanındığı taktirde bu alanda belediyenin bir çok yetkileri sınırlandırılmış olur ve bu da ileride olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Yerel yönetimler ister borçlanmada veya isterse de yatırıma

¹⁴⁰ Vidadi, ZEYNALOV, **Yerel Özyönetimin Mali Bazası**, Bakü, 2002, s.165

ilişkin para bulmada merkezi yönetimle ilişki içine girmelidir. Yeniden kaynak dağıtımı bu sorunlara çözüm olabilir.

8. Merkezle Yerel Yönetimlerin Mali İlişkilerini Düzenleyici Mekanizma- Belediye Bankası

Azerbaycan örneğinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında akçal ilişkileri düzenleyici bir mekanizmanın bulunmaması yerel yönetimlerin mali yönden zorluklar yaşamasında en büyük nedenlerden biridir. Bir çok ülkelerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında düzenleyici mekanizmanın bulunduğu görülmektedir. Türkiye örneğinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasından akçal ilişkileri düzenleyici mekanizma olarak İller Bankası öngörülmektedir. Burada, yerel yönetimlerin devletle akçal ilişkilerinde rol üstlenen İller Bankasından söz edilebilir. İller Bankası, yerel birimlerin yalnız olağan gelirleri bakımından değil, olağanüstü gelirleri bakımından da önem taşımaktadır.

İller Bankası, 1933 yılında ülkenin her yönünün bayındır duruma getirilmesi amacıyla 2531 sayılı yasayla kurulmuştur. Kuruluşunda Belediyeler Bankası adını alan bu kuruluş, 1945’de 4759 sayılı yasa ile İller Bankası adını almıştır.¹⁴¹

Genel olarak baktığımızda, İller Bankasının anamalı aşağıdaki kaynaklardan oluşmaktadır:

¹⁴¹ Ruşen KELEŞ ve Fehmi YAVUZ, **Yerel Yönetimler**, s.226.

- a) İl özel yönetimleri ile belediyelerin yıllık öz gelirleri toplamının %5-i,
- b) Emlak Vergisi Yasası gereğince Köy Yönetimleri Anamal Payı olarak ayrılan %3'ler,
- c) Anamala katılmak üzere yapılan bağışlar,
- d) Bankanın yıllık net kazancından köy yönetimleri anamal payı olarak ayrılan %30'lar,
- e) İl özel yönetimleri ve belediyelere bağlı katma bütçeli yönetim ve kurumların ve birliklerin bağlı bulundukları yönetimlerin bütçelerine geçmeyen net kazançlarının %5'lik kısmı.

İller Bankasının organları, a) Genel Kurul, b) Denetçiler, c) Müdürler Kurulu - Genel Müdür olarak sayılabilir. Genel Kurul, İmar ve İskan Bakanlığınca, üç gruba ayrılan iller arasından, her yıl, sıra ile İl Genel Meclislerince, kendi üyeleri arasından seçilecek birer üyeden ve 22 köyün ihtiyar kurullarınca aralarından seçilecek birer temsilci üyeden oluşmaktadır.

İki denetçiden birini Genel Kurul, Ötekini İmar ve İskan Bakanı bir yıl için seçer. Müdürler Kurulu, bir başkan ve üç üyeden oluşur. Müdürler Kurulunun Başkanı, Bankanın Genel Müdüdür.

İller Bankasının görevi, ortağı bulunduğu İl Özel Yönetimleri, Belediyeler ve Köy Yönetimlerinin yapacakları kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, yapılar ve öteki işlerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak amacıyla, bunlarla, Banka tüzüğünde yazılı ilke ve koşullara göre kredi sağlamak ve bu yönetimlerin istemleri üzerine, harita, plan, proje, içme suyu,

kanalizasyon, enerji ve çeşitli yapı işleriyle ilgili etüt, proje ve tesislerin yapılmasını sağlamaktır.¹⁴²

İller Bankasının hizmetleri 5 grupta toplanabilir:

- Ortak yönetimlere kredi vermek,
- Payların dağıtılmasına aracılık,
- Fon yardımları,
- Teknik yardım,
- Bankanın köylere yardımı.

Genel olarak baktığımızda, İller Bankasının, yerel yönetimler için yaşamsal önemi olan, akçal ve teknik hizmetler sunan bir banka niteliği taşımaktadır. Bankanın hizmetlerinden daha çok belediyeler yararlanmaktadırlar.

Azerbaycan'da merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bu türlü mekanizmanın kurulması ve işlerlik kazanması belediyeleşme sürecine olumlu yönde etki yapacaktır. Belirli bir süre, yani belediyeler normal kendi faaliyetlerini yürütene kadar merkezi yönetimin desteği kaçınılmazdır. Aksi takdirde, belediyeler ölü kurumlar gibi faaliyetlerini sürdüreceklerdir.

¹⁴² Ruşen KELEŞ ve Fehmi YAVUZ, **Yerel Yönetimler**, s.228

DEĞERLENDİRME

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin yetki alanı ve mali yapısına baktığımız zaman, çoğu belediye yasalarla kendilerine verilen yetkileri kaynak yetersizliği nedeniyle uygulayamamaktadırlar. Diğer taraftan da, belediyeler küçük çapta olduğundan belediyeler optimallığı yakalayamamaktadırlar. Azerbaycan'da yerel yönetimlerin mali kaynakların yetersiz olduğu da görülmektedir. Bu da beraberinde yerel yönetimlerde işlevsellik problemini ortaya çıkarmaktadır. Çalışanların maaşlarının düşük düzeyde olması yapılan hizmetlerin de kalitesini etkilemekte ve yerel halkta yerel yönetimlere karşı inamsızlık ortaya çıkarmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında çeşitli düzeylerde sorunlar ortaya çıkmaktadır. Yasal düzenlemelerin yetersiz olması zaten zorluklarla karşı karşıya olan yerel yönetimlerin etkisini düşürmektedir. Tüm bu olumsuzlukları giderip yerel yönetimlere aktiflik ve işlevsellik kazandırmak gerekmektedir. Merkezi yönetimin bu konuda düzenleyici tedbirler alması gerekmektedir. Merkezi yönetim tarafından yapılacak düzenlemeyle yerel yönetimlerin mali durumlarının güçlendirilmesi gerekir. Merkezle yerel arasında yeniden adaletli kaynak dağıtımı gerekir.

Yerel yönetimlerin mali durumlarının güçlendirilmesi için, devlet tarafından verilen yardım ve ödeneklerin artırılması, yerel yönetimlerin özgelirlerini artırma ve bu konuda yeni yerel kaynaklar sağlanılmalıdır. Diğer taraftan, yerel yönetimlere ek mali güç verilmesi planlaştırılırken, esas ilke

hizmetlerden yararlanan kişilerin bunun karşılığını ödemeleri olmalıdır. Azerbaycan'da yerel yönetimler bir çok hizmeti karşılıksız yürütmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri yerel nüfusun sosyo-ekonomik durumunun düşük olmasıdır. Bu konuda da, merkezi yönetim düzenleyici kararlar almalıdır.

Azerbaycan'da yerel yönetimler tarihsel bir gelişme sonucu değil, siyasal iktidarın sona ermesi ve yeni iktidarın ve dış güçlerin etkisiyle gündeme gelmiştir. Tüm bunlar dikkate alındığında, yerel yönetimler merkezin izin verdiği ölçüde gelişme kaydetmektedir. Bundan dolayı da, yerel yönetimleri etkin hale getirmek ve yerel yönetimleri mali yönden güçlü kılmak görevi de yine merkezi yönetime düşmektedir. Merkezi yönetimin isteği doğrultusunda yerel yönetimler faaliyet göstermekte ve işlevlerini yürütmektedir. Aslında bu durum bir bakıma yerel yönetimlerin özerkliğine gölge düşürmektedir.

Yerel yönetimlere yatırımlar yapmak için merkezi yönetim kredi ve borçlar verdiği takdirde yerel yönetimlerin mali sorunların üstesinden gelebilir.

Belediyelerin daha geliştirilmesi amacıyla yeni mali kaynaklar belediyelere bırakılmalıdır. Yerel bütçenin güçlendirilmesi amacıyla toprak tüzel kişilerden toprak vergisi de belediyelere bırakılmalıdır. Kanalizasyon ve çöp vergisi de belediyelere bırakılmalıdır. Belediyelere merkezi bütçeden geçici de olsa dengeleme amaçlı yardımlar yapılmalıdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Azerbaycan'da yerel yönetim uygulaması Sovyet rejiminin dağılması sonucunda yapılan yeni düzenlemelerle gündeme gelmiştir. Yapılan düzenleme, yerel siyasal bilincin gelişmesinin sonucu değil, Batı kurumlarına özlemin, devlet denetiminin üstünlüğünün sağlanması isteklerinin bir sonucu ortaya çıkmıştır.

Bir ülkede yerel yönetimlerin gerçek anlamda faaliyet göstermesi için bazı şartların gerçekleşmesi gerekmekte ve yeterli altyapının mevcut olması gerekir. Esas olarak da, yerel yönetimler için gerekli mekanizmaların işlenip hazırlanması ve yerel yönetimlerin faaliyet gösterebilmesi için olanakların olması gerekmektedir. Diğer taraftan da, yerel nüfusun bu konuda bilgilendirilmesi ve bunun sonucunda da aktif katılım gerekmektedir. Azerbaycan'da belediye uygulamasına geçişte bu şartların çoğu özellikle yerel yönetimler için olanaklar-ekonomik sistem ve mali kaynaklar oluşma sürecindedir. 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. Azerbaycan'da her üç şart oluşma sürecini yaşamaktadır. Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde en önemli sorun yerel yönetimlerin yasalarla kendilerine verilen yetkileri uygulayabilmek için toplanabilir gelir kaynakları sorunudur. Yerel nüfusta, tüm bu olumsuzluklarla beraber

inamsızlık ve katılım sorunu da ortaya çıkınca yerel yönetimler iş yapamaz duruma düşmüşlerdir.

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.

Diğer taraftan, yerel yönetimler Sovyet geleneğinden kurtulamayarak ve merkezi yönetimin etkisi ile vatandaştan çok merkezi yönetime daha yakın bir görünüm çizmektedir. Bu da yerel yönetimin özerkliğini gölgelemektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bağımlılığından kurtulamamaktadırlar. Bunun yapısal ve mali nedenleri bulunmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkilerine ilişkin ayrışma tam manada gerçekleşmemiştir. Süreci etkileyen çeşitli nedenler bulunmaktadır. Yerel nüfus tarafından seçilen belediye üyeleri sorumluluktan öte merkezi yönetimden çekinmektedirler. Merkezi yönetim tarafından bakacak olursak, yerel yönetimlerin oluşturulması merkezi yönetime ihaneti gerçekleştirmektedir. Sorunların çözülmesinde hukuksallıktan öte güç daha fazla kullanılmaktadır.

Yerel yönetimler yatırımlar yapmak için yeterli gelir kaynaklarından ve merkezi yönetimin kredi desteğinden yoksun bırakılmışlar. Bu da beraberinde yerel yönetimleri toplumsal hayatta etkisiz kılmaktadır. Diğer taraftan da, mali sorunlar nedeniyle yerel yönetimler merkezi yönetimden

bağımlı duruma düşmekte ve yerel yönetimlerin özerkliklerine gölge düşmektedir.

Belediyelerin geliştirilmesi ve toplumsal hayatta etkin kılınması amacıyla merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında tekrar adaletli kaynak bölüşümü yapılmalı ve yeni mali kaynaklar ivedilikle belediyelere bırakılmalıdır. Yerel bütçenin güçlendirilmesi amacıyla tüzel kişilerden toprak vergisi de belediyelere bırakılmalıdır. Kanalizasyon ve çöp vergisinin toplanılması belediyelerin yetki alanına bırakılmalıdır. Belediyelere merkezi bütçeden geçici de olsa dengeleme amaçlı yardımlar yapılmalıdır. Belediyelerin mali yönden güçlendirilmesi merkezi yönetimin yükünü azaltabilmektedir.

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.

Aslında genel olarak bakacak olursak, belediyeleşme sürecinde çoğu ülkede sorunlar yaşanmaktadır. Bunların düzeyi ülkenin siyasal ve toplumsal yapısına göre değişiklik göstermektedir. Bunları sıralayacak olursak;

- Tüm ÷lkelerde ideal bir yerel özerklikten söz etmek olanaksızdır. Yoğunluğu ÷lkelere göre değişmekle birlikte, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hayli etkili olduğu gör÷lmektedir.
- Merkezi yönetime, ÷lkelere göre farklılık göstermekle birlikte, yerel yönetimlerin kurulması, kaldırılması, organları, görevleri, görevlileri ve işlemleri üzerinde vesayet yetkisi tanınmış bulunmaktadır. Hukuka uygunluğu sağlamak ve kamu yararını kollamak gibi gerekçelere dayanan bu yetkilerin temelinde, merkezi yönetimin ÷lkeyi bütün olarak görmesi ve kamusal kaynakların daha ussal kullanımını gerçekleştirebileceği varsayımı yatmaktadır. Genellikle vesayet denetimi, bozma, ön izin, onay ve yerine geçme biçiminde kendini göstermektedir. Aslında vesayet denetimi, yerel yönetimlere daha çok yol gösterme, ulusal amaçlara yönlendirme ve yerel özerkliği zedelemeyecek bir hassasiyette kullanmalıdır.
- Yerel özerkliği yönetsel ve akçal bakımdan ele alabiliriz. Bunlar ikisi bir arada sağlanmalıdır. Yani yönetsel özerkliğin yanında yerel yönetimlere mutlaka akçal özerkliğin sağlanması gereklidir. Ama günümüzde yerel yönetimler akçal olarak merkezi yönetimden çoğu zaman bağımlı durumdadırlar. Bu bazen, beraberinde yönetsel bağımlılığa yol açmaktadır. Özellikle koşullu yardımların yapılması durumunda bu durum kendisini göstermektedir.
- Diğer önemli bir nokta ise, yerel yönetimlerin yatırım gereksinimlerini karşılamak için borçlanabilme olanakları ve yerel yönetim bankalarının

oynadıkları rol önemlidir. Azerbaycan'da ise, yatırım için yerel yönetimlerin borçlanabilme olanağı yok derecesindedir. Gelişmiş ülkelerde yatırımlar genellikle borçlarla yapılabilmektedir.

- Diğer taraftan, yerel yönetimlerin geliştirilmesi için gelişmiş ülkelerde bölgesel kuruluşlara yer verildiği gözükmemektedir. Bu durum Azerbaycan'da söz konusu değildir. Azerbaycan'da tek kademeli yerel yönetim sistemi mevcuttur. Fakat, bölgesel kuruluşlar yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlamamaktadır. Bölgesel kuruluşlara katılmanın bazı üstünlükleri vardır. Bu durumda kıt kaynaklar birleştirilerek sorunlara daha köklü ve kapsamlı çözüm önerileri getirilebilmektedir.
- Çoğu ülkelerde gözlemlenen özellik, tüm yerel yönetimlerin yönetsel etkenliğe yönelik çabalarıdır.

Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde onların gelişmesine engel oluşturan bazı problemleri genelleştirecek olursak;

- Ulusal çapta yerel yönetimlerin gelişme programının ve toplum için anlaşılır vahit stratejik planlama yapılmamaktadır.
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkiler yasal anlamda gerçekleşmemektedir.
- Yerel sorunların çözülmesi sürecinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yetkilerde dengesizlik ve kuralsızlık söz konusudur.
- Yerel yönetimlere bırakılan mülkiyet ve diğer yetkilerin uygulanmasında merkezi yönetimin sınırlayıcı eğilimi bulunmaktadır.

- Bölgelerin dengesiz gelişmesi, yerel nüfusun sosyo-ekonomik düzeyinin aşağı olması ve bunun sonucu olarak belediyeler arasında farklılaştırmaya gidilmemektedir.
- Çeşitli bölgeler arasında yerel yönetimlere ilişkin gelir kaynaklarında dengesizlik söz konusudur ve yerel yönetimlerin mali özerkliği bulunmamaktadır.
- Yerel yönetimler toplanabilir gelir kaynaklarından yoksundur.
- Yerel yönetimlerin gelişmesine ilişkin yasaların uygulanmasında sorumluluk aşağı düzeydedir.
- Yerel yönetimlerin yargı güvencesi tam yeterince değildir ve çoğu zaman hakları çiğnenmektedir.
- Yerel yönetimlerde işi çeviren kadro yetersizliği üst düzeydedir.
- Yerel yönetimler yeni bir kurum olduklarından yasal düzenlemeler sözün tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. Günümüzdeki mevcut düzenlemede merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde geniş takdir yetkisi vardır.
- Yerel yönetim –merkezi yönetim ilişkilerinde merkezi yönetimin nesnel ölçütlere dayanmayan ve siyasal iktidarın öznel anlayışına bırakılmış rolü kendi etkisini göstermektedir.
- Yönetisel bütünlüğü sağlamak amacıyla yerel yönetimler gayri-yasal merkezi yönetimin vesayet yetkisi altındadır.
- Merkezi yönetim-yerel yönetim arasında görev bölüşümünde kargaşaya yol açacak şekilde düzenlemeye gidilmiştir.

- Genel olarak, toplumda sivil toplum anlayışı zayıftır. Toplumda batı tipi yerel yönetim kültürü olmadığından belediyeye karşı inamsızlık söz konusudur.
- Yerel gelenek ve bilinç eksikliği özerklik anlayışını sınırlamaktadır. Yerel yönetimler etkin bir kurum haline gelememişler.
- Yerel yönetimler verimli hizmet üretim ve sunumu için yeterli büyüklükte değiller.

EKLER

EK I. AZERBAIJAN ANAYASASI'NIN YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ MADDELERİ

Madde 13.2 Ülke sınırları içerisinde 3 türlü mülkiyet söz konusudur : devlet mülkiyeti, özel mülkiyet ve belediye mülkiyeti.

DÖRDÜNCÜ KISIM YEREL YÖNETİMLER IX. FASIL BELEDİYELER

Madde 142. Yerel Yönetimin Kurulması

- I. Yerel yönetimleri belediyeler uygularlar.
- II. Belediyeler seçimler doğrultusunda kurulurlar.
- III. Belediyelere seçimlerin kuralları ve belediyelerin statüleri yasayla belirlenir.

Madde 143. Belediye İşinin Kurulması

- I. Belediye kendi faaliyetini toplantılar, sürekli ve diğer komisyonlar aracılığıyla uygularlar.
- II. Belediyenin toplantılarını belediye başkanı çağırır.

Madde 144. Belediyenin Yetkileri

- I. Belediyelerin toplantılarında aşağıdaki konular görüşülmektedir:
 - 1) belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, yasayla belirlenmiş durumlarda onların yetkilerinin yitirilmesi 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;
- II. Belediyelere yasama ve icra hakimiyeti kurumu tarafından ek görevler de verilebilir. Bu görevlerin uygulanması için belediyeye zorunlu maliye vesaiti ayrılmalıdır. Bu türlü görevlerin uygulanmasını uygun yasama organları ve icra hakimiyeti kurumu denetlemektedir.

Madde 145. Belediyelerin Kararları

- I. Belediye toplantılarında görüşülen konulara ilişkin kararlar alınır.
- II. Belediye kararları belediye üyelerinin adi ses çokluğu ile alınmaktadır.
- III. Yerel vergi ve rüsumlara ilişkin kararlar belediye üyelerinin üçte iki oyçokluğu ile alınmaktadır.

Madde 146. Belediyelerin Bağımsızlığının Güvencesi

Belediyelerin mahkeme kurumu tarafından savunulmasına, devlet kurumlarının kararları sonucunda oluşan ek harcamaların ödenilmesine güvence verilir.

Madde 150. Belediye Kararların Niteliği ve Etkisi

Belediye kararları, hukuka, adalete, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, Azerbaycan Cumhuriyetinin yasalarına, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından verilen fermanlara ve Bakanlar Kurulunun kararlarına zıt olmamalıdır.

Belediye kararları kendi sınırları içinde gerçek ve tüzel kişiler için düzenleyici ve bağlayıcı niteliktedir

EK II. BELEDİYELERİN STATÜSÜ HAKKINDA AZERBAYCAN CUMHURİYETİ YASASI

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL İLKELER

Madde 1. Yerel Özyönetim Anlayışı

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel özyönetim, devlet sistemi dışında vatandaşlara yönetime katılma imkanı veren ve yasalar çerçevesinde onlarla yerel önem taşıyan konuları bağımsız ve özgür bir şekilde çözmek için ortam oluşturan bir sistemdir. Bu hak 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. Belediyeler kendi görevlerini uygulamak amacıyla onlara karşı sorumluluk taşıyan, sürekli faaliyet gösteren yürütme birimleri oluşturabilirler.

Madde 2. Temel Kavramlar

1. Belediye- yasayla belirlenmiş sınırlar içerisinde yerel özyönetim biçimidir. Belediyenin kendi mülkiyeti, yerel bütçesi ve seçimli belediye organları olur ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ile ve bu yasayla yetkilerine verilen yerel önem taşıyan konuları bağımsız bir şekilde çözer. Belediyeler eşitlik esasında kurulur ve faaliyet gösterirler.

2. Belediye organları- belediye tarafından oluşturulan, yerel önem taşıyan konuları çözmek yetkileri verilen, devlet organları sistemine dahil olmayan seçimli ve diğer organlardır.

3. Yerel önem taşıyan konular- belediye halkının gündelik ihtiyaçlarını karşılanması ile ilgili Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve yasaları ile belirlenen konulardır.

4. Yerel halk oylaması- yerel önem taşıyan konular hakkında vatandaşların görüşünün öğrenilmesidir.

5. Belediye organlarının seçimli görevli personeli- nüfusun doğrudan veya temsilcili yerel özyönetim organlarının kendi üyelerinden seçtiği, belediyenin içtüzüğüne uygun olan yerel önem taşıyan konuları çözüme kavuşturma yetkisi verilmiş görevli kişidir.

6. Belediye organlarının görevli personeli- yerel özyönetim organlarında kuruculuk ve yönetim görevlerini uygulayan ve devlet memuru statüsüne ait olmayan, anlaşma ile çalışan görevli şahıstır.

7. Belediye mülkiyeti- belediyeye ait tüm menkul ve gayri menkulleri içerir.

8. Yerel vergiler ve ödemeler- belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun görüşü dikkate alınarak belediyenin bağımsız şekilde belirlediği vergi ve ödemelerdir.

9. Belediye hizmeti- yerel özyönetim organlarının yetkilerini uygulamak için bu organlarda sürekli meslek faaliyetidir.

10. “Belediye” ve “yerel özyönetim” kavramları ve bunların katılımı ile oluşan diğer kavramlar belediye, onun organları, yerel özyönetim işlevleri ile ilgili olan müessese, kurum ve kuruluşlar, emlak tesisleri ve diğer tesisler hakkında, aynı zamanda yerel halk tarafından uygulanması ile ilgili diğer durumlarda kullanılır.

Madde 3. Azerbaycan Cumhuriyeti Vatandaşlarının Yerel Özyönetimi Uygulamak Hakkı

1. Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşları ikamet ettikleri sınırları içerisinde yerel özyönetim hakkını belediyelere seçimler, kendi iradesini doğrudan ifade etme, halk oylamasına katılma, bağımsız şekilde görüşünü belirtme, öneriler verme aracılığıyla ve diğer şekillerde uygularlar.

2. Vatandaşlar ırkından, cinsinden, soyundan, mülk ve görev durumundan, dini görüşünden, kişiliğinden, mesleğinden, siyasi partilere, sendikalara ve diğer sosyal birliklere ilişkin görüşünden bağımlı olmayarak, yerel özyönetimi doğrudan, aynı zamanda temsilcileri aracılığıyla uygulaya bilerler.

3. Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlarının yerel özyönetim organlarına seçme ve seçilme hakkı vardır.

4. Belediye hizmeti Azerbaycan Cumhuriyetinin vatandaşları için aynı oranda geçerlidir.

5. Her bir vatandaşın belediyelere, belediye organlarına ve onların görevli kişilerine başvurma hakkı vardır.

6. Belediyeler, belediye organları ve onların görevli kişileri vatandaş hak ve özgürlükleri ile ilgili olan evrak ve malzemelere ilişkin her bir vatandaşlarının bilgi alma, aynı zamanda yasayla özel bir durum belirtilmediği sürece, belediyelerin faaliyeti hakkında bilgi alma ortamını oluşturma, seçmenlerin isteklerini uygulamakla sorumludurlar.

Madde 4. Yerel Sosyal Güvenlik ve Sosyal Kalkınma Programları

1. Yerel sosyal güvenlik programları belediye tarafından belirlenmiş kişisel duruma göre, devletin sosyal güvenlik uygulamasından ek olarak sosyal imtiyazlar belirler. Bu imtiyazlar geçici ve sürekli olabilir.

2. Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarından amaç devletin uyguladığı sosyal kalkınma programlarında değinilmeyen veya onlara ek olarak yerel önem taşıyan sosyal kalkınma konularını çözüme kavuşturmadır. Bu programlar ilköğretim öncesi eğitim, eğitim, sağlık, kültür, mesken ve gayri-mesken binalarının tadilatı ve

kullanılması, genel sağığı koruyan kurumların oluşturulması, işlerin yürütülmesi ve geliştirilmesi, konut yapımı, yerel su kaynaklarının kullanımı, su kullanımı ve kanalizasyon hizmetlerinin oluşturulması, yürütülmesi ve geliştirilmesi, yakıt malzemelerinin bulundurulması ve satışı, yerel yolların yapılması ve bakımı, cenaze törenlerin yapılması ve mezarlıkların korunması, yerel ulaşım ve iletişim hizmetlerinin oluşturulması, ticaret ve sosyal iaşe ve günlük hizmetlerin yapılmasına ortam oluşturulması, kültürel kurumların kalkınmasına yardım edilmesi, tarihi ve kültürel yapıtların korunması, enformasyon hizmetlerinin oluşturulması, kimsesizlere, hastalara, yaşlılara, maddi imkansızlara, aynı zamanda zeki çocuklara ek yardım, fiziksel eğitim ve sporun kalkınmasına yardım edilmesi, nüfusun boş zamanlarını değerlendirme, insanların mesleklerine göre işle temin edilmesine yardım edilmesi ve yerel altyapının diğer alanlarını içerebilir.

3. Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarını uygularken belediyeler bu maddenin 2.bendinde gösterilen konulara göre devlet organlarının uygun programlarına müdahale edemezler.

Madde 5. Yerel Ekonomik Kalkınma Programları

1. 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 gösterilir.

2. Yerel ekonomik kalkınma programlarını uygularken belediyeler devlet organlarının yetkilerinin uygulanmasına müdahale edemezler.

Madde 6. Yerel Ekoloji Programlar

1. Yerel ekoloji programlarda amaç, devletin uyguladığı ekoloji programlarda değinilmeyen veya onlara ek olarak yerel önem taşıyan ekoloji temizlik konularının çözümüne herkesin ilgisinin çekilmesidir. Bu programlara yerel durumda mevcut olan ekolojik dengenin korunması , belediye alanlarının iyileştirilmesi ve imara kavuşturulması, çöp toplama hizmetlerinin yapılması ve yeniden değerlendirilmesi, suyun, havanın ve toprağın her türlü kirlenmeden korunması, komşu belediyelerle beraber ekolojik tedbirlerin uygulanması ve yerel önem taşıyan diğer tedbirler dahil edilebilir.

2. Belediyeler devletin ekoloji programları ile yerel ekoloji programlar arasında ilişki kurulmasına, belirli durumlarda ortak tedbirlerin uygulanmasına yardım ederler.

Madde 7. Yerel Özyönetime İlişkin Yasal Düzenlemeler

Yerel özyönetime ilişkin yasal düzenlemeler Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasası'ndan ve yasalarından, Azərbaycan Cumhuriyetinin ilgili yürütme birimi organlarının düzenlemelerinden (Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinde olduğu zaman, aynı zamanda Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Anayasası'ndan ve yasalarından, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin ilgili yürütme birimi organlarının düzenlemelerinden) oluşmaktadır.

Madde 8. Belediye İctüzüğü

1. Belediye içtüzüğü belediye toplantıları veya vatandaş toplantıları tarafından kabul edilmektedir.

2. Belediye içtüzüğünde aşağıdakiler gösterilir:

- yasayla belirlenmiş belediye alanlarının sınırları ve içeriği;
- belediye organlarının isimleri, yapısı, yetkileri ve yapılanma yöntemi;
- belediye organlarının seçimli görevli kişilerinin yetki süresi;
- belediye anlaşmalarının yapılması ve yürürlüğe girme yöntemleri;
- belediyelerin, belediye organlarının ve onların görevli kişilerinin sorumluluk esasları ve türleri;
- belediye üyelerinin ve belediye organlarının seçimli görevli kişilerinin statüleri ve sosyal imtiyazları, onların yetkilerine son verilme yöntemleri;
- belediye organlarının görevli kişilerinin yararı için gereken imtiyazlar;
- belediye hizmetlerinin oluşturulmasının şartları ve yöntemleri;
- yerel özyönetimin uygulanmasının ekonomik ve mali esasları , belediye mülkiyetine sahipliğin, ondan kullanımın ve karar verilmesinin genel yöntemleri;
- Azərbaycan Cumhuriyetinin yasalarına uygun olarak yerel özyönetimin oluşturulmasına , belediyelerin ve belediye organlarının görevli şahıslarının yetkilerine ve faaliyetine ilişkin diğer kurallar;

3. Belediye içtüzüğü Azərbaycan Cumhuriyeti yasaları ile belirlenmiş yöntemle devlet kaydına alınmalıdır. Belediye içtüzüklerinin kaydı ilgili yürütme birimi organı tarafından yapılmaktadır.

4. Belediye içtüzüğünün devlet kaydına alınmasının reddine sadece, onun Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasasına ve yasaların, Azərbaycan Cumhuriyetinin ilgili yürütme birimim organlarının düzenlemelerine, (Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinde olduğu zaman ise, aynı zamanda Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Anayasasına ve yasalarına, Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin ilgili yürütme birimi organlarının düzenlemelerine) zıt olması esas verilebilir. Devlet kaydına alınma reddi hakkında vatandaşlar ve belediyeler mahkemeye başvuru yapabilirler.

5. Belediyenin içtüzüğü kayda alındıktan sonra yürürlüğe girer.

Madde 9. Belediyelere Devlet Hamiliği

Azerbaycan Cumhuriyetinin yürütme erki organları belediyelerin oluşturulması ve geliştirilmesi için zorunlu, yasal, kurumsal ve maddi-mali ortamı oluşturur ve yerel özyönetim hakkını uygulamakta nüfusa yardım ederler.

Madde 10. Belediye Birlikleri

1. Belediyeler kendi faaliyetlerini yönlendirmek, hak ve çıkarlarını daha verimli korumak amacıyla birliker oluşturabilirler. Bu birlikler yasamaya uygun biçimde kayda alınmalıdır.

2. Belediye birliklerine belediyelerin yetkileri verilemez.

Madde 11. Belediyelerin Mührü, Damgası, Banka Hesabı

Belediyelerin tüzel kişilikleri, kendi mührü, damgası ve bankada hesabı olur.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN ALAN ESASLARI

Madde 12. Belediyelerin Alanları

1. Yerel özyönetim Azerbaycan Cumhuriyetinin yasalarıyla belirlenmiş alanlarda oluşturulan belediyeler uygularlar.

2. Belirli alanda nüfusun sayısına göre vatandaşlar yerel yönetimi uygulamak hakkından mahrum edilemezler.

Madde 13. Belediye Alanlarının Belirlenmesi ve değiştirilmesi, aynı zamanda belediyeler oluşturulurken, birleştirilirken, yeniden oluşturulurken veya tasfiye edilirken onların sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi tarihsel ve diğer yerel özellikleri, ilgili yerel nüfusun görüşü dikkate alınmakla Azerbaycan Cumhuriyeti yasasıyla belirlenir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELER, BELEDİYE ORGANLARI VE ONLARIN GÖREVLİ KİŞİLERİ

Madde 14. Belediyeler ve Belediye Organları

1. Belediyeler Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, "Belediyelere Seçim Yöntemleri Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasına, bu Yasaya ve kendi içtüzüklerine esasen oluşturulan,belediye üyelerinden oluşan seçimli yerel özyönetim organıdır.

2. Belediyelerin iç sayısı "Belediyelere seçim yöntemleri hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasıyla belirlenir.

3. Belediyelerin içtüzüklerine uygun olarak belediye organları oluşturulur ve onlara yerel özyönetim konularını çözmek için yetkiler verilir.

4. Belediyeler ve onların organları devlet hakimiyeti sistemine dahil değildir.

5. Belediyelerin ve onların organlarının yapısı bu Yasaya ve belediyelerin içtüzüklerine uygun olarak belirlenir.

Madde 15. Belediye Üyesi

1. Belediye üyesi-belediye seçimlerinde seçilen, üyelik kimliği alan ve seçim komisyonu tarafından onaylanmış kişidir.

Belediyenin 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 ve oylama hakkı vardır.

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

3. Belediye üyesi belediyenin, belediye toplantıları arası zamanda ise, belediye başkanın önceden onayı olmadan iş anlaşması ile çalıştığı yerden yönetimin isteği ile işten alınamaz ve disiplin yöntemi ile az maaşlı işe geçirilemez.

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

5. Belediye üyesi sürekli yaşamak için belediyenin sınırlarından dışarı taşındığında veya diğer sebeplerden kendi belediye alanında görevini uygulayamaz hale geldiği zaman belediye üyeliğinin geri alınması hakkında belediyeye dilekçe verir.

Belediyenin bir sonraki toplantısında belediye üyesinin dilekçesine bakılarak uygun karar kabul edilir ve bu karar seçmenlerine ulaştırılır.

6. Belediye üyesi görev süresinde her hangi bir sebepten üyeliğinden alındığı zaman ilgili belediye alanında "Belediyelere Seçim Yöntemleri Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasına uygun olarak seçimler yapılır.

Madde 16. Belediye Toplantısı

1. Belediye toplantıları ay bir defadan az olmamak kaydıyla belediye başkanı tarafından çağrılır.

Belediye toplantıları belediye üyelerinin salt çoğunluğu katıldığı zaman geçerlidir.

2. Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusu en azı %10'nun veya belediye üyelerinin 1/3'nün talebi ile çağrılabilir.

3. Belediye toplantılarına belediye üyelerinin ve diğer katılımcıların sorumluluğu belediyenin içtüzüğü ile belirlenir.

4. Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 145.maddesinin ikinci kısmına uygun olarak, belediye toplantılarında görüşülen konulara ilişkin belediye üyelerinin oyçokluğu ile karar kabul edilir.

5. Belediyenin tüm toplantıları tutanağa geçilir.

Madde 17. Belediyenin Sürekli ve Diğer Komisyonları

1. 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 oluşturabilir.

2. Sürekli ve diğer komisyonlar yetkileri çerçevesinde faaliyetlerini oluşturmak amacıyla kendi işlerine uzmanlar davet edebilirler.

3. Sürekli ve diğer komisyonlar oluşturulurken yerel önem taşıyan konular dikkate alınır ve onlar "Belediyenin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında" Esasname ve belediyenin içtüzüğü esasında faaliyet gösterir.

4. Belediyenin sürekli ve diğer komisyonlarının esas görevleri aşağıdaki gibidir:

- yerel önem taşıyan sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma, ekoloji ve ekonomik kalkınma, yerel hizmete göre programlar hazırlayarak belediye toplantısına veya yerel nüfusun görüşüne sunmak;
- yerel önem taşıyan konuları görüşmek, belediye toplantılarında konuşmak için programlar, dilekçeler ve karar taslakları ve diğer malzemeler hazırlamak;
- belediye ve onun yürütme birimi için görüşler hazırlamak;
- seçmenlerin ödevlerinin uygulanmasına ve denetlenmesine yardımcı olmak;
- sürekli ve diğer komisyonlar onları seçen belediye karşısında sorumluluk taşır ve ona hesap verir.

Madde18. Belediyenin Yürütme Organı

Belediyenin yürütme organı onun yürütme aygıtıdır. Yürütme aygıtı belediye başkanından ve onun bu Yasayla ve belediyenin içtüzüğü ile belirlenmiş yöntemle oluşturduğu yapısal bölümlerden ve belediyenin içtüzüğüne uygun olarak oluşturulan diğer yürütme birimlerinden ibarettir.

Belediyenin yürütme aygıtının faaliyetine belediye başkanı yöneticilik eder.

Yerel nüfusa hizmet, ekonomik ve sosyal kalkınma programlarını uygulamak için oluşturulan yürütme birimlerinin yöneticileri Belediye Meclisinin kararı doğrultusunda belediye başkanı tarafından atanır.

Madde 19. Belediye Başkanı ve Başkan Yardımcısı

1. Belediye başkanı yeni seçilen belediyenin ilk toplantısında belediye üyeleri arasından açık veya gizli oylama yoluyla seçilir. Belediye başkanı belediye üyelerinin yarısından çoğunun oyunu aldığı zaman seçilmiş olur.

2. İhtiyaç olduğu durumlarda belediye meclisi belediye başkan yardımcılarını seçer. Belediye yardımcıları belediye üyelerinin yarısından fazlasının oyunu aldığı zaman seçilmiş sayılmaktadır.

3. Belediye başkanı ve onun yardımcıları bu maddenin 1. ve 2. paragrafında gösterilen yöntemle süresinden önce görevden alınabilirler.

4. Belediye başkanı emir ve direktifler verir, belediye kararlarını imzalar.

5. Belediye başkan yardımcısı belediye başkanının ona verdiği konuları çözümler, belediye başkanı olmadığı zaman onun yetkilerini uygular.

Madde 20. Belediye Üyelerinin ve Belediye Organlarının Seçilmiş Görevli Kişilerinin Statüleri

1. Belediye üyelerinin, belediye organlarının seçilmiş görevli kişilerinin kendi yetkilerini doğrudan ve verimli şekilde uygulamasına, haklarının, kişilik ve onurunun korunmasına devlet tarafından güvence verilir.

2. Belediye üyesinin yetki süresi 5 yıldır.

3. Belediye üyesinin yetkileri onun seçildiği günden itibaren başlar ve belediyenin yeni üyelerinin işe başladığı gün son bulur. Belediye organlarının seçimli görevli kişilerinin yetkileri onun göreve atandığı günden başlar ve yeni görevli şahsın seçildiği gün son bulur.

4. Belediye üyeler, belediye organlarının seçimli görevli kişileri belediyenin içtüzüğüne uygun olarak kendi yetkilerini süreklilik esasına göre yürütürler.

5. Kendi yetkilerini süreklilik esasına göre yürüten belediye üyelerinin, belediye organlarının seçimli görevli kişilerinin bu görevlerde çalışmakla ilgili sosyal imtiyazları Azerbaycan Cumhuriyeti yasaları ve belediye içtüzüğü ile belirlenir.

Madde 21. Belediye Üyelerinin Yetkilerinin Yitirilmesinin Esasları

Belediye üyelerinin yetkileri aşağıdaki durumlarda yitilir:

1) hakkında mahkemenin yasal yürürlüğe konmuş tutuklanma hükmü veya tıbbi içerikli zorunlu tedbirlerin uygulanması ile ilgili kararı olduğu zaman;

2) iş faaliyeti yetersizliği veya sınırlı faaliyet yeteneği mahkeme tarafından belirlendiğinde;

3) Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşlığından çıktığı zaman, diğer devletin vatandaşlığını kabul ettiği zaman ve diğer devletler karşısında sorumluluk aldığı zaman;

- 4) öldüğü zaman;
- 5) mahkeme tarafından ölmüş ilan edildiği veya itkin düştüğü kanısına varıldığı zaman.

Madde 22. Belediye Üyelerinin Yetkilerine Son Verilmesinin Esasları

Belediye üyelerinin yetkilerine onların yetki süreleri bittiği zaman son verilir.

Belediye üyelerinin yetkilerine aşağıdaki esaslara göre zamanından önce son verilebilir:

- 1) belediye seçimleri zamanı oyların doğru hesaplanmadığı anlaşıldığında;
- 2) kendi isteği ile belediye üyeliğinden çıkmak hakkında yazılı dilekçe verdiği;
- 3) belediye üyeliğine aday olmak için yasayla belirlenmiş şartları taşımadığı anlaşıldığında;
- 4) yasama, yürütme ve mahkeme organlarında görev aldığı zaman;
- 5) 4 aydan fazla sürede hastalığı ile ilgili olarak görevini uygulamasının imkansızlığı hakkında mahkeme tarafından oluşturulmuş özel doktor komisyonunun görüşü olduğu zaman;
- 6) belediyenin içtüzüğünde gösterilen sürede belediye toplantılarına geçersiz sebeplere göre katılmadığında.

Madde 23. Belediye Üyelerinin Yetkilerinin Yitirilmesi ve Yetkilerine Son Verilmesi Yöntemleri

Bu Yasanın 21. ve 22. maddelerinde öngörülen esaslar olduğu zaman belediye üyelerinin yetkilerinin yitirilmesi ve yetkilerine son verilmesi Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 144. ve 145.maddelerine uygun biçimde belediye toplantısının oyçokluğu ile kabul ettiği kararı esasında çözülür.

Bu Yasanın 21.maddesinin 1., 2., 3.,5. bentlerinde ve 22.maddenin 1.,3., 5.,bentlerinde öngörülen esaslar olduğu zaman belediye kararı mahkemenin yürürlüğe konmuş kararından sonra kabul edilir.

Madde 24. Belediyenin Diğer Organları ve Görevli Şahısları

Belediyelerin içtüzüğünde diğer organların oluşturulması ve uygun görevli şahıslarının atanması öngörülebilir.

Madde 25. Belediye Hizmeti

- 1. Belediye organlarında görev alan kişiler belediye personeldir.

2. Belediye hizmetinin yasal olarak belirlenmesi, aynı zamanda belediye personelinin statüleri, belediye hizmetinin uygulanmasının şartları ve yöntemi Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, yasaları ve belediyenin içtüzüğü ile belirlenir.

3. Belediye organlarında hizmet süresi devlet hizmeti hakkında yasamaya uygun olarak imtiyazlar ve çıkarına uygun koşulların yapılması için hesaplanan staja dahil edilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

VATANDAŞLARIN KENDİ İRADESİNİ DOĞRUDAN İFADE ETMESİ VE YEREL ÖZYÖNETİMİN UYGULANMASININ DİĞER BİÇİMLERİ

Madde 26. Yerel Halk Oylaması

1. Yerel önem taşıyan konularla ilgili yerel halk oylaması yapılabilir.
2. Yerel halk oylamasının yapılması hakkında karar belediye içtüzüğüne uygun olarak kendi isteği veya nüfusun talebi doğrultusunda kabul edilir.
3. Belediye alanında yaşayan ve seçim hakkı olan tüm vatandaşların yerel halk oylamasına katılma hakkı vardır. Yerel halk oylamasına vatandaşlar doğrudan ve gönüllük esasında katılırlar.
4. Yerel halk oylamasında oylama gizli veya açık yapılır, vatandaşların kendi iradesini ifade etmesi üzerinde denetime izin verilmez.

Madde 27. Belediye Seçimleri

1. Belediye seçimleri vatandaşların yasayla belirlenmiş seçim hakları temin edilmekle, genel, eşit ve doğrudan seçim hakkı esasında serbest, kişisel ve gizli oylamayla uygulanır.
2. Belediye seçimleri "Belediye Seçimleri Yöntemleri Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasına uygun yapılır.
3. Azerbaycan Cumhuriyetinin devlet organları belediye seçimlerinin demokratik esaslara göre yapılmasına teminat verirler.

Madde 28. Vatandaş Toplantıları

1. Nüfusu 500 kişiden az olan belediyelerde yerel önem taşıyan konulara kendi görüşünü bildirmek, öneriler sunmak, grup halinde görüş bildirmek, kararlar kabul etmek amacıyla ilgili belediye alanında vatandaşlar kendi toplantılarını yapabilirler.
2. Vatandaş toplantılarına uygun belediye alanında yaşayan 18 yaşını tamamlamış olan vatandaşların katılma hakkı vardır.
3. Vatandaş toplantılarında belediye içtüzüğü ve diğer kararlar kabul edilir, değiştirilir ve iptal olunur.

4. Vatandaş toplantıları belediye alanında yaşayan ve oy kullanma hakkı olan en azı %25'i katıldığı zaman geçerlidir.

Madde 29. Nüfusun Belediye Normları Yaratmak Teşebbüsü

Belediye içtüzüğüne uygun olarak, nüfusun yerel önem taşıyan konulara ilişkin olarak belediye normları oluşturmaya teşebbüs gösterme hakkı vardır. Yerel önem taşıyan konular hakkında nüfusun belediye belediyeye sunduğu belediye normlarının taslakları mutlaka nüfusun temsilcilerinin katılımı ile açık toplantılarda müzakere olunmalı, sonuçları resmi şekilde ilan edilmelidir.

Madde 30. Vatandaşların Belediyelere, Belediye Organlarına ve Onların Görevli Kişilerine Başvurusu

1. Vatandaşların belediyelere, belediye organlarına ve onların görevli kişilerine kişisel ve grup halinde başvuru hakkı vardır.

2. Belediyeler, belediye organları ve onların görevli kişileri vatandaşların başvurusuna önemine göre en geç bir ay içerisinde cevap vermelidirler.

3. Vatandaşların belediyelere, belediye organlarına ve onların görevli kişilerinin başvurularına cevap verilme sürelerinin ve yöntemlerinin ihlali durumunda bu Yasaya, Azerbaycan Cumhuriyetinin diğer yasalarına istinaden uygun sorumluluk taşırlar.

Madde 31. Yerel Özyönetimin Uygulanmasında Nüfusun Katılımının Diğer Yöntemleri

Yerel özyönetimin uygulanmasında vatandaşlar bu yasayla öngörülen biçimlerle birlikte, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına, bu Yasaya ve diğer yasalara ve belediye içtüzüğüne zıt olmayan diğer biçimlerde de (mahalle komiteleri, şirketler, hayırsever kuruluşlar vd.) katılabilirler.

BEŞİNCİ BÖLÜM

YEREL ÖZYÖNETİMİN EKONOMİK ESASLARI

Madde 32. Yerel Özyönetimin Ekonomik Esasları

1. Yerel özyönetimin ekonomik esasları belediye mülkiyeti, yerel maliye, devlet mülkiyetinde olan ve belediyelerin kullanımına verilen belediye nüfusunun ihtiyaçlarının karşılanmasına hizmet eden emlaklar oluşturur.

2. Belediye kendi emlakına ait mülkiyetçi hakkına sahiptir, yani serbest olarak kendi emlakına sahip eder ve ona ilişkin verebilir.

Madde 33. Belediye Mülkiyeti

1. Belediye mülkiyetine yerel vergiler ve ödemelere göre oluşan yerel bütçe, belediyenin bütçe dışı fonları, belediye emlakı, aynı zamanda belediye toprakları, belediye müesseseleri ve kurumları, belediye konut fonları ve işyerleri, kamusal ve özel öneme sahip olmayan otoyollar, belediye eğitim, sağlık, kültür ve spor müesseseleri, diğer menkul ve gayri menkul emlaklar dahildir.

2. Belediyeler belediye mülkiyetini yönetirler. Belediye mülkiyetine dahil olan hakkında mülkiyet hakkını belediyeler, Azərbaycan Cumhuriyeti yasaları ile öngörülen durumlarda ise doğrudan yerel nüfus uygular.

3. 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 antlaşma ve kontratla belirleyebilir.

4. Yasaya uygun olarak belediyeler yerel nüfusun çıkarına, belediye sınırları içerisinde olan topraklardan kullanım şartlarını belirleyebilir.

5. Belediye mülkiyetinin özelleştirilmesi yöntem ve şartlarını nüfus doğrudan veya belediye bağımsız şekilde belirler. Belediye mülkiyetinde olan tesislerin özelleştirilmesinden oluşan gelirler tümüyle yerel bütçeye aktarılır.

6. Belediye mülkiyetinden yalnız Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasasında ve bu Yasada öngörülmüş belediye görevleri için kullanılabilir.

7. Devlet belediye mülkiyetini destekler, bağışlar, krediler ve yardımlar vermekle onun gelişmesine ortam oluşturur.

Madde 34. Belediyelerin Tüzel Kişilik Oluşturmak Hakkı

Yasaya uygun olarak belediyeler ekonomik faaliyeti ile ve yasaya göre yasak olmayan diğer faaliyetlerle uğraşmak için bağımsız tüzel kişilikler oluşturabilir, onların yeniden kurulması ve iptali konuları çözebilirler.

Madde 35. Belediyelerin Oluşturdukları Tüzel Kişilerle İlişkileri

1. Belediyeler oluşturdukları tüzel kişilerle faaliyet amaçlarını, şartlarını ve yöntemlerini belirler, onların üretimini (hizmetlerinin) değerlerini ve tarifelerini belirler, içtüzüklerini onaylar, yöneticilerini atar ve görevden alır, faaliyetlerine ilişkin hesapatlarını dinlerler.

2. Belediyeler oluşturdukları tüzel kişilerin yöneticileri ile ilişkileri mülki ve iş yasalarına uygun olarak kururlar.

Madde 36. Belediyelerin Diğer Tüzel ve Gerçek Kişilerle İlişkileri

1. Belediyelerin diğer gerçek ve tüzel kişilerle ilişkileri anlaşmalar esasında kurulur.
2. Yasaya uygun olarak belediye organları belediye alanının bütünlükle sosyo-ekonomik kalkınmasında gerçek ve tüzel kişilerin katılımını sağlayabilir.
3. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin yasaları ile öngörülen durumlar istisna olmakla, belediyeler gerçek ve tüzel kişilerin ekonomik faaliyeti için sınırlamalar getiremezler.

Madde 37. Belediye İhalesi

Belediyeler kendi maddi ve mali kaynaklarını kullanmakla belediye alanının imarı, nüfusun ortak yaşamından doğan hizmetlerin yapılması, sosyal altyapı tesislerinin inşası ve tamiri, ilgili alan nüfusunun günlük ve sosyo-kültürel taleplerinin ödenilmesi için zorunlu malların üretimi, hizmetlerin ve diğer işlerin yapılması için ihaleci gibi gerekli işlemleri yapar.

Madde 38. Belediyelerin Dış Ekonomik Faaliyetleri

Belediyeler yeren nüfusun çıkarı için yasayla belirlenmiş yöntemle dış ekonomik faaliyetlerle uğraşabilir.

Madde 39. Yerel Bütçeler

1. Yerel bütçeler belediye bütçelerinden oluşmaktadır.
2. Yerel bütçelerin oluşturulması, onaylanması ve kullanılması, onların yürütülmesinin denetimi belediyeler tarafından bağımsız uygulanır.

Madde 40. Yerel Bütçenin Gelir ve Giderleri

1. Yerel vergiler ve ödemeler, Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 73.maddesinin ikinci kısmında ve 144.maddesinin ikinci kısmında öngörülen esaslarla yasama ve yürütme erki tarafından belediyelere verilen ek yetkilerin uygulanması için belediyeye göre ayrılan zorunlu ödenek, belediye emlakının özelleştirilmesinden, belediye emlakının kiraya verilmesinden, yerel şans biletlere, reklamlardan oluşan para, belediye, müessese, kurum ve kuruluşlarının gelirlerinden alınan vergi, yardımlar, hibeler, transfer ödemeleri, yasaya ve belediye yasalarına göre oluşan gelirler, aynı zamanda belediyenin faaliyeti sonucu oluşan diğer gelirler yerel bütçelerin gelir kısmını oluşturur.
2. Belediyeler yerel bütçe ödenekleri hakkında bağımsız şekilde karar verir.
3. Yerel bütçelerin gelir ve gider kısımlarında yerel önem taşıyan konuların çözümünün ve belediyelere icra hakimiyetleri tarafından verilen yetki ve görevlerin uygulanmasının maliyeleştirilmesi ayrıca öngörülür.

Madde 41. Yerel Bütçelerin Sağlanması

1. Yasaya uygun olarak Azərbaycan Cumhuriyeti'nin devlet organları belediyelere verilen yetkilerin normal şartlarda uygulanması için gereken yerel bütçelerin zorunlu masraflarının ödenilmesi için gelir kaynaklarını tespit etmek yoluyla belediyelerin bütçelerini oluştururlar.

2. Yerel bütçelerin gelir kısmı Azərbaycan Cumhuriyeti devlet bütçesi kabul edilirken ilgili belediyelere göre her yıl öngörülür. Şayet, minimal yerel bütçenin gelir kısmı gösterilen gelir kaynakları hesabına sağlanamazsa, o zaman Azərbaycan Cumhuriyeti'nin devlet organları Azərbaycan Cumhuriyeti devlet bütçesinin diğer gelir kaynaklarını da belediyeye bırakabilirler ve bu zaman yerel bütçelerin önceki yıldan kalan borçları dikkate alınmaz.

3. Belediyeler onların uğraş alanlarına bırakılan konularda nüfusun önemli yaşam taleplerinin ödenilmesinin devlet sosyal standartlarından aşağı durumda tespit edemezler. Bu standartların uygulanmasında devlet Azərbaycan Cumhuriyeti vergilerinin ve ödeneklerinin belirli bir kısmını yerel bütçelerin gelirini tespit etmek yoluyla belediyelere yardım edebilirler.

4. Belediyelerin mülkiyetinde olan müessese ve kurumların mali ve ekonomik faaliyet göstergelerinin ilgili icra birimi organları tarafından kayda alınması yöntemleri Azərbaycan Cumhuriyeti yasaları ile belirlenir.

Madde 42. Devlet Yetkilerinin Uygulanmasının Maliyeleştirilmesi ve Belediye Organının Ek Harcamalarının Karşılması

1. Belediyeler tarafından devlet yetkilerinin uygulanması için zorunlu mali ödenekler her yıl Azərbaycan Cumhuriyeti devlet bütçesinde öngörülür.

2. Azərbaycan Cumhuriyeti devlet organlarının kabul ettiği kararlar sonucunda belediye giderleri artar ve gelirleri azalarsa, karar alan devlet organları bunun karşılığını öderler. Ödemelerin tutarı uygun ilgili karar kabul edilmesi ile aynı zamanda belirlenir. Belediyelerin ek masraflarına neden olan devlet organlarının kararlarını belediyeler onlara verilen ödenekler tutarında uygulurlar.

Madde 43. Yerel Vergiler ve Ödemeler

1. Yerel vergileri, ödemeleri, aynı zamanda onların ödemelerine göre indirimleri belediyeler Azərbaycan Cumhuriyeti yasalarına uygun belirlerler.

2. Nüfusun doğrudan yerel halk oylaması yoluyla, vatandaşların toplantılarında veya belediyelerin görüşü dikkate alınmakla, yerel önem taşıyan konuların maliyeleştirilmesi için insanların gönüllü şekilde bir defaya mahsus olmak üzere para vermesinin öngörebilir.

3. Yerel vergi ve ödemeler ile ilgili kararlar belediye üyelerinin 2/3 oyçokluğu ile alınır.

Madde 44. Belediyelerin Doğal Kaynak Kullanımından Harç Alma Hakkı

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına uygun olarak belediyeler kendi alanında yerleşen doğal kaynakların kullanıcılarından harç alırlar (mal cinsi de dahil).

Madde 45. Belediyelerin Bütçe Dışı Fonları

Belediyeler Azerbaycan Cumhuriyeti yasaları ile belirlenmiş yöntemle ve şartlarla amaçları doğrultusunda bütçe dışı fonlar yaratabilirler.

Madde 46. Belediyelerin Kredi Kullanma Yöntemleri

Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına uygun olarak belediyeler belediye şans oyunlarını yapabilir, kredi alır ve verir, belediye bankaları ve diğer mali-kredi kurumları oluşturabilirler.

ALTINCI BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN YASAL GÜVENCELERİ

Madde 47. Yerel Yönetim Hakkının Kısıtlanmasının Sınırları

Yerel yönetimin Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve yasaları ile belirlenmiş haklarının kısıtlanması yasaktır.

Anayasal düzenin korunması, milli savunma ve ulusal güvenliğin sağlanması amacıyla vatandaşların yerel yönetim uygulamak hakları sadece yasalara istinaden ve yasalarda gösterilmiş sürede kısıtlanabilir.

Madde 48. Belediye Kararlarının Yaptırım Gücü

1. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 145.maddesine uygun olarak belediye kararları belediye üyelerinin oyçokluğu ile alınır.

2. Belediyenin aldığı kararlar belediye sınırları içerisinde yerleşen gerçek ve tüzel kişiler kişilerin hak ve özgürlükleri yitirilmesine neden olamaz.

3. Belediyenin kendi yetkileri çerçevesinde aldığı kararlar kuruluş bakımından aslı olmayarak, belediye sınırları içerisinde yerleşen tüm gerçek ve tüzel kişiler tarafından mutlaka uygulanmalıdır.

4. Belediye kararları onları alan organlar tarafından iptal edilebilir veya mahkeme kararı ile geçersiz sayılabilir.

5. Belediye kararlarının uygulanmaması yasaya göre ilgili sorumluluğa neden olmaktadır.

Madde 49. Belediyelerin, Belediye Organlarının ve Onların Görevli Kişilerinin Başvurularına Bakılması

Belediyelerin, belediye organlarının ve onların görevli kişilerinin başvurularına devlet organları, siyasi partiler, sosyal birlikler, sendikalar, diğer kişiler ve onların görevlileri 1 aylık sürede cevap vermek zorundadırlar.

Madde 50. Yerel Yönetimin Mahkeme Güvencesi

Belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlar, belediyeler, belediye organları ve belediye organlarının görevli kişileri devlet erki organlarının ve devletin görevli kişilerinin, belediyelerin, belediye organlarının ve belediye organlarının görevli kişilerinin, belediyeye bağlı tüzel kişilerin, aynı zamanda sosyal birliklerin yerel yönetim haklarını bozan normlarının geçersiz sayılması konusunda mahkemeye başvuru yapabilirler.

YEDİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN, BELEDİYE ORGANLARININ VE ONLARIN GÖREVLİ PERSONELİNİN SORUMLULUĞU VE ONLARIN FAALİYETİNİN DENETİMİ

Madde 51. Belediyelerin, Belediye Organlarının ve Onların Görevli Personelinin Sorumluluğu

Belediyeler, belediye organları ve onların görevli personeli yasalara zıt eylem ve eylemsizliklerine göre yasalarda öngörülen sorumluluğu taşırlar.

Madde 52. Belediyelerin, Belediye Organlarının ve Onların Görevli Personelinin Faaliyetinin Denetimi

Azerbaycan Cumhuriyetinin yürütme erkinin ilgili organı belediye, belediye organları ve onların görevli personeli tarafından Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına ve Yasalarına uyulmasının denetimini uygular.

Madde 53. Belediyelerin, Belediye Organlarının ve Onların Görevli Personelinin Karar ve Hareketlerinden Dolayı Mahkemeye Dava Açılması

Belediyelerin, belediye organlarının ve onların görevli personelinin eylem ve eylemsizliğinden dolayı mahkemeye yasayla belirlenmiş yöntemlerle dava açılır.

SEKİZİNCİ BÖLÜM
SON VE GEÇİCİ MADDELER

Madde 54. Belediye Mülkiyetinin Oluşturulması

1. Devlet yerel öneme haiz konuların çözümü için zorunlu olan toprak payı ve devlet mülkiyetinde olan tesislerini belediye mülkiyetine verir.
2. Devlet mülkiyetinde olan tesislerin belediye mülkiyetine verilmesi ile ilgili oluşan tartışmalı konular mahkeme yoluyla çözümlenir.
3. Belediye sınırları içerisinde belediye mülkiyetinin olması belediye oluşturmaya mani olamaz.

Madde 55. Vatandaşların İlk Toplantılara Çağırılması

Vatandaşları ilk toplantılara teşebbüs grubu çağırır.

Teşebbüs grubunun oluşturulması, vatandaş toplantılarını çağırılması, yapılması yöntemleri Azerbaycan Cumhuriyeti Merkezi Seçim Komisyonun ilgili kararı ile belirlenir.

2 Temmuz, 1999, Bakü Şehri

EK III. BELEDİYELERİN FAALİYETİNE VESAYET DENETİMİ HAKKINDA AZERBAYCAN CUMHURİYETİ KANUNU

Bu Yasa Azerbaycan Cumhuriyetinde belediyelerin faaliyetine vesayet denetiminin uygulanmasının hukuksal esaslarını belirlemektedir.

I FASIL

GENEL ESASLAR

Madde 1. Belediyenin Faaliyetine Vesayet Denetimi Anlayışı

Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimi-belediyeler, belediye organları ve onların görevli kişileri (belediyeler adlandırılacak) tarafından Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasasına ve yasalarına, Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın fermanlarına ve Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulunun kararlarına (Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinde ise, aynı zamanda Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Anayasasına, yasalarına ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Bakanlar Kurulunun kararlarına) riayet edilmesinin sağlanması, belediyeler tarafından yasaların ihlali durumlarının ortadan kaldırılması amacıyla yürütülen faaliyettir.

Madde 2. Belediyelerin Faaliyetine Vesayet Denetimi Konusunda Hukuksal Altyapı

Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimi konusunda hukuksal altyapı Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasından, Azerbaycan Cumhuriyetinin Onayladığı uluslararası anlaşmalardan, Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasından, bu Yasadan, belediyelerin faaliyetini düzenleyen diğer yasalardan ve hukuksal normlardan oluşmaktadır.

Madde 3. Belediyenin Faaliyetine Vesayet Denetimini Uygulayan Organ

3.1 Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimini Azerbaycan Cumhuriyetinin ilgili yürütme birimi uygular.

3.2 Belediyelerin ilgili komisyonları ve seçmenler belediyelerin faaliyetinin vesayet denetimi sürecinde katılımcı olabilirler.

Madde 4. Vesayet Denetiminin Uygulanmasının Şartları

4.1 Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimi sadece Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası ve yasalarında öngörülen yöntemde ve durumlarda uygulanır.

4.2 Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimi sadece hukuka uygunluk yönünden yapılır.

4.3 Mevcut yasalar ve yürütme birimleri tarafından Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 144.maddesinin 2.fıkrası doğrultusunda belediyelere verilen ek yetkilerin uygulanmasına ilişkin olarak denetimi yetki devreden birim vesayet denetimini yapan organa bırakabilir.

4.4 Vesayet denetimi belediyelerin yerel öneme sahip konuları yasalar doğrultusunda bağımsız ve özerk şekilde uygulamak hakkından sınırlandırılabilir.

4.5 Vesayet denetimi uygulanırken belediyelerin faaliyetine yapılan müdahale yasalarda öngörülen amaçlarla orantılı olmalıdır.

II FASIL

VESAYET DENETİMİNİN UYGULANMASI KURALLARI

Madde 5. Vesayet Denetimi Uygulamasının İlk Nedenleri

5.0. Vesayet denetiminin uygulanması için ilkin nedenler aşağıdakilerdir:

5.0.1 belediye normlarının ve bu Yasanın 6.maddesinde öngörülen düzenlemelerin bu Yasanın 1.maddesinde gösterilen düzenlemelere aykırı olması konusunda yeterli neden oldukça;

5.0.2 haklarına ve yasal çıkarlarına belediye tarafından zarar vurulduğu iddia eden gerçek veya tüzel kişinin veya kamu kurumlarının başvurusu üzerine.

Madde 6. Vesayet Denetimini Uygulayan Kuruma Kesinlikle Sunulması Gereken Belediye Düzenlemeleri

6.0 Bu Yasanın 5.0.1.-ci maddesinde öngörülen nedenlerden dolayı vesayet denetiminin uygulanmasını sağlamak amacıyla belediyeler yaptığı aşağıdaki düzenlemelerin bir kopyasını düzenlemenin yapıldığı tarihten 15 gün geç olmayarak vesayet denetimini uygulayan kuruma sunmalıdırlar;

6.0.1 belediyenin düzenleyici normları;

6.0.2 devlet bütçesinden ayrılan paraların harcanması hakkında bilgi;

6.0.3 belediye mülkiyetinde olan emlakla ilişkin mülkiyet hakkının uygulanması konusunda evraklar;

6.0.4 bir defaya mahsus olmak üzere toplanan yıllık vergi ve resimlere ilişkin evraklar;

6.0.5 yerel oylamanın sonuçlarını içeren kararlar;

6.0.6 belediyeler için harçlar ve mali sorumluluklar ortaya çıkaran düzenlemeler.

Madde 7. Başvurular Üzerine Uygulanan Vesayet Denetimi

7.1 Bu Yasanın 5.0.2.-ci maddesinde öngörülen başvuru yapanın haklarının veya yasal çıkarlarının bozulduğu veya bilgisine ulaştığı günden 6 ay içerisinde başvuru yapılabilir.

7.2 Vesayet denetimini uygulayan organ dilekçe kendilerine ulaştığı andan 15 gün süresinde, ek araştırmalar ortaya çıktığı zaman 30 gün süresinde cevaplandırır. Sürenin uzaması durumunda başvuru yapan kişi anında bilgilendirilmek zorundadır.

7.3 Vesayet denetimini uygulayan organ başvuruya ilişkin olarak aşağıdaki iki karardan birini vermelidir.

7.3.1 bu Yasanın 8.maddesinde öngörülen sürece başlar;

7.3.2 başvuruyu incelemeyi geri çevirebilir ve bu konuda ilgili kişiye veya kuruma gerekçeli şekilde cevap gönderir.

Madde 8. Vesayet Denetimi Süreci

8.1 Vesayet denetimini uygulayan organ başvuruyu incelerken başvuruda gösterilen ve tartışmalı belediye kararının, aynı zamanda ek evrakların veya bilgilerin ona iletilmesi konusunda ilgili belediyeye başvuru yapılabilir. Belediye kendinden istenilen evrak veya bilgiyi başvurunun kendine iletildiği andan 15 gün süre içerisinde vesayet denetimini uygulayan organa sunmalıdır.

8.2 Vesayet denetimini uygulayan organ kendisine sunulmuş başvuruyu incelerken zorunlu durumlarda araştırmalar yapılabilir. Bu türlü araştırmalara belediyeler her hangi bir yönden karşı çıkamazlar.

8.3 Vesayet denetimini uygulayan organ başvurunun araştırılması sonucunda belediye kararlarının hukuka aykırı olduğunu tespit ederse, bu kararın 15 gün süresinde durdurulması ve oluşan zararının ortadan kaldırılması için ilgili belediyeye başvuru yapar.

8.4 Vesayet denetimini uygulayan organ bu Yasanın 5.0.1.-ci maddesinde öngörülmüş durumlarda veya ulaşılan başvurunun araştırılması sonucunda belediye kararının bu Yasanın 1.maddesinde öngörülen yasal düzenlemelere aykırı olduğunu tespit ettiği zaman, bu düzenlemenin 15 gün süresinde değiştirilmesi veya iptal olunması konusunda ilgili belediyeye başvuru yapar.

8.5. Vesayet denetimini uygulayan organın başvurusu bu Yasanın 8.3. ve 8.4.-cü maddelerinde belirlenmiş süre zarfında ilgili belediye tarafından uygulanmadıkta, kendisi 15 gün süresinde mahkemeye başvuru yapar. Mahkemeye başvuru konusunda ilgili belediyeye anında bilgi verilmelidir.

8.6. Her hangi belediye kararı veya belediye faaliyeti ulusal çıkarlara veya toplumsal çıkarlara zarar vurduğu zaman, vesayet denetimini uygulayan kurum ilgili belediye hemen bu düzenlemenin iptal edilmesini veya faaliyete son verilmesini iletir. Bu öneri 3 gün süresinde dikkate alınmazsa, vesayet denetimini uygulayan kurum hemen mahkemeye başvuru yapar ve talebin temin edilmesi ile ilgili yasalarda belirlenmiş yöntemle ilgili karar alınmasını mahkemeden ister.

8.7. Belediyenin faaliyetinde yasaya aykırı bir durum tespit edildiği zaman, vesayet denetimini uygulayan kurum ilgili önlemin alınması için yetkili kamu kurumuna başvuru yapa bilir.

Madde 9. Vesayet Denetimini Uygulayan Kurumun Yıllık Hesabatı

Vesayet denetimini uygulayan kurum her yıl sonunda kendi faaliyeti konusunda Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisine yıllık hesabat sunar. Bu hesabatta vesayet denetimini uygulayan kurum belediyelerin faaliyetini düzenleyen yasal düzenlemelere değişiklikler ve ilaveler konusunda kendi önerisini sunabilir.

Madde 10. Belediyelerin Faaliyetine Vesayet Denetimini Uygulayan Kurumun Öneri ve Tavsiyeleri

10.1 Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimini uygulayan kurum belediye faaliyetlerinde mevcut yasalara uyulmasının sağlanması ile ilgili genelleştirmeler yapabilir ve öneri ve tavsiyeleri ile birlikte ilgili belediyelere sunabilirler.

10.2 Bu Yasanın 10.1-maddesinde öngörülen öneri ve tavsiyeler belediyelerin toplantılarında görüşülür ve ilgili karar kabul edilir.

III FASIL

SONUÇ MADDELERİ

Madde 11. Belediyelerin Faaliyetine Vesayet Denetimini Uygulayan Kurumun İşlemlerinden Şikayet Verilmesi

Belediyelerin faaliyetine vesayet denetimini uygulayan kurumun ve onun görevli kişilerinin yasalara aykırı karar ve eylemlerinden (eylemsizliğinden) Azerbaycan Cumhuriyetinin ilgili yürütme birimi kurumuna veya mahkemeye yasayla belirlenmiş yöntemle başvuru yapabilir.

Madde 12. Bu Yasaya Uyulmaması Durumunda Sorumluluk

Bu Yasadan ileri gelenlere uymayan kişiler Azerbaycan Cumhuriyetinin yasaları doğrultusunda sorumluluk taşırlar.

Madde 13. Yasanın Yürürlüğe Girmesi

Bu Yasa yayımlandığı andan yürürlüğe girer.

13 Mayıs, 2003, Bakü Şehri

EK IV. AZERBAIJAN CUMHURİYETİ YEREL YÖNETİMLERİN KOORDİNASYON MECLİSLERİ HAKKINDA ESASNAME

I. GENEL ESASLAR

1. Yerel yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri (bundan sonra “meclisler” adlandırılacak) Azerbaycan Cumhuriyetinde belediyelerin yetkilerine giren ve yerel önem taşıyan konuların görüşülmesi, bu konularla ilgili olarak ortaya çıkan problemlerin birlikte çözüm yollarının belirlenmesi, verimli iş tecrübesinin araştırılıp genelleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, kamu kurumları ile belediyelerin karşılıklı faaliyetlerinin uzlaştırılması, yerel yönetim sisteminin gelişimi ile ilgili olarak önerilerin hazırlanması amacıyla oluşturulan koordinasyon meclisleridir.
2. Yerel yönetimlerin koordinasyon meclislerini oluşturmak için çeşitli yerleşim birimlerini temsil eden en az 3 belediyeden oluşan teşebbüs grubu oluşturulur. Teşebbüs grubu koordinasyon meclisini oluşturmak için kuruluş toplantısının yapılmasını organize eder. Teşebbüs grubuna katılım gönüllülük ilkesi esasında olmaktadır.
3. Bir belediye aynı zamanda rayon (şehir), bölge ve ulusal çapta Koordinasyon Meclislerinin üyesi olabilir. Belediyelerin bu meclislere katılımı gönüllülük ilkesi esasında olmaktadır.

II. MECLİSLERİN İÇ YAPISI

4. Belediyeleri üyeleri oldukları Meclislerde belediyelerin temsilcileri yani, belediye üyeleri temsil eder.
Belediyelerin temsilcileri Meclisi oluşturan belediyeler tarafından belirlenir. Her belediye Meclislere bir temsilci (belediye üyesi) önermektedir. Bu temsilciler zamanla değiştirilebilir. Belediyelerin Meclisteki temsilcilerinin değiştirilmesi kuralları her bir belediye tarafından serbest bir şekilde belirlenmektedir.
Meclisin üye sayısı Mecliste temsil edilen belediyeler tarafından belirlenmektedir.
5. Meclis, Meclis başkanından, onun yardımcılarında ve Meclis üyelerinden oluşmaktadır.
6. Meclis Başkanı, başkan yardımcısı ve sekreteri Meclis üyesi olan belediyelerin temsilcileri arasından seçilmektedir.
Meclis başkanının daveti üzerine, Meclisin işinde Mecliste temsil edilmemiş belediyelerin, aynı zamanda uygun kamu kurumlarının, akademik ve eğitim kurumlarının, sivil toplum kuruluşların yerel yönetim konuları ile ilgili olan temsilcileri kendi önerileri sunmak üzere katılabilmektedirler.

III. MECLİSLERİN ESAS GÖREVLERİ

Meclislerin esas görevleri şunlardır :

- Belediyelerin başvurusu üzerine belediyelerin yerel kalkınma programlarının hazırlanması.
 - Belediyelere onların yetki alanına giren ve yerel önem taşıyan konuların çözümünde karşılıklı ilişkilerin ve işbirliğinin geliştirilmesine yardım edilmesi.
 - Belediyelerin yabancı ülkelerde faaliyet gösteren belediyelerle ilişkiye girmelerine yardım edilmesi.
 - Kendi toplantılarında belediyelerin temsilcilerinin sundukları bilgilerin dinlenilmesi.
 - Yerel yönetimlerin kalkınması ile ilgili problemlerin araştırılması, bununla ilgili olarak uygun kamu kurumlarına önerilerin hazırlanması.
 - Yerel yönetim konuları ile ilgili yasal düzenlemelerin ve devlet programlarının taslaklarının görüşülmesi, konuyla ilgili önerilen hazırlanması ve ilgili kamu kurumlarına iletilmesi.
 - Yerel yönetimler alanında uluslar arası ve yabancı kuruluşlar, aynı zamanda yerel yönetim konuları ile uğraşan sivil toplum kuruluşları ile karşılıklı işbirliğinin geliştirilmesi.
 - Yerel yönetimler alanında devlet politikasının amaçlarının ve görevlerinin tanıtılması ve izah edilmesi.
 - Belediyelerin karşılıklı işbirliğinin geliştirilmesine destek verilmesi.
7. Meclislerin onların sorumluluk alanına giren konuları çözümlemek amacıyla Meclis üyesi olan belediyelerden bilgi almak, onların temsilcilerini Meclis toplantılarında dinlemek ve tavsiye nitelikli öneriler hazırlama hakkı vardır.
- Meclislerin toplantılarında görüşülmesi öngörülen konuların önceden öğrenilmesi, onlardan her biriyle ilgili evrakların toplanması ve uygun önerilerin hazırlanması için Meclisler sürekli ve geçici işçi grupları oluşturabilirler. Zorunlu durumlarda işçi gruplarının çalışmasında sözleşmeli esasta akademisyenler ve uzmanlardan yararlanılabilir.

IV. MECLİSLERİN FAALİYETLERİ

8. Meclis Başkanı:
- Meclisin toplantılarına başkanlık eder.
 - Meclisin belediyelerle karşılıklı işbirliğini sağlar.
 - Meclisin maddi ve teknik ihtiyaçlarının karşılanmasını organize eder.
 - Meclisin çalışma planlarının hazırlanmasını organize eder, toplantıya bu planları onaylanması için önerir ve onların uygulanmasını sağlar.
 - Belediyeyi temsil eder.
9. Meclis Başkan Yardımcıları:
- Meclis başkanı olmadığı zaman onu temsil eder.

- Meclis başkanın yaptığı görev taksimatı doğrultusunda diğer görevleri uygulamaktadırlar.
10. Meclis Sekreteri:
- Meclisin çalışma planının hazırlanmasını sağlar, onun toplantılarının gündemini belirler. Meclisin toplantılarına sunulacak tavsiyelerin ve başvuruların taslaklarının hazırlanmasını sağlar.
 - Meclis üyelerine Meclisin toplantılarının yapılacağı yeri, zamanı ve gündemi hakkında bilgi verir, onlara gerekli enformasyon içerikli evrakları sağlar.
 - Meclis toplantılarının tutanaklarının yazar.
 - Meclisin tavsiye ve başvurularının belediyelere iletilmesini sağlar.
11. Meclis üyesi olan belediyelerin temsilcileri:
- Meclisin çalışma planını onaylar.
 - Meclisin çalışma planı, onun toplantılarının gündemi ve konuların görüşülme kuralları hakkında öneriler sunar.
 - Meclisin toplantıları için gereken evrakların toplanması sürecine, tavsiye ve başvuru taslaklarının hazırlanması sürecine katılırlar.
 - Meclis kararı ile kamu kurumları ve belediyelerle, yerel yönetim alanında uluslararası ve yabancı kuruluşlarla, diğer kurumlar ve ilgili birimlerle karşılıklı faaliyetlerde belediyeyi temsil eder.

V. MECLİSİN ÇALIŞMA İLKELERİ

12. Meclisin toplantıları 3 ayda en az 1 defa yapılmaktadır. Meclis başkanının, aynı zamanda Meclis üyeleri olan belediyelerin %25'nin önerisi üzerine olağanüstü toplantı yapılabilir.
- Meclisin toplantısı Meclis üyelerinin yarıdan çoğunun katılımı ile geçerli sayılmaktadır.
- Meclisin tavsiyeleri, başvuruları ve Meclisin çalışması ile ilgili kararları Meclis toplantılarına katılan Meclis üyesi olan belediyelerin temsilcilerinin adi oy çoğunluğu ile kabul edilmektedir.
- Meclisin toplantılarında kamu kurumlarının, uygun kurum, kuruluş ve teşkilatlarının temsilcileri, aynı zamanda uzmanlar ve diğer davet edilmiş kişiler kendi görüşlerini açıklayabilirler.
13. Meclisin toplantıları onların başkanlarının ve sekreterlerinin imzaladıkları toplantı tutanağı ile geçerlilik kazanmaktadır.
14. Meclisin üyeleri olan belediyelerin temsilcileri çalışmalarda gönüllü ilkesi doğrultusunda çalışmaktadırlar.

15. Meclisin maddi ve teknik donanımı Meclis üyesi olan belediyeler tarafından Meclisin hesaplarına gönüllü şekilde hibe edilen kaynaklar doğrultusunda sağlanır. Meclislerin maddi ve teknik donanımına belediye şirketleri, şirketler ve gerçek kişiler katılabilirler.
16. Meclisin çalışmalarının bilimsel ve metodik yönden altyapısını Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi sağlar.

18 Nisan, 2000, Bakü Şehri

EK V. BELEDİYELERİN MAHALLE KOMİTELERİ HAKKINDA ÖRNEK ESASNAME

1. “Belediyelerin Statüleri Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununun 31.maddesine uygun olarak, belediyelerin mahalle komiteleri (bundan sonra-“Mahalle Komiteleri”) belediyelerin yetki ve görev alanına giren konuların çözümünde onlara yardımcı olmak amacıyla vatandaşların yaşadıkları yerleşim yerlerine göre kendi teşebbüsleri ile yarattıkları gönüllü birliklerdir.
2. Mahalle komitesi yerleşim yeri ilkesi üzerine oluşturulur. Mahalle komitesinin faaliyet gösterdiği alan ayrıca bir veya birkaç evin (mahallenin) sınırları ile belirlenmektedir.
3. Mahalle komitesi, bu komitenin faaliyet gösterdiği sınırlar içerisinde yaşayan vatandaşların toplantılarında 5-11 üyeden oluşmakta ve açık oylama ile 2 yıllığına seçilmektedir. Toplantı komitenin faaliyet gösterdiği sınırlar içinde ikamet eden ve seçme hakkı olan vatandaşların en azı %15'i katıldığı zaman geçerlilik kazanmaktadır. Bu toplantıda mahalle komitesinin başkanı, başkan yardımcısı ve katibi seçilmektedir. Mahalle komitesinin üye sayısına bu sınırlar içerisinde ikamet eden ve yaşı en az 18 olan vatandaşlar seçilmektedirler. Vatandaşların toplantısında katılanların yarısından çoğunun oyunu alan kişiler bu komitenin üyeliğine seçilirler.
Mahalle komitesi vatandaş toplantısının kararı ile süresinden önce tamamıyla veya kısmi olarak yeniden seçilebilirler. Vatandaş toplantıları mahalle komitesinin faaliyet gösterdiği sınırlar içerisinde yaşayan seçme hakkı olan kişilerin en azı %10'nun veya mahalle komitesi üyelerinin üçte birinin teşebbüsü üzerine toplantıya çağırılır.
4. Mahalle komitesi yapılacak işlerin listesini ve önceliklerini belirler ve yapılan işlerin kaydını yapar.
Mahalle komitesi, gerekli olan durumlarda, fakat iki ayda en azı bir defa olmakla toplantıya çağırılır ve üyelerinin yarısından fazlası katıldığı zaman toplantı geçerli sayılmaktadır.
Mahalle komitesinin toplantıları halka açık yapılmaktadır.
5. Mahalle komitesinin kararları açık oylama ile ve adi oy çokluğu ile kabul edilir.
6. Mahalle komitesi kendi çalışmaları hakkında 6 ayda bir defa vatandaş toplantısına faaliyet raporu sunar. Toplantının yapılması hakkında ilgili mahalle komitesinin faaliyet gösterdiği sınırlar içerisinde ikamet eden kişilere bir hafta önceden haber verilmelidir.
7. Mahalle komiteleri aşağıda gösterilen yetkileri uygularlar:
 - yerel önem taşıyan konular hakkında belediyeler karşısında konuyu gündeme getirmek;
 - yerel önem taşıyan konularla ilgili olarak vatandaşların toplantılarını yapmak;

- yerel önem taşıyan konular hakkında belediye düzenlemeleri yaratmak teşebbüsü göstermek ve bu düzenlemelerin taslaklarını vatandaşların katılımı ile açık yapılan toplantılarda görüşmek;
- ilgili belediye topraklarının kullanıma göre görüş ve öneriler sunmak;
- ikamet yerlerinin onarılması, yeşillendirilmesi, hijyenik durumunun iyileştirilmesi, çocuk ve spor alanlarının, otoyolların, sokakların, kaldırımların, diğer tesislerin inşası, yeniden yapılması, tamiri ve korunması işine yerel nüfusun katılımını sağlamak;
- doğanın, tarihi ve kültürel binaların korunması hakkında yasalara uyulmasına yardımcı olmak;
- okula gidecek yaşta olan çocukların eğitime meraklandırılmasında eğitim kurumlarına yardım etmek;
- çocuk ve gençlerin dinlenmesi, sporla uğraşması için gerekli olan işlerin yapılmasına yardım etmek;
- faaliyet gösterdiği sınırlar içerisinde yaşayan fakirlere, hasta ve yaşlı vatandaşlara yardım etmek;
- yerel önem taşıyan konuların çözümünde yerel nüfusun girişimci alışkanlıklarının ve özyönetim pratiğinin gelişmesine yardım etmek.

Mahalle komiteleri Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarına ve ilgili belediyenin içtüzüğüne zıt olmayan diğer yetkileri de uygulayabilir.

8. Mahalle komiteleri kendi yetkilerini gönüllü hibeler ve Azerbaycan Cumhuriyeti yasaları ile yasak olmayan diğer kaynaklar hesabına uygularlar.
9. Belediyeler mahalle komitelerinin verdikleri görüş, öneri ve konuların görüşülmesi isteklerine 1 ay süresinde cevap vermek zorundadırlar.

Her hangi bir konu ile ilgili mahalle komitelerinin görüşü bu konuların çözümü zamanı belediyeler tarafından dikkate alınır.

10. Belediyelerle mahalle komitelerinin faaliyetinin koordinasyonu amacıyla komiteler belediyede listeye alınırlar. Listeye alınma vatandaşların toplantısının dokümanı esasında yapılır.

8 Mayıs, 2001, Bakü Şehri

EK VI. BELEDİYE ÜYESİNİN STATÜSÜ HAKKINDA AZERBAYCAN CUMHURİYETİNİN KANUNU

I BÖLÜM

GENEL ESASLAR

Madde 1. Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Yasal Dayanaklar

Belediye üyesinin statüsü Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasası, bu Kanun ve Azerbaycan Cumhuriyetinin diğer yasal düzenlemeleri, aynı zamanda belediyenin içtüzüğü ile belirlenir.

Madde 2. Belediye Üyesinin Görev Süresi

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 Cumhuriyetinin Kanunu ile belirlenmektedir.

Madde 3. Belediye Üyesinin Kimliği

Arazi Seçim Komisyonu tarafından belediye üyesine seçim sonuçlarının ilan edilmesinden sonra 5 gün süresinde Azerbaycan Cumhuriyetinin Merkezi Seçim Komisyonu tarafından belirlenmiş şekilde kimlik verilmektedir.

II BÖLÜM

BELEDİYE ÜYESİNİN GÖREV VE YETKİLERİ

Madde 4. Belediye Üyesinin Hakları

Belediye üyesi belediyenin çalışması ile ilgili olarak aşağıdaki haklara sahiptir:

- belediyenin sürekli ve geçici komisyonlarına üye seçmek ve seçilmek ;
- belediyenin ve onun organlarının toplantılarında görüşülmek için konular önermek, gündeme alınan konular hakkında kendi görüşlerini sunmak, öneri ve düzeltmeler yapmak, kayıtlar tutmak, konuşanlara veya tayin yapılmasına onay verilen boş yerlere gösterilen adaylara soru vermek, konu hakkında durum bildirmek, oylamaya katılmak;
- belediye toplantılarında konuların görüşülmesi için karar taslakları hazırlamak;
- belediyenin sürekli ve geçici komisyonlarının toplantılarına önerilmiş konuların görüşülmesine katılmak ve öneriler vermek;
- belediyenin çalışması ile ilgili gerekli bilgileri almak;
- gensoru vermek;
- yasamaya uygun şekilde yerel radyo ve televizyonu, basım-yayımları kullanmak.

Madde 5. Belediye Üyesinin Gensorusu

Belediye üyesi yerel önem taşıyan konularla ilgili belediyenin görevli kişilerine, belediyenin yürütme organlarına, belediye müessese, kurum ve kuruluşlarına gensoru ile başvuru yapmak hakkına sahiptir.

Belediye üyesinin gensorusuna 15 gün süresinde, konuların araştırılması zorunlu olan durumlarda ise 1 aydan fazla olmayan sürede cevap verilmelidir.

Madde 6. Belediye Üyesinin Belediye Kararlarına Uyulmaması Durumlarının Aradan Kaldırılmasını Talep Etmek Hakkı

Belediye üyesi belediye tarafından onun yetkileri çerçevesinde ve yasaya uygun olarak aldığı kararlara uyulmaması durumunu tespit ettiği takdirde onun sınırları içerisinde yaşayan, kanunlara uyulmaması durumlarına yol veren kişilerden onların aradan kaldırılmasını talep edebilmektedir.

Madde 7. Belediye Üyesinin Belediye ve Onun Organlarının Çalışmalarında Katılımı

Belediye üyeleri belediyenin toplantılarına katılımı zorunludur.

Belediye üyeleri, belediye organlarının toplantılarında belediyenin yetkilerine giren konuların görüşülmesine katılma hakkına sahiptirler.

Belediye üyesi bir veya birkaç sürekli ve geçici komisyonun üyesi olabilmektedir.

Madde 8. Belediye Üyesinin Başvurusu

Belediye üyesi uygun icra hakimiyeti organlarına yerel önem taşıyan konularla ilgili konularla ilgili başvuru yapabilir.

Madde 9. Belediye Üyesinin Seçmenlerle İlişkisi

Belediye üyesi seçmenlerle mütemadi ilişki kurmalı, görüşmeler yapmalı, onların önerilene, başvurularına ve şikayetlerini görüşmelidir.

Belediye üyesi 6 ayda 1 defadan az olmayarak seçmenlere faaliyet raporu sunar.

Belediye sınırları içerisinde olan belediye müessese, kurum ve kuruluşları belediye üyesine seçmenlerle görüşme için yardımcı olmalıdırlar.

III BÖLÜM

BELEDİYE ÜYESİNİN FAALİYETİNİN GÜVENCESİ VE SORUMLULUĞU

Madde 10. Belediye Üyesinin Faaliyetinin Devlet Güvencesi

Belediye üyesinin yetkilerinin sınırsız ve verimli uygulanmasına, onun haklarının, şeref ve liyakatinin korunmasına devlet tarafından güvence verilmektedir.

Madde 11. Belediye Üyesinin Maaş Haklarının Güvencesi

Görev süresince belediye üyesi belediyenin, belediyenin toplantıları arasındaki sürede ise belediye başkanının önceden oluru olmadan iş anlaşması ile çalıştığı yerde müdüriyetin teşebbüsü ile işten alına, veya disiplin cezası çerçevesinde düşük maaşlı işe geçirile bilmez.

Müessese, kurum ve kuruluş yeniden oluşturuldukta, yapı değişikliği olduğu durumlarda da bu güvence uygulanmaktadır.

Madde 12. Belediye Üyesinin Çalışmasının Enformasyon Güvencesi

Belediyenin başkanı ve başkan yardımcısı, belediyenin yürütme birimi belediye üyelerini gerekli evraklarla ve belediyenin resmi yayımları ile temin eder, yardıma ihtiyacı olan kurumlarla ilgili olarak onlara yardımcı olur ve onların yerel yönetim organlarının karar ve gösterişleri ile tanışlığına şerait yaratır.

Madde 13. Belediye Üyesinin Üretim veya Hizmet Faaliyeti İle İlişkisi

Maaşını belediyeden alan belediye üyesinin esas çalışma yeri belediye hesap edilmektedir. Maaşı belediye tarafından verilmeyen belediye üyesi kendi yetkilerini uygularken üretim veya hizmet, aynı zamanda bilimsel, eğitim ve sanat faaliyetini devam ettire bilmektedir. Belediye üyesi belediyenin veya onun sürekli komisyonlarının toplantıları zamanı kendi iş yerindeki görevlerinden muaf tutulmaktadırlar.

Madde 14. Belediye Üyesinin Belediyede Faaliyeti İle İlgili Sorumluluğu

Belediye üyesi hakkında belediyede çalışması ile ilgili aşağıdaki durumlarda disiplin cezaları uygulanır:

- belediyenin toplantılarının gidişine engel oldukta;
- belediyenin ve onun komisyonlarının toplantılarında kişilerin şeref ve liyakatine zarar getiren kaba, küfür içerikli söz ve davranışları olduğu zaman, diğerlerini bu tür davranışlara sevk ettiğinde;
- belediyenin içtüzüğünde gösterilen sürelerde belediyenin ve onun sürekli ve diğer komisyonlarının toplantılarına sebepsiz katılmadığı zaman.

Madde 15. Belediye Üyesi Hakkında Uygulanan Disiplin Cezaları

Belediye üyesi hakkında aşağıda gösterilen disiplin cezalarının uygulanması yöntemleri belediyenin içtüzüğü ile belirlenir : uyarı, söz kesme, toplantıdan atılma, kınama, belediye üyeliğine son verilmesi.

IV BÖLÜM**SONUÇ MADDELERİ****Madde 16. Kanunun Yürürlüğe Girmesi**

Bu kanun yayımlandığı günden itibaren yürürlüğe girer.

18 Nisan, 2000, Baku Şehri

EK VII. BELEDİYENİN ÖRNEK İÇTÜZÜĞÜ

I. BELEDİYENİN ADI

Belediye onun yerleştiği idari birimin adı ile adlandırılır.

II. BELEDİYE ORGANININ ADRESİ

Belediye organının adresi onun yerleştiği şehir, şehirde il, kasaba, köy, sokak ve uygun binanın ismidir.

III. BELEDİYENİN SINIRLARI

Belediyenin sınırları onun yerleştiği idari birimin sınırları ile belirlenir.

IV. BELEDİYE FAALİYETİNİN KURULMASI

Belediye Toplantısı

1. Belediyenin toplantısı belediye üyelerinin genel meclisidir.
2. Belediye toplantılarında aşağıdaki konular görüşülmektedir:
 - belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, yasayla belirlenmiş durumlarda onların yetkilerinin iptal edilmesi ve yetkilerinin kaybedilmesi;
 - belediyenin toplantı görüş kurallarının belirlenmesi;
 - belediye başkanının ve onun yardımcılarının, sürekli ve diğer komisyonların seçimi;
 - yerel vergi ve harçların belirlenmesi;
 - yerel bütçe ve onun uygulanması hakkında raporun onaylanması;
 - belediye mülkiyetine sahiplik, onu kullanma ve onun hakkında gösterişler verme;
 - yerel sosyal güvenlik, ondan yararlanma ve onun hakkında gösterişler verme;
 - yerel ekonomi programlarının kabul edilmesi ve yürütülmesi;
 - yerel ekoloji programların kabul edilmesi ve yürütülmesi.
3. Belediye üyeleri “Belediyelere Seçimlerin Kuralları Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanuna istinaden seçilirler.

Belediyenin Sürekli ve Diğer Komisyonları

1. Belediyenin sürekli ve diğer komisyonları belediye üyelerinden oluşmaktadır.
2. Belediyenin sürekli ve diğer komisyonlarının esas görevleri aşağıdakilerden oluşmaktadır:
 - yerel önem taşıyan konuları görüşmek, belediye toplantılarında görüşme için programlar, belgeler, karar taslakları ve diğer malzemeleri hazırlamak;
 - belediye ve onun yürütme birimi için öneriler hazırlamak;
 - seçmen ödevlerinin yapılmasına olanak hazırlamak ve kontrolüne yardımcı olmak.

3. Belediyenin sürekli ve diğer komisyonları belediye toplantılarında oluşturulmaktadır.

Belediyelerin Yürütme Organı

1. Belediyenin yürütme organı onun yürütme birimidir.
2. Belediyenin yürütme birimi yerel nüfusa hizmet, iktisadi, ekoloji, sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarını uygulamak için oluşturulan idare, şube ve diğer yapısal birimlerden oluşabilmektedir.
3. Yerel nüfusa hizmet, iktisadi ve sosyal programları uygulamak için oluşturulan yürütme birimlerinin yöneticilerini belediyenin kararına istinaden, diğer işçileri ise doğrudan atayabilmektedir.
4. Belediyenin yürütme biriminin yapısı onun üstlendiği görevler ve mali kaynaklar doğrultusunda belediye toplantısının kararı ile onaylanır.
5. Belediyenin icra biriminin yetkileri aşağıdaki gibidir:
 - bütçe, planlama, program ve diğer karar taslaklarının hazırlanması;
 - belediyenin kabul ettiği kararların uygulanması;
 - belediye başkanının kabul ettiği kararların uygulanması;
 - belediyenin yasayla belirlenmiş yetkilerinin uygulanmasının sağlanması;
 - belediye mülkiyeti ve belediyenin kullanımına verilmiş diğer mülkiyetin idare edilmesi;
 - belediye emlakının teknik olarak değerlendirilmesini yapmak;
 - yasamaya uygun olarak onlara bırakılmış diğer yetkileri uygulamak.

Vatandaş Toplantıları

Yasayla belirlenmiş durumlarda belediyelere yerel önem taşıyan konulara görüş bildirmek, öneriler vermek, kararlar almak amacıyla bu belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlar kendi toplantılarını yapabilirler.

Vatandaş toplantılarında belediye sınırları içerisinde ikamet eden ve 18 yaşı tamam olan vatandaşların katılma hakkı vardır.

Vatandaş toplantılarında belediyenin içtüzüğü ve diğer kararlar alınır, değiştirilir ve iptal olunur.

Vatandaş toplantıları belediye sınırları içerisinde ikamet eden ve seçimlere katılmak hakkı olan vatandaşların en azı %25'i katıldığı zaman geçerli sayılmaktadır.

IV. BELEDİYE BAŞKANI VE BAŞKAN YARDIMCISININ GÖREV SÜRESİ

Belediyenin yetkili olduğu sürede, belediye başkanı ve başkan yardımcısı belediyenin kararı ile belirlenmiş süre için seçilebilmektedirler.

V. BELEDİYE YASAL DÜZENLEMELERİNİN KABUL EDİLMESİ VE YÜRÜRLÜĞE GİRME YÖNTEMİ

Belediye toplantılarında görüşülen yerel vergi ve harçlar ile ilgili kararlar belediye üyelerinin üçte iki oyçokluğu ile, diğer kararlar ise belediye üyelerinin adi oyçokluğu ile alınmaktadır.

Belediyenin yasal düzenlemeleri yayımlandığı veya yerel nüfusa diğer yollarla haber verildiği zaman yürürlüğe girmektedir.

VI. BELEDİYELERİN, BELEDİYE ORGANLARININ VE ONLARIN GÖREVLİ KİŞİLERİNİN SORUMLULUĞUNUN ESASLARI VE TÜRLERİ

Belediyeler, belediye organları ve onların görevli kişileri kendi çalışmalarına ve aldığı kararlara, hukuka aykırı eylemlerine (eylemsizliklerine) göre Azerbaycan Cumhuriyeti yasalarıyla belirlenmiş kurallar çerçevesinde sorumluluk taşırlar.

VII. BELEDİYE ÜYELERİNİN VE BELEDİYE ORGANLARININ SEÇİMLE İŞBAŞINA GELEN GÖREVLİ KİŞİLERİNİN STATÜLERİ VE SOSYAL GÜVENCELERİ

Belediye üyesinin görev süresi 5 yıldır. Belediye üyesinin görev süresi onun seçildiği günden başlar ve belediyenin yeni üyelerinin işe başladığı gün son bulur. Belediye organlarının seçimle işbaşına gelen kişilerinin yetkileri onların göreve başladığı gün başlar ve yeni görevli kişilerin seçildiği gün son bulur.

Belediye üyeleri, belediye organlarının seçimle göreve gelen kişileri kendi yetkilerini süreklilik doğrultusunda uygularlarsa.

Kendi yetkilerini süreklilik doğrultusunda uygulayan belediye üyelerine, belediye organlarının seçimle göreve gelen kişilerine:

- maaşı belediye bütçesi hesabına ödenir,
- görev süresi onun genel olarak ara vermeden çalışma yılına eklenir.

Belediye üyesine muayene olma ve tatil için belediye bütçesi hesabına iki aylık maaşı tutarında para güvencesi verilmektedir.

Belediye üyeleri görev süresi bittikten sonra yeni dönem seçilmediği zaman belediye bütçesinin mali kaynakları hesabına 3 ay süresince tazminat alır.

VIII. BELEDİYE ÜYELERİNİN GÖREVDEN ALINMASININ ESASLARI VE YÖNTEMİ

Belediye üyelerinin görevine onların görev süresi bitiminde son verilir.

Belediye üyelerinin görevlerine yasayla belirlenmiş durumlarda zamanından önce de son verilebilir.

Belediye üyelerinin görevine son verilmesi belediye toplantısının adi oyçokluğu ile aldığı kararlar doğrultusunda görüşülmektedir.

IX. BELEDİYE ÜYELERİNİN, BELEDİYE ORGANLARININ GÖREVLİ KİŞİLERİNİN HAKLARININ GÜVENCESİ

Belediye üyelerinin, belediye organlarının seçimle gelen kişilerinin kendi yetkilerini sınırsız ve verimli uygulamasına, onların haklarının, şeref ve liyakatinin korunmasına devlet tarafından güvence verilmektedir.

X. BELEDİYE HİZMETİNİN SAĞLANMASI ŞARTLARI VE YÖNTEMİ

Belediye başkanı ve belediye yürütme birimlerinin yöneticileri belediye hizmeti ile bağlı idari yönetimi uygular.

Belediye yürütme biriminin yapısı belediyenin faaliyet gösterdiği yerin büyüklüğünden, sorumlu olduğu görevlerden ve mali kaynaklardan bağımlı olarak belediye tarafından kurum yöneticileri ve yardımcılarında, şube müdürleri ve onların yardımcılarında, uzmanlardan, müfettişlerden ve diğer çalışanlardan oluşturulmaktadır.

XI. YEREL YÖNETİMLERİN FAALİYETİNİN EKONOMİK VE MALİ ESASLARI, BELEDİYE MÜLKİYETİNE SAHİPLİĞİN ONU KULLANMANIN VE ONA GÖSTERİŞ VERİLMESİNİN GENEL ESASLARI

Yerel yönetimlerin faaliyetinin ekonomik ve mali esasları, belediye mülkiyetine sahipliğin, onu kullanmanın ve ona gösteriş verilmesinin genel esasları "Belediyelerin Statüsü Hakkında" Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunu ile belirlenmektedir.

15 Ekim, 1999, Baku Şehri

EK VIII. BELEDİYE MÜLKİYETİNE EMLAKIN VERİLMESİ HAKKINDA AZERBAYCAN CUMHURİYETİNİN KANUNU

Madde 1. Kanunun İstikameti

Bu kanun yerel yönetimlerin iktisadi temellerini oluşturan belediye emlakının yaranması esaslarını belirler.

Belediye mülkiyetine toprakların verilmesi “Belediyelerin Alanları ve Toprakları Hakkında” Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununa ve diğer yasalara uygun olarak uygulanır.

Madde 2. Belediye Emlakı Hakkında Yasal Dayanaklar

Belediye emlakı hakkında yasal dayanaklar Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Mülki Mecelle, bu Kanun ve Azerbaycan Cumhuriyetinin diğer yasalarından oluşmaktadır.

Madde 3. Belediye Emlakının Yaranma Kaynakları

Belediye emlakının yaranması kaynakları aşağıdakilerden oluşmaktadır:

- bu Kanuna ve diğer yasalara uygun olarak belediyelerin mülkiyetine verilen devlet emlakı;
- belediyelerin faaliyeti sonucunda kazanılan ve yaranan emlak;
- gerçek ve tüzel kişilerin, uluslararası kuruluşların ve fonların belediyelere bağış ve hibe yoluyla verdikleri emlak;
- varisi olmayan emlakın belediyelere geçmesi yoluyla kazanılan emlak;
- belediyelere vasiyet edilen emlak.

Madde 4. Devlet Emlakının Belediyelere Verilmesi

Bu kanunda ve diğer yasalarda belirlemiş yöntemle devlet mülkiyetinde olan ve belediyelerin görevlerinin yapılması için zorunlu konut-hizmetleri, sosyo-kültürel binalar, nüfusun genel kullanımında olan yerler ve diğer devlet emlakı onların mülkiyetine verilir.

Öncelikli olarak, belediyelerin mülkiyetine onların faaliyetini sağlamak için idari bina, odalar ve araç gereçler verilmektedir.

Yasalarla özelleştirilmesi yasak edilen veya uygun yerel icra birimlerinin kararı ile özelleştirilen devlet emlakı istisna olmakla belediyelerin sınırları içerisinde yerleşen diğer devlet emlakı onların mülkiyetine verile bilmektedir.

Belediye mülkiyetine devlet emlakı belediyeler tarafından bu emlaktan kullanım fırsatı doğduğu zaman onların başvurusu esasında verilmektedir.

Bu yasaya uygun olarak belediyenin mülkiyetine tesislerin verilemesi yöntemi ve süreleri uygun icra birimleri tarafından belirlenmektedir.

Madde 5. Sorunların Çözüm Yolu

Belediye emlakı ile ilgili oluşan sorunlar mahkeme yoluyla çözüme kavuşturulur.

Madde 6. Yasaların Çiğnenmesine Göre Sorumluluk

Bu kanun çiğnenmesine göre sorumlu kişiler Azerbaycan Cumhuriyetinin yasalarına göre sorumluluk taşımaktadırlar.

7 Aralık, 1999, Baku Şehri

EK IX. BELEDİYELERİN SÜREKLİ VE DİĞER KOMİSYONLARI HAKKINDA ESASNAME

Madde 1. Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 143.maddesine və “Belediyelerin Statüleri Hakkında” Azərbaycan Cumhuriyeti Kanununa esasən belediyeler kendi faaliyetlerini sürekli ve diğer komisyonlar aracılığıyla sürdürürler.

Madde 2. Belediyeler görev sürelerince sürekli ve diğer komisyonlar oluşturabilirler.

Belediyeler yerel bütçe, yerel sosyal ve iktisadi konular, yerel ekoloji ve onların faaliyetleri ile ilgili hukuk konuları ile bağlı bu Esasnamenin 22.maddesinde öngörülen şekilde sürekli komisyonlar oluşturabilir.

Belediyeler onların yetki alanına giren yerel konularla ilgili olarak zorunlu durumlarda diğer komisyonlar da oluşturulabilir.

Madde 3. Belediyelerin sürekli ve diğer komisyonlarının esas görevleri “Belediyelerin Statüleri Hakkında” Azərbaycan Cumhuriyetinin Kanunu ile belirlenir.

Madde 4. Belediyelerin sürekli ve diğer komisyonları kendi çalışmalarında Azərbaycan Cumhuriyetini, Kanunlarını ve diğer yasal düzenlemelerini, bu Esasnameyi, belediyelerin içtüzüklerini, aynı zamanda belediyelerin kararlarını esas tutarlar.

Madde 5. Belediyeler işlerinin yoğunluğunu, mali durumunu ve kaynaklarını göz önüne alarak uygun sayıda sürekli ve diğer komisyonlar oluşturabilirler.

Belediyelerin sürekli komisyonları belediyelerin görev süresince yetkilidir. Belediyelerin diğer komisyonlarının görev süresi belediyeler tarafından belirlenir ve belediyelerin görev süresinden fazla olamaz.

Gerekli durumlarda belediyeler yeni komisyonlar oluşturabilir, mevcut komisyonları fesih ve komisyonların terkinde değişiklikler yapabilirler.

Belediyelerin sürekli ve diğer komisyonlarının faaliyeti görüş farklılığı, açıklık, konuların serbest görüşülmesi, kamuoyu dikkate alınmakla komisyon üyelerinin geniş girişimciliği ilkeleri esasında yürütülmektedir.

Madde 6. Belediyelerin sürekli ve diğer komisyonlarının üye sayısı belediyeler tarafından belirlenir. Sürekli ve diğer komisyonların terkinde en az 3 belediye üyesinden oluşmaktadır.

Belediyelerin sürekli ve diğer komisyonlarının terkinde dahil olan kişiler belediyelerin toplantılarında belediye üyelerinin adi oyçokluğu ile seçilmektedir. Sürekli ve diğer komisyonların terkinde seçimi belediyenin kararı ile geçerlilik kazanmaktadır.

Sürekli ve diğer komisyonlar kendi içinden başkan, gereken durumlara ise başkan yardımcısı seçerler.

Belediye üyesi birkaç sürekli ve diğer komisyonların üyesi olabilir.

Belediye üyesi sadece bir sürekli ve diğer komisyonların başkanı olabilir.

Madde 7. Sürekli komisyonlar onların toplantılarında onaylanmış plana uygun olarak kendi çalışmalarını yürütürler.

Sürekli komisyonlar belediyeye yılda en az bir defa faaliyet raporu sunar.

Sürekli komisyonların toplantıları ayda en az bir defa olmak üzere komisyon başkanı tarafından çağrılmaktadır.

Sürekli ve diğer komisyonların toplantılarında bu komisyonunun üyesi olmayan belediye üyeleri ve uzmanlar görüşmecisi oyu ile katılabilir ve öneriler verebilmektedirler. Sürekli ve diğer komisyonlar seyyar toplantılarda yapabilir.

Madde 8. Sürekli ve diğer komisyonların toplantıları onların üyelerinin yarısından çoğunun katılımı sağlandığı zaman geçerlilik kazanmaktadır.

Belediye başkanının talebi ile belediyelerin sürekli ve diğer komisyonlarının olağanüstü toplantıları çağrılabilir.

Sürekli ve diğer komisyonların toplantıları hakkında komisyon üyesi toplantı tarihine en az 2 gün kala haberdar edilmelidir.

Sürekli ve diğer komisyonların üyeleri herhangi bir sebeple katılamayacağı hakkında komisyon başkanına önceden haber vermelidir.

Madde 9. Sürekli ve diğer komisyonların toplantılarında görüşülen tüm konular hakkında kararlar komisyon toplantısında katılan üyelerin adi oyçokluğu ile alınır.

Bu Esasnameye uygun olarak birden fazla sürekli ve diğer komisyonlar birlikte toplantı yaptığı zaman kararlar her bir komisyonun toplantıya katılan üyelerinin adi oyçokluğu ile alınır.

Madde 10. Sürekli ve diğer komisyonlar kendi yetkilerine giren konular hakkında belediyenin yürütme biriminin idari bölümlerinin yöneticilerinin sunumlarına kendi toplantılarında bakabilirler. Sürekli ve diğer komisyonlar kendi yetkilerine giren konular hakkında belediyenin yürütme birimine çalışma verme hakkına sahiptirler.

Sürekli ve diğer komisyonların kurumsal, enformatik, mali, maddi-teknik güvence konularını belediyenin yürütme birimi sağlar.

Madde 11. Sürekli ve diğer komisyonlar belediyelerin gündemine çıkarılan konulara göre kendi sunumlarını belirlerler.

Sürekli ve diğer komisyonların birlikte hazırladıkları konulara göre komisyonlar birlikte sunum ve ek konuşmalar yapabilirler veya kendi not ve önerilerini ayrıca sunabilirler.

Madde 12. Sürekli ve diğer komisyonlar belediye müessesese, kurum ve kuruluşlarına belediyenin yetkilerine giren konular hakkında gensoru ile başvuru yapabilirler.

Madde 13. Sürekli komisyonlar onların gündemine çıkarılmış konuların diğer sürekli komisyonların da yetki alanına girdiğini belirledikte, veya diğer sürekli komisyonların bu konuya ilişkin görüş bildirmesinde zorunluluk olduğu zaman bu konuda belediye başkanına öneri verebilmektedirler.

Sürekli komisyonlar diğer sürekli komisyonların görüşecekleri konuların hazırlanmasında bu komisyonların başvurusu ile kendi yetkilerine giren konulara göre katılabilirler.

Sürekli komisyonlar ön görüşmeden geçirdikleri konular hakkında diğer komisyonların görüşünü da alabilmektedirler.

Madde 14. Bir veya birkaç sürekli ve diğer komisyonların yetkilerine giren konuların görüşülmesi amacıyla komisyonların teşebbüsü, aynı zamanda belediyelerin gösterişi ile sürekli ve diğer komisyonlar birlikte toplantı yapabilirler. Komisyonların birlikte yaptığı toplantıya başkanlık eden komisyon üyeleri tarafından seçilmektedirler.

Madde15. Sürekli ve diğer komisyonlar belediyelerin toplantılarında onların yetki alanına giren konular hakkında belediyeye bağlı olan müessesese, kurum ve kuruluşların, aynı zamanda belediyenin görevli kişilerinin görüşlerini dinleme konusunda öneri suna bilir.

Madde 16. Sürekli ve diğer komisyonların toplantılarına bu sürekli komisyonların terkbine dahil olmayan belediye üyeleri, belediyeye bağlı olan müessesese, kurum ve kuruluşları, uzmanlar ve akademisyenler davet edile bilerler.

Madde 17. Sürekli ve diğer komisyonların başkanı komisyonun işini yönetir, komisyon toplantısının zamanını belirler, belediyenin yürütme birimi ile beraber komisyonun işini yürütür, komisyon üyelerini zorunlu evraklarla ve dokümanlarla temin eder, ayrı-ayrı komisyon üyelerine ödevler verir, komisyonun çalışması ile diğer komisyonların çalışmaları arasında ilişki kurar, toplantılar için gereken malzemeleri sağlar, belediyeye bağlı olan müessesese, kurum ve kuruluşların temsilcilerini, uzmanları ve

akademisyenleri komisyonun toplantılarına katılma için davet eder ve sürekli komisyonun çalışma planının yürütülmesini kontrol eder.

Sürekli ve diğer komisyonların başkanı, komisyon toplantısına katılamadığı zaman onun görevlerini başkan yardımcısı, başkan yardımcısı seçilmeyen toplantılarda ise belediye başkanının gösterdiği doğrultusunda komisyon üyelerinden biri uygular.

Madde 18. Sürekli ve diğer komisyonların üyesi onların faaliyetine katılmağa, kararların uygulanmasına yardımcı olmaya ve ödevlerini yapmaya zorunludur.

Madde 19. Sürekli ve diğer komisyon üyelerinin komisyonlarda görüşülen tüm konular hakkında belirleyici oy hakkı bulunmaktadır. Onun sürekli ve diğer komisyonlarda görüşülmek için konular önermek, bu konuların hazırlanması ve görüşülmesine katılmak, görüşülen konularla ilgili belediyelere bağlı olan müessese, kurum ve kuruluşların, aynı zamanda belediyelerin görevli kişilerinin görüşlerini almak hakkında öneriler vermek hakkı vardır.

Sürekli ve diğer komisyonların her bir üyesine komisyonun görüşüne verilen konular hakkında evraklar ve diğer malzemeler sunulmalıdır.

Komisyon üyesi komisyonun aldığı kararı desteklemediği zaman özel olarak görüşü karara eklenir.

Madde 20. Sürekli ve diğer komisyonların toplantılarının yazılı tutanağı yapılır. Sürekli ve diğer komisyonların karar, görüş ve kayıtlarını onların başkanı imzalar. Sürekli komisyonların birlikte aldığı kararları, onların birlikte hazırladıkları görüşleri ve birlikte yaptıklarını toplantıların yazılı tutanaklarını ilgili komisyon başkanları imzalar.

Madde 21. Sürekli ve diğer komisyonlar kendi çalışmaları hakkında seçmenlere mütemadi olarak bilgi verirler. Sürekli ve diğer komisyonların toplantılarına kitle iletişim araçlarının temsilcileri serbest olarak katılabilirler.

Madde 22. Belediyeler aşağıdaki sürekli komisyonları oluşturabilir:

1) Yerel bütçe konuları sürekli komisyonu:

- yerel vergilere ve harçlara, yerel bütçeye ait karar taslaklarını hazırlar veya önerilen karar taslakları hakkında görüş bildirir;
- yerel bütçeye nezaretle bağlı konuları görüşür ve belediyelere öneriler sunar;
- yerel bütçe taslağına ilişkin diğer sürekli komisyonların önerilerini görüşür ve bu öneriler hakkında görüş hazırlar;
- belediye ve onun yürütme birimi için öneriler hazırlar;

2) yerel sosyal konuları sürekli komisyonu:

- yerel sosyal güvenlik ve sosyal gelişme, aynı zamanda emek, çalışma, sosyal güvence ve diğer yerel sosyal konuları da içermekle, programların taslaklarını, durum belgelerini, karar taslaklarını hazırlar veya önerilmiş yerel sosyal güvenlik ve sosyal gelişme programlarının taslaklarına ve diğer karar taslaklarına ilişkin görüş bildirir;
 - belediye ve onun yürütme birimi için öneriler hazırlar:
- 3) Yerel ekoloji konuları sürekli komisyonu:
- yerel ekoloji programların taslaklarını, durum belgeleri, karar taslaklarını hazırlar, veya önerilmiş yerel ekoloji programların taslaklarına ve karar taslaklarına ilişkin görüş bildirir;
- 4) Yerel ekonomik kalkınma konuları sürekli komisyonu:
- yerel ekonomik kalkınma programları taslaklarını (aynı zamanda belediye mülkiyetinin (belediye topraklarını içermekle) verimli kullanımı, belediyelerin ekonomik faaliyetinin sağlanmasını da içermekle), durum belgeleri, karar taslaklarını hazırlar veya önerilmiş yerel ekonomik kalkınma programlarının taslaklarına ve karar taslaklarına ilişkin görüş bildirir;
 - belediye ve onun yürütme birimi için öneriler hazırlar.
- 5) Hukuk konuları sürekli komisyonu:
- belediyenin karar taslaklarının Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına ve yasamaya uygunluğu hakkında, belediye üyelerinin üyelik sıfatının kaybedilmesi ve feshi konularına, yerel kamuoyu gensorusunda görüşülen konulara ilişkin görüş bildirir;
 - belediye ve onun yürütme birimi için öneriler hazırlar.

21 Eylül, 2000, Baku Şehri

EK X. ALAN BÖLGÜSÜ VE İDARİ YAPILANMA HAKKINDA AZERBAYCAN CUMHURİYETİ KANUNU

I FASIL GENEL MADDELER

Madde 1. Kanun Genel Alanı

Bu kanun Azerbaycan Cumhuriyetinin alan bölgesünü, idari yapılanma bölgesünün, aynı zamanda idari alan birimlerinin kaydını, sınırlarının belirlenmesinin ve değiştirilmesinin, veya onların adlarının değiştirilmesinin yasal altyapısını, aynı zamanda Azerbaycan Cumhuriyetinin alan bölgesü ve idari yapılanması ile ilgili diğer konuların belirlenmesinde devlet kurumlarının ve belediyelerin yetkilerini belirler.

Madde 2. Kavramlar

2.1 ALAN BÖLGÜSÜ- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 7 ve 11. maddelerine ve bu kanunda öngörülen kriterlere esasen Azerbaycan Cumhuriyetinin üniter, toprak bütünlüğün malik olan devlet gibi belirli birimlere kısımlara bölünmesidir.

2.2 İDARİ ALAN BÖLGÜSÜ-yürütmenin, yasamacılığın, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin ve yasal çıkarlarının devlet hakimiyeti kurumları tarafından sağlanmasını verimli kılmak amacıyla Azerbaycan Cumhuriyetinin alanının ulus devlet gibi belirli kısımlara bölünmesidir.

2.3 ALAN BİRİMİ-belirli sınırlarla belirlenen Azerbaycan Cumhuriyeti alanının bir kısmıdır (şehir, rayon, kasaba ve köy).

2.4 İDARİ ALAN BİRİMİ-sınırları çerçevesinde devlet hakimiyeti kurumlarının oluşturulduğu alan birimidir (şehir, rayon, idari alan bölgesi, bazı durumlarda kasaba ve köy).

2.5 YAŞAYIŞ MINTIKASI-nüfusun belirli kısımlarının meskunlaştığı ve yaşam yeri olarak kayıta alındığı (sürekli yaşadığı), onların normal hayat faaliyetinin sağlanması için zorunlu olan yaşama ve diğer tesislere, özel ada ve yasalarla belirlenmiş alan hudutlarına sahip Azerbaycan Cumhuriyeti alanın kısmıdır (şehir, kasaba ve köy).

2.6 KÖY- nüfusunun çoğunluğu köy ekonomisi ve tarımla uğraşan alan birimidir.

2.7 KASABA- nüfusunun çoğunluğu köy ekonomisi ve tarımla uğraşmayan (ekonomik, sanayi ,tarihsel, kültürel ve dinlenme tesislerinde, devlet kurum ve kuruluşlarında ve diğer alanlarda çalışan) alan birimidir.

2.8 İDARİ ALAN BÖLGESİ- iki ve daha fazla köy ve kasabadan oluşan , sınırları çerçevesinde yasayla öngörülmüş yöntemle yerel devlet hakimiyeti kurumlarının oluşturulduğu ve faaliyet gösterdiği Azerbaycan Cumhuriyetinin idari alan birimidir.

2.9 RAYON- Azərbaycan Cumhuriyyətinin genel alanının yönetilmesinin merkezleştirilmesi, devlet fonksiyonlarının verimli kılınması, aynı zamanda devlet hakimiyeti kurumlarının nüfusa mümkün kadar yaklaştırılması amacıyla tarihsel olarak oluşmuş, düzenli ve sürekli, kültürel ve sosyal ilişkileri olan alanlardan oluşturulmuş, birkaç idari alan bölgelerini birleştiren Azərbaycan Cumhuriyyətinin idari alan birimidir.

2.10 ŞEHİR- nüfusunun toplamı 15.000'den yukarı ve onun çoğunluğu sanayide, ekonomik, sosyal ve üretim dışı alanlarda (kamu ve belediye hizmetinde, tarihsel ve kültürel tesislerde ve.d.) uğraşan, çevredeki alan birimlerinin idari, ekonomik veya kültürel merkezleri olan idari alan birimidir.

2.11 Bazı durumlarda nüfusunun toplamı 15000 kişiden az olan, fakat 12000 kişiden yukarı olan, kalkınmış üretim ve sosyal alt yapıya , sınırları çerçevesinde ulusal önem taşıyan tesisler veya özel önem taşıyan tarihsel ve kültürel yapıtların yerleşen, aynı zamanda gelecekte kalkınma ve nüfusunun artması beklenen büyük idari, ekonomik ve kültürel merkezler şehirler kategorisine ait edilebilir.

Madde 3. Azərbaycan Cumhuriyyətinin Alan Kuruluşu ve İdari Alan Bölgesi Hakkında Yasal Düzenlemeler

Azərbaycan Cumhuriyyətinin alan kuruluşu ve idari alan bölgesi konusunda yasal düzenlemeler Azərbaycan Cumhuriyyəti Anayasasından, bu Yasadan ve Azərbaycan Cumhuriyyətinin diğer yasalarından oluşmaktadır.

Madde 4. Azərbaycan Cumhuriyyətinin Alan Kuruluşunun İlkeleri

- 1.0. Azərbaycan Cumhuriyyətinin alan kuruluşu aşağıdaki ilkelere dayanmaktadır;
 - 4.0.1 Azərbaycan Cumhuriyyətinin sınırlarının bütünlüğü, dokunulmazlığı ve bölünmezliği;
 - 4.0.2 Azərbaycan Cumhuriyyətinin ve belirli alanlarda yaşayan nüfusun yasala çıkarlarının uzlaştırılması;
 - 4.0.3 Azərbaycan Cumhuriyyətinin devlet hakimiyeti kurumlarının nüfusa mümkün kadar yaklaşması ve onların karşılıklı ilişkilerinin güçlendirilmesi;
 - 4.0.4 Azərbaycan Cumhuriyyətinin merkezi idareni ve yerel özyönetimlerin uzlaştırılması;
 - 4.0.5 Azərbaycan Cumhuriyyətinin yerel devlet hakimiyeti ve belediye organlarının kendi yetkilerinin uygu idari alan birimi hudutlarında uygulanması;
 - 4.0.6 benzer olan idari alan birimlerinin kalkınmasının dengelenmesi ve beraberliği, idari alan bölgesünün ve sosyo-ekonomik talebin ilişkilendirilmesi;
 - 4.0.7 küçük alan birimlerinin alanlarının daha büyük alan birimlerinin sınırlarına dahil edilmesi;
 - 4.0.8 idari alan bölgesünün belirlenmesi zamanı benzer idari alan birimlerinin alan büyüklüğünü ve nüfusunun tahmini olarak beraberliğini sağlamak;

4.0.9 alan birimlerinin yasal statülerinin istikameti üzere, yerel Özelliklere ve sosyo-kültürel kalkınmanın derecesine uygunluğu;

4.0.10 alan kuruluşu konularının çözüme kavuşturulmasında şeffaflık, kamuoyunun dikkate alınması, yerel teşebbüsün kalkınması için gerekli durumun oluşturulması, aynı zamanda bu konuların tarihsel, coğrafi, etnografik ve toponomik özelliklere uygun çözümlenmesi.

Madde 5. Azərbaycan Cumhuriyyətinin Alan Kuruluşunun ve İdari Yapılanmasının Esasları

5.1 Azərbaycan Cumhuriyyətinin alan kuruluşunu Azərbaycan Cumhuriyyəti sınırları içerisinde yer alan rayon, şəhər, kənd və köy statüsünə sahib olan alan birimleri oluşturur. Her alan biriminin sınırı, adı ve onun sınırları çerçevesinde yaşayan nüfusunun sayı belirlenir.

5.2 Azərbaycan Cumhuriyyətinin idari alan bölgüsünü sınırları çerçevesinde devlet hakimiyyəti kurumlarının oluşturulduğu idari alan birimleri oluşturur.

5.3 Alan birimlerine şəhər, kənd və köy statüsü onların sınırları içerisinde yaşayan nüfusun sayından və ya yoğunluğun uğraştığı fəaliyyət türündən, alanın sosyo-ekonomik kalkınma yetkilerindən, üretim və ya sosyo-kültürel altyapının uzmanlaşmasından və bu alanlarda uygulanan kamu hizmetlerinden bağımlı olarak verilir. Teker-teker məskunlaşan evlər kendi başlarına alan birimlərini oluşturamazlar və ekonomik, idari və ya alan sınırları bakımından ilgili və ya yaxınında bulundukları alan birimlərini oluşturmaktadırlar.

5.4 Azərbaycan Cumhuriyyətinin rayonları onların sınırları içerisinde yerleşen ayrı-ayrı şəhərlərdən, kəndlərdən, köylərdən və idari alan bölgələrindən oluşmaktadır.

5.5 Böyük alanlara sahib olan şəhərlərin yönetilmesinin verimli kılınması və kolaylaşdırılması, aynı zamanda nüfusun sosyo-kültürel və günlük ihtiyaçlarının karşılanması, yasallığın sağlanması ilə ilgili kararların yürütülmesinin verimli kılınması amacıyla bu şəhərlərin alanları zorunlu durumlarda rayonlara bölünmektedir.

5.6 Ulusal güvenlik ve savunma amaçlı özel öneme haiz tesislerin yerleşmesi nedeniyle bağlı kılınmış özel rejimli kamu yönetiminin uygulanması zorunluluğu ile ilgili bazı alan birimleri, aynı zamanda ayrı-ayrı ulusal güvenlik ve savunma amaçlı alanlar kapalı ilan edilebilmektedir. Alan birimlerinin, aynı zamanda ayrı-ayrı ulusal güvenlik ve savunma amaçlı alanların kapalı ilan edilmesi ve özel rejime tabi kamu yönetiminin uygulanması yöntemleri Azərbaycan Cumhuriyyəti yasalarına uygun olarak uygun yürütme birimi tarafından belirlenir.

5.7 Azərbaycan Cumhuriyyətinin sınırları çerçevesinde olan coğrafi yerlere isim verilmesi, onların isimlerinin değiştirilmesi Azərbaycan Cumhuriyyətinin belirli yasası doğrultusunda uygulanır.

5.8 Azərbaycan Cumhuriyyətinin başkenti Bakü şəhərinin statusu Azərbaycan Cumhuriyyətinin belirli yasaı ilə belirlənir.

Madde 6. Azərbaycan Cumhuriyyətinin Alan Kuruluşu ve İdari Yapılanmasında Ortaya Çıkan Değişiklikler Hakkında Bilginin Verilmesi

Azərbaycan Cumhuriyyətinin alan kuruluşu ve idari yapılanmasında gerçekte oluşan değişiklikler konusunda Azərbaycan Cumhuriyyətinin uygun yürütme birimi organları belirli aralıklarla Azərbaycan Cumhuriyyətinin Parlamentosuna bilgi vermelişler.

II FASIL

ALAN KURULUŞU İLE İLGİLİ KONULARIN ÇÖZÜMLENMESİ KURALLARI

Madde 7. Alan Birimlerinin Kaydının Yapılması ve Kaydının Silinmesi

7.1 Yeni oluşturulmuş, aynı zamanda mevcut olan ve nüfusun sürekli meskun olduğu tüm alan birimleri kayda alınmalı ve onların idari bakımdan kime tabi olacağı belirlenmelidir.

7.2 Azərbaycan Cumhuriyyətinin bütün alan birimlerinin kayda alınması ve kaydının silinmesi Azərbaycan Cumhuriyyətinin uygun yürütme biriminin aracılığı doğrultusunda Azərbaycan Cumhuriyyətinin Parlamentosu tarafından uygulanır.

7.3 Nahçıvan Özerk Cumhuriyyətinin alan birimlerini kayda alınması ve kaydının silinmesi Nahçıvan Özerk Cumhuriyyətinin Parlamentosunun aracılığı doğrultusunda Azərbaycan Cumhuriyyətinin Parlamentosu tarafından uygulanır.

7.4 Alan birimlerinin kayda alınması için Azərbaycan Cumhuriyyətinin uygun yürütme biriminin organının veya Nahçıvan Özerk Cumhuriyyətinin Parlamentosunun aracılığına aşağıdaki evraklar ilave olunur:

7.4.1 uygun yürütme birimi organının ayrı-ayrı idari alan biriminin kayda alınmasına ilişkin kararı;

7.4.2 uygun yürütme birimi organının ayrı-ayrı idari alan birimi veya idari alan bölgesi üzere temsilciliğin taleptnamesi;

7.4.3 alan biriminin nerede yerleşeceği, onun yaratılmasının sebebi ve nedenin açıklanması, nüfusun sayı ve esas uğraşlarının türleri, alan birimi için ne zaman ve hangi kurum tarafından toprak ayrılacağı ve onun imar planı konusunda bilgi (onaylayan kurumun ismi ve onay tarihi), alan biriminden tabi olacağı idari alan biriminin veya idari alan bölgesinin merkezine kadar, en yakın tren yoluna kadar, posta şubesine kadar mesafesi konusunda uygun yürütme birimi organının izahat mektubu;

7.4.4 alan birimine ad verilmesi konusunda nüfusun genel kararı;

7.4.5 kayda alınması önerilen alan biriminin komşu alan birimleri ile sınırlarının tasvirini veren, alan biriminin kalkınmasına ilişkin Baş Plana göre mevcut ve perspektif sınırları

gösteren uygun yürütme birimi organlarında onaylanmış 1:5000 veya 1:10000 büyüklünde Şematik harita;

7.5 Alan biriminin kaydının silinmesine bu alan biriminin nüfusunun göç yapması, bir alan biriminin diğer alan birimleri ile birleşmesi veya doğal afet sonuçları ile ilgili olarak başvurulabilir. Bu alan birimlerinin kaydının silinmesi için Azerbaycan Cumhuriyetinin yürütme erkinin uygun organları tarafından veya Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Parlamentosunun talebine aşağıdaki evraklar eklenir;

7.5.1 yürütme erkinin uygun organının alan biriminin kaydının silinmesine ilişkin kararı;

7.5.2 yürütme erkinin uygun organının ayrılıkta idari alan birimi veya idari alan bölgesi temsilciliğinin talepnameşi;

7.5.3 uygun belediye organının alan biriminin kaydının silinmesine ilişkin kararı;

7.5.4 alan biriminde nüfusun olup olmasını, varsa nüfusun sayısını, aynı zamanda alan biriminin kaydının silinmesinin sebebini, onun sınırları içerisinde kamu mallarının olup olmasını gösteren yürütme erkinin uygun organının bilgi içerikli mektubu.

7.6 Alan birimleri birleştiği zaman bu Kanunun 7.5. maddesinde gösterilen evraklara alan biriminin kalkınmasına ilişkin Genel Plana uygun mevcut ve gelecekteki sınırları gösteren yürütme erkinin uygun organında onaylanmış 1:5000 ve 1:10000 ölçülerinde Şematik harita ve birleşen alan birimlerinin nüfusunun genel toplantısının kararı da eklenir.

Madde 8. Alan Birimlerinin Sınırlarının Belirlenmesi ve Değiştirilmesi

8.1 Yeni yaranana, aynı zamanda mevcut olan ve nüfusun sürekli yaşadığı tüm alan birimlerinin sınırları belirlenmelidir. Alan birimlerinin sınırlarının değiştirilmesine bir alan birimi diğer alan birimi ile birleştiği zaman, alan birimlerinin idari bağımlılığı değiştirildiği zaman ve idari alan bölgesinde yer alan iki veya daha fazla köy veya kasabanın karşılıklı anlaşması durumlarında izin verilir.

8.2 Azerbaycan Cumhuriyetinin tüm alan birimlerinin sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi Azerbaycan Cumhuriyetinin yürütme erkinin uygun organının talebi doğrultusunda Azerbaycan Cumhuriyetinin Parlamentosu tarafından uygulanır.

8.3 Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin alan birimlerinin sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Parlamentosunun talebi doğrultusunda Azerbaycan Cumhuriyetinin Parlamentosu tarafından uygulanır.

8.4 Alan birimlerinin sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi için Azerbaycan Cumhuriyetinin yürütme erkinin uygun organının veya Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin Parlamentosunun talepnameşine aşağıdaki evraklar eklenir:

8.4.1 alan birimlerinin sınırlarının belirlenmesine ilişkin yürütme erkinin uygun organının kararı;

8.4.2 yürütme erkinin uygun organının ayrılıkta idari alan birimi ve veya idari alan bölgesi üzere temsilciliğinin talepnameşi;

8.4.3 ilgili belediye organlarının alan birimlerinin sınırlarının değıştirilmesine ilişkin kararı;

8.4.4 yerleşim yerinin alanı ve topraklarının birincil olarak kullanıcılarını, nüfusun genel sayısını, sanayi ve köy ekonomisi kuruluşlarının, imar ve iskan, ulaşım ve diğer kuruluşlarda çalışanların sayı, toprak ayrılmasını ve onun tekrar geri verilmesini veya ilave olarak toprak alanlarının ayrılmasını alakalığını (bu hakları gösteren evrak eklenmekle) gösteren açıklama yazısı;

8.4.5 sınırlarının belirlenmesi ve değıştirilmesi önerilen alan biriminin komşu alan birimleri ile sınırlarının çizimini veren, mevcut ve planlaştırılan sınırı, idari merkezler, toprak türleri gösterilmekle ek olarak verilen toprak alanını, bu toprakların hangi toprak kullanıcılarından alınmasının (verilmesinin) dikkate alındığını, aynı zamanda birincil ulaşım yollarını gösteren yürütme erkinin uygun organında onaylanmış 1:5000 ve 1:10000 ölçüsünde Şematik harita.

8.5 Alan biriminin sınırının belirlenmesi ve değıştirilmesi ilgili tüm sorunlara ilişkin konular Azerbaycan Cumhuriyetinin yasaları ile belirlenmiş yöntemlerle çözüme kavuşturulur.

Madde 9. Alan Birimlerine Ad Verilmesi ve Onların Adlarının Değıştirilmesi

9.1 Belirlenmiş arazisi ve oturan nüfusu olan yerleşim birimlerine belirli bir ad verilmelidir. Yerleşim yerlerine ad verilmesi ve onların adlarının değıştirilmesi kamu çıkarı, aynı zamanda coğrafi, tarihsel, etnik, ulusal ve günlük durum, yerel nüfusun görüşü dikkate alınmakla uygulanır.

9.2 Azerbaycan Cumhuriyetinin tüm yerleşim birimlerine ad verilmesi ve onların adlarının değıştirilmesi Azerbaycan Cumhuriyetinin yürütme erkinin uygun organının talepnameşi doğrultusunda Azerbaycan Cumhuriyeti Parlamentosu tarafından uygulanır.

9.3 Nahçıvan Özerk Cumhuriyetinin yerleşim yerlerine ad verilmesi ve onların adlarının değıştirilmesi Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Parlamentosunun talepnameşi doğrultusunda Azerbaycan Cumhuriyeti Parlamentosu tarafından uygulanır.

9.4 Yerleşim birimlerine ad verilmesi ve onların adlarının değıştirilmesi konusunda tüm önerilere önceden Azerbaycan Cumhuriyetinin Parlamentosuna bağı Toponomi Komisyonu tarafından bakılır ve bu konuda gerekli görüş hazırlanır. Yerleşim yerlerine ad verilmesi ve onların adlarının değıştirilmesi genel olarak kamu çıkarları, coğrafi, tarihsel, ulusal ve Özellikler, aynı zamanda yerel nüfusun görüşü dikkate alınmakla uygulanır. Yerleşim yerinin adının değıştirilmesi zamanı yerel nüfusun görüşünün dikkate alınmasına ilişkin talep yerleşim yerinin tarihi isminin düzeltilmesine ilişkin konulara

uygulanmamaktadır. Meşhur devlet ve halk adamlarının adları, bir kural olarak, yeni oluşmuş yerleşim yerlerine verilmektedir.

9.5 İki veya daha fazla yerleşim birimleri bir yerleşim biriminde birleştiği zaman, bir kural olarak birleşen yerleşim birimlerinden birinin adı kalır. Yerleşim yerlerine ad verilerken ve onların adları değiştirildiği zaman mevcut adların tekrarlanmasına yol verilmemektedir. Adları devletin ulusal, tarihsel, coğrafi ve kültürel geçmişi ile bağlı olan yerleşim yerlerinin adlarının değiştirilmesine yol verilmemektedir.

9.6 Yerleşim yerlerine ad verilmesi ve onların adlarının değiştirilmesi için Azerbaycan Cumhuriyetinin yürütme erkinin uygun organının veya Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Parlamentosunun talepnameğine aşağıdaki evraklar eklenir:

9.6.1 yerleşim yerlerine ad verilmesi ve onların adlarının değiştirilmesine ilişkin yürütme erkinin uygun organının kararı ve yürütme erkinin ilgili organı yanında meclis toplantısının tutanağı;

9.6.2 yürütme erkinin ilgili organının ayrılıkta idari alan birimi veya idari alan bölgesi üzere temsilciliğın talepnameğı,

9.6.3 yürütme erkinin ilgili organının yerleşim yerinin adının değiştirilmesine ilişkin kararı,

9.6.4 ad verilmesi veya adlarının değiştirilmesi gerekli olan yerleşim biriminde yaşayan nüfusun (seçim hakkı olan kişilerin sayı gösterilmekle) sayı ve onların genel toplantısının kararı;

9.6.5 gündeme getirilen önerilerin amaca uygunluğunun temellendirilmesi, önerilen adın izahını, posta haneyi veya tren istasyonunun olmasının ve onların adlarını gösteren izahat yazısı,

9.7 İki veya daha fazla yerleşim birimlerinin birleşmesi sonucunda ortaya çıkan yerleşim birimlerine ad verildikte, birleşen her bir yerleşim yeri üzere ayrılıkta yerel halkın toplantısı yapılır.

9.8 Cadde, sokak, meydan ve ilgili yerleşim biriminin diğer kısımlarına ad verilmesi ve onların adlarının değiştirilmesi ilgili yerleşim yerinin nüfusunun görüşü dikkate alınmakla ilgili yürütme erkinin organı tarafından uygulanır.

Madde 10. Yerleşim Birimlerinin Statülerinin Belirlenmesi ve Değıştirilmesi

10.1 Önceden belirlenmiş alanı ve oturak nüfusu olan, aynı zamanda bu Yasanın 7.maddesi doğrultusunda kayda alınmış tüm yerleşim birimlerine bu Yasanın 5.maddesinde gösterilen kriterlere uygun olarak köy, kasaba, ve şehir statüsü verilir.

10.2 Yerleşim biriminin statüsü bu Yasanın 5.maddesinde ilgili yerleşim birimi için belirlenmiş kriterler denk gelmediği durumlarda, Azerbaycan Cumhuriyetinin ilgili yürütme erki organı veya Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Parlamentosu yerleşim biriminin

statüsünün değiştirilmesi için talepname ile Azərbaycan Cumhuriyyətinin Parlamentosuna başvuru yapılmalıdır. Yerleşim biriminin statüsünün değiştirilmesi yerleşim biriminin kayda alınması için öngörülen kurallarla uygulanır.

III FASIL

İDARİ ALAN BÖLÜĞÜSÜ İLE İLGİLİ KONULARIN ÇÖZÜMLENMESİ YOLLARI

Madde 11. İdari Alan Bölgelerinin Oluşturulması ve İptal Edilmesi

11.1 Yüzölçümü bakımından büyük ve fazla nüfusu olan yerleşimlerde yönetimin merkezleştirilmesi ve kolaylaştırılması, aynı zamanda yerel halkın sosyo-kültürel ve günlük ihtiyaçlarının karşılanması ve yasalara uyulmanın sağlanması ile ilgili kararların yürütülmesinin verimli kılınması amacıyla bir birine yakın yerleşen birkaç köy ve kasaba idari alan bölgelerine birleştirilebilir.

11.2 İdari alan bölgelerinin oluşturulması ve onların iptal edilmesi yerleşim birimlerinin kayda alınması ve kaydının silinmesi için öngörülen yöntemle uygulanır. İdari alan bölgeleri için verilen ve ilgili yürütme erki organında onaylanmış şematik harita 1:5000 veya 1:10000 ölçüsünde düzenlenir.

11.3 Yerel kamu yönetimi organlarının yerleştiği köy ve kasaba ilgili idari alan bölgesinin merkezi hesap edilir. İdari alan bölgeleri onların merkezi olan köy veya kasabanın adına uygun olarak adlandırılır.

11.4 İdari alan bölgelerinin hudutları onlara dahil olan yerleşim birimlerinin sınırlarına uygun olarak belirlenir ve onlara uygun olarak değiştirilir.

Madde 12. Rayonların ve Şehirlerde Rayonların Kurulması, İptal Edilmesi, Onların Adlandırılması ve Adlarının Değiştirilmesi, Sınırlarının Belirlenmesi ve Değiştirilmesi

12.1 Azərbaycan Cumhuriyyətinin sınırları içinde rayonların ve şehirlerde rayonların oluşturulması, iptal edilmesi, onların adlandırılması ve adlarının değiştirilmesi, sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi Azərbaycan Cumhuriyyətinin yürütme erkinin ilgili organının önerisi doğrultusunda Azərbaycan Cumhuriyyətinin Parlamentosu tarafından uygulanır.

12.2 Nahçıvan Özerk Cumhuriyyətinin sınırları içerisinde rayonların ve şehirlerde rayonların oluşturulması, iptal edilmesi, onların adlandırılması ve adlarının değiştirilmesi, sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi Nahçıvan Özerk Cumhuriyyətinin Parlamentosu talepnameyi doğrultusunda Azərbaycan Cumhuriyyətinin Parlamentosu tarafından uygulanır.

12.3 Rayonlar ve şehirlerde rayonların oluşturulduktaki, iptal edildikte, onların adlandırıldıktaki ve onların adları değiştirildikte Azərbaycan Cumhuriyyətinin ilgili yürütme erki

organının veya Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Parlamentosunun evraklarına aşağıdakiler da eklenir:

12.3.1 gündeme getirilen önerilerin amaca denkliğinin esaslandırılması, yerleşim yerinin alanı, oturma nüfusun genel sayısı ve çalışma şekilleri, rayonun terkinde olan yerleşim yerlerinin veya idari alan bölgelerinin sayısı, önemli sanayi kurumlarının, inşaa, ulaşım ve diğör kurumların, aynı zamanda köy ekonomisi kurumlarının sayısı ve üretim göstericileri, ve işgücü sayısı, gündelik ihtiyaçlarla ilgili kurumların sayısı, ilgili yürütme erki organının temsilciliklerinin mevcut ve öneri ile ilgili olarak öngörülen yapısı, yürütme erkinin oluşturulması konusunda bilgi yazısı, kamu çalışanlarının giderlerinin karşılanma kaynağı, binaların olup olmasının belirlenmesi, toprak ayrılması ve bunun tekrar geri verilmesinin onaylayan evrak, tren istasyonu ve rayon merkezinden oraya kadara mesafenin gösteren bölge;

12.3.2 oluşturulması önerilen rayonun komşu rayonlarla sınırlarının görüntüsünü veren, rayonun kalkınmasına ilişkin genel plana göre mevcut ve gelecekteki sınırları, idari merkezleri, toprakların türleri ile birlikte istenilen toprak alanını, aynı zamanda önemli ulaşım yollarını gösteren ilgili yürütme erki organında onaylanmış 1:5000 veya 1:10000 ölçeğinde Şematik harita.

12.4 Rayonlar onların merkezi olan idari alan birimine göre adlandırılırlar.

IV FASIL GEÇİCİ MADDELER

Madde 13. İdari Alan Birimlerinin ve İdari Alan Bölgelerinin Resmi Tescili

13.1 Azerbaycan Cumhuriyetinin alan kuruluşu ve idari alan bölgesüne ilişkin Azerbaycan Cumhuriyetinin Parlamentosu tarafından yürütölen resmi tescili oluşturulur. Azerbaycan Cumhuriyetinde mevcut yerleşim birimlerine ve idari alan bölgelerine ilişkin bütün bilgiler resmi tescile kaydedilir.

13.2 Resmi tescile dahil edilmiş tüm yerleşim birimlerine ve idari alan bölgelerine Azerbaycan Cumhuriyetinin Parlamentosu tarafından onların statüsünü belirleyen yasanın bir kopyası, yerleşim biriminin veya idari alan bölgesinin ilgili yürütme erki organında onaylanmış 1:5000 veya 1:10000 ölçeğinde Şematik harita ve ilgili kimlik verilir.

Madde 14. Bu Yasaya Uyulmadığı Durumlarda Sorumluluk

14.1 Azerbaycan Cumhuriyetinde mevcut yerleşim birimlerinin ve idari alan bölgelerinin adları ve sınırları Azerbaycan halkının tarihi ve kültürel mirasının terkinin olmakla devlet tarafından korunmaktadır.

14.2 Azərbaycan Cumhuriyetində yerləşim birimlərinin və idari alan bölgələrinin adlarının və sınırlarının kendi başlarına dəyiştirilməsinə və ya onların adlarının təhrif edilmiş biçimlərdən istifadəsinə icazə verilməməkdir.

14.3 Yerləşim birimi və idari alan bölgəsi konuları ilə ilgili olaraq kamu qurumları tərəfindən tənzimləmələrin tətbiqinə sadəcə bu konuların həllənməsinə əlaqədar qanunvericiliklərlə uyğun olaraq icazə verilməkdir.

14.4 Azərbaycan Cumhuriyyətinin yerləşim birimi və idari alan bölgəsi konularına əlaqədar tənzimlənmə və təqdim edilmiş sənədlərdə doğru olmayan məlumatlar yer aldığı hallarda, eyni zamanda bu konulara əlaqədar qərarlar alan ilgili kamu qurumlarına əlavə və ya bu Qanunda göstərilən şərtlərə cavab verməyən sənədlərin təqdimatı qadağandır.

14.5 Azərbaycan Cumhuriyyətinin alan quruluşu və idari alan bölgəsi konularına əlaqədar tənzimlənmə və təqdim edilmiş sənədlərdə əlavə ortaya çıkmarsa, eyni zamanda onlar bu Qanunda göstərilən tələblərə uyğun gəlmədikdə, bu sənədlər doğrultusunda hər hansı bir qərar qəbuluna icazə verilməməkdir.

14.6 Bu Qanun şərtlərinin pozulması qanunvericiliklə təyin edilmiş məsئulyyət daşımağı tələb edir.

Madde 15. Qanun Yürürlüğe Girmə Şekli

15.1 Bu Qanun qəbul olunduğu gündən yürürlüğe girir.

15.2 Bu qanun 2.10 və 2.11 maddələrinin hüquqları bu Qanun yürürlüğe girdikdən sonra qurulmuş şəhirlərə tətbiq olunur. Bu Qanun yürürlüğe girməyə qədər şəhər statusuna malik olan yerləşim birimlərinin statuslarının dəyiştirilməsinə icazə verilməməkdir.

21 Ekim, 2000, Bakı Şəhri

EK XI GÖRÜŞME CETVELİ

Soru 1. Belediyenin yapısı hakkında bilgi.

Soru 2. Belediyenin ne kadar toprağı var?

Soru 3. Bu alanlardan ne kadarının tarım için yararlıdır?

Soru 4. Belediyenin mülkiyetinde hangi emlak var?

Soru 5. Belediyenin kendi idari binası varmı?

Soru 6. 2001-2004 yılında belediye gelir kaynaklarından ne kadar para bütçeye toplamıştır?

Soru 7. Bütçe hangi alanlara kullanılmıştır.?

Soru 8. Belediye hangi gelir kaynaklarından para toplayabilmektedir?

Soru 9. Belediye sınırları içinde yatırım için hangi alanlar vardır?

Soru10. Hangi problemlerle daha fazla rastlanılmaktadır?

EK. XII Tablo 8.Yerel Yönetim Bütçelerinin Gelir ve Giderlerine İlişkin Genel Gösterciler (milyon manat)

Birimler	Belediye Sayı	Onaylanmış Bütçe geliri	Gerçekleşen Bütçe Geliri	Oran %	Onaylanmış Bütçe Gideri	Gerçekleşen Bütçe Gideri	Oran %
Ulusal	2623	117782.4	64142	54.5	135036.1	63496.8	47
Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti	177	2350.4	2284	97.2	3768.3	2087.3	55.4
Bakü	48	22361.4	10353.7	46.3	28306	9739	34.4
Ali Bayramlı	2	462.9	246.1	53.2	463.5	376.7	81.3
Gence	3	2324.2	1146.8	49.3	4105.2	1083.3	26.4
Mingeçevir	1	935	398.9	42.7	3656	454.6	12.4
Sumgayıt	3	1683.9	1514.2	89.9	2120.5	1551	73.1
Abşeron	15	1304.3	1245.1	95.5	1532.1	1215.9	79.4
Ağdam	8	1343.2	205.9	15.3	1343.2	216.2	16.1
Ağdaş	52	1449.7	942	65	1682.7	1026.4	61
Ağcabedi	46	2015.4	1343.4	66.7	2003.2	1329.8	66.4
Ağstafa	23	1208.3	667.4	55.2	458.1	624.9	136.4
Ağsu	58	2164.9	786	36.3	2165.5	1229.2	56.8

Astara	49	886.2	716.6	80.9	1008	612.5	60.8
Balaken	24	1527.5	1171.2	76.7	1772.5	1219.6	68.8
Beylagan	40	1518.7	1029.4	67.8	1785.4	1020.7	57.2
Bedre	110	3057.1	1718.2	56.2	3039.1	1705.5	56.1
Bilesuvar	26	5722	971.7	17	5726.8	947.3	16.5
Celilabad	119	2910.8	1733.4	59.6	2418.2	1710.7	70.7
Daşkesen	32	298.2	288.6	96.8	199	202.7	101.9
Deveçi	33	783	525.8	67.2	901.8	513.2	56.9
Füzuli	18	167	167	100	138	138	100
Gedebey	43	1957.4	467.1	23.9	1984.7	389.7	19.6
Goranboy	55	734.5	992.1	135.1	1181.2	1012.7	85.7
Goycay	40	812.4	881.7	108.5	1176.8	911.8	77.5
Hacıqabul	23	551.2	467.2	84.8	844.4	465.3	55.1
Hacmaz	61	3844.1	2789.5	72.6	4329	2770	64
Hanlar	30	383.6	407.5	106.2	918.5	397.7	43.3
Kızı	12	123.7	184.2	148.9	340.3	181.5	53.3
İmişli	49	1344.5	964.9	71.8	1378.9	949	68.8
İsmayıllı	67	1931.3	1006.5	52.1	1925.1	1009	52.4

Kurdemir	61	999.5	920.4	92.1	1785.9	949.1	53.1
Kah	53	1691.8	1033.7	61.1	1669	970.5	58.1
Kazah	22	684.2	866.7	126.7	1201.2	832.6	69.3
Gabele	55	2376.8	1056.4	44.4	2376.7	1056.2	44.4
Kobustan	26	1146.1	338.2	29.5	1146	338.6	29.5
Guba	67	1075.4	1411.6	131.3	1726.6	1417	82.1
Gusar	68	1193.2	1406.5	117.9	1193.2	1381.4	115.8
Lerik	92	737.6	637.9	86.5	738.7	616.2	83.4
Lankeran	64	1496.8	1496.5	96.6	1913.2	1416	74
Masallı	106	2025.7	1401.4	69.2	1895	1339.7	70.7
Neftçala	27	1387.4	628.6	45.3	1403.5	618.5	44.1
Oğuz	31	2448.4	815.4	33.3	2448.4	848.2	34.6
Saatlı	42	1124.7	762.8	67.8	1123.7	768.6	68.4
Sabirabad	74	2624.2	1428.8	54.4	2606.3	1422.9	54.6
Salyan	45	1600.3	1096.2	68.5	1600.6	1073.5	67.1
Samuh	35	734.1	586	79.8	716.7	592.7	82.7
Siyazen	14	333.4	185.3	55.6	435.4	223	51.2
Şamahı	50	766.3	814	106.2	660.8	744.2	112.6

Şeki	66	3872.8	2167	56	3923.9	2375.4	60.5
Şemkir	57	4834.2	1595.8	33	4865.2	1533.6	31.5
Terter	43	1127.6	612.8	54.3	1127.6	606.4	53.8
Tovuz	63	8814.4	1166.6	13.2	8758.1	1167.8	13.3
Ucar	29	576.4	601.2	104.3	759.8	540.8	71.2
Yardımlı	62	722	500.6	69.3	1084.7	504.8	46.5
Yevlax	32	2184.5	781.5	35.8	2176.5	784.5	36
Zakatala	31	1850.1	1589.6	85.9	1845.5	1564.9	84.8
Zerdab	41	1198.	674.4	56.3	1181.8	718.4	60.8

Kaynak: Belediye Bütçelerinin İstatistiği, Bakü, Azərbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi, 2002. s.3.

EK. XIII Tablo 9. Belediye Bütçelerinin Gelirlerine İlişkin Genel Gösterciler (milyon manat)

	Öngörülen	Gerçekleşen	Oran %	Bütçede Ağırlığı
Vergi ve Harç	48252	24899.6	51.6	38.8
Gerçek Kişilerden Toprak Vergisi	35716.2	18825.8	52.7	29.4
Gerçek Kişilerden Emlak Vergisi	8433.8	4204.8	49.9	6.6
Otoparklardan Alınan Harç	1372.3	1097.1	79.9	1.7
Otel Harçları	546.7	160.9	29.4	0.3
Reklam Harcı	623.3	105.9	17	0.2
Belediye Şirketlerinin Gelir Vergisi	230.4	17.2	7.5	0.01
Belediye Emlakının Özelleştirilmesinden ve Kirasından Gelen Gelir	11651.2	11245.7	96.5	17.5
Dotasyon ve Sübvansiyon	3086.4	24006.1	45.2	37.4

Kaynak: Belediye Bütçelerinin İstatistiği, Bakü, Azərbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi, 2002. s.4.

EK. XIV Tablo 10. Belediye Bütçelerinin Giderlerine İlişkin Genel Gösterciler (milyon manat)

	Öngörülen	Gerçekleşen	Oran %	Bütçede Ağırlığı
İdari Giderler	533777.5	25568.4	47.9	40.3
Eğitim Giderleri	4374.4	2263.7	51.7	3.6
Belediye Yollarına İlişkin	22044	8792.9	39.9	13.8
Ekoloji Giderler	2526.1	1475.6	58.4	2.3
Tehlikesizlik Hizmetleri	25914.7	13057.9	46.8	20.6
Kültürel ve Enformasyon Giderleri	1993.3	769.9	38.6	1.2
Sağlık Giderleri	1582.1	304.7	19.3	0.5

Kaynak: Belediye Bütçelerinin İstatistiği, Bakü, Azərbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi, 2002. s.5.

KAYNAKÇA

1580 Sayılı Belediye Yasası ve Belediyelere Görev Veren Öteki Yasalar, T.C Yerel Yönetim Bakanlığı Eğitim Genel Müdürlüğü, Ankara, Sevinç Matbaası, 1979.

ABBASOV, İlham, “Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Belediye Bütçesinin Formalaşmasının Yasal Dayanakları”, **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.12-22.

ABDULLAYEV, E. ve HASANOVA,S., **Belediye Hukuku**, Bakü, ABU Yayınları, 2002.

AÇIL, Gülay, “Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ve Belediyeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Mayıs 1992, C.1, S.3, s.36-38.

AĞAMALI, Elçin “Yerel Bütçeye İlişkin Yasal Normların Uygulanması Tecrübesinin Genelleştirilmesi”, **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.45-48.

AĞAYEVA, Aida, **Sovyetler ve Medeni Kuruculuk**, Bakü, Azərneşr, 1970.

AĞAYEVA, F. “Yerli Özünüidareetme ve Situasiyalı İdareetme İmkanları”, **Azerbaycan Belediyeleri: Analitik-İnformasiya Məcmusu**, Aprel 2002, s.17-21.

AKALIN, Güneri, "Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Raporu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Mart 1994, C.3, S.2, s.9-24.

AKDIŞ, Muhammet, "Belediyelerin Finansmanı Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar ve Azerbaycan", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2 Nisan 1998, C.7, S.2 , s.71-82.

Alan Bölgesi ve İdari Alan Bölgesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 13 Temmuz, 2000.

ALLAHVERDİYEYEV, H.H, **Azerbaycan SSC İktisadi ve Sosyal Coğrafiyası**, Bakü, Maarif Neşriyatı, 1981.

ARSLAN, Süleyman, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109, 1978.

ASLANOV, Aydın "Azerbaycan’da Fiskal Merkezleşme ve Onun Mevcut Vaziyeti", **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.51-48.

ASLANOV, Eldar, "Azerbaycan'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz 1998, C.7, S.3, s.112-129.

AVRASYA Dosyası, TİKA Yayınları, Mart 99/2, S.116

"Avrupa’da Yerel Yönetim Birlikleri", **Uluslararası Konferans**, TBD-KAV, - Ankara, 10 Nisan 1998.

AYDIN, Ahmet. Sezai, "Belediye Organları Arasında Çıkacak Anlaşmazlıkların Çözümü", **İller ve Belediyeler**, Türk Belediyecilik Derneği, Mayıs 1986, S.487, s.129-135.

Azerbaycan Belediyeleri: İlk Tecrübe, Esas Problemler ve Gelişme Perspektifleri, Bakü, 2004.

"Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklikler Yapılması Hakkında Azerbaycan Cumhuriyetinin Referandum Aktı", **Azerbaycan Gazetesi**, 22 Haziran 2002, s.1

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Belediyelerin Hukuki Bazası, Bakü, Pedagogika, 2002.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Yerel Özyönetim Üzere Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname, Resmi Gazete, 18 Nisan, 2000.

Azerbaycan Belediyeleri Analitik İnfomasiya Mecmusu, Bakı, Nisan, 2002.

"Azerbaycan Cumhuriyeti Adından Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin Kararı", **Azerbaycan Gazetesi**, 22 Haziran, 2002.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, Bakü, 1996.

Azerbaycan Cumhuriyeti İllerinde, Şehirlerinde, Şehir İllerinde, Köylerinde ve Kasabalarında Devlet Hakimiyeti ve Yönetim Organlarının Yapılarını ve Faaliyetini Tekmilleştirmek Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 19 Ekim 1991, No:372.

Azerbaycan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname , Bakü , 18 Nisan 2000.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodoloji Yardım Merkezi Hakkında Esasname, Resmi Gazete, 12 Temmuz, 2000.

Azerbaycan Gazetesi, Resmi Devlet Gazetesi (Azerbaycan Respublikasının Milli Meclisinin Organı), 7 Nisan 2002, S.78.

Azerbaycan Respublikasında Belediyelerin Hukuki Bazası, IFES, Bakı, 2002.

Azerbaycan Respublikasında Yoksulluğun Azaltılmasında Belediyelerin Rolü Hakkında, Bakı, 2002.

Azerbaycan Respublikasının Rayonlarında, Şehirlerinde, Şehir Rayonlarında, Kentlerinde ve Kasabalarında Devlet hakimiyeti ve İdareetme Organlarının Strukturunu ve Faaliyetini Tekmilleştirmek Hakkında Azerbaycan Respublikası Prezidentinin 372 Sayılı Fermanı, Bakü, 18 Ekim 1991.
Azerbaycan SSC şehir, şehirde Rayon Halk Temsilcileri Sovyeti Hakkında Azerbaycan SSC Kanunu, Azerbaycan Devlet Neşriyatı, Bakü, 1980.

Azerbaycan SSC İnzibati Arazi Bölğüsü, Bakü, Azernesr, 1979.

Azerbaycan SSC Köy Zehmetkeş Deputatları Sovyetleri Hakkında Esasname, Bakü, Azerbaycan SSC Ali Sovyeti Neşri, 1958.

Azerbaycan SSC Yasalar Topplusu (1958-1965), Bakü, 1963.

Azerbaycan SSC Yerel Sovyet Hakkında Azerbaycan SSC'nin Yasası, Azerbaycan Devlet Neşriyatı, Bakü, 1987.

Azerbaycan Tarihi, Bakü, Birinci Kitap, Azərneşr, 1964.

Azerbaycan Tarihi, Bakü, Birinci Kitap, Bakü Devlet Neşriyatı, 1994.

Azerbaycan Tarihi, Bakü, İkinci Kitap, Azərneşr, 1964.

Azerbaycan'da ve Gürcistan'da Yerel Özyönetim, Bakü, Yeni Nesil Yayınevi, 2002.

Azerbaycan'da Yerel Özyönetim Sisteminin Optimallaştırma Yolları ve İnkişaf Stratejisi, Dünya Bankası Araştırma Enstitüsü, BM-nin Kalkınma Programı, "Yerel Özyönetim Teşebbüsü ve Mali Özerklik Teşebbüsü, Bakü, Basılmamış Araştırma, 2003.

Azerbaycan'da Sovyet Hakimiyeti Organlarının Yaratılması ve Faaliyetleri, Bakü, Bakü Devlet üniversitesi Yayınları, 1987.

AZİZOV, R., "Yerli Özünüidare İnkişafının Bazı Aspektleri", **Azerbaycan Belediyeleri, Analitik-İnformasiya Məcmusu**, Aprel 2002, s.28-30.

BEDELOV, E. Ve HÜSEYNOVA,X, "Belediye Organlarının Semerli Faaliyeti İçin İhtimal Strukturun Modelleştirilmesi", **Azerbaycan Belediyeleri, Analitik-İnformasiya Məcmusu**, Aprel 2002, s. 4-9.

Belediye Alanları ve Toprakları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 7 Aralık,1999.

Belediye Nedir?, Demokratik Seçimlere Yardım Merkezi, Bakü, 2000.

Belediye Topraklarının Yönetilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 29 Haziran,2001.

Belediye Beledçisi, Yeni Nesil Yayınları, Bakı, 2000.

Belediye Bütçelerinin İstatistiği, Bakü, Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi, 2002.

Belediye Gazetesi, 16 Nisan 2002, S.1.

Belediye Hizmeti Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 30 Kasım,1999.

Belediye Maliye İdareetmesi Hesabatı ve Azerbaycan Cumhuriyeti'nin İstatistik Göstercileri, Vnech Expert Service, Bakü, 2003.

Belediye Mülkiyetine Emlakın Verilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 7 Aralık,1999.

Belediye Siparişlerinin Verilmesi Kuralları, Resmi Gazete, 4 Temmuz, 2001.

Belediye Üyesinin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 18 Nisan, 2000.

Belediyeler Hakkında Senetler, Kanun Jurnalinin Kitabxanası, Bakı, Kanun Neşriyatı, 1999.

Belediyeler Hakkında, Bakü, Kanun, 1999.

Belediyeler İle Yerli İcra Hakimiyeti Organları Arasında Selahiyyetlerin Bölüşürülmesinin Umumi Tasviri, IFES, Bakü , 2002.

Belediyeler ve İdari Vesayet, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenaur Vakfı, Ankara, Ekim 1995.

Belediyeler ve Yerel Bütçe, Bakü, 2003.

Belediyelere Seçimlerin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununa Değişikliklerin Yapılması Hakkında Azerbaycan Cumhuriyetinin Kanunu, Bakü, 17 Nisan, 2001.

Belediyelere Seçimlerin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Resmi Gazete, 28 Temmuz 1999.

Belediyelerin Faaliyetinin Sağlanılmasının Bazı Meseleleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın Serencamı, Resmi Gazete, 8 Şubat, 2000.

Belediyelerin Mahalle Komiteleri Hakkında Örnek İhtüzük, Resmi Gazete, 8 Mayıs, 2001.

Belediyelerin Örnek İhtüzüğü, Resmi Gazete, 15 Ekim, 1999.

Belediyelerin Birge Faaliyeti, Birleşmesi, Ayrılması ve Lağv Edilmesi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, 14 Nisan, 2000.

Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1995.

Belediyelerin Faaliyeti İle İlgili Örnek Mukavelelerin Toplusu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Belediyelerle İş ve Belediyelerle Metodoloji Yardım Merkezi, Bakı, 2002.

Belediyelerin Faaliyetine Vesayet Denetimi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Bakü, 13 Mayıs, 2003.

Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 7 Aralık, 1999.

Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, Resmi Gazete, 2 Temmuz 1999.

Belediyelerin Su Ekonomileri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 29 Haziran, 2001.

Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Esasname, Resmi Gazete, 14 Nisan, 2000.

Belediyelerle Halkla İlişkilerin Uluslararası Tecrübesi, Bakü, Reform Centre, 2002.

Belediyelerle İçtimai Elaqelerin Beynelxalq Tecrübesi, Reform Centre, Bakü, 1998.

Belediyelerle Kitleseİ İletişim Araçlarının İlişkileri, Bakü, Reform Centre, 2002.

BIKOVSKIY, D.Ya., **Organizasiya Raboti İspolkomov Mestnik Sovetov**, Moskova, 1971.

Büyükşehir Belediyeleri Araştırmaları, Ankara, DPT Yayınları, 1993.

Çağdaş Belediyeçiliğin Problemleri, Bakü, Azerbaycan Milli Meclisi Neşriyatı, 1997.

ÇEZİK, Asuman, **İngiliz Mahalli İdareleri İçinde Büyük Londra İdaresi GLC (Greater London Council) ve Çalışmaları**, Ankara, 1980.

ÇİTÇİ, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil - Belediye Örneği**, TODAİE Yayınları No: 226, Ankara, 1989

ÇOKER, Ziya, “Bugünkü Uygulama İçinde Merkezi Yönetim–Yerinden Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1991, Yıl 63, S.393, s.1-29.

Devlet Emlakının Belediyelere Verilmesi Kuralları ve Süreleri Hakkında Esasname, Resmi Gazete, 11 Haziran, 2001.

DÖNMEZ, Mustafa, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Ağustos 1996, C.1 S.7, s.20-29.

DUKANBAYEV, Askat, “Kırgızistan’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ekim 1998, C.7, S.4.

EHMEDOV, Feridun, **Sovyetler- Halk Hakimiyeti Organlarıdır**, (Daktilo yazımı, Bakü, 1975.

EHMEDOV, Hanmurat, **Azerbaycan’da Sovyetlerin Yaratılması ve Güçlendirilmesi**, Bakü, Azerbaycan SSC Elmler Akademisi Neşri, 1966.

EKE, Ali Erkan, **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, Ankara, AÜ SBF Yayınları: 505, 1982.

EKEN, Musa ve DEMİRKAN, Mahmut, "Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişim Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Mart 1998, C.3, S.2.

ELEKBEROV, Y., "Azerbaycan'ın İnkılaptan Evvel İnzibati-Arazi Bölğüsü ve İdare Olunması", **Elm ve Hayat Dergisi**, 1966, S.6, s.29-30.

ERDÜMLÜ, Güngör, **Türkiye'de Metropolitan Yönetim ve Sorunları ve Bir Sistem Önerisi**, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara, D.P.T Yayını, 1982.

EYYUBOV, Nizami ve VELİYEV Azizağa, "Azerbaycan'da Nüfusun Meskunlaşması ve İdare Olunması", **İktisadiyat ve Elm Dergisi**, 1991, S.11-12, s.50-53.

F. Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, Ankara, TODAİE Yayınları, 1992.

GABRİÇİDZE, H. B., **Apparat Upravleniya Mestnik Sovyetov**, Moskova, 1971.

Gelard, M.Patrice, "Sovyetler Birliğinde Mahalli İdareler" (çev.Fethi Aytaç), **Amme İdaresi Dergisi**, Mart 1970, C.3. S.1, s.158-176.

GERAY Cevat, **Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem**, Ankara, Konrad Adenaur Vakfı Yayınları, 2000.

GERAY, Cevat ve diğerkleri., **Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması**,TBD ve KAV, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 1985.

GEVAY Cevat, “Belediyelerimizin Yapısal Sorunları”, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1977, C.32, No.1-4, s.33-41.

GORBAÇEV, M.S., **Onbirinci SSCB Ali Sovyetinin Olağanüstü Genel Kurulunda Kapanış Konuşması**, Bakü, Azereşsr, 1989.

GÖNÜL, Mustafa, **Yerel Yönetim Birlikleri**, Ankara, TODAİE Yayınları No: 159, Sevinç Matbaası, 1977.

GÜLER Birgül, “Belediyeleşme Süreci Hakkında”, **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül 1992, C.25, S.3, s.71-92.

GÜLER, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler**, Ankara, TODAİE Yayınları No: 224, 1992.

GÜLER, Birgül, “Belediyeleşmede “Siyaset” veya “Yerel Hile”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Kasım 1993, C.2, S.6, s.27-38.

GÜLER, Birgül, Ayman, **Sovyetler Birliği**, TODAİE, KYUP 1990-1991, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu.

GÜLER, Birgül, Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlama Politikaları**, TODAİE, Ankara, 1996.

GÜLER, Birgül, **SSCB’den BDT’ye Sovyet Tipi Devlet Örgütlenmesi**, Ankara, 1992.

GÜLER, Birgül, **SSCB'den BDT'ye Sovyet Tipi Devlet Örgütlenmesi**, TODAİE, KYUP, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu, Ankara, 1992.

HACIYEV, Hanlar, "Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına Değişikliklerin Yapılmasına İlişkin Anayasa Mahkemesinin Kararı", **Azerbaycan Gazetesi**, 22 Haziran 1993.

HALİL Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 4.Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım, 1989.

HAMAMCI, Can, **Merkezi Yönetim; Yerel Yönetim Ekseninde. Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Eylül 1981.

HASANOV, Vagif, "Şehir Bütçesinin Vaziyeti Nikbinliye Esas Verir", **Azerbaycan Gazetesi**, 25 Mayıs 1997, s.2.

Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Ankara, CDLR, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:1, 1995.

<http://www.ifes.org/>

<http://www.mcdmerkez.org/>

<http://www.scde-municipality.aznet.org>

<http://www.yildiz.edu.tr/kanat/sehirnufus.html>

“Hükümeti Belediyelerin Reel Hakimiyetini Sağlama Çağırılar”, **Azanlık Gazetesi**, 23 Mayıs, 2003, s.3

HÜSEYİNZADE Sevdin, **Azerbaycan’da Yerel Yönetimler: Problemler ve Perspektifler**, Bakü, Avrasya Fonu,1999.

İBRAHIMOVA, S., “Belediye Devlet Organları Arasında Salahiyet Bölğüsü Problemi Hakkında”, **Azerbaycan Belediyeleri, Analitik-İnformasiya Mecmusu**, Aprel 2002, s. 9-17.

İSPİR G.Eyüp, **Şehirleşme ve Meseleleri**, Gazi Büro Yayınları, Ankara, 1991.

İSPİR, Eyüp, **Kentleşme ve Metropoliten Alan Yönetimi**, AİTA Yayını:185, Ankara, 1982.

KALABALIK, Halil, "Azerbaycan'da Yerel Yönetimlerin Kurulması Aşamasındaki Görev Bölüşümü Nasıl Olmalıdır?", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Kasım 1997, C.2 S.10, s.56-66.

Kamu Yönetimi Araştırması: Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara, TODAİE Yayınları No:247, 1992.

Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.

KARAER, Tacettin, “Fransa’da Yerel Reform Yönetimi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül 1990, C.23, S.3, s.47-63.

KARALOV, Zahid, "Belediyeler Azerbaycan Halkının Müstakillik ve Serbestlik İsteklerine Uygunudur", **Azerbaycan Gazetesi**, 4 Haziran 1999, s.3.

KARALOV, Zahid, "Belediyeler Demokratik Islahatların Esas Hissesidir",
Azerbaycan Gazetesi, 25 Haziran 1999, s.2.

KARALOV, Zahid, "Yerli Özünüidare – Belediyeler: Azerbaycan'da Semereli
ve Demokratik Belediyeler Yaratılacak", **Azerbaycan Gazetesi**,
6 Temmuz 1999, s.3.

KARALOV, ZAHİD, **Azerbaycan'da Yerel ve Bölgesel Özyönetimin
Perspektifleri**, Bakü, Pedagogika, 2002.

Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Ankara, Mart, 1994.

KASIMOV, M.S ve ASKEROV, E.K., "Yerel Sovyetlerin Yeniden Kurulması
şeraitinde İdareetmenin Maliye Kredi Mekanizmi", **Azerbaycan
Halk Tasarrufatı Dergisi**, 1989, S.11, s.29-33.

KELEŞ, Ruşen, "Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler", Ankara
TBD, Konrad Adenaur Vakfı, 1999.

KELEŞ, Ruşen, "Fransa'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler**,
Ocak 1994, C.3, S.1, s.3-18.

KELEŞ, Ruşen, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel
Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ocak 1995, C.4, S.1, s.3-
14.

KELEŞ, Ruşen, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve
Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 1995, C.4, S.6, s. 3-19.

KELEŞ, Ruşen, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar: 1975-1992**, İULA-AMME, İstanbul, 1993.

KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme ve Konut Politikası**, AÜ-SBF, Ankara, 1984.

KELEŞ, Ruşen, **Şehirciliğin Kuramsal Temelleri**, Ankara Üniversitesi, SBF Yayını No:332, Ankara, 1972.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Birinci Basım, Cem Yayınevi, Ankara, 1992.

KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fehmi, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1983.

KERİMOV, İ. E., **Sovyet Kuruculuğu**, Azerbaycan Devlet üniversitesi Neşri, Bakü, 1973.

Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler, (Çev: Selçuk YALÇINDAĞ), Ankara, TOADİE Yayınları No:126.

Mahalli İdareler Reform Tasarısının Değerlendirilmesi, Ankara, İç İşleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Kontrolörler Derneği Yayınları No: 12, 1999.

MELİKOV, İ. ve MEMMEDOV E., **Yerel Sovyetlerin Bütçe Hakları**, Azerbaycan Devlet Neşriyatı, Bakü, 1989.

MİLLİ QHT FORUMU: QHT'LERİN Belediye Bölmesi Üzere Müzakereler, Bakı, HYYAT REGENCY, 2002.

MİLMAN, Aron, "İnkılabın Doğurduğu Sovyetler", **Azerbaycan Komünisti Dergisi**, Eylül 1975, S.9, s.20-27.

MİLMAN, Aron, **İnkılaptan Evvelki Azerbaycan'da Özünü İdare Organları Nece Seçiliyordu**, Bakü, Azərneşr, 1961.

MİLMAN, Aron, **Politiceskiy Stroy Azerbaydjana v XIX -XX Vekov**, Bakü, Azərneşr, 1966.

Muasır Belediyeciliğin Problemleri, Bakı, 1997.

MURADOV, E, "Yerli Özünüidare Organlarının Maliye Muhtariyeti", **Azerbaycan Belediyeleri, Analitik-İnformasiya Mecmusu**, Aprel 2002, s. 21-28.

MUSİAD Araştırma Raporları: 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, Ankara, Mart, 1994.

MÜFTİYEV, Asif, "Belediye Bütçesinin Formalaşdırılmasının Pratik Tarafları", **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.23-33.

Mülki Cemiyete Doğru Merkezi, **"Azerbaycan'da Belediyelerin Problemleri"**, Adiloğlu Yayınları Bakü, 2003

NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, 5. Basım, İstanbul, Beta Yayınevi, 1994.

NİHAT, Yıldız, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Ülkemizin Tutumu", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Mayıs 1996, C.1, S.4, s.4-17.

NOVRUZLU, Amil, "Belediyeler Demokratik Reformların Esas Hissesidir", **Azerbaycan Gazetesi**, 20 Aralık 1998, s.4.

ORTAYLI İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, 1985.

ÖZER, Ahmet, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetimler ve Demokrasi", **Sosyal Demokrasi Yayınları**, Ankara, 1994, s.103-105.

ÖZTÜRK, Asım, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanma Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunlarının İncelenmesi ve Bir Model Önerisi**, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Adana,1994.

QARAYEV, Rafail, "Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Bütçenin Kabul Edilmesi ve Harcamaların Anahatları", **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaycan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.34-37.

SARIYEV, Alesker ve KERIMOV, Ekber, "Azerbaycan'ın İnzibati-Arazi Bölğüsü Tarihinden", **Halk Gazetesi**, 4 Mayıs 1997, s.9.

SELAFETTİN, Yıldırım, **Dünyada ve Türkiye’de Metropoliten Yönetim**, İstanbul, 1987.

SELİMOV, Sadık, "Geçiş Zamanı: Yerel Hakimiyet ve İdareetmenin Hukuki Bazası", **Azerbaycan Gazetesi**, 24 Mayıs 1997, s.2.

SELİMZADE, Mehdi, "Belediyelerin Salahiyetleri", **Azerbaycan Gazetesi**, 26 Mayıs 1999, s.3.

SELİMZADE, Mehdi, "Yerli Özünüidare – Belediyeler: Seçim Kanunun Demokratizmi", **Azerbaycan Gazetesi**, 4 Temmuz, 1999,s.2.

Sorulu-Cevaplı BELEDİYESİNİN EL KİTABI, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2000.

Sovetskoe Stroitelstvo, Merkez Yayınları, Moskova ,1961.

Sovyet Devleti ve Hukukunun Esasları, Bakü, Maarif Neşriyatı, 1982.

Sovyetler Birliği Komünist Partisi Programı, Bakü , Azerneşr, 1961.

"Sovyetlerin Hayatı", **Komünist Gazetesi**, Bakü, 19 Ağustos 1987.

Sumqayıt Şehrinin İlk Belediyesi, Belediye Yayınları, Sumqayıt, 2001.

SÜLEYMAN, Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Denetimi** , Ankara, Kalite Matbaası, 1978.

ŞAHİN, Taheren, **Türkiye’de ve İran’da Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1995.

T.C. Dışışleri Bakanlığı, **Azerbaycan Üлке Raporu**, TİKA Yayınları No:3, Ankara, 1993.

TAYLAN, Ertuğrul, **Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Kanun**, Ankara, 1999.

TEYMUROV, Rasim, "Çağdaş Yerel Yönetimlerin Hukuki Altyapısı", **Kanun Dergisi**, Nisan 1997, S.8 , s.10-11.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Ankara, TODAİE, Yayın No:247, 1992.

TORTOP, Nuri, "Birleşik Amerika'da Los Angeles Şehri ve Yönetim Biçimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Aralık 1992, C.25, S.4, s.57-64.

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara, 1989.

TORTOP, Nuri ve İSPİR, Eyüp, **Yönetim Bilimi**, Ankara, Bilim Yayınları, 1986.

TORTOP, Nuri, "Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Mart 1995, C.4, S.2, s.81-87.

TURAK, Esat, "Metropolitan Alanlar, Kavramlar, Tanımlar, Ölçütler ve Sınırlama Sorunu", **Türkiye'de Metropolitan Planlaması-Deneyimler ve Sorunlar Kollokyumu**, Mimar Sinan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını-2, 1985.

TUZCUOĞLU, Ferruh, **Büyükşehir Belediyeleri İle Bağlı İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler (İzmit Büyükşehir Belediyesi Örneği)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel

Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta, 1986.

Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, IULA-EMME ve TCBTKİB Ortak Yayını, Ankara,1993.

TÜTEN, Şerif, “Metropolitan İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Araştırma”, **Türkiye’de Metropolitan İdareler-Tebliğler ve Tartışmalar, 19-21 Nisan 1969**, Ankara, TBD Yayını, 1969.

Ülke-Ülke Yerel Yönetimler: “Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası”, (Çev. Zahid Emirov), **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ocak 2000, C.9, S.1, s.110-128.

ÜNLÜ, Halil, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği: Kent ve Belediye Birlikleri**, IULA-AMME, İstanbul, 1993.

ÜNÜSAN, Teoman, **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları No: 9, Ankara,1996.

ÜNÜSAN, Teoman, **Avrupa’da Yerliözüünü İdareetmeler ve Azerbaycan**, Maarifçi Gençler Teşkilatı, Bakı, Adiloğlu Neşriyatı, 2001.

ÜSTÜNİŞİK, Belma, **Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri**, Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, Planlama Dairesi, Ankara, Ocak 1992.

VELİYEV, Cafer, **SOVIKP XXI Kurultayı ve Zehmetkeş Deputatları Yerli Sovyetinin Görevleri**, Bakü, Azerneşr, 1960.

Veysel, K. ve BİLGİÇ, B., “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Nisan 1998, C.7, S.2, s.27.

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, 3 Eylül 1991, C. XXIV, s.122-152.

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Mart 1995, C.4, S.2, s.3-19.

YALÇINDAĞ, Selçuk, **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler**, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/95-9/184, İstanbul, 1995.

Yerel Bütçe Süreci ve Belediye Maliyesi, MCD Merkezi, Bakü, Araz Neşriyatı, 2003.

Yerel Halk Oylaması Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası, Resmi Gazete, 24 Aralık, 1999.

“Yerel Özünüidare, Azerbaycan'da Verimli ve Demokratik Belediyeler Yaratılacak”, **Azerbaycan Gazetesi**, 6 Temmuz 1999, s.3.

“Yerel Özünüidare, Seçim Kanunun Demokratizmi”, **Azerbaycan Gazetesi**, 4 Temmuz 1999, s.3.

Yerel Özyönetim ve Belediye Seçimleri, Bakü, 1998.

Yerel Yönetim Problemleri: Nazariye ve Tecrübe, Azerbaycan Milli Meclisi Neşriyatı, Bakü, 1996.

Yerel Yönetimde Denetim, İULA-AMME, İstanbul, 1993.

Yerel Yönetimin Genel İlkeleri Hakkında, Bakü, Azərbaycan Milli Meclisi Neşriyatı, 1998.

Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler, Ankara, TUSİAD Yayınları, Eylül 1995.

Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İngiltere ve Fransa Örneği, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.

Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim: Büyükşehir Yönetimi ve Uygulamalar, Ankara, Özgün Matbaacılık, 1998.

Yerli Özünüidare Problemleri ve Tecrübe, Bakı, 1996.

Yerli (Belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Azerbaycan Respublikasının Kanunu, Bakı, 27 Aralık 2001.

Yerli Hakimiyet ve Özünü İdareetme Organları ve Beynəlxalq Tecrübe, İnam Plüralizm Merkezi, Bakı, 1996.

Yerli Özünüidareetmenin Umumi Prensipleri Hakkında, Bakı, 1998.

Yerli Özünüidareetme ve Belediye Seçkileri, Bakı, 1998.

YETER, Enis ve ÖZHAN, Hasan, **Mahalli İdare Birlikleri**, Ankara, Aralık 1995.

YETER, Enis, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Ocak 1996, C.5, S.1, s.3-13.

YETER, Enis, “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz 1992, C.1, S.4 , s.13-21.

YUSİFOV, Habip, “Yerel Özyönetim Hakkında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Mali Esasları İle Bağlı Maddelerin Ulusal Yasalara Uyumu”, **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaijan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaijan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.40-44.

YUSİFOV, Nesib, **Azerbaycan SSC’de Devlet Hakimiyetinin Ali ve Yerli Organları**, Bakü, Elm Neşriyatı, 1971.

YUSUBOVA, Zerife “Bütçenin Kabul Edilmesi ve Onun İcarsı Hakkında Hesabatın Onaylanması”, **Belediyeler ve Yerel Bütçe**, Azerbaijan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı, Açık Cemiyet Enstitüsü Yardım Fonu, Azerbaijan Cumhuriyeti Adliye Bakanlığı Terkibinde Belediyelerle İş ve Belediyelere Metodik Yardım Merkezi, Bakü,2003, s.49-51.

ZENGİN, Eyüp, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yerel Açıdan Karşılaştırma)”, **Türk İdare Dergisi**, Haziran 1994, Yıl 66, S.403, s.195-205.

ZENGİN, Eyüp, **Yerel Yönetim Birlikleri**, Konya, Mimoza Yayınları, 1999.

ZEYNALOV, VİDADİ, **Yerel Özyönetimin Mali Bazası**, Bakü, 2002.

ÖZET

Bu çalışma, Azerbaycan'da örneğinde belediyelerin yapısal ve uygulamaya ilişkin problemlerini araştırmak ve bunlara çözüm yolları aramak amacıyla problemlerin kaynağını ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini konu almıştır. Geçiş dönemindeki boşluklar, belediye yetki alanının belirlenmesindeki dengesizlik ve belediyenin mali yapısının yetersiz olması gibi sorunlar konunun önemini ortaya koymaktadır. Araştırma, Azerbaycan'da belediyeleşme sürecinde belediyelerin faaliyetini olumsuz yönde etkileyen problemlerin olduğu varsayımına dayanmaktadır. Problemlerin ana kaynağı merkezi yönetim tarafından yetki sınırlarının tam belirlenmeyişidir.

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 yönetimdir. 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.

Araştırma önerilerine göre, belediyeleşme sürecinde ortaya çıkan problemleri çözümlmek ve toplumsal hayatta belediyeleri güçlü ve etkin kılmak için onların yetki alanını tam anlamıyla belirlemek ve belediyeleri ivedilikle mali kaynaklarla temin ederek onları mali özerkliğine kavuşturmak gerekmektedir.

ABSTRACT

This study focuses on the structural problems and the problems regarding the implementation, of the municipalities in Azerbaijan with respect to the resources of the problems and central administration-local administration relations in order to seek for solutions methods. Problems such as gaps in the transition period, unbalance in the determination of the authority area of the municipality and the inadequacy of the financial structure of the municipality accentuates the importance of the subject. Research is based on the assumption that there are problems affecting the activities of the municipality in a negative way throughout the incorporation process of towns in Azerbaijan. Main source of the problems is that power boundaries are not exactly defined by central administration.

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.

According to the research suggestions, in order to solve the problems which arise during the incorporation process of the town and to make the municipalities in the social life powerful and effective, it is essential to exactly determine their authority area and to make them financially autonomous by urgently supplying them financial resources.