

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI  
SOSYOLOJİ BİLİM DALI**

**AZERBAYCAN'DA YERLEŞİK BELEDİYE YAPISI VE  
SOSYAL BELEDİYESİLİK ANLAYIŞINA GÖRE  
DÜZENLENMESİ İMKÂNI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Lamiyya HUSEYNZADE**

**KOCAELİ 2023**

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI  
SOSYOLOJİ BİLİM DALI**

**AZERBAYCAN'DA YERLEŞİK BELEDİYE YAPISI VE  
SOSYAL BELEDİYESİLİK ANLAYIŞINA GÖRE  
DÜZENLENMESİ İMKÂNI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Lamiyya HUSEYNZADE**

**Prof. Dr. Emel ÖZTÜRK**

**KOCAELİ 2023**

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI  
SOSYOLOJİ BİLİM DALI**

**AZERBAYCAN'DA YERLEŞİK BELEDİYE YAPISI VE  
SOSYAL BELEDİYESİLİK ANLAYIŞINA GÖRE  
DÜZENLENMESİ İMKÂNI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Tezi Hazırlayan: Lamiyya HUSEYNZADE**

**Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 11.10.2023/28**

**KOCAELİ 2023**

## ÖNSÖZ

Sosyoloji teoriden daha fazlasıdır; Toplumdaki sosyal problemler teoriden beslenen uygulamalı sosyologların katılımlarıyla çözüme kavuşmalıdır. Özellikle yönetim açısından toplumun bir sistem olarak sağlıklı ve düzenli çalışma mekanizmasını sağlayan kamu yönetimi alanında uzmanlaşmış sosyologlara yer verilmeli, planlanan, düzenlenen ve hayata geçirilen sosyal politikalar, sosyal reformlar ve sosyal projeler uygulamalı sosyologlar tarafından realize edilmelidir. Bu tez konusunu seçmemde ise iki temel amaç vardır: Birincisi, gelişmekte olan bir ülke olarak Azerbaycan`da, toplumun sosyal problemlerinin çözümünde yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin işlevi üzerine bilinç oluşturmak, bu doğrultuda sosyal belediyecilik modelinin benimsenmesinin önemini ifade etmek, yerleşik yapıda bu yaklaşımı uygulamada engelleyen mevcut problemleri incelemek ve onlara düzenleme önerileri sunmaktır. İkincisi ise kamu yönetiminde, özellikle yerel yönetimde sosyologların önemini ve işlevini vurgulayarak, “*kamu yönetiminde sosyoloji*” eğilimini ortaya koymak, bu alanda sosyologların istihdam edebilme imkânlarını ve sosyoloji`nin pratik yanını göstermek, böylelikle, sosyoloji bilimine hizmet etmektir.

Bu tez, hayatın bana yaşamaya dair birşeyler öğretmek istediği sancılı, fakat sonu yeniden doğuşla biten bir dönemin ürünüdür. Bir sosyolog olarak interdisipliner yaklaşımla sosyoloji ve kamu yönetimi arasında mevcut olan bağı kullanarak bu çalışmanı ortaya çıkardım. Umulur ki, başarabilmiştir ve bu tez, ilgili alanda yapılacak diğer çalışmalara katkı sağlayacaktır. Bu yolda; yüksek lisans eğitimim boyunca üzerimde emeği olan ve özellikle uygulamalı sosyoloji bilim dalında bana yeni ufuklar açan değerli hocam Prof.Dr.Vehbi BAŞER`e teşekkür etmeği kendime borç bilirim. Tez danışmanlığımı üstlenen ve benden desteğini esirgemeyen değerli hocam Prof.Dr.Emel ÖZTÜRK`e minnettarlık duyduğumu bildirmek isterim. Ayrıca her zaman benim yanımda olan, sevgili anneme, babama ve kardeşlerime minnet ve şükranlarımı sunarım.

Son olarak bana nasip ettiği her şey için Yüce Rabb`ime teşekkür eder ve hayat mottom olan “...*Başarım ancak Allah'tandır. Yalnız O'na tevekkül ettim ve yalnız O'na yöneldim*” (Hûd Suresi, 88) sözleriyle bitirmek istiyorum.

## İÇİNDEKİLER

|                          |      |
|--------------------------|------|
| İÇİNDEKİLER .....        | I    |
| ÖZET.....                | VI   |
| ABSTRACT .....           | VII  |
| KISALTMALAR LİSTESİ..... | VIII |
| ŞEKİLLER LİSTESİ.....    | IX   |
| TABLolar LİSTESİ.....    | X    |
| GİRİŞ .....              | 1    |

### BİRİNCİ BÖLÜM

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. KAMU YÖNETİMİNDE YEREL YÖNETİMLERİN YERİ .....                                                 | 8  |
| 1.1. MERKEZÎ YÖNETİM.....                                                                         | 10 |
| 1.1.1. Merkezî Yönetim Anlayışı .....                                                             | 10 |
| 1.1.2. Merkezî Yönetimin Olumlu ve Olumsuz Yanları.....                                           | 10 |
| 1.1.3. Yetki Genişliği İlkesi.....                                                                | 11 |
| 1.2. YERİNDEN YÖNETİM.....                                                                        | 12 |
| 1.2.1. Yerinden Yönetim Anlayışı.....                                                             | 12 |
| 1.2.2. Yerinden Yönetimin Olumlu ve Olumsuz Yanları .....                                         | 13 |
| 1.2.3. Siyasi Yerinden Yönetim.....                                                               | 14 |
| 1.2.4. İdari Yerinden Yönetim .....                                                               | 15 |
| 1.2.4.1. İdari Yerinden Yönetimde Merkezî'n Denetim Yetkisi. İdari Vesayet .....                  | 15 |
| 1.2.4.2. İdari Yerinden Yönetim Türleri.....                                                      | 16 |
| 1.2.4.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim .....                                                 | 17 |
| 1.2.4.2.2. Yerel Yönetim .....                                                                    | 17 |
| 1.3. YEREL YÖNETİM.....                                                                           | 17 |
| 1.3.1. Yerel Yönetimlerin Özellikleri. Yerel Yönetimlerin İşleyişleri Üzerine Temel İlkeler ..... | 18 |
| 1.3.1.1. Yerel Özerklik .....                                                                     | 19 |
| 1.3.1.2. Yerel Demokrasi .....                                                                    | 20 |
| 1.3.1.3. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi .....                                                     | 22 |
| 1.3.2. Dünyada Yerel Yönetim Sistemleri ve Örnekler .....                                         | 24 |
| 1.3.2.1. Fransız Modeli: Fransa Örneği .....                                                      | 25 |
| 1.3.2.2. Anglosakson Model: Amerika Birleşik Devletleri Örneği .....                              | 26 |
| 1.3.2.3. Kuzey ve Orta Avrupa Modeli: Almanya Örneği .....                                        | 29 |
| 1.3.2.4. Orta ve Doğu Avrupa Modeli: Azerbaycan Örneği .....                                      | 31 |

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.4. TÜRKİYE KAMU YÖNETİMİ TEŞKİLATINDA YEREL YÖNETİMLER .....</b>                         | <b>33</b> |
| 1.4.1. Yerel Yönetim Sisteminin Tarihsel Gelişim Süreci .....                                 | 33        |
| 1.4.1.1. Tanzimat Önceki Dönem .....                                                          | 33        |
| 1.4.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem .....                                                         | 33        |
| 1.4.1.3. Cumhuriyet Dönemi .....                                                              | 34        |
| 1.4.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye'nin Tutumu .....             | 35        |
| 1.4.3. Yerel Yönetim Yapısı .....                                                             | 38        |
| 1.4.3.1. İl Özel İdareleri .....                                                              | 39        |
| 1.4.3.2. Belediyeler .....                                                                    | 42        |
| 1.4.3.2.1. Belediye Türleri .....                                                             | 42        |
| 1.4.3.2.2. Belediye Meclisi .....                                                             | 43        |
| 1.4.3.2.3. Belediye Başkanı .....                                                             | 44        |
| 1.4.3.2.4. Belediye Encümeni .....                                                            | 45        |
| 1.4.3.3. Köy yönetimi .....                                                                   | 46        |
| <b>İKİNCİ BÖLÜM</b>                                                                           |           |
| <b>2. SOSYAL DEVLETİN BELEDİYESİ: SOSYAL BELEDİyecİLİK.....</b>                               | <b>49</b> |
| 2.1. SOSYAL DEVLET .....                                                                      | 49        |
| 2.1.1. Sosyal Devlet Anlayışı ve Tanımlanması .....                                           | 50        |
| 2.1.2. Sosyal Devlet Modelleri .....                                                          | 51        |
| 2.1.3. Sosyal Devletin Tarihsel Gelişim Süreci .....                                          | 52        |
| 2.1.4. Sosyal Demokrasi ve Sosyal Haklar .....                                                | 54        |
| 2.2. SOSYAL POLİTİKA .....                                                                    | 57        |
| 2.2.1. Sosyal Politika Kavramı .....                                                          | 58        |
| 2.2.2. Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişim Süreci .....                                       | 59        |
| 2.2.2.1. Sosyal Politika Anlayışının Ortaya Çıktığı ve Bir Disiplin Olarak Doğduğu Dönem..... | 60        |
| 2.2.2.2. II Dünya Savaşı'ndan 1970'lere Kadar Olan Dönem.....                                 | 61        |
| 2.2.2.3. 1980'lerden Günümüze Kadar Olan Dönem .....                                          | 62        |
| 2.2.3. Sosyal Politika Uygulamaları.....                                                      | 63        |
| 2.3. SOSYAL BELEDİyecİLİK.....                                                                | 64        |
| 2.3.1. Sosyal Belediyecilik Anlayışı ve Tanımlanması .....                                    | 64        |
| 2.3.2. Sosyal Belediyeciliğin Tarihsel Gelişim Süreci .....                                   | 67        |
| 2.3.3. Sosyal Belediyecilik Modelinin İşlevi ve Bu Modele Yönelik Eleştiriler .....           | 70        |
| 2.3.4. Sosyal Belediyecilik Uygulamaları .....                                                | 72        |

|                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.6. Sosyal Belediyecilik Modelinin Uygulanmasını ve Etkili İşleyişini Engelleyen Temel Problemler: Türkiye Örneği..... | 75 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 3. AZERBAYCAN CUMHURİYETİ.....                                        | 81 |
| 3.1. COĞRAFİ KONUMU .....                                             | 82 |
| 3.2. İDARİ BÖLGÜSÜ .....                                              | 82 |
| 3.3. SOSYODEMOGRAFİK YAPI.....                                        | 83 |
| 3.4. SOSYOEKONOMİK YAPI.....                                          | 84 |
| 3.5. ANAYASAL YAPI .....                                              | 85 |
| 3.5.1. Azerbaycan Halk Cumhuriyeti Dönemi: İstiklal Beyannamesi ..... | 86 |
| 3.5.2. SSCB Dönemi .....                                              | 86 |
| 3.5.3. Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası .....                | 87 |
| 3.6. SİYASAL YAPI.....                                                | 88 |
| 3.6.1. Yasama Egemenliği .....                                        | 90 |
| 3.6.2. Yürütme Egemenliği.....                                        | 91 |
| 3.6.3. Yargı Egemenliği .....                                         | 93 |
| 3.6.4. Siyasi Partiler .....                                          | 94 |

### DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4. AZERBAYCAN KAMU YÖNETİMİ TEŞKİLATINDA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ VE YERLEŞİK BELEDİYE YAPISI..... | 96  |
| 4.1. YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ.....                                      | 96  |
| 4.2. BELEDİYE YAPISI .....                                                                      | 99  |
| 4.2.1. Belediye Kurumunun Temel Özellikleri.....                                                | 99  |
| 4.2.2. Belediyenin Kuruluşu ve Belediye Seçimleri.....                                          | 100 |
| 4.2.3. Belediyenin Sahip Olduğu Yetkiler .....                                                  | 101 |
| 4.2.4. Belediyeler Üzerinde Denetim Mekanizması .....                                           | 102 |
| 4.2.5. Belediye Kurumunun Hukuki Dayanakları.....                                               | 103 |
| 4.2.5.1. Yerel Düzeyde Hukuki Dayanaklar .....                                                  | 103 |
| 4.2.5.2. Uluslararası Düzeyde Hukuki Dayanaklar .....                                           | 104 |
| 4.2.6. Belediye Organları.....                                                                  | 105 |
| 4.2.6.1. Belediye Meclisi.....                                                                  | 106 |
| 4.2.6.2. Belediye Encümeni.....                                                                 | 110 |
| 4.2.7. Belediye Hizmetleri.....                                                                 | 110 |
| 4.2.8. Belediyenin Mali Kaynakları.....                                                         | 112 |
| 4.2.8.1. Belediye Mülkiyeti .....                                                               | 113 |
| 4.2.8.2. Belediye Bütçesi .....                                                                 | 113 |
| 4.2.8.3. Belediye Bütçesine Devlet Desteği .....                                                | 114 |

## BEŞİNCİ BÖLÜM

|                                                                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5. AZERBAIJAN MEVCUT BELEDİYE YAPISININ SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞINA GÖRE DÜZENLENME İMKÂNI.....</b>                               | <b>116</b> |
| <b>5.1. BELEDİYELERİN İŞLEVSELLİĞİNİN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ: BELEDİYELERİN SOSYAL POLİTİKALAR GERÇEKLEŞTİRMEDE ETKİLİK DÜZEYİ.....</b> | <b>116</b> |
| <b>5.2. BELEDİYE YAPISININ SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞINA GÖRE DÜZENLENMESİ: PROBLEMLER VE ÖNERİLER.....</b>                            | <b>121</b> |
| 5.2.1. Problem 1: Hukuki Açıdan Yetersizlikler .....                                                                                     | 122        |
| 5.2.2. Öneri 1: Hukuki Açıdan Yetersizlikler .....                                                                                       | 123        |
| 5.2.3. Problem 2: Yetki Kargaşası ve Koordinasyon Eksikliği.....                                                                         | 124        |
| 5.2.3.1. Problem 2.1: Merkezî-Yerel Yönetim Birimleri Arasında Yetki Kargaşası ve Koordinasyon Eksikliği .....                           | 124        |
| 5.2.3.2. Problem 2.2: Yerel Düzeyde Koordinasyon Eksikliği .....                                                                         | 125        |
| 5.2.4. Öneri 2: Yetki Kargaşası ve Koordinasyon Eksikliği.....                                                                           | 125        |
| 5.2.4.1. Öneri 2.1: Merkezî-Yerel Yönetim Birimleri Arasında Yetki Kargaşası ve Koordinasyon Eksikliği .....                             | 125        |
| 5.2.4.2. Öneri 2.2: Yerel Düzeyde Koordinasyon Eksikliği.....                                                                            | 126        |
| 5.2.5. Problem 3: Belediyelerin Kaynak Yetersizliği .....                                                                                | 126        |
| 5.2.5.1. Problem 3.1: Fiziki Kaynak Yetersizliği.....                                                                                    | 126        |
| 5.2.5.2. Problem 3.2: Mali Kaynak Yetersizliği .....                                                                                     | 126        |
| 5.2.5.3. Problem 3.3: Belediyelerin Personel Problemi .....                                                                              | 127        |
| 5.2.6. Öneri 3: Belediyelerin Kaynak Yetersizliği.....                                                                                   | 128        |
| 5.2.6.1. Öneri 3.1: Fiziki Kaynak Yetersizliği .....                                                                                     | 128        |
| 5.2.6.2. Öneri 3.2: Mali Kaynak Yetersizliği .....                                                                                       | 128        |
| 5.2.6.3. Öneri 3.3: Belediyelerin Personel Problemi .....                                                                                | 130        |
| 5.2.7. Problem 4: Bürokratik Engeller.....                                                                                               | 131        |
| 5.2.8. Öneri 4: Bürokratik Engeller .....                                                                                                | 131        |
| 5.2.9. Problem 5: Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Şeffaflık İlkesinin İhlali .....                                                  | 131        |
| 5.2.10. Öneri 5: Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Şeffaflık İlkesinin İhlali .....                                                   | 132        |
| 5.2.11. Problem 6: Yerel Katılım Anlayışında Ve Sosyal Hakların Talep Edilmesinde Halk Bilincinin Zayıflığı.....                         | 132        |
| 5.2.12. Öneri 6: Yerel Katılım Anlayışında Ve Sosyal Hakların Talep Edilmesinde Halk Bilincinin Zayıflığı.....                           | 133        |
| 5.2.13. Problem 7: Hizmet Sunmada Standart Eksikliği ve Keyfilik .....                                                                   | 133        |
| 5.2.14. Öneri 7: Hizmet Sunmada Standart Eksikliği ve Keyfilik.....                                                                      | 134        |

|                                                                                             |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5.2.15. Problem 8: Sosyal Belediyecilik Anlayışına Yönelik Farklı Bakış Açıları.....</b> | <b>134</b> |
| <b>5.2.16. Öneri 8: Sosyal Belediyecilik Anlayışına Yönelik Farklı Bakış Açıları .....</b>  | <b>135</b> |
| <b>SONUÇ.....</b>                                                                           | <b>136</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>                                                                        | <b>145</b> |



## ÖZET

1970'lerden başlayarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ve Postmodern yönetim yaklaşımının ortaya çıkışı klasik kamu yönetiminden farklı olarak ademi merkeziyetçi devlet yönetimini öne çıkarmıştır. Aynı zamanda bu dönemlerde gelişen yerelleşme olgusu, kamu yönetiminde bu yeni eğilimlerin meydana gelmesine etki etmiştir. Sonuç olarak, sosyal ve ekonomik hakları yerine getirmekte mükellef olan sosyal devlet modeli, yeni yönetim yaklaşımlarının ve yerelleşme sürecinin etkisiyle işlev göstermeye başlamış, yeni hizmet şekilleri ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri de belediyelerin sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde kamu hizmetleri sunmasıdır.

Çalışma Azerbaycan'da yerleşik belediye yapısını, yürürlükte olan belediye mevzuatı çerçevesinde belediyecilik anlayışını ve bu anlayışın sosyal belediyecilik modeline uygun düzenlenebilme imkânlarını konu edinmektedir. Tez bir ana soru ve ilişkili olarak üç alt soru kapsamında yazılmış, doküman incelemesi yöntemiyle bu araştırma sorularına yanıtlar üretilmiştir. Tezin ana amacı, Azerbaycan'da belediyeleri yalnız klasik kamu hizmetleri sunma rolünden çıkarmak, yerelde sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin ana sağlayıcısı kimliğini kazandırmaktır. Çalışma Azerbaycan'da sosyal politikaların hayata geçirilmesi kapsamında belediyelerin yerel sosyal ihtiyaç ve talepleri karşılamada sosyal belediyecilik açısından yetersiz kalması üzerine odaklanmıştır. Bu yetersizliğin temel nedenleri araştırılmış ve düzenleme önerileri sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Devlet, Yerel Yönetim, Sosyal Belediyecilik, Azerbaycan'da Belediye Kurumu

## **ABSTRACT**

**Beginning from the 1970s, the emergence of the New Public Administration understanding and the Postmodern administration approach, highlighted the decentralized state administration, unlike the classical public administration. At the same time, the phenomenon of localization, which developed in these periods, influenced the emergence of these new trends in public administration. As a result, the social state model which is obliged to fulfill the social and economic rights, started to function with the effect of new management approaches and localization process; new service forms emerged. One of these is that municipalities provide public services within the framework of social municipalism approach.**

**The thesis is about the municipality structure in Azerbaijan, the municipal understanding within the framework of the current municipal legislation and the possibilities of arranging this understanding in accordance with the social municipality model. The thesis was written within the scope of one main question and three related sub-questions; answers to these research questions were produced with the document review method. The purpose of thesis is removing the municipalities from the role of providing only classical public services in Azerbaijan, gaining the identity of the main provider of social aids and services in the local area. The study focuses on the inadequacy of municipalities in terms of social municipality in providing local social needs and demands within the scope of realizing social policies in Azerbaijan. The main reasons for this inadequacy were investigated and recommendations for regulation were presented.**

**Keywords: Social State, Local Administration, Social Municipalism, Municipal Institution in Azerbaijan**

## KISALTMALAR LİSTESİ

**AB:** Avrupa Birliği

**ABD:** Amerika Birleşik Devletleri

**ARDSK:** Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi

**ASSC:** Azərbaycan Sovyet Sosialist Cumhuriyeti

**bkz. :** Bakınız

**Çev. :** Çeviri

**Ed. :** Editör/Editörler

**GSYH:** Gayrisafi Yurt İçi Hasıla

**m. :** Madde

**RSFSC:** Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti

**s. :** Sayfa

**SSCB:** Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

**STK:** Sivil Toplum Kuruluşları

**TDK:** Türk Dil Kurumu

**ÜİYOK:** Ülke İçinde Yerinden Olmuş Kişiler

**vd.:** Ve diğerleri

**YKY:** Yeni Kamu Yönetimi

## ŞEKİLLER LİSTESİ

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| ŞEKİL 1. Kamu Yönetimi Yapısı ..... | 8 |
|-------------------------------------|---|



## TABLÖLAR LİSTESİ

|                                                                                                                                                                                             |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>TABLO 1: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Türkiye'nin Onayladığı ve Çekince Koyduğu Maddeler .....</b>                                                                         | <b>37</b>  |
| <b>TABLO 2: Türkiye'de Türlerine Göre Yerel Yönetim Kurumlarının Sayı.....</b>                                                                                                              | <b>39</b>  |
| <b>TABLO 3: İl Özel İdarelerinin İcra Etmeleri Zorunlu Olan Görevleri .....</b>                                                                                                             | <b>40</b>  |
| <b>TABLO 4: 2020 ve 2021 Yılında Türkiye'de Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı .....</b>                                                                                                 | <b>43</b>  |
| <b>TABLO 5: Belde Nüfusuna Göre Belediye Meclis Üyelerinin Sayı.....</b>                                                                                                                    | <b>44</b>  |
| <b>TABLO 6: Azerbaycan'da Asgari Ücretin Yıllara Göre Değişimi .....</b>                                                                                                                    | <b>85</b>  |
| <b>TABLO 7: Azerbaycan'da Belediyelerin Sayının Yıllara Göre Değişimi .....</b>                                                                                                             | <b>100</b> |
| <b>TABLO 8: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Azerbaycan'ın Tutumu.....</b>                                                                                                 | <b>105</b> |
| <b>TABLO 9: Azerbaycan'da Nüfusa Göre Belediye Üyelerinin Sayı.....</b>                                                                                                                     | <b>107</b> |
| <b>TABLO 10: Azerbaycan'da Belediye Hizmetleri.....</b>                                                                                                                                     | <b>112</b> |
| <b>TABLO 11: Azerbaycan'da Belediye Vergi ve Ödemeleri.....</b>                                                                                                                             | <b>114</b> |
| <b>TABLO 12: Azerbaycan'da Kamu Yönetimi Figürleri veya Kurumlarının Performans Düzeylerinin Vatandaşlar Tarafından Üç Puanlık Sistem Üzerinden Değerlendirilmesi .....</b>                 | <b>117</b> |
| <b>TABLO 13: Azerbaycan'da Kamu Yönetimi Yöneticileri ve Kurumlarının Vatandaşların Problemlerinin Çözümünde Performans Düzeylerinin Üç Puanlık Sistem Üzerinden Değerlendirilmesi.....</b> | <b>118</b> |
| <b>TABLO 14: Ülkelere Göre Belediye Kamu Personeli Sayısı .....</b>                                                                                                                         | <b>127</b> |
| <b>TABLO 15: Azerbaycan'da Farklı Yıllarda Belediyelerin ve Belediye Kamu Personelinin Sayısı .....</b>                                                                                     | <b>127</b> |
| <b>TABLO 16: Azerbaycan'da Farklı Yıllarda Belediyelere Verilen Devlet Yardımları .....</b>                                                                                                 | <b>129</b> |

## GİRİŞ

Yönetim, insanların karşılıklı ilişkilerinden doğan ve birey, dolayısıyla toplum için sosyal bir ihtiyaçtır. Toplumda insanlar sürekli birbirleriyle sosyal, ekonomik, siyasi ve idari ilişkiler içerisindedirler. Bu ilişkiler uygun olarak toplumun sosyal, ekonomik, siyasi ve idari yapısını oluşturmaktadır. Bu yapıların işleyişini, karşılıklı ilişkilerini düzenleyen ve toplumun yönetim ihtiyacını karşılayan temel aktör ise devlettir (Eryılmaz, 2007: s. 1).

“Kamu” kelimesi etimolojik köken itibariyle bazı kaynaklarda Tunguzca’dan, yaygın olarak ise Eski Farsça’dan Türkiye Türkçesine geçtiği kabul edilmektedir (Doğan, 2020: s.527). Kelime Eski Türkçe’de “*hep*”, “*bütün*” anlamlarını ifade ederken, günümüzde genel olarak “*halk hizmeti gören devlet organlarının tümü*”, “*bir ülkedeki halkın bütünü*”, “*halk*”, “*amme*” şeklinde anlaşılmaktadır (Türk Dil Kurumu [TDK], Güncel Türkçe Sözlük). İlişkili olarak literatürde geçen kavramlar: kamu düzeni “*toplumun bütününe ilgilendiren düzen*”; kamu sektörü “*devlet tarafından yürütülen ekonomik faaliyetler*”; kamuoyu “*belli bir konuyla ilgili halkın genel düşüncesi*” (TDK, Güncel Türkçe Sözlük); kamu hukuku “*devletin kuruluş ve işleyişini, diğer devletlerle, kamu tüzel kişileri ve özel kişilerle olan ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü*” olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2007: s. 6). Sonuç olarak, kamu, kavram olarak halk, devlet, genellik, bütün anlamlarında anlaşılmaktadır.

“Kamu yönetimi” kavramı ise iki anlama sahiptir. Fonksiyonel veya işlevsel anlamda kamu yönetimi toplumun işleyişine yönelik genel kuralların (hukuki metinlerin) ve kamu politikalarının geliştirilmesi ve uygulamada yürütülmesi olarak tanımlanır. Yapısal anlamda kamu yönetimi ise devletin kendi görevlerini icra edebilmesi için örgütlenmeye giderek çeşitli kamu kurumları oluşturmasıdır. Bu kamu tüzel kişileri ulusal ve yerel düzeyde, belirli mevzuat çerçevesinde toplum düzeninin sürdürülmesi amacıyla hizmet etmektedir. Her iki anlamda kullanılan kamu yönetimi kavramı ülkedeki siyasi yönetimle doğrudan ilişkilidir. Özellikle iktidarda olan siyasi güç sahipleri kendi amaçlarını gerçekleştirmek doğrultusunda kamu politikaları geliştirmekte, çeşitli kamu örgütleri yaratmaktadır (Eryılmaz, 2007: s. 6).

Kamu yönetimine bir *disiplin* olarak tanım yapmak oldukça zordur. Bunun temel nedeni üzerinde uzlaşmaya varılmış bir “kimliğin” olmamasıdır (Koçak ve Demiroğlu, 2012: s. 23). Disiplin tarihsel gelişim süreci boyunca çeşitli paradigmaların, ilişkili olarak siyasi, ekonomik ve sosyal olayların etkisi altında sorgulanmıştır. Sonuç olarak, bu alanda yeni düşünce ve yaklaşımlar meydana çıkmıştır. Literatürde kamu yönetiminin kavramsal çerçevesine yönelik farklı sınıflandırmaların yapıldığını görebiliriz. Bazı düşünürler kamu yönetimi ile ilgili teorileri dörtlü bir tasnife tabi tutarak, klasik, neo-klasik, modern ve postmodern yönetim olmakla ayırım yapmaktadır (Özer vd 2019: s. 64). Öte yandan neo-klasik teorileri yeni bir değişim olarak görmeyen, klasik kamu yönetimi yaklaşımına ekleme olarak nitelendiren ve hepsini modern kamu yönetimi başlığı altında toplayan kuramcılar da vardır. Genel olarak söylersek, kamu yönetiminin gelişim süreci ve ilişkili olarak kavramsal yapısı, iki farklı paradigmayla, modern ve postmodern kamu yönetimi olmakla ayrılmıştır.

Bazı kuramcılara göre kamu yönetimi 18. yüzyılda Almanya ve Fransa’da kameral bilimlerle ortaya çıkmıştır. Dönemin Kıta Avrupası’nda Kameralizm öğretisi çatısı altında gelişmiş bu bilim dalı, ilişkili olarak devlet ve kamu hizmetleri merkezli bir disiplin olarak varlığını sürdürmüştür. Öte yandan, bazıları ise 1887 yılında Woodrow Wilson tarafından yazılan “Yönetimin İlkeleri” başlıklı makalesiyle kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak bağımsızlık kazandığını ileri sürmüşlerdir. Bu makaleyle siyaset ve yönetim ayrımı yapılmış, kamu yönetimi yönetim temelli ele alınmıştır. Daha sonralar bu düşünce gelişmiş ve kamu yönetimi yeni bir yaklaşımla- Anglo-Amerikan paradigmaları altında, disiplinin merkezine örgüt ve yönetim süreci koyularak incelenmiştir. Diğer örgüt kuramları (özellikle M.Weber’in “Bürokrasi”, F.W. Taylor’un “Bilimsel Yönetim” ve H.Fayol’un “Yönetim Süreci” teorileri) çerçevesinde gelişmesini devam ettiren bilim dalı, literatürde *klasik veya geleneksel yönetim* düşüncesi altında (Eren, 2001: s. 10) varlığını sürdürmüştür. Bu yaklaşımda kamunun örgüt biçiminde, belirli kurallarla, mekanik bir şekilde yönetimi söz konusudur (Koçak ve Demiroğlu, 2012: s. 20).

1930’lu yıllarda ise klasik kamu yönetimi anlayışına yeni bir açıdan bakılmaya başlandı. “*İnsan ilişkileri yaklaşımı*” olarak adlandırılan bu düşünce, *neo-klasik kamu yönetimi* akımını ortaya çıkardı. Neo-klasik kamu yönetimi geleneksel yönetimin göz ardı ettiği insan ögesini odak noktası yapmış, ekonomik çıkarlar için çalışan, adeta

bir “makine”, rasyonel varlık olarak nitelendirilen insanı, sosyal varlık olarak incelemeğe başlamıştır (Eryılmaz, 2007: s. 6; Koçak ve Demiroğlu, 2012: s. 20).

Liberal paradigmanın hızlı bir şekilde ivme kazanmasıyla, 1970’lerin sonlarından itibaren kamu yönetimi alanında klasik anlayıştan farklı olarak ademi merkeziyetçiliği, esnek bürokratik yapılanmayı ve özel sektörün yönetim yöntemlerinin kamuya uygulanabilirliğini savunan *Yeni Kamu Yönetimi* yaklaşımı ortaya çıkmaya başladı (Ayhan, 2018: s. 21). Daha sonralar modernizme eleştiri olarak gelişen *postmodern düşünüşe akımı* YKY’nin temel ilkelerinin sorgulanmasına neden oldu. Yönetimde homojenlik özelliğini barındıran YKY’nin aksine, postmodern yönetim anlayışı kültürel heterojenliğe vurgu yapmaktadır. Fakat kamu yönetimi alanında gelişen bu iki yeni yönetim yaklaşımı birçok ortak özelliklere sahiptir. Bunlara örnek olarak, yerelleşmeyi, yerinden yönetim anlayışını, vatandaş yönetiminin (yerel katılımın) savunulmasını söyleyebiliriz. Sonuç olarak, bu dönemlerden itibaren devlet yönetiminde kamu politikalarının ve kamu hizmetlerinin sunulmasında mahallî yaklaşım ön plana çıkmaya başlamıştır.

Neredeyse etki etmediği bilim dalı olmayan *küreselleşme* olgusu veya süreci kamu yönetimi alanında da literatürde kimileri tarafından olumlu olarak nitelendirilen, bazı düşünürler tarafından ise eleştirilere maruz kalan yeni eğilimler ve birbiriyle ilişkili sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bunlara örnek olarak, demokrasinin kamu yönetiminde artan değerini, neoliberal politikaların dünya genelinde yayılmasını ve kamu yönetimi alanında yeni kamu yönetimi (yeni kamu işletmeciliği) ve postmodern yönetim yaklaşımının benimsenilmesini, ulus-devlet anlayışının giderek ortadan kalkmasını, devletin küçülmesini, nitelikliklerinin, görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanmasını, refah devleti modelinin yerini giderek şirketleşmiş veya girişimci devlet anlayışına bırakmasını, ilişkili olarak kamu ekonomisinin küçülmesini, piyasa ekonomisinin canlanmasını, özelleştirmeni, ulus düzeyinde devletin kararlarına uluslararası aktörlerin (Birleşik Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü) etkisini söyleyebiliriz. Bu değişiklikler 1970-1980’lerden itibaren teoride ve uygulamada kamu yönetimi alanında yer edinmeye başlamıştır (Özer, 2012: s. 441-443).

Kamu yönetimi alanında yeni bir olgu olan ve küreselleşme ile birlikte gelişen başka bir süreç şüphesiz, *yerelleşmedir*. Yerelleşme (decentralization) oldukça geniş bir kavramdır ve küreselleşme gibi hayatın birçok alanına: siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel yapıya etki etmektedir. Bu kavram, kamu yönetimi disiplinde de oldukça kapsamlı bir anlam taşımaktadır. Kısaca ülkede devletin kamu yönetiminde güç veya iş bölümüne giderek yetki ve görevlerinin merkezî yönetim birimleriyle yerel yönetim kurumları arasında paylaşımı ve bu paylaşımda yerel yönetimlere daha çok ağırlık verilmesi olarak tanımlanmaktadır. Daha geniş bir açıdan bakıldığında, Yüksel, yerelleşmeni, yalnız gerekli olduğu durumlarda ulus-devletin yönetimi ele alması, genellikle yereldeki halkın ve yerel yönetim kurumlarının “*ortak birliktelik duygusu ve kültürü altında kendi kendilerini yönetme yeteneğine kavuşmaları*” olarak ifade etmiştir (Aktaran: Gelekçi, 2011: s. 269).

Her ne kadar akademik literatürde yerelleşmenin doğurabildiği sonuçların ağır olduğu savunulsa da, bu olgunun yerelde kalkınmayı hızlandırdığı, halkın yönetime katılımıyla (*yerel katılım*) demokrasiyi daha mümkün kıldığı (*yerel demokrasi*), ihtiyaç ve isteklerin daha iyi bir şekilde ifade edebilme imkânı sunduğu, yoksulluğu azalttığı, hesap verebilirlik ve ilişkili olarak yönetimde şeffaflığı artırdığı inkar edilemez. Yerelleşmenin olumlu yönlerinden faydalanma ve ortaya çıkarabileceği olumsuz etkileri minimum düzeye indirmede kuşkusuz, kamu yönetimi aktörü olarak devletin rolü önemlidir. Devletin yerelleşmeyi başarılı bir şekilde idare edebilmesinde temel gerekçe, kamu yönetiminde tüm düzeylerin (merkezî ve yerel boyutta) işlevlerini, görev ve sorumluluklarını belirleyerek, hukuki metinlerde açık bir şekilde ifade etmesidir (Maliye Bakanlığı, 2003: s. 37-38). Yerelleşme çeşitli aktörler tarafından icra edilmektedir. Bunlara kamu kurumlarını, özel sektörü, STK'larını, kalkınma ajansları gibi birimleri söyleyebiliriz.

YKY ve Postmodern yönetimin doğuşu, küreselleşmenin bir sonucu olan yerelleşme sürecinin etkisi, Sanayi Devrimi'yle temeli koyulan sosyal devlet modeli ve bu çerçevede bireylere verilen sosyal ve ekonomik hakların gerçekleştirilmesi sorumluluğu kamu yönetiminde yerinden yönetim, özellikle yer yönünden yönetim veya yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasına ve gelişmesine neden olmuştur.

Bu tez çalışmasında uzun süre Sovyetlerin katı merkeziyetçi yönetimi altında varlığını sürdüren ve bağımsızlığını kazandıktan sonra demokrasi ve hukuk devleti temelinde kamu yönetimini yeniden inşa eden ve bu doğrultuda, mahallî yönetim anlayışını benimseyen genç Azerbaycan`nın belediye yapısı ve bu yapının vatandaşların sosyal talep ve ihtiyaçları ekseninde sosyal belediyecilik modeli çerçevesinde düzenlenebilme imkânları konu edilmiştir.

Tez çalışması günümüz zaman dilimi kapsamında Azerbaycan yerel yönetim kurumu olan belediye teşkilatlanması üzerine odaklanmıştır. *Kamu Yönetimi, İdare Hukuku, Sosyal Politika disiplinleri ve Sosyoloji bilimi* kapsamında sınırlandırılarak çalışılmıştır. Tez, literatür incelemesi temelli *doküman incelemesi yöntemiyle* yazılmış; kitap, makale, bildiri, tez, mevzuat metinleri gibi çeşitli kaynaklar kullanılmıştır. Çalışmada Azerbaycan kamu yönetimi terminolojisinde yer alan kavramlar, terimler, yönetmelik ve kanun adları ilk kullanımda orijinal şekliyle, parantez içerisinde ise Türkiye Türkçe`sine tekabülüyle yazılmıştır. Tezin devamında ise Türkiye Türkçe`sinde karşılığıyla ifade edilmiştir. Kaynakça ve metin içi atıflarda ise orijinallik korunmuş, istisna olarak ilk kullanımda Türkiye Türkçe`sindeki anlamı dipnotta gösterilmiştir.

Tez, *Azerbaycan`da sosyal politikaların hayata geçirilmesi kapsamında belediyelerin yerel sosyal ihtiyaç ve talepleri karşılamada sosyal belediyecilik açısından yetersiz kalması problemi* üzerine odaklanmıştır. Araştırma sorununa dayanarak bir ana soru ve ana soruya bağlı üç alt soru formüle edilmiştir:

*Ana araştırma sorusu:*

Azerbaycan`da sosyal belediyeciliğin hayata geçirilmesi açısından hangi politikalar, tedbirler ve uygulamalar geliştirilebilir?

*Ana araştırma sorusunun alt soruları:*

1. Sosyal belediyecilik açısından hangi hukuki düzenlemeler yapılabilir?
2. Sosyal belediyecilik açısından idari işleyiş nasıl iyileştirilebilir?

### 3. Sosyal belediyecilik açısından siyasi ve bürokratik kültür sosyal politikacılıkla nasıl uyumlu hale getirilebilir?

Tez konusunun temel *amacı*, Azerbaycan`da yerel yönetim kurumu olarak belediyelerin belde sakinlerine kamu hizmetlerinin ve politikalarının sunulmasında büründüğü klasik veya geleneksel rolü genişlendirmek, vatandaşların sosyal talep ve ihtiyaçlarının yerelde sağlayıcısı kimliğini inşa etmek ve sonuç olarak, “sosyal belediye” düzeyine erişebilmesine yardımcı olmaktır.

Bu tez çalışmasının teorik (akademik literatüre) ve pratik (sahaya) olmakla iki şekilde *katkısı* beklenmektedir:

- a. Akademik camiada bir bilim olarak Sosyoloji`nin pratik alanda önemini pekiştirerek Uygulamalı Sosyoloji literatüründe teorik olarak mevcut olan ciddi boşlukları dolduracaktır;
- b. Mevcut belediye sisteminin sosyal belediyecilik anlayışıyla yeniden yapılandırılması yerel sosyal problemlerin çözülmesine ve yerel kalkınmaya katkı sağlayarak toplumun refah düzeyinin iyileştirilmesine, sosyal adalet ve sosyal barışın sağlanmasına katkı sağlayacaktır. Aynı zamanda sosyoloji bölümü mezunlarının istihdam piyasasında yer edinmesinin, sosyal politikaların gerçekleştirilmesinde ve karşılaşılan sosyal problemlerle mücadelede sosyologların katılımı ile realize edilmesinin önemine vurgu yapacaktır.

Tez beş ana bölümden oluşmaktadır. İlk iki bölüm konunun kavramsal çerçevesini oluşturmaktadır. Diğer bölümler sırasıyla Azerbaycan Cumhuriyeti ve Azerbaycan kamu yönetimi teşkilatında yerel yönetim sistemi ve yerleşik belediye yapısı ile ilgidir. Son bölüm ise bu yapının sosyal belediyecilik kapsamında düzenleme imkânlarını tartışmaktadır.

*Birinci bölüm*, kamu yönetiminde merkezî ve yerinden yönetim (hizmet yönünden ve yer yönünden yönetim) eğilimlerinden ve bu anlayışların tanımlanmasından, olumlu ve olumsuz yönlerinden, çalışma mekanizmalarının temel aldığı ana ilkelerden ve türlerinden bahsetmektedir. Ayrıca dünyada mevcut olan yerel yönetim modelleri ve her modele uygun ülke örneği ve Türkiye kamu yönetimi

teşkilatında yerel yönetimler pratik örnekler olarak bu bölüm başlığı altında incelenmiştir.

*İkinci bölüm*, sosyal belediyecilik yaklaşımının teorik dayanağını oluşturmak adına sırasıyla sosyal devlet ve sosyal politika konuları üzerine odaklanmıştır. Bu bölümde sosyal devlet ve sosyal politika anlayışları, onların tanımlanması, tarihsel süreç içerisinde gelişimleri, sosyal devlet modelleri, sosyal demokrasi, sosyal haklar ve bu hakların gerçekleştirilebilmesinde uygulanan politikalar araştırılmıştır.

*Üçüncü bölüm*, Azerbaycan`nın coğrafi konumu, idari bölgesi, sosyodemografik ve sosyoekonomik yapısı, mevcut anayasal ve siyasi sistem ile ilgili bilgiler içermektedir.

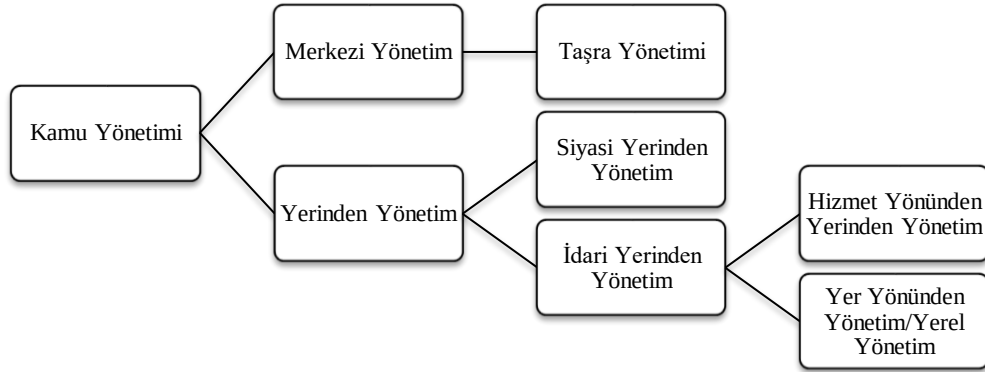
*Dördüncü bölüm*, Azerbaycan`nın yerel yönetim sistemi ve ana mahallî idare birimi olarak belediye kurumu üzerine odaklanmıştır. Bu bölüm başlığı altında özellikle Azerbaycan`da belediye kurumunun sahip olduğu özellikler, yetkiler, yerel ve uluslararası düzeyde hukuki güvenceler, belediyeler üzerinde olan denetim mekanizmaları, belediye organları, belediyelerin yapmakta mükellef olduğu kamu hizmetleri ve sahip oldukları kaynaklar incelenmiştir.

Tezin son bölümü olan *beşinci bölümünde* ise öncelikle Azerbaycan`da kamu hizmetleri sunmada belediyelerin genel değerlendirilmesi ve sosyal politikalar gerçekleştirmede etkililik düzeyi araştırılmış, son alt başlık altında ise belediye kurumunun sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde işlev yapabilmesinin önünde mevcut olan engeller ve onların aradan kaldırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. KAMU YÖNETİMİNDE YEREL YÖNETİMLERİN YERİ

Kamu yönetimi teşkilatı ülke genelinde kamu hizmetlerinin kurumlar arasında dağılımını, daha açık şekilde ifade edecek olursak, kamu gücünün paylaşımını ifade etmektedir (Giritli, 1999: s. 3). Yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin dağılımı ve gerçekleştirilmesine göre kamu yönetiminde iki tür eğilim vardır. Bunlar merkezden ve yerinden yönetim anlayışlarıdır. Literatürde aynı zamanda merkezden yönetim merkezîyetçi (centralisation), yerinden yönetim ise mahallî yönetim veya “ademi merkezîyet” (de centralisation) olarak da ifade edilir. Genel bir şekilde söyleyecek olursak, devlet yönetiminde kamu gücünün merkezî hükûmette toplandığı yönetim anlayışı *merkezden yönetim*, öte yandan bu gücün otorite paylaşımıyla belirli bir kısmının yerel kamu tüzel kişilerine aktarılarak, bu kurumlar tarafından yerlerde yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin gerçekleştirilmesi ise *yerinden yönetim* anlayışıdır (Nadaroğlu, 2001: s. 20-21). Her ne kadar her ülkeye özgü kamu yönetimi teşkilat yapısı olsa da, genel olarak kamu yönetiminde Şekil 1’de gösterilen otorite ayrımları gözlemlenmektedir (Şengül, 2015: s. 6-10).



Şekil 1. Kamu Yönetimi Yapısı

Merkezî yönetim “*yetki genişliği*” anlayışı çerçevesinde herhangi bir güç paylaşımı yapmadan, hiyerarşik bir düzen içerisinde, yerlerde veya taşrada alt birimlerini teşkil eder. Böylelikle, merkezî yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin yerlerdeki temsilcileri taşra yönetimini oluşturur. Yerinden yönetim biçimi ise birçok kaynakta siyasi ve idari olmakla iki yere ayrılır. Siyasi yerinden yönetim federal yönetim sistemi (federalizm) olarak geçmektedir. Öte yandan idari yerinden yönetim, siyasi yerinden yönetimin aksine merkezle arasında güç paylaşımı söz konusu olmadan, yalnızca kamu hizmetlerini yürütme veya “icra” etme yetkisine sahip kamu yönetimi biçimidir. Burada sadece kamu ihtiyaçlarının gerçekleştirilmesi açısından paylaşım yapılır. Yerel kurumlar doğrudan, merkezî devlet kurumları ise dolayısıyla kamu ihtiyaçlarını karşılarlar. Bu yönetim şekli hizmet ve yer yönünden yönetim biçimi olmakla iki şekilde düzenlenir. Yer yönünden yönetim belirli coğrafi alanda yerel ihtiyaçların doğrudan yerel yönetim kurumları tarafından karşılanmasıdır. Bu yerel yönetim kurumları her ülkede farklı şekilde adlandırılmaktadır. Örneğin, Türkiye’de il özel idaresi, belediye, köy yönetimleri. Bu yerel birimlerin yanı sıra, yerlerde belirli kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için hizmet yönünden yönetim kurumları oluşturulur. Üniversiteler, su, kanalizasyon, karayolları kurumları hizmet yönünden yönetim sistemi birimlerine örnek olarak gösterilebilir (Şengül, 2015: s. 6-10).

Günümüz zaman dilimi de dahil olmakla, tarih boyunca mevcut olan hiçbir devlette tam anlamda merkezîyetçi yönetim olmamıştır. Yerinden yönetim anlayışı farklı şekillerde de olsa, öyle ya da böyle mevcut olmuştur. Başka bir deyişle, mutlak merkezîyetçilik anlayışı uygulamada mümkün değildir. Fakat her ülkede merkezî ve yerinden yönetim eğiliminin varlığı oran açısından değişiklik göstermektedir. Genel olarak derleyecek olursak iki tür eğilimi söyleyebiliriz: merkezden yönetimin yerinden yönetime ağır bastığı kamu yönetimi, bu iki yönetim şeklinin beraber yürütülmeye çalışıldığı ılımlı merkezîyetçi yönetim (Nadaroğlu, 2001: s. 21).

Merkezîyetçi ve yerinden yönetim sisteminin teşkilatlanma biçimi ve türleri, aynı zamanda bu yönetsel eğilimlerin olumlu ve olumsuz tarafları bu bölümün birinci ve ikinci alt başlıkları altında daha detaylı bir şekilde incelenmiştir.

## 1.1. MERKEZÎ YÖNETİM

Bu alt başlık altında ilk olarak kamu yönetimi teşkilatlanmasında merkezî yönetim anlayışına ve siyasi ve idari merkezîyetçilik biçimlerine yer verilmiş, daha sonra merkezî yönetimin üstün özellikleri ve olumsuz yanları tartışılmış, son olarak ise merkezî yönetime özgü olan yetki genişliği ilkesinden bahsedilmiştir.

### 1.1.1. Merkezî Yönetim Anlayışı

“Merkezî yönetim”, “merkezden yönetim” veya “merkezîyetçilik” kamu yönetimi ile ilgili kararların alınmasının ve uygulanmasının, aynı zamanda kamu hizmetlerinin belirlenerek topluma sunulmasının tek merkezden- merkezî hükûmet, onun organları ve taşra birimleri tarafından gerçekleştirildiği yönetim anlayışıdır. Devlet tüzel kişiliği ülkede tek tüzel kişiliktir ve diğer yönetsel organlar (merkezî veya devlet organları olarak adlanır) bu nitelik altında işlev görmektedir (Şengül, 2015: s. 1). Bu yönetim biçiminde devlet kurumları arasında hiyerarşik bir düzen hakimdir (Karakılçık, 2013: s. 22-23).

Ulusoy ve Akdemir, siyasi ve idari olmakla iki anlamda- sırasıyla, geniş ve dar anlamda merkezîyetçilikten bahsetmektedir. *Siyasi merkezîyetçilik* ülkenin siyasi yönetim ve hukuk sistemi, *idari merkezîyetçilik* ise idari yönetimi açısından merkez eğilimli olduğunu ifade eder. Bu iki anlayış birbirini tamamlayıcı nitelikte değildir. Başka bir deyişle bir ülke siyasi merkezîyetçi olabilir, fakat idari yönetimde bu tür yaklaşımı benimsemeyebilir. Öte yandan devlet siyasi merkezî yönetimden yoksunsa idari merkezîyetçilik de olamaz (2005: s. 43). Bu tez çalışması kapsamında kullanılan “merkezî yönetim” anlayışı ağırlıklı olarak idari merkezîyetçiliğe vurgu yapacaktır.

### 1.1.2. Merkezî Yönetimin Olumlu ve Olumsuz Yanları

Her şeyden önce merkezîyetçilik ülkede esenliğin ve birliğin-kamu düzeninin korunmasını sağlar. Böylelikle devletin varlığı koruma altına alınır. Merkezden yönetimle kamu hizmetlerinin ülke genelinde standart bir şekilde sunulması gerçekleştirilir (Nadaroğlu, 2001: s. 21).

Öte yandan merkezden yönetim toplumda karşılaşılan problemlere anında müdahale ederek çözüme faaliyetinden yoksundur. Uzun süren prosedürler, çeşitli bürokratik engeller bu yönetim biçimine özgüdür (Şengül, 2015: s. 2; Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 44). Daha açık bir şekilde ifade edecek olursak, merkezî yönetim sisteminde devlet, aldığı kararların, çeşitli alanlarda belirlediği politikaların ve kamu hizmetlerinin tüm ülke genelinde tek merkezden sunamamaktadır. Bundan kaynaklı olarak, “yetki genişliği/ tevsi-i mezuniyet” anlayışı çerçevesinde yerlerde örgütlenmeye giderek kendi yetki ve görevlerini hiyerarşik bir şekilde taşra teşkilatlarına aktarmaktadır (Şengül, 2015: s. 2).

### 1.1.3. Yetki Genişliği İlkesi

*Yetki genişliğinde (deconcentration)* merkezî- devletin yetkileri azalmaz veya yetki alanı değişikliğe maruz kalmaz. Her hangi bir güç paylaşımı söz konusu olmadan, kendi yetkilerinin belirli bir kısmını temsilen taşrada veya yerlerde kurduğu birimlerine verir. Bu birimlerin başında merkezî yönetim tarafından belirlenen veya atanan kamu memuru durur. Örneğin, Türkiye’de vali il yöneticisi, kaymakam ise ilçe yöneticisi olarak merkezî yönetimin yerlerdeki temsilcileridir. Taşra teşkilatları merkezî yönetim adına kısıtlı serbest karar alma ve uygulama yetkilerine sahiptir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 44). Chapus’a göre merkezî yönetimin taşra birimleri üzerinde yetkileri ise üç türdür: emir verme, iptal etme ve düzenleme yetkileri. Emir verme merkezî yönetimin taşra teşkilatlarının işleyişine ve onların karar almalarına yönelik kılavuz niteliğinde yetkilidir. Her ne kadar taşra birimlerinin serbest karar alma yetkisi olsa da, merkezî yönetim bu kararları iptal etme üstünlüğüne sahiptir. Merkezî yönetimin düzenleme yetkisi ise taşra teşkilatlarının kararlarının değiştirilmesi üzerinedir. Becet düzenleme yetkisini değiştirme yetkisi olarak tanımlar ve taşra birimlerinin aldığı ve uygulamaya koyduğu kararların yasal ve yerindelik açısından merkezî yönetim tarafından denetime tabi tutulması olarak görür (Şengül, 2015: s. 2-3).

Ülkenin yönetim sisteminde yetki genişliği devlet ve onun taşra teşkilatları arasından başka, aynı zamanda merkezî hükûmet organları ve bu organların yerlerdeki birimleri arasında da gerçekleşebilir. Örneğin, eğitim bakanlığını yerlerde

yetki ve görevlerini aktardığı eğitim şubeleri temsil edebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 44).

## 1.2. YERİNDEN YÖNETİM

Bu alt başlık altında yerinden yönetim biçimini kapsayan konular detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Sırasıyla zemin oluşturacak şekilde yerinden yönetim anlayışı ve tanımlanması üzerine literatürde yer alan farklı fikirlere yer verilmiş, bu yönetim biçiminin olumlu ve olumsuz yanları tartışılmıştır. Daha sonra yerinden yönetim türleri olan siyasi yerinden yönetim (federalizm), idari yerinden yönetim ve onların temel özelliklerinden bahsedilmiştir. Tez konusunun sınırları göz önünde bulundurularak idari yerinden yönetim anlayışı daha geniş açıdan ele alınmıştır. İdari ademi merkezîyetin tanımlanması, merkezî yönetimin idari yerinden yönetim kurumları üzerinde denetim şekli (idari vesayet) ve bu yönetim türünün hizmet yönünden ve yer yönünden mevcut olma biçimleri incelenmiştir.

### 1.2.1. Yerinden Yönetim Anlayışı

Literatürde *yerinden yönetim (devolution)* anlayışı üzerine varılan ortak tanım yoktur. Genel bir tanım yapacak olursak, yerinden yönetim veya “ademi merkezîyet” anlayışı merkezîyetçilik anlayışına zıt eğilim olarak, ülkede kamu gücünün ve kamu hizmetlerinin sunulması ile ilgili karar alma ve uygulama yetkisinin yerlerdeki yönetim kurumlarıyla paylaşımını ifade eder (Görmez, 1997: s. 38). Bu tez çalışmasında böylesine bir genel tanım yapılmasının temel nedeni kavramın tanımı, içeriği ve türleri ile ilgili literatürde farklı düşüncelerin mevcuttur.

Birçok kaynakta yerinden yönetim geniş anlamda- siyasi ve idari olmakla ele alınmıştır. Öyle ki, federalizm *siyasi yerinden yönetim* biçimi, yerlerdeki hizmet ve yer yönünden yönetim birimleri ise *idari yerinden yönetim* olarak geçmektedir. Fakat, bazı düşünürler siyasi yerinden yönetim anlayışını kabul etmemektedir. Örneğin, profesör Georges Vedel yerinden yönetimin hiçbir şekilde siyasi anlam taşımadığını ireli sürer, dolayısıyla federalizmi yerinden yönetim biçimi olarak kabul etmez. Vedel, yerinden yönetimi hiçbir ayırım yapmadan idari açıdan ele alır ve yerlerde merkezî devlet kurumlarından başka, kamu tüzel kişiliğe sahip diğer kurumların yönetimde yer aldığı, bu kurumların yalnızca yürütme gücüne sahip

olduğu yönetim biçimi olarak ifade eder (Giritli, 1999: s. 15). Türk idari hukuku literatüründe de birçok düşünürler, örneğin, Mukbil Özyörük, Sıddık Sami Onar, Hamza Eroğlu, yerinden yönetimi yönetsel açıdan değerlendirirler (Görmez, 1997: s. 39).

Bu düşüncelerin yanı sıra, birçok kaynakta merkezî yönetimin uzantısı olarak geçen yetki genişliğini, yerinden yönetimin bir biçimi olarak gören düşünürlerin (örneğin, Ruşen Keleş, Marcel Waline, Henry Maddick) fikirleriyle de karşılaşabiliriz. Özellikle Waline, yetki genişliğini yerinden yönetim, bu sistemin aşırı boyutunu ise federalizm (super-decentralisation) olarak tanımlar (Giritli, 1999: s. 15; Görmez, 1997: s. 39).

### **1.2.2. Yerinden Yönetimin Olumlu ve Olumsuz Yanları**

Yerinden yönetim biçiminin temel varoluş nedeni demokrasi anlayışıdır. Nasıl ki, halk ulusal düzeyde kendilerini temsil eden, onlar adına kararlar alan ve ihtiyaçlarını karşılayan yöneticileri seçiyorsa, yerel düzeyde de bu işleyişi gerçekleştirir. Böylelikle “yerel demokrasi” mahallî idarelerin varlığının siyasi gerekçesidir (Nadaroğlu, 2001: s. 27-31). Merkezden atanan taşra birimlerinin yöneticilerinin aksine, seçimle görev başına gelen mahallî yöneticiler birçok nedene bağlı olarak (bir sonraki seçim kaygısı, mensup oldukları siyasi partinin nüfusunun korunması gibi) daha etkili faaliyet göstermektedir. Bu yerinden yönetim biçiminin başlıca olumlu yanıdır.

Vatandaşlara daha yakın birimler olan bu kamu tüzel kişiler, yerlerde mevcut olan problemlere anında müdahale etme olanağına sahiptir. Ayrıca yerinden yönetim kurumlarının kamu hizmetlerinin sunumu açısından birçok avantajları vardır. Hizmetlerin hızlı bir şekilde sunumunun gerçekleştirilmesi bu yönetim biçimini daha cazip kılmaktadır. Aynı zamanda yerinden yönetimler ihtiyaçların yerlere göre değişken olması faktörünü göz önünde bulundurarak yerel ihtiyaçlara göre hizmet sunarlar. Böylesine ihtiyaç- hizmet sunma ilişkisi kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını doğurur. Yerinden yönetimler sahip oldukları kaynaklardan maksimum fayda elde etmeği (yerinden yönetimlerin ekonomik varoluş nedeni) hedefler (Nadaroğlu, 2001: s. 31). Ayrıca bu yönetim biçimi yerlerde yaşayan farklı

topluluklar arasında dayanışmanı, yardımlaşmanı, böylelikle aslında sosyal ve siyasi yönde barışı sağlamaktadır (Şengül, 2015: s. 11).

Öte yandan bu tür yönetim anlayışının ileri düzeyde güçlenmesi ülkede mevcut olan ulusal birliği olumsuz yönde etkiler. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin ülke genelinde eşit ve standart bir şekilde sunumunun gerçekleştirilmemesi, zayıf mali kaynaklara veya farklı hizmet bilincinde olan yöneticilere sahip mahallî birimlerin sınırları içerisinde yaşayan sakinlerin temel hizmetlerden bile mahrum kalma durumlarının yaşanabilme ihtimali yerinden yönetim anlayışı üzerinde yeniden düşünme gereksinimlerini ortaya çıkarmaktadır (Şengül, 2015: s. 11-12).

### 1.2.3. Siyasi Yerinden Yönetim

*Siyasi yerinden yönetim* biçimi *federalizm* olarak tanımlanır ve federal devlet yapısına sahip ülkelere özgüdür<sup>1</sup>. İdari yerinden yönetimden farklı olarak, bu yönetim şeklinde yalnızca yürütme yetkisi değil, yasama ve yargı yetkileri de merkezî yönetim sistemi hiyerarşisine dahil olmayan, yerlerdeki yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilir. *Siyasi ademi merkezîyetin* temel özellikleri bunlardır (Karakılçık, 2013: s. 30):

- Federal devlet ve bu devletin sınırları içerisinde varlığını sürdüren federe devletler vardır;
- Federal hükûmetin anayasası çerçevesinde ülkede gücün federal ve federe devletler arasında paylaşımı yapılır;
- Federal devletle beraber, federe devletlerin de kendilerinin yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Böylelikle, federe devletler kendi anayasalarına sahiptir;
- Federe devletlerin belirli bir ölçüde siyasi özerklikleri vardır. Bu özerklik yalnızca kendi iç işlerinde bağımsız olmaları ile sınırlıdır. Uluslararası

---

<sup>1</sup> Siyasi yerinden yönetimin federalizmle beraber, konfederasyona da özgü yönetim şekli olmasını söylemek oldukça güçtür. Günümüzde kavram olarak konfederasyon üzerinde ortak varılan düşüncelerin olmaması, kavramın devlete özgü nitelik şeklinden çıkıp, yerini uluslararası organizasyonlara devretmesi ve federalizmle arasında mevcut olan temel farklar bunun başlıca nedenleridir. Konfederal yapıda her devletin mutlak bağımsızlığı vardır ve uluslararası düzeyde bu bağımsızlık korunmaktadır. Öte yandan, devletlerin kendi iç meseleleri ile ilgili aldığı kararların, konfederal yapı içerisinde olan diğer devletlerin onayından sonra uygulamaya koyulması mümkündür (Muratoğlu, 2014: s. 295).

düzeyde hiçbir bağımsızlığa ve statüye sahip olamayan federe devletlerin, dolayısıyla, federal devlete bağımlılıkları vardır. Ayrıca federal devlet kendi yetkileri çerçevesinde federe devletlerde düzenlemeler yapabilir, bu devletlerde yürürlüğe girecek kanunlar kabul edebilir (Muratoğlu, 2014: s. 295).

Günümüzde siyasi yerinden yönetim biçiminin hakim olduğu ülkelere örnek olarak, Rusya Federasyonu'nu, Amerika Birleşik Devletleri'ni, Almanya Federal Cumhuriyeti'ni, Birleşik Arap Emirlikleri'ni söyleyebiliriz.

#### **1.2.4. İdari Yerinden Yönetim**

*İdari ademi merkezîyet*, otorite paylaşımı söz konusu olmadan, yalnızca yürütme açısından gücün merkezle yerinden yönetim kurumları arasında paylaşımını ifade eder. Böylesine bir yönetim biçiminde yasama ve yargı yetkisi merkezde toplanır. Yürütme yetkilerinin dağılımı ise ülkenin yasama organı, dolayısıyla, merkezî yönetim tarafından düzenlenir. Böylelikle, idari yerinden yönetim birimleri belirli sınırlar çerçevesinde yönetsel özerklik niteliğine sahip olarak işlev görmektedirler (Şengül, 2015: s. 8).

Fakat önemli nokta bir ülkede hem siyasi ve hem de idari açıdan yerelliğin mevcut olabilme durumudur. Buradan yola çıkarak yerel yönetimin hem federal, hem de üniter devlet türlerinde olabileceğini, ilkinde kamu yönetiminde hem yerinden yönetim (örneğin, eyalet, vilayet gibi), hem de yerel yönetim birimlerinin (belediyeler, kasabalar) olduğunu, üniter devlet yapısı içerisinde ise sadece idari yönetimi gerçekleştirme yetkileri olan yerel yönetim birimlerinin işlev gördüğünü söyleyebiliriz. Tez çalışması federal ve üniter devlet yapısına bakılmazsızın yerel yönetim anlayışına odaklanmıştır.

##### **1.2.4.1. İdari Yerinden Yönetimde Merkezî Denetim Yetkisi. İdari Vesayet**

Genel olarak kamu yönetiminde dört tür denetim şekli vardır: idari, siyasi, yargı ve kamuoyu denetimi. İdari, siyasi ve kamuoyu denetimi kurumun işleyişinin hukuka ve kamu ihtiyaçlarına uygunluğu açısından, sırasıyla, idari kurumlar, yasama

organı ve halk tarafından yapılır. Öte yandan, yargı denetimi idarenin işleyişinin hukuki metinlere uygunluğu açısından, ülkenin yargı organları tarafından yapılan denetim biçimidir (Gözübüyük, 1974: s. 73).

İdari yerinden yönetim kurumları üzerinde merkezî hükûmetin *idari denetim* (*vesayet denetimi*) yetkisi vardır. Her ne kadar bu kurumlar *özerklik ilkesi* altında işlev görse de, bu özerklik anayasa ve kanunlar çerçevesinde sınırlıdır. Herhangi bir bağımsızlık söz konusu değildir. Yerinden yönetim birimlerini üzerinde yapılan idari denetim özerklik ilkesine istisnai bir durum olarak nitelendirilir (Gözübüyük, 1974: s. 75). Böylesine bir denetime tabi tutulmalarının temel nedenleri devletin varlığının ve ulusal birliğin korunması, kamu hizmetlerinin yerel ihtiyaçlara göre uygunluğunun ve devamlılığının sağlanması, yerinden yönetim kurumlarının işleyişinde keyfilikğin önlenmesidir (Giritli, 1999: s. 19).

İdari denetim idari makamlar veya kuruluşlarca yapılan, hiyerarşik ve vesayet denetimi olmakla iki türü olan denetim biçimidir. *Hiyerarşik denetim* üstün ast kurumun kamu görevlileri ve işlemleri üzerinde denetimidir. Merkezî yönetime özgüdür; bu yönetim şemasına dahil olan kurumlar hiyerarşik denetime tabi tutulur. Öte yandan *vesayet denetimi* yerinden yönetim anlayışının ürünüdür. Merkezî kurum veya merkezî makam tarafından yerinden yönetim birimleri üzerinde yapılan denetimdir. Burada önemli nokta bu denetim yetkisinin kanunun belirlediği sınırlar çerçevesinde ve yine kanunda belirtilen vesayet makamı tarafından yapılmasıdır. Merkezî yönetim, yerinden yönetim kurumlarının faaliyetleri veya kararları ve bu kurumların organlarının veya kamu yetkililerinin seçimi ve atanması üzerinde *idari vesayet denetimi* yapar. Bu hususlarda merkez, onaylama ve iptal etme yetkilerine sahiptir (Gözübüyük, 1974: s. 74-76).

#### **1.2.4.2. İdari Yerinden Yönetim Türleri**

Literatürde idari yerinden yönetim biçimi, *hizmet yönünden yerinden yönetim* ve *yer yönünden yerinden yönetim* (*yerel yönetim*) olmakla iki yere ayrılır. Fakat günümüzde yaşanan sosyal ve ekonomik değişikliklerin sonucu olarak bölgesel yerinden yönetim anlayışına da ilgi artmıştır. Bunun sonucu olarak, bazı kaynaklarda yer yönünden yönetimin yerel ve bölgesel olmakla kendi içinde iki yere ayrıldığını görebiliriz (Karakılçık, 2013: s. 31).

#### 1.2.4.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Bazı kamu hizmetlerinin sunulması daha spesifik yaklaşım ve uzmanlık gerektirmektedir. Bu tür hizmetler genellikle merkezî yönetim örgütlenmesine dahil olmayan yerel kurumlar tarafından yürütülmektedir. *Hizmet yönünden yerinden yönetim* anlayışı olarak kabul edilen bu yönetim biçiminde, kurumlar belirli hizmetlerin sunumunda uzmanlığa sahip olurlar ve literatürde *kamu kurumları* olarak adlandırılırlar. Bu yerinden yönetim birimleri kamu tüzel kişiliğine sahiptirler ve idari ve mali özerklik ilkesi çerçevesinde işlev göstermektedirler. Merkezî yönetim hizmet yerinden yönetim kurumları üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirir. Bu kurumlar genellikle üniversiteler, çeşitli enstitüler, meslek odaları (tabibler odası, barolar), karayolu, orman, su hizmeti gibi özel görevlere sahip (örneğin, Türkiye’de Karayolları Genel Müdürlüğü) birimlerdir (Varcan vd 2013, s.12; Şengül, 2015: s. 10).

#### 1.2.4.2.2. Yerel Yönetim

*Yerel yönetim anlayışı* ülkedeki idari yönetimin ve yerel ortak nitelikteki ihtiyaçların yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesidir. Yerel yönetim birimleri akademik literatürde *mahallî idareler* olarak da karşımıza çıkmaktadır. Böylelikle bu anlayış çerçevesinde, kamu hizmetlerinin ve ilgili olarak yetki, görev ve sorumlulukların ülkenin merkezî ve yerel yönetim sistemi arasında yeniden dağılımı yapılmaktadır. Ülkelerin yerel yönetim sistemlerini incelediğimizde de bu kurumların özelliklerini taşıyan çeşitli adlandırılmalarla karşılaşabiliriz. Örneğin, İngiltere’de “selfgovernment”, Almanya’da “selbstverwaltung”, Hollanda’da “zelfbestuur”, Azerbaycan’da “özünüidarəetmə” olarak, aslında bu yerel birimlerin “kendi kendini yönetme” özelliklerine işaret ederek kullanmışlardır. Fransa ise “decentralization” kelimesini kullanarak, merkezîyetçiliğe karşı bir yönetim biçimi olarak adlandırmıştır (Şengül, 2015: s. 4).

### 1.3. YEREL YÖNETİM

Bu başlık altında idari yerinden yönetim anlayışının bir biçimi olan yerel yönetim sistemi kurumlarının başlıca özellikleri ve çalışma mekanizmalarının dayandığı temel ilkelerden bahsedilmiştir. Daha sonra ise günümüzde dünyada

mevcut olan mahallî yönetim sistemleri ve devletlerin bu sistemlere özgü yerel yönetim yapıları örnek olarak incelenmiştir.

### **1.3.1. Yerel Yönetimlerin Özellikleri. Yerel Yönetimlerin İşleyişleri Üzerine Temel İlkeler**

Yerelde işlev gören bir kurumun yerel yönetim birimi olarak tanımlanabilmesi için belirli niteliklere sahip olması gereklidir. Yerel yönetimlerin temel ortak özelliklerinden biri sahip oldukları *coğrafi alandır*. Mahallî idareler sınırları yasalarca belirlenmiş belirli coğrafi alanda işlev görmektedir ve bu alanda yaşayan yerel topluluğun mahallî ortak ihtiyaçlarının karşılanması doğrultusunda onlara verilen yetki ve görevleri kullanmaktadır (Şengül, 2015: s. 12).

Yerel yönetimlerin temel niteliklerinden biri de kamu yönetiminde bir birim olarak *tüzel veya hukuki kişiliğe* sahip olmalarıdır. Böylesine bir nitelik, yerel yönetimlere kamu gücüne sahip olma özelliği vermektedir. Aynı zamanda tüzel kişilik özel kişilere karşı yasal olarak üstün olma ve kendine özgü yetkilere sahip olma imkânı tanır. Tüzel kişilik özelliğini taşıyan yerel yönetim birimleri, böylelikle faaliyetlerini belirli kişiler adına yapmadan, mahallî idare birimi adına gerçekleştirmektedirler ve bireysel çıkarlar doğrultusunda değil, hizmet verdikleri topluluğun çıkarları karşısında sorumludurlar. Ayrıca mahallî birimler tüzel kişiliğe sahip olarak davacı veya davalı pozisyonunda mahkeme karşısında olabilirler (Şengül, 2015: s. 12).

Yukarıda bahsigeçen özelliklerle beraber, yerel yönetim kurumları belirli ilkelere sahip oldukta ve bu ilkelere göre işlevlerini gerçekleştirdikte, mahallî idareler olarak adlandırılabilir. Bunlar *yerel özerklik, yerel demokrasi ve yerellik veya subsidiarite ilkeleridir*. Yerel işleyiş mekanizması prensipleri olan bu kavramlar, detaylı bir şekilde aşağıdaki alt başlıklarda incelenmiştir.

Merkezî yönetim sistemi yerel düzeyde faaliyet gösteren mahallî idarelere onların karakteristik özelliklerini ve ilkelerini sağlamakta, korumakta ve geliştirmekte mükelleftir. Devletin böylesin bir görevi üstlenmesindeki ana amaç, halka etkili ve başarılı hizmet sunmaktır.

### 1.3.1.1. Yerel Özerklik

Keleş'e göre *yerel özerklik (local autonomy)* anlayışı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğe sahip olarak kurumun karar organının seçim sonucu doğrultusunda göreve başlaması ve kurumun dışardan hiçbir etkiye ve baskıya maruz kalmadan kendi işlerini kendi kararları sonucu icra etmesidir (R.Keleş, 2000: s. 49). Yerel yönetim birimleri bir çok anlamda özerklik veya otonomi ilkesine sahip olabilirler. Bunların başında mali ve idari anlamda özerklik anlayışları gelmektedir. *İdari özerklik* yerel yönetim biriminin kendi kararlarını serbestçe alabilmesini (seçimle göreve gelen karar organı yoluyla) ifade ederken, *mali özerklik* mahallî kurumların kendi kaynaklarının olması ve bu kaynakları kendi kararları sonucunda harcayabilme yetkisidir. Bu iki özerklik anlayışı birbirini tamamlama niteliğindedir; biri olmadan diğerrinin varlığından söz etmek güçtür (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 30).

Yukarıda bahsi geçen özerklik anlayışı “iki başlı” yerel özerklik anlayışının birinci tarafıdır. İkinci tarafı ise yerel yönetimler ve merkezî yönetim (özek) arasındaki ilişkilerin özerklik derecesini ifade etmektedir. *Burada özerklik, mahallî kurumların kendi kararlarını alması ve bu kararlar doğrultusunda faaliyet göstermesine merkezînin karışmaması durumunu ifade eder.* Burada önemli ve vurgulanması gereken nokta, “özerklik” ve “bağımsızlık” kavramlarının iki farklı anlamları ifade etmesi ve yerel yönetimlerin tümüyle merkezî yönetimden bağımsız olmaları durumunun mümkünsüzlüğüdür (R.Keleş, 2000: s. 50).

Aynı zamanda yerel kurumun özerkliğinden başka, *yerel topluluğun özerklik anlayışı* da vardır. Böylesine bir anlayış yerel halkın bu kurumlardaki görevlileri seçme ve temsili demokrasi anlayışı çerçevesinde onların adından karar verme yetkisi olarak anlaşılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 30). Keleş, yerel halkın özerkliğini aynı zamanda yerel kurumları denetleyebilme yetkisi olarak da görmektedir (2000: s. 50).

Yerel yönetimlerin özerklik boyutları ülkelerin anayasaları ve diğer yerel düzeydeki hukuki metinlerinin çizdiği çerçeveye sınırlıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 30). Bunların yanı sıra, uluslararası düzeyde etkililiği olan “*Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*” Sözleşmesi yerel yönetimler alanında büyük önemi

olan, özellikle mahallî kurumlara yerel özerklik, yerel demokrasi ve yerellik anlayışlarının güvencesini veren bir belgedir. Belge, 1985 yılında Strazburg'da Avrupa Konseyi tarafından onaylanmış, 1988 yılından ise uygulamaya koyulmuştur (Acar, 2019: s. 282). Sözleşme, Avrupa Birliği ülkelerinde mevcut olan yerel yönetim sistemlerine genel düzenlemeler yapma ve onların varlıklarına güvence sağlama özelliğini taşır. Böylesine bir hukuki metnin hazırlanmasındaki temel amaç, Avrupa'da yerel hizmetlerin etkili bir şekilde sunumunu, böylelikle aslında topluma (yerel halka) hizmeti gerçekleştirmektir.

AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı toplamda 3 bölüm, 18 maddeden oluşmaktadır. Sözleşmenin ilk bölümünde özerk yerel yönetim kavramı, kapsamı, özerkliğe anayasalarca ve hukuki dayanağın verilmesi, yerel yönetim birimlerinin sınırlarının korunması, mali kaynakları, yetki, görev ve sorumlulukların kullanılması koşulları, idari teşkilatlanma, idari denetim, birlikler kurma ve diğer birliklere katılma hakkı, bu birimlerin yasal korunması gibi ana ilkelere yer verilmiştir. İkinci bölüm ağırlıklı olarak Şartı kabul eden ülkelerin hükümlülüklerinden, son bölüm ise sözleşmenin uygulanması ve yürürlüğe girilmesinden bahsetmektedir (Avrupa Konseyi, 2014). Genel olarak Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Avrupa Konseyi üye devletlerinin tutumları eşit olmamıştır. Kimi ülkeler Sözleşme'ni kabul etmemiş (Monaco, Andorra, Sırbistan ve San Marino), bazılarıysa Şartı kabul etse de bazı maddelere çekinceler koymuştur (İspanya, Azerbaycan, Türkiye, Macaristan, Yunanistan, Liechtenstein, Hollanda, Kıbrıs gibi) (Acar, 2019: s. 283-285). Azerbaycan ve Türkiye'nin Sözleşme karşısındaki tutumu ile ilgili daha detaylı bir şekilde tezin ileri başlıklarında yer verilmiştir.

#### **1.3.1.2. Yerel Demokrasi**

Toplumda demokrasinin tek bir güç tarafından gerçekleştirilmesi oldukça zordur. Akademik literatürde birçok düşünürler demokrasinin yalnızca devlet tarafından değil, diğer kurumların da katılımıyla gerçekleştirilmesi gerektiği fikrini ileri sürmüşlerdir. Özellikle yerel düzeyde halkın yönetime katılımının, bireylerin alınan kararlar üzerinde denetiminin ileri boyutlarda olabilmesi imkânları, demokrasinin tüm toplum düzeyinde sağlıklı bir şekilde işleyişini mümkün kılmaktadır. Yıldırım'a göre, toplumda “*gerçek demokrasi ancak yerel malzemelerle*

ve aşağıdan yukarıya doğru, tabanın demokratik yönetime bağlılığına ve katılımına dayalı bir biçimde oluşturulabilir ve sürdürülebilir” (1993: s. 90). Bu anlamda şübhesiz, yerel yönetimlerin “21. yüzyıl demokrasisinin optimum birimi” olduğunu söyleyebiliriz (Yıldırım, 1993: s. 89-90).

*Yerel demokrasi (local democracy)* kavramı, tanımı ve demokrasi ile ilişkisi üzerine literatürde uzlaşmaya varılmış bir görüş yoktur.

Raymond Ledrut, Dilys Mary Hill, William Thornhill gibi düşünürler kavram olarak “yerel demokrasi” kullanımının yanlış olduğunu savunmuşlardır. Özellikle Hill, bu anlamda “*demokratik yerel yönetim*” şeklinde bir ifade tercih edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Ona göre toplumdaki demokrasi bir bütündür ve ayrılıkta-ulus ve yerel düzeyde demokrasiler yoktur. Görmez, Hamamcı’nın Ledrut’un düşünücülerinden etkilenecek yerel demokrasi anlayışını kabul etmediğini söylemektedir. Hamamcı’ya göre bu anlayıştan söz edebilmemiz için yerel iktidar mevcut olmalıdır. Fakat iktidar tektir: merkezî iktidardan tamamıyla bağımsız, yerel düzeyde iktidar yoktur. Böylelikle aslında yerel demokrasi de yoktur. Hill gibi Hamamcı için de vahit demokrasi sistemi vardır ve ulus ve yerel düzeyde mevcut olan demokrasi aynı demokrasidir. Ona göre ulusal demokrasinin yerelleşmesi yerine, yerel yönetim kurumlarını demokratikleştirmek gereklidir (1997: s.69).

Öte yandan akademik literatürde yerel yönetimlerin yerel demokrasi anlayışı ile ilişkisi yönünde de farklı görüşler vardır. Örneğin, Toulmin Smith’e göre yerel yönetimler gücünü geleneklerden alan kurum olarak demokratik seçim ilkesine ters düşmektedir. Aynı şekilde Moulin ve Langrod da demokrasi anlayışının temel ilkelerinin mahallî yönetim birimlerinin taleplerini karşılamadığı yönündedir. Condorcet ve Rousseau ise yerel yönetim sistemlerini toplumdaki ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarını korudukları için reddetmişlerdir. Alex de Tocqueville, John Stuart Mill gibi düşünürler ise yerel demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkini kabul etmiş, Montesquieu, yerel yönetimlerin varlığı ve işleyişi durumunda ideal devletin kurulabileceği görüşünü savunmuştur (Çelik vd 2018: s. 89).

Genel bir tanım yapacak olursak, demokrasinin temel ölçeklerinin (çoğunluk ilkesi, halk katılımı, seçilenlerin seçmenlere danışma ve onlar karşısında hesap

verme sorumlulukları) yerel düzeyde gerçekleşmesi “yerel demokrasi” anlayışını ifade etmektedir (R.Keleş, 2000: s. 58).

Yukarıda bahsi geçen düşünürlerin fikirlerinden farklı olarak yerel demokrasi anlayışı yerel iktidara vurgu yapmamaktadır. Aksine, yerel demokrasi yerlerdeki halkın kendi kendini yönetmesi, demokrasinin ana prensiplerinin ve uygulama biçimlerinin yerel yönetim kurumlarının işleyiş mekanizmasında yer almasıdır (Görmez, 1997: s. 70).

Farklı argümanlara rağmen, yerel yönetimlerin kendi açık işlevlerinin yanı sıra, toplumdaki bireylerin özgürleştirilmesinde ve “demokratik eğitimlerinin” sağlanmasında önemli rolü inkar edilemez. Böylelikle yerel yönetimlerin varlığı demokratik toplumun olmazsa olmaz niteliğidir. Yerel kurumlar kendilerinin idari ve mali özerkliklerine sahip olabilmeleri için ilişkili olarak yerel demokrasinin demokratik davranış (kendi kendini yönetme), sosyal adalet, etkinlik ve verimlilik, açıklık veya şeffaflık ve tarafsızlık gibi temel ilkelerine sadık kalmalıdır (Çelik vd 2018: s. 89-93).

### **1.3.1.3. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi**

*Yerellik ilkesinin (“The Principle of Subsidiarity”)* tarihsel gelişimini inceleyecek olursak kavramın kökeni Antik Yunan’dan Aristotle’ya, Orta Çağ düşünürlerinden Thomas Aquinas’a kadar uzanmaktadır (Şinik, 2012: s. 86). Eski köklere sahip bu ilkenin, yeniden yorumlanarak hukuki metinlerde ve akademik literatürde kullanılması ise 1980’lerden itibaren başlamıştır (Karakılçık, 2013: s. 44). Özellikle Avrupa Birliği’nin doğuşu ve bu doğuşun belgesi olan Maastricht Antlaşması yerellik ilkesi üzerine tartışmalara neden olmuştur. 1993 yılında uygulamaya koyulan bu Antlaşma, Avrupa Birliği’nin kurulması ve onun temel işleyişi üzerine başta ekonomik ve parasal birlik olmakla, Avrupa vatandaşlığı, Birliğin ortak güvenlik meselesi, ortak dış politika yürütme (Toprak, 2021: s. 25), sosyal politika, eğitim, kültür, sağlık, çevre korunması, bilim, turizm gibi birçok konularda düzenlemeler getirmiştir (T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011). Maastricht Antlaşması üç ana ilkeye dayanmaktadır. Bunlar serbest piyasa ekonomisinde rekabet ilkesi, kamu maliyesinin doğru bir şekilde idare

edilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda yerele öncelik tanınmasıdır (yerellik ilkesidir) (Toprak, 2021: s. 25).

Maastricht Antlaşması'nın yerellik ilkesine oturtulmasının temel nedeni üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetim kurumlarının kendi yetki ve görev alanlarının Birliğ'in müdahaleci tavrıyla sınırlandırılabilmesine ve ellerinden alınarak AB'ye verilmesine yönelik çekincelerinin olmasıydı (Şinik, 2012: s. 87). Antlaşma bu endişeleri ortadan kaldırmak için yerellik ilkesini benimsemiş ve bunu madde 1'de *"kararların mümkün olduğu kadar açık ve vatandaşa en yakın düzeyde alınması"* şeklinde ifade etmiştir (T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011: s. 3). Ayrıca Antlaşma'ya göre, yetki ve görevlerin gerçekleştirilmesi noktasında yerel ve bölgesel birimlerin, aynı zamanda ulusal düzeyde- üye devletin merkezî yönetiminin yetersiz kaldığı durumlarda Birlik konu ile ilgili eyleme geçme hakkını kendinde saklı tutar (Karakılçık, 2013: s. 44; Şinik, 2012: s. 88).

Bundan önce 1985 yılında onaylanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" nda ise yerellik ilkesi doğrudan kavram olarak yazılmasa bile, *"kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilmesi"* biçiminde ifade edilmiştir:

*"Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır"* (Avrupa Konseyi, 2041: md 4/3).

Bahsi geçen bu ilke kelime olarak akademik literatürde İngilizce *"subsidiarity"*, Fransızca *"subsidiarité"* olarak kullanılmaktadır (Toprak, 2021: s. 25). Türkçe'ye "yerellik", "hizmette halka yakınlık", "ikincil olma", "destek verme" gibi birçok anlamlarda çevrilmiştir. Akademik tanım yapacak olursak, Karakılçık, Zafer Üskül'ün yerellik üzerine yaptığı tanımı, ilkenin temelinde yetki bölüşümü ve kamu ihtiyaçlarının karşılanması yatdığını, alt yönetimlerin halka en yakın birimler olduğundan kamusal ihtiyaçların onlar tarafından karşılanabilmesine yönelik verilen bir yetki olduğunu ve yalnızca mutlak anlamda bir gereklilik<sup>2</sup> söz konusu olduğu

---

<sup>2</sup> Konu ile ilgili alt yönetimlerin yetersiz kaldığı durumlarda.

durumda bu yetkinin altdan üst yönetimlere devredilmesi şeklinde nakl etmiştir (2013: s. 43).

### 1.3.2. Dünyada Yerel Yönetim Sistemleri ve Örnekler

Dünyadaki yerel yönetim anlayışını inceleyecek olursak en başta yapılan sınıflandırmaların genellemeye tabi tutularak yapıldığını, ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin çeşitliliklerinden kaynaklı olarak her zaman istisnai durumların veya örneklerin olduğunu gözönünde bulundurmamız gerekir. Böylesine bir farklılığın ortaya çıkması ülkelerin tarihsel birikimleri, idari yapıları veya yönetim sistemleri, hukuk sistemleri, toplumların sosyoekonomik ihtiyaçları gibi faktörlere bağlıdır.

En başta yerel yönetim sistemleri mevcut oldukları devletin üniter veya federal devlet olma niteliğine bağlı olarak değişik şekillerde ortaya çıkmaktadır <sup>3</sup> . Merkezîyetçiliğin ağır bastığı, devlet yapısında tek bir yasama, yürütme ve yargı organı olan *üniter devletlerde merkezî sistemin vesayeti altında çalışan yerel yönetim birimleri söz konusudur*. Örnek olarak Azerbaycan, Türkiye, Fransa, İngiltere gibi ülkeleri söyleyebiliriz. Öte yandan birden fazla devleti bünyesinde barındıran ve hem federe devletin hem de federal devletlerin yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olduğu *federal devletlerde yerel yönetimlerin daha fazla özerklik özelliği vardır*. Rusya, Almanya, Kanada, ABD gibi federal ülkelerde böylesine bir yerel yönetim sistemleri gözlemlenmektedir (Şahin, 2014: s. 6; Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 103).

Literatürde aynı zamanda yerel yönetimlerin farklı şekillerde sınıflandırılmalarıyla karşılaşabiliriz. Bunlardan biri yerel yönetim sistemlerinde mevcut olan basamak sayısına uygun ayırımın yapılmasıdır. Örneğin, İngiltere’de birinci basamakta “county”- kontluk veya il, ikinci basamakta ise “district”- belediye

---

<sup>3</sup> Literatürde devletlerin güçler ayrılığı ilkesine (devletin yerine getirmekte mükellef olduğu yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin ayrı ayrı kurumlar tarafından yapılması) göre sınıflandırılmaları genel olarak üniter ve federal devlet türleri olmakla yapılmaktadır. Bazı kaynaklarda üçüncü bir devlet türü olarak, bazılarında ise üniter devlet yapısı içerisinde değerlendirilen bölgesel devlet ayırımı yapılır. Bölgesel devlet kısmen siyasi yetkilere sahip bölgesel yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Örnek olarak İtalya, Birleşik Krallık, İspanya, Portekiz gibi ülkeleri söyleyebiliriz (Şahin, 2014: s. 6). Bu tez çalışmasında ise bu tür bir ayırma gidilmeden bölgesel devletler de üniter devlet yapısı çerçevesinde incelenmiştir.

kurumu yer almaktadır<sup>4</sup>. Üç basamaklı yerel yönetim sisteminin olduğu ülkeler ise Fransa başta olmakla, İspanya, İtalya, Yunanistan, Almanya, İsveç, Danimarka gibi devletlerdir. Fransa yerel yönetim sisteminde sırasıyla yukardan aşağı “regions”- bölgeler, “departements”- iller ve “communes”- belediyeler basamakları vardır (R.Keleş, 2000: s. 74-75).

Akademik literatürde yerel yönetim sistemlerinin yaygın sınıflandırılması, genel özelliklerine bağlı olarak dört model başlığı altında gruplaştırılmasıdır. Tez çerçevesinde bu dört yerel yönetim modelinin anlaşılır bir şekilde analiz edilebilmesi için her modele uygun bir devlet örneğinin incelenmesine de yer verilmiştir. Devletler seçilerken karışık bir şekilde, hem üniter hem de federal devlet yapısından olan örneklerin verilmesine dikkat edilmiştir.

#### 1.3.2.1. Fransız Modeli: Fransa Örneği

1799-1815 yılları arasında Napolyon Bonapart tarafından yapılan reformların ortaya çıkardığı yerel yönetim modelidir. Buna bağlı olarak bu yerel yönetim modeline “*Napolyon*” model de denilmektedir. Bu modelin temel özellikleri yerel yönetim birimlerinin ülkelerin *anayasası tarafından güvence altına alınması* ve belirli bir statüye sahip olarak *tüzel kişilikler olmalarıdır*. Fakat böylesine bir modelde merkezî yönetim, taşra birimlerinin aracılığıyla yerel yönetim birimleri üzerinde *gözetim ve denetim* hayata geçirmektedir. Böylesine bir denetim *yasallık* ve *yerindelik* açısından yapılmaktadır. İdari ve mali açıdan merkezî hükûmete bağlı olan yerel yönetimler spesifiklikten uzak, genel yetkilerle faaliyet göstermektedirler. Yerel yönetim kurumlarının kendilerinin ayrı bütçeleri vardır. *Bu modelin en çarpıcı özelliği ise yerel yönetim birimlerinde çeşitli pozisyonlarda (örneğin, belediye başkanı, belediye meclisi üyesi gibi) olan kişilerin, aynı zamanda milletvekili olarak parlamentoda görevde olabilme imkânıdır* (Yıkıcı ve Salman, 2021: s. 4). Genel olarak incelediğimizde bu model çerçevesinde olan yerel yönetim kurumları işlevsel nedenlerden ziyade *siyasal nedenlerden* (halkla yaşadığı belde veya bölge arasında bağlılık inşa etmek gereksinimiyle) varlıklarını sürdürmektedirler. Fransız modelinin temel özellikleri günümüzde başta Fransa olmakla, İtalya, İspanya, Belçika,

---

<sup>4</sup> Genellikle Anglosakson modelin özelliğini taşıyan ülkelerde iki basamaklı yerel yönetim sistemi gözlemlenmektedir (R.Keleş, 2000: s. 75).

Lüksemburg, Yunanistan, Portekiz gibi ülkelerin yerel yönetim sistemlerine özgüdür (R.Keleş, 2000: s. 71-72).

*Fransa* yerel yönetim sisteminin temeli Napolyon tarafından yapılan reformlara dayanmaktadır. 1982 yılından itibaren ise yapılan hükûmet politikaları sonucu yönetimin merkezden yerel yönetimlere doğru akış eğilimi başlamış ve 2003 yılından günümüze güçlü bir biçimde devam etmektedir. Üç kademeli yerel yönetim sistemi vardır ve yerel yönetim birimleri *belediyeler (komün)*, *iller (department)* ve *bölgelerdir*. Bunların yanı sıra illerin alt birimi olarak genellikle çok az ve sembolik işlevlere sahip olan *ilçeler (arrondisman)* ve *kantonlar (bucak)* da yerel yönetim kurumlarıdır. Ülkede *belediye* en küçük yerel yönetim birimidir ve sayıları oldukça yüksektir. Seçim sistemiyle düzenlenen belediye yapısı karar organı olan meclis ve meclis tarafından seçilen, yürütme olarak işlev gösteren belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye hem geleneksel hem de sosyal alana yönelik geniş hizmet yelpazesine sahiptir. Fransa'da *iller* çok güçlü merkezî yönetim, aynı zamanda yerel yönetim birimidir. İki organdan: karar organı olan meclis ve yürütme organı olan meclis başkanından oluşmaktadır. Halk tarafından seçilen meclis, başkanının kendi içerisinde seçmektedir. İllerin en etkili özelliği meclis başkanının vali karşısında güçlü konuma sahip olmasıdır. İl yerel yönetiminin görevleri arasında belediyelere mali dağıtım yapması ve onlara beldede eğitim, sağlık, sosyal hizmetleri yerine getirmeleri için yardımlar sağlamaktır. Ayrıca bağımsız olarak kendisi de bazı sosyal hizmetler gerçekleştirmektedir. *Bölgelerin* yapısı ise bölge meclisi (milletvekilleri, belediye ve il temsilcileri, senatörler) ve Bakanlar Kurulu tarafından atanan bölge valisinden oluşmaktadır. Valinin görevi bakanları yerlerde temsil etmek ve Fransız hukuk sisteminin yerlerdeki denetimini yapmaktır. Genel olarak Fransa'da yerel yönetimlerin bütçesini yerel vergiler, devlet yardımları ve maliye bakanlığı tarafından verilen borçlar doldurmaktadır. Merkezîyetçi yönetimin daha ağır bastığı bu ülkede, yerel yönetimler üzerinde denetimi İçişleri Bakanlığı ve vali yerine getirmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 132-140).

#### **1.3.2.2. Anglosakson Model: Amerika Birleşik Devletleri Örneği**

Bu modelde yer alan yerel yönetim sistemleri *anayasal güvenceden mahrumdur*. Bu kategoriye özgü ülkelerin yerel yönetimleri *parlamento tarafından*

*yasalar çerçevesinde kurulmakta veya istifaya gönderilmektedir. Yerel yönetim birimleri ayrı bir tüzel kişiliktir ve merkezî yönetimin taşra teşkilatlarının onlar üzerinde herhangi bir denetim yetkisi veya kurumlar arası hizmet kargaşası yoktur. Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki ise yataydır; sadece bazı kamu hizmetlerinin sunulmasında bu ilişki dikey pozisyonadadır. Yerel yönetimler üzerinde genellikle yasallık denetimi uygulanmaktadır ve vesayet kontrolü karakteristik değildir. Bu modelde yerel yönetim birimleri geniş özerkliğe sahiptir ve dünya üzerindeki klasik örnekleri başta İngiltere olmakla, İrlanda, Avustralya, Kanada<sup>5</sup>, Yeni Zelanda ve ABD<sup>6</sup> yerel yönetim sistemleridir (R.Keleş, 2000: s. 72).*

*Amerika Birleşik Devletleri federal devlet türü olarak eyaletlerden oluşmaktadır. Bundan kaynaklı olarak bu ülkede standart yerel yönetim sisteminden söz etmek mümkünsüzdür. Yerel yönetimlerin görevleri, idari yapısı, bütçesi, türleri ve hatta adlandırılmaları bile eyaletten eyalete değişiklik göstermektedir. Yerel yönetim sistemi ile ilgili düzenlemeler Amerikan Federal Anayasası tarafından yapılmamaktadır; federe devletlerin anayasaları mahallî idareler ile ilgili düzenlemeleri belirler. Eyaletler aynı zamanda ülkede eğitim, sağlık, polis gibi hizmetlerin düzenlenmesinden de mükelleftir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 112).*

Her ne kadar bu ülkenin yerel yönetim sisteminde çeşitlilikler olsa da, literatürde genellemeye yapılarak Amerika Birleşik Devletleri yerel yönetim kurumları dörd başlık altında toplanmıştır: county, belediyeler, kasabalar ve özel amaçlı yönetim birimleri (special districts ve school districts). *County* daha çok kırsal alanlara özgü idari birimlerdir ve borough, parish gibi farklı isimlerle de adlandırılmaktadırlar. Rhode Island ve Connecticut eyaletleri dışında tüm eyaletlerde bu tür yerel yönetim birimi vardır. Özellikle ülkenin güney ve güneybatı bölgelerinde başarılı bir işleyişe sahiptir. Genel görevleri eyalet yönetimi tarafından verilen idari nitelikteki görevlerdir. Bunlara örnek olarak demografik kayıtların tutulması, emlak değerlendirilmelerinin yapılması, ruhsat verme, yolların inşası ve bakımı, asayişin korunması (yerel polis bürolarıyla beraber) gibi şehir hizmetlerini söyleyebiliriz.

---

<sup>5</sup> Kanada'nın Quebec eyaleti istisnai durum olarak bu model dışındadır. Bunun nedeni Kanada'nın tamamında "İngiliz Hukuk Sistemi" uygulanırken, bu eyaletde "Sivil Hukuk" sisteminin uygulanmasıdır (Yıkıcı ve Salman, 2021: s. 4).

<sup>6</sup> Amerika Birleşik Devletleri'nde tam şekilde olmasa da, belirli ölçülerde Anglosakson yerel yönetim modeli karakteriktir (Yıkıcı ve Salman, 2021: s. 4).

Fakat tüm eyaletlerde aynı görevleri icra etmemektedirler. Örneğin, New Jersey eyaletinde sadece yargı görevini yerine getirmekten yükümlüdürler. County`lerin idari yapısı da eyaletten eyalete değişiklik gösterse de, genel olarak meclis, bir kısmı seçimle gelmiş, bir kısmı ise atanmış kamu memurları, ihtisas meclis ve komisyonlardan oluşmaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 112-120).

*Belediyeler* diğer yerel yönetim birimleri arasında daha fazla özerkliğe ve yetkilere sahip, önemli hizmetler veren tüzel kişiliklerdir. Borough, city, municipality, village gibi isimler altında faaliyet göstermektedirler. Belediyeler eyaletler tarafından düzenlenir ve aynı zamanda bu eyaletlerin idari kurumlarıdır. Belediye teşkilatlanmasına göre genel olarak üç sistem vardır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 112-120):

- a) Belediye başkanlı meclis- İki türü vardır: Seçimlerle göreve gelen zayıf belediye başkanı ve onun karşısında seçimle organize edilen güçlü belediye meclisi; Seçimlerle göreve gelen meclis karşısında güçlü konumu ve yetkileri olan belediye başkanı.
- b) Profesyonel yöneticili meclis;
- c) Kent komisyonlu sistem.

*Kasaba* ülkenin orta batısında, kırsal alanlara özgü yerel yönetim birimidir. Aynı zamanda location, town, township, plantation gibi kavramlarla da adlandırılır. Kasabaların görevleri birimin büyüklüğüne göre değişiklik göstermektedir. Küçük kasabalar belge verme, vergilendirme gibi küçük ölçekli görevleri yapmaktadır. Büyük kasabalar ise daha geniş yetki ve görevlere sahiptirler (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 112-120).

*Özel amaçlı yönetim birimleri* genellikle bir, bazen ise birden fazla amaç veya hizmet doğrultusunda düzenlenen yerel yönetim birimleridir. Oldukça etkili işlevleri vardır. Şöyle ki, bu yerel yönetimlerin aracılığıyla kamu hizmetleri daha etkili ve düşük maliyetlerle sunulur. Bu tür yerel yönetim kurumları başta eğitim olmakla (*school district*), ulaşım, su, ekolojik konular, kanalizasyon, sağlık, afet durumları gibi hizmetler gerçekleştirmektedirler. Eğer bu tür özel amaçlı yönetim birimleri belde de herhangi bir hizmeti sunuyorsa, bu hizmet artık diğer yerel yönetimlerce sunulmaz. ABD`de en yaygın özel yönetim birimi “school district” lerdir. Onlar

eyalet tarafından düzenlenen, farklı eğitim kademelerinde eğitim hizmetleri sunan ve bir kısmı yerel vergilerden oluşan özerk bütçeye sahip yerel yönetim birimleridir. ABD’de yerel yönetimlerin bütçesini ise genel olarak vergiler, eyalet ve federal devlet yardımları, borçlanmalar, girişimcilik ve işletmecilik gibi kendi teşebbüsleri ile elde ettikleri gelirler oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 112-120).

### 1.3.2.3. Kuzey ve Orta Avrupa Modeli: Almanya Örneği

Bu modelde yer alan ülkelerin yönetim sistemlerinde yerel yönetim geleneği daha hakimdir. *Yerel yönetim birimleri hem anayasa hem de kanunlar çerçevesinde güvence altına alınmıştır* (R.Keleş, 2000: s. 73). Şöyle ki, oldukça geniş yetkilere ve özerkliğe sahip olan yerel yönetimlerin merkezî yönetim ile arasındaki ilişki Anglosakson model ile benzerlik göstermektedir. Fakat Anglosakson modelin gözlemlendiği ülkelerden farklı olarak, *yerel demokrasi ve yerel katılama oldukça önem vermektedirler*. Bu açıdan Hesse ve Sharp’a göre *Kuzey ve Orta Avrupa yerel yönetim modeli diğer modellerle kıyasladığımızda daha fazla yerelleşmenin hakim olduğu ve geniş bir özerkliğe sahip olan yerel yönetim modelidir*. Bu modele başta İsveç, Norveç, Danimarka olmakla, İsviçre, Avusturya, Almanya, Hollanda, Japonya, Finlandiya gibi ülkeler dahildir (Yıkıcı ve Salman, 2021: s. 4).

Federal devlet olan *Almanya* liberal demokrasi sistemine sahip sosyal devlettir. Ülkenin idari yapısı *federal devlet, 16 eyalet ve mahallî idareler* olmakla üç kademededen oluşmaktadır. Her eyalet yönetimi kendi sınırları içerisinde mevcut olan yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler gerçekleştirir. Yerel yönetim sistemi ise iki kademedendir- ilçe ve belediyelerden ibarettir. *İlçeler* ayrıca bir tüzel kişiliklerdir. Kendilerinin ilçe meclisi, ilçe meclis başkanı ve ilçe komisyonu vardır. Her ne kadar ilçelerin idari yapısı, görev ve yetkileri eyaletlere göre değişiklik gösterse de, bu kurumlar küçük belediyelerin yapamadığı hizmetleri, aynı zamanda belediyeler üstü veya belediyelerin sahip olmadığı görevleri yerine getirmektedirler. Genellikle birden fazla belediyeni içeren ilçelerin görevleri arasında ekolojinin korunması, turizmin geliştirilmesi, ekonomik girişimler, sokak düzeni gibi hizmetler vardır. İlçeler yerel yönetim birimi olmaktan ziyade, aynı zamanda merkezî yönetimin taşra teşkilatıdır. Bu açıdan bazı kaynaklarda belediyeler mahallî yönetimin birinci

kademesi olarak kabul edilir. Almanya`da *belediyelerin* iki türü vardır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 103-112):

- a) *İlçe yönetimine tabi olan ve çoğu zaman kırsal bölgelerde yerleşen belediyeler*: Bu tür belediyeler temel kamu hizmetleri yerine getirmektedirler. Yapmakta zorlandıkları hizmetler ise ilçeler tarafından gerçekleştirilmektedir ve ilçelerin bu belediye türü üzerinde vesayet yetkisi vardır.
- b) *İlçe yönetimine tabi olmayan ve kentsel bölgelerde faaliyet gösteren belediyeler*: Büyükşehir belediyeleri olarak da adlandırılmaktadır. Bu tür belediyeler hem bir belediye olarak kendinin, hem de sınırları içerisinde olan ilçenin görevlerini yapmakla mükelleftir. Bu belediye türünün denetlenmesi vali veya başka değişle, eyalet içişleri bakanı tarafından yapılmaktadır.

Belediyeler benimsedikleri *yapısal özelliklerine* göre de üç model olarak sınıflandırılabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 103-112):

- a) *Güçlü belediye başkanı modeli*: Belediye meclisi karşısında halk tarafından seçilen güçlü belediye başkanı;
- b) *Profesyonel yönetici modeli*: Belediye meclisi tarafından seçilen, belediye meclisi karşısında zayıf ve temsili göreve sahip belediye başkanı;
- c) *Magistrat model*: Halk tarafından seçilerek karar organı olan belediye meclisi (belediye başkanı meclis tarafından seçilir) ve bu meclis tarafından seçilen yürütme kurulu olarak adlandırılan magistrat. Magistrat kendi içerisinde başkan seçimine gitmez ve tüm bir kurum olarak belediyeyi yönetir.

Almanya`da yerel yönetim birimlerinin hizmet yelpazesi geniştir. Genel olarak, bu hizmetleri üç başlık altında inceleyebiliriz (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 103-112):

- 1) *Merkezî hükûmet tarafından verilen görevler*: Bu görevlerin temel özelliği, aslında merkezî yönetimin yapmakta mükellef olduğu, fakat mahallî idareler aracılığıyla yerine getirilen hizmetler olmasıdır. Örneğin, nüfus kayıtları, ikamet, pasaport, askerlik ile ilgili hizmetlerdir.
- 2) *Yerel yönetimlerin kendi görevleri*: Bu tür görevler ise yerel yönetim anlayışı çerçevesinde mahallî birimlere verilen görevlerdir. Bu görevler de zorunlu ve

ihtiyari olmakla iki yere ayrılmaktadır. *Zorunlu hizmetler* genellikle altyapı ve üstyapı hizmetleri, ulaşım, konut, içme suyu, atıkların toplanması, enerji sağlanması gibi geleneksel yerel yönetim hizmetleridir. Öte yandan spor alanlarının tesis edilmesi, müzelerin oluşturulması, çeşitli sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar gibi hizmetler *ihtiyari görevler* olarak kabuledilir. İhtiyari görevlerin temel özelliği yerel olarak talep ve ihtiyaçtan doğan hizmetler olmasıdır.

- 3) *Özel görevler*: Merkezî hükûmet tarafından belirli belediyelere verilen ve genellikle belirli süre zarfında yapılan hizmetlerdir.

Almanya`da *yerel yönetimlerin bütçeleri anayasa tarafından güvence altına alınmıştır*. Bütçeni genellikle merkezî hükûmet tarafından kurumlararası paylaşılan vergiler, eyaletten mahallî idarelere yapılan yardımlar ve sosyal güvenlik sisteminin katkı payı ve ücretleri oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 103-112).

#### **1.3.2.4. Orta ve Doğu Avrupa Modeli: Azerbaycan Örneği**

Bu modelde yer alan bir zamanların sosyalist ülkeleri, yerel yönetim sistemlerinin gelişmişlik düzeyi ve karakteristik özellikleri ile diğer üç modeli temsil eden ülkelerden oldukça farklıdır. Bu ülkelerde hakim olan yerel yönetimleri tarihsel açıdan iki döneme ayırarak inceleyebiliriz: (a) Lenin, daha sonralar Sovyetler Birliği kurulduktan sonra ise Stalin tarafından geliştirilen ve Birliğin çöküşüne kadar süren yerel yönetim sistemi; (b) SSCB`nin dağılmasından ve ülkelerin bağımsızlık kazandıktan sonra geliştirilen yerel yönetim sistemi dönemi. *Birinci dönemin* yerel yönetim sisteminin temel özellikleri zorla benimsetilmesi, hiçbir şekilde yerel özerklik anlayışının söz konusu olmaması, hizmet ve yönetim açısından bir üst kademe yönetime dikey olarak, yatay olarak ise parti teşkilatına (bahsegeçen dönemde tek bir parti: “Komünist Partisi” vardı) bağlılığın mevcut olmasıydı (R.Keleş, 2000: s. 73-74). *İkinci dönem* ise yerel yönetimlerin gelişim tarihinin modern dönemi olarak adlandırılabilir. Bu dönemde bağımsızlık kazanmış ülkeler modernleşen toplumlarının ihtiyaçlarını karşılamak ve genellikle Avrupa Birliği`ne girme arzusuyla yerel yönetim sistemlerini yeniden düzenlemişlerdir. Swianiewicz, bu modelde yer alan ülkeleri yerel yönetimlerin kademelenmesi, mali yetksi, yerelleşmenin işlevselliği ve yerel yönetim birimlerinde yatay güç ilişkileri (daha dar

anlamda belediye başkanının kurumdaki konumu) gibi faktörler doğrultusunda beş gruba ayırmıştır (Yıkıcı ve Salman, 2021: s. 6):

- 1) *Macaristan, Slovakya, Polonya*: Yerelleşme yüksek boyutlardadır; yerel yönetim sistemlerinin idari ve mali özerklikleri Kuzey ve Orta Avrupa modeli ülkeleri ile kıyaslanabilecek düzeydedir. Yerel yönetim kurumlarının hizmet yelpazesi geniştir.
- 2) *Çek Cumhuriyeti, Letonya, Estonya*: Yerelleşme nisbi boyutlardadır. Yerel yönetim sistemlerinin hizmet yelpazeleri geniştir, fakat mali ve idari açıdan özerklik sınırlıdır. Alansal kademelenme hakimdir ve belediye başkanı yerel konsey tarafından atanmaktadır. Bu grup da Kuzey ve Orta Avrupa modeli ülkelerinin yerel sistemlerinin niteliklerini taşımaktadır.
- 3) *Moldova, Arnavutluk, Makedonya, Bulgaristan, Romanya, Hırvatistan, Ukrayna, Slovenya*: Yerel birimlerinin yetki ve görevleri, aynı zamanda mali özerklikleri sınırlıdır. Bu ülkelerde belediye başkanları seçimle belirlenir ve halk için bireysel ve karizmatik liderlik özelliği güçlü bir seçim faktörüdür. Yerel yönetim kurumları arasında orta derecede bir kademelenme söz konusudur.
- 4) *Litvanya, Gürcistan, Sırbistan*: Yerel yönetim sistemlerinde birimler arasında yüksek kademelenme söz konusudur. Yerel seçimler nisbi seçim sistemiyle yapılmaktadır. Bireysel liderlikten ziyade, güçlü kolektif liderliğin hakim olması grup ülkelerinin yerel sistemlerinin temel özelliğidir.
- 5) *Azerbaycan, Ermenistan*: Yerel yönetim sistemlerinde kurumlar arasında kademelenme çok yüksektir. Aynı zamanda yerel yönetimler mali ve fonksiyonel açıdan merkezî yönetime aşırı derecede bağlıdır.

Orta ve Doğu Avrupa yerel yönetim modelinden örnek olarak ele alınacak ülke, Azerbaycan ve yerel yönetim sistemidir. Bu örnek detaylı bir şekilde tezin dördüncü bölüm başlığı altında incelenmiştir.

Aynı zamanda vurgulamak gerekir ki, Afrika, Güney Amerika ve Asya ülkeleri sömürü rejimi altında uzun yıllar kaldıklarından bu ülkelerin yerel yönetim sistemleri de ilişkili olarak Fransız ve Anglosakson modellerinin etkileriyle şekillenmiştir (R.Keleş, 2000: s. 73).

## 1.4. TÜRKİYE KAMU YÖNETİMİ TEŞKİLATINDA YEREL YÖNETİMLER

Tezin bu alt başlığı altında Türkiye kamu yönetimi yapılanmasında yerel yönetim birimlerinin tarihsel gelişimi, günümüzde mevcut mahallî yönetim yapısı ve bu sistemi oluşturan temel yerel yönetim birimleri (il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleri) incelenmiştir.

### 1.4.1. Yerel Yönetim Sisteminin Tarihsel Gelişim Süreci

Geçmişten günümüze Türkiye’de yerel yönetim sisteminin tarihsel gelişimi genel hatlarıyla Tanzimat öncesi, Tanzimat sonrası ve Cumhuriyet dönemi olmakla üç döneme ayrılarak incelenmektedir.

#### 1.4.1.1. Tanzimat Önceki Dönem

Osmanlı İmparatorluğu döneminde her ne kadar bugünkü anlamıyla yerel yönetim birimleri olmasa da, yerel hizmetler ve şehir yönetimi çeşitli birimler ve görevliler tarafından yerine getirilmekteydi. Bu dönemde yerel demokrasi anlayışı mevcut değildi ve ilişkili olarak yerel hizmetler sunan kurumlar ve görevliler halkın iradesi ile değil, merkezî yönetimin atamalarıyla, “temsilci” rolüyle işlev yapmaktaydılar. Tanzimat önceki dönemde kadılık kurumu, vakıflar ve loncalar yerel hizmetler sunan klasik veya geleneksel kurumlar olmuşlardır. Kentin düzeni ve yerel yaşamla ilgili herşeyden *kadılar* sorumlu tutulmaktaydı. Tüm bu işlerde muhtesipler, imamlar, mimarbaşılar ve subaşılar farklı yetki ve görevler yerine getiren kadının yardımcılarıydı. *Vakıflar* Osmanlı döneminde yerel kamu hizmetlerini halka sunan kurumlardan biriydi. Genellikle kütüphanelerin, hamamların, çeşmelerin inşası, kimsesizlere, ihtiyaç sahibi insanlara çeşitli yardımlar yapılması gibi sosyal nitelikte çalışmalar yapmaktaydılar. *Loncalar* ise günümüzün belediye zabıtası rolünde olan, kadıların denetimi altında şehirlerde mesleklere yönelik düzenlemeleri, piyasada mevcut olan rekabet, işsizlik, üretim-tüketim ilişkilerini düzenleyen kurumlardı (Şengül, 2015: s. 25-29).

#### 1.4.1.2. Tanzimat Sonrası Dönem

Türkiye’de bugünkü anlamıyla modern belediye teşkilatının kurulması Tanzimat sonrası döneme denk gelmektedir. Fakat bu dönemde kurulması toplumsal

talep olan yerel yönetim sistemi yerel demokrasi anlayışından yoksundu. Bunun temel nedeni bu dönemde yaşanan toprak kayıpları olmuştur. Bugünkü anlamıyla yerel yönetim sisteminin mevcudluğu İmparatorluğu'n bütünlüğünün korunmasına tehdit olarak algılanmaktaydı (Şahin, 2014: s. 26-27). Bundan kaynaklı olarak bu dönemin *belediye* kurumu merkezî yönetimin kontrolü altında olan, yerel hizmetleri yerine getiren ve vergileri toplayan yerel birim olarak düzenlenmişti. Beldelerde böylesine bir yerel yönetim sisteminin oluşturulmasında Avrupa ülkelerinin deneyimi, özellikle Fransız modeli örnek olarak alınmıştı. Böylelikle 1854 yılında Fransız komün sisteminin aynısı İstanbul'da kurulmuş, şehir 14 daireye bölünmüştü. Genellikle temel görevleri şehrin düzeninin sağlanması, ticaret denetimi, temizlik gibi belde hizmetleri olan belediyelerin bu dönemdeki faaliyetleri kısıtlı imkânlar ve yetkilerden kaynaklı olarak başarılı olmamıştır. Taşralarda ise ilk belediye yapıları 1871 yılında, İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yaratılmıştı. Bunun ardından Osmanlı İmparatorluğunun ilk anayasası olan 1876 Anayasası'nda belediye yönetimi ile ilgili kanun hazırlanmasının gerekliliğine vurgu yapılmış, 1877 yılında kabul edilen kanunla İmparatorluğu'n her kent ve kasabasında belediye teşkilatının kurulmasına başlanılmış, bu kanunun maddeleri sonucunda aslında ilk kez belediyelere tüzel kişilik statüsü verilmiştir. 1864 yıl tarihli Vilayet Nizamnamesi ve daha sonra 1913 yılında kabuledilen İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat ise Osmanlı yerel yönetim sisteminde yeni bir kurumun- *il özel idarelerinin* kurulmasının temelini oluşturmuştur. *Köy yönetiminin* tarihi ise her ne kadar uzun geçmişe dayansa da, 1913 Kanunu Muvakkat ile hukuki statüsü ortadan kaldırılmıştır. Fakat faaliyetini devam ettiren köy kurumları Cumhuriyet'in kurulmasından sonra 1924 tarihli kanunla yeniden yasal olarak yerel yönetim sistemine dahil edilmiştir (Şengül, 2015: s. 30-38). Böylelikle günümüzde Türkiye'de modern anlamda yerel yönetim sistemini oluşturan belediye, il özel idareleri ve köy teşkilatları yerel yönetim yapısını oluşturmuştur.

#### **1.4.1.3. Cumhuriyet Dönemi**

Bu dönemde kabuledilen Türkiye Cumhuriyeti'nin <sup>7</sup> 1924, 1961, 1982 Anayasaları'nda da ülkenin yerel yönetim sistemi ile ilgili düzenlemelere geniş yer

---

<sup>7</sup> Türk kamu yönetimi tarihinde kabuledilen tüm anayasalarda yerel yönetim sistemi ile ilgili düzenlemeler yer almıştır. Bunlardan 1876 (Kanun-I Esasi) ve 1921 (Teşkilat-I Esasiye Kanunu)

verilmiştir. Ayrıca farklı yıllarda yürürlüğe koyulan çeşitli kanunlar da Türkiye yerel yönetim sisteminin hukuki temellerini oluşturmaktadır. Tez çerçevesinde Cumhuriyet dönemine özgü mahallî idare yapısı ileri alt başlıklarda detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

#### **1.4.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye'nin Tutumu**

Uluslararası düzeyde Türkiye'de mevcut olan yerel yönetim sisteminin hukuki dayanağını oluşturan önemli belgelerden biri “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*” *Sözleşmesidir*. Türkiye, bu sözleşmeyi 1988 yılında imzalamış, 6 Ağustos 1992 tarihinde ise Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmıştır (Çelik, 2015: s. 31).

Her ne kadar Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sına göre bu sözleşme kanun hükmünde<sup>8</sup> (Çelik, 2015: s. 32) olsa da, bazı maddelerin kabulüne çekinceler koyulmuştur. Fakat Avrupa Özerklik Şartı'nın onaylanması ile ilgili hazırlanan 3723 sayılı *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun*'da Bakanlar Kurulu tarafından daha sonra uygun görüldüğü takdirde çekincelerin kaldırılabilmesi yetkisi yer almıştır (m.2). Fakat günümüz tarihe kadar herhangi bir çekincenin ortadan kaldırıldığı durumu yaşanmamıştır (Taştekin ve Akca, 2020: s. 601). Sözleşme'nin taraflarından biri olan Türkiye'nin bu belgede onayladığı ve çekinceli kaldığı maddeler ve onların içerikleri Tablo 1'de detaylı bir şekilde verilmiştir (İnaç ve Ünal, 2017: s. 3-6; Çelik, 2015: s. 24-28; Taştekin ve Akca, 2020: s. 600-601).

| Onaylanan maddeler |                                                                                                        | Çekince koyulan maddeler |                                                                                                                                                |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Madde 2</b>     | Ülkenin yerel yönetim birimlerinin özerklik ilkesinin anayasal ve hukuki açıdan güvence altında olması | <b>Madde 4</b>           | <b>Paragraf 6</b><br>Yerel yönetim birimlerini doğrudan ilgilendirilen konular hakkında planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması |

**Tablo 1:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Türkiye'nin Onayladığı ve Çekince Koyduğu Maddeler

Anayasaları Osmanlı döneminde kabuledilmiş, 1924, 1961, 1982 Anayasaları ise Cumhuriyet'in kurulmasından sonra, modern anlamda yerel yönetim anlayışını içeren anayasalar olmuştur.

<sup>8</sup> “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.90).

| Onaylanan maddeler |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Çekince koyulan maddeler |                                                                                                                                 |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Madde 3            | <p><b>Paragraf 1</b><br/>Yerel yönetimlerin özerkliğe sahip olması kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının sunulmasının onların sorumluluğunda olması ve yerel çıkarlara ilişkili olarak düzenleme, yönetme hakkı ve imkâna sahip olma anlamını ifade etmektedir</p> <p><b>Paragraf 2</b><br/>Bu hak seçimle göreve gelmiş yerel yönetim birimlerinin meclisleri tarafından kullanılmalıdır</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Madde 6                  | <p><b>Paragraf 6</b><br/>Yerel yönetimlerin kendi idari teşkilatlanmasını kendilerinin belirlemesi</p>                          |
|                    | <p><b>Paragraf 1</b><br/>Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının yasalar çerçevesinde belirlenmesi ve belirli amaçları gerçekleştirmek adına yetki ve sorumlulukların verilmesi</p> <p><b>Paragraf 2</b><br/>Yasal çerçevede yerel yönetimler yetkili olmadığı veya başka kurumların yetki alanına girmediği meselelerde faaliyet göstermek hakkına sahip olması</p> <p><b>Paragraf 3</b><br/>Kamu sorumluluklarının halka en yakın birimler tarafından kullanılması ve sorumluluğun diğer kurumlara verilmesi durumunda yapılması gereken görevin niteliğinin, kapsamının ve maliyetinin dikkate alınması</p> <p><b>Paragraf 4</b><br/>Yerel yönetimlere verilen yetkiler onların yerine getirmesi için belirlenmiş olup, yasalarda gösterilen durumlar dışında merkezî yönetim kurumları veya diğer bölgesel kurumlar tarafından sınırlandırılmaz veya yapılamaz</p> | Madde 7                  | <p><b>Paragraf 3</b><br/>Seçilmiş yerel yönetim görevlileri ile uzlaşmayan işlev ve faaliyetlerin yasal olarak belirlenmesi</p> |

**Tablo 1 Devam:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Türkiye'nin Onayladığı ve Çekince Koyduğu Maddeler

| Onaylanan maddeler |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Çekince koyulan maddeler |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Madde 4</b>     | <p><b>Paragraf 5</b></p> <p>Yerel yönetim birimlerinin merkezî yönetim kurumları veya diğer bölgesel kurumlar tarafından yetkilendirildiği zaman, bu yetkilerin yerel koşullara uygunluğunun tespit edilmesine yönelik karar verilmesinde yerel birimlere hak verilmesi</p>                                                                                                      |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Madde 5</b>     | <p>Yerel yönetim sınırlarının korunması ve bu doğrultuda yerel birimlere önceden danışmadan herhangi bir değişikliğin yapılamaması</p>                                                                                                                                                                                                                                           | <b>Madde 8</b>           | <p><b>Paragraf 3</b></p> <p>Yerel yönetim birimlerinin idari açıdan denetiminin yapılmasında denetleyen kurumun müdahalesinin mahallî idarenin korunmasını amaçladığı çıkarlarına orantılı bir şekilde yapılması</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Madde 6</b>     | <p><b>Paragraf 2</b></p> <p>Mahallî idarelerde çalışma koşulları bu kurumlarda yüksek nitelikli çalışanların istihdam edebilmesine uygun olması ve çalışanlara eğitim, ücret ve mesleklerinde yükselme olanakları sağlanması</p>                                                                                                                                                 | <b>Madde 9</b>           | <p><b>Paragraf 4</b></p> <p>Yerel yönetimlere ayrılan kaynakların bu kurumların yerine getirdiği görevlerin ve hizmetlerin maliyetlerine uygun olması</p> <p><b>Paragraf 6</b></p> <p>Kaynak dağılımı yapılırken nasıl tahsis edileceği ile ilgili yerel yönetimlere danışılması</p> <p><b>Paragraf 7</b></p> <p>Mahallî idarelere yapılan yardımların onların bu yardımları hangi politikalarda kullanılması gerektiği ile ilgili müdahalelerin yapılmaması</p> <p><b>Paragraf 8</b></p> <p>Yerel yönetimlerin sermaye yatırımlarına mali destek sağlayabilmesi için ülkenin sermaye piyasasına giriş yapabilmeleri</p> |
| <b>Madde 7</b>     | <p><b>Paragraf 1</b></p> <p>Seçilmiş yerel yönetim görevlilerinin sahip olduğu görev koşulları, kendi görevlerini yerine getirebilmeleri açısından imkânlar sağlamalıdır</p> <p><b>Paragraf 2</b></p> <p>Yapılan görevler zamanı ortaya çıkan masrafların mali açıdan karşılanması, uygun olduğu durumlarda yapılan görevin karşılığında sosyal sigorta primlerinin ödenmesi</p> | <b>Madde 10</b>          | <p><b>Paragraf 2</b></p> <p>Devletin yerel yönetimlere birliklere üye olma ve uluslararası düzeyde mahallî idare birliklerine dahil olma hakkını vermesi</p> <p><b>Paragraf 3</b></p> <p>Yerel yönetimlerin diğer devletlerin mahallî idareleriyle işbirliği yapma hakkı</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

**Tablo 1 Devam:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Türkiye'nin Onayladığı ve Çekince Koyduğu Maddeler

| Onaylanan maddeler |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Çekince koyulan maddeler |                                                                                |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Madde 8</b>     | <p><b>Paragraf 1</b><br/>Yerel yönetimlerin denetiminin yasal çerçeveler dahilinde yapılması</p> <p><b>Paragraf 2</b><br/>Yerel yönetimlerin idari denetiminin yasallık çerçevesinde yapılması, görevli oldukları konuların icrasının idari denetimle denetlenmesi</p>                                                                                                   | <b>Madde 11</b>          | Yerel yönetimler özerklik ilkelerinin korunması adına mahkemeye başvurabilmesi |
| <b>Madde 9</b>     | <p><b>Paragraf 1</b><br/>Yerel yönetimlere serbest olarak kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanması</p> <p><b>Paragraf 2</b><br/>Ayrılan kaynakların yerel yönetimlerin yerine getirmekte mükellef olduğu sorumluluklarla orantılı olması</p> <p><b>Paragraf 3</b><br/>Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının bir kısmının yerel vergi ve harçlardan sağlanması;</p> |                          |                                                                                |
| <b>Madde 10</b>    | <p><b>Paragraf 1</b><br/>Yerel yönetim birimleri ortak alanlarda görevleri olduğu diğer mahallî idarelerle ortak çalışmalar yapabilmesi ve birlikler oluşturabilme hakkına sahip olması</p>                                                                                                                                                                              |                          |                                                                                |

**Tablo 1 Devam:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Türkiye'nin Onayladığı ve Çekince Koyduğu Maddeler

#### 1.4.3. Yerel Yönetim Yapısı

Günümüzde Türkiye'de üç tür yerel yönetim birimi vardır: *il özel idaresi*, *belediye* ve *köy yönetimi*. Fakat tüm ülke genelinde bu üç basamaklı standart yerel yönetim sistemi hakim değildir. Daha iyi inceleyebilmek adına iki tür modelin olduğunu söyleyebiliriz:

- “Geleneksel model”* olarak adlandırılan ve mevcut olduğu illerde üç kademeli sistemin: il özel idaresi, belediye ve köy yönetimi birimlerinin olduğu yerel yönetim sistemi;

- b) “İl sınırında büyükşehir modeli” olarak adlandırılan ve mevcut olduğu illerde iki kademeli sistemin: büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin olduğu yerel yönetim sistemi (Şengül, 2015: s. 44).

Böylesine bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması 2012 yılında *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*’la gerçekleştirilmiş ve bazı illerde il özel idareleri ve köy yerel yönetim birimleri ortadan kaldırılmıştır (Şengül, 2015: s. 44). Günümüzde Türkiye yerel yönetim sisteminde mevcut olan kurumların sayı Tablo 2’de gösterilmiştir (T.C.Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021: s. 31).

| Yıl  | İl özel idaresi <sup>9</sup> | Belediye           | Köy yönetimi |
|------|------------------------------|--------------------|--------------|
| 2020 | 51                           | 1390               | 18286        |
| 2021 | 51                           | 1390 <sup>10</sup> | 18289        |

**Tablo 2:** Türkiye’de Türlerine Göre Yerel Yönetim Kurumlarının Sayı

#### 1.4.3.1. İl Özel İdareleri

İl özel idarelerinin tarihçesi Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzansa da, Cumhuriyet sonrası dönemde kabul edilen *1929 İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat*, *1987 tarihli 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu* ve 2005 yılında yürürlüğe giren *5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu* bu mahallî idare birimlerinin temel yasal dayanağını oluşturmaktadır. Tanımlama yapacak olursak *il özel idareleri* kamu tüzel kişiliğe, idari ve aynı zamanda mali özerkliğe sahip, karar organları seçimle oluşturulan ve il genelinde sakinlerin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını yerine getiren yerel yönetim kurumlarıdır. Genel olarak her ilde bir il özel idaresinin kurulması öngörülür; eskiden illerin sayı il özel idarelerinin sayına برابر olmuştur (Şahin, 2014: s. 54-56). Fakat *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*’la büyükşehir belediyelerinin faaliyet gösterdiği

<sup>9</sup> Bozcaada ve Gökçeada yerel yönetim birimleri dışında (T.C.Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021: s. 31).

<sup>10</sup> Çankırı ilinde yerleşen Dodurga Belediyesi tüzel kişiliğini yeniden kazanmıştır ve 2022 yılı itibarıyla toplam belediye sayısı 1391 olmuştur (T.C.Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021: s. 31).

illerde il özel idareleri kaldırılmış, böylelikle il özel idarelerinin sayı 51'e inmiştir. Böylesine bir değişiklik yapılmasının temel nedenleri il özel idarelerinin işlevselliğinin etkili olmayışı ile ilgili tartışmalar, personel yetersizliği ve merkezî yönetim tarafından bu yerel kurumlara verilen görevlerin zamanla belediyelere devredilmesi idi (Şengül, 2015: s. 50).

Literatürde il özel idarelerinin yapmakta mükellef olduğu görevler *zorunlu veyapabileceği görevler* olmakla iki yere ayrılmıştır (Şahin, 2014: s. 57). Zorunlu görevleri aynı zamanda *il sınırları içerisinde ve belediye sınırları dışında yapılan görevler* olmakla (bkz Tablo 3) iki şekilde icra edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 175).

| <b>İl sınırları içerisinde il özel idarelerinin görevleri</b> | <b>Belediye sınırları dışındaki görevleri</b> |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Tarım                                                         | Çevrenin korunması ve katı atık               |
| Çevre düzeni planı                                            | Orman köylerine destek                        |
| Bayındırlık ve iskan toprağın korunması                       | Ağaçlandırma                                  |
| Sanayi ve ticaret                                             | Park ve bahçelerin kurulması                  |
| Erozyonun önlenmesi                                           | İmar                                          |
| Yoksullara yönelik mikro kredilerin verilmesi                 | Su ve kanalizasyon                            |
| Sosyal yardım ve sosyal hizmetler                             | Yol                                           |
| Sağlık                                                        | Acil yardım ve kurtarma hizmetleri            |
| Çocuk yuvalarının ve yetiştirme yurtlarının inşası            | Kültür                                        |
| İlk ve orta eğitim kurumlarının arsa ile destek sağlamak      | Turizm                                        |
| İlde binaların inşası, bakımı ve onarımı                      | Gençlik ve spor                               |

**Tablo 3:** İl Özel İdarelerinin İcra Etmeleri Zorunlu Olan Görevleri

2006 yılında 5538 Sayılı “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la il özel idarelerine yapmakta zorunluluk niteliğinin olmadığı, fakat yapabilme yetkilerine sahip oldukları görevler verilmiştir. Temelde bu tür hizmetler bakanlıkların ve diğer merkezî kurumların görevleri arasında olsa da, bu kurumlar belirli şartlar çerçevesinde bu görevlerini icra etmesi için il özel idarelerine aktarabilirler. İl özel

idarelerinin yapabilme yetkisi altında olan görevleri bunlardır (Şahin, 2014: s. 58-59):

- Devlet ve il yolları;
- Su ve kanalizasyon hizmetleri;
- Enerji nakil hattı ile ilgili meseleler;
- Çeşitli bakım ve onarım işleri;
- İmar;
- Bayındırlık ve iskan;
- Çevre ile ilgili meseleler;
- Kültür ve turizm;
- Eğitim;
- Sağlık;
- Gençlik ve spor hizmetleri;
- Merkezî yönetim adına yatırımlar gerçekleştirmek.

İl özel idareleri il genel meclisi, il encümeni ve vali olmakla üç organdan oluşmaktadır. *İl genel meclisi* il özel idaresinin karar organıdır, halk iradesine bağlı olarak seçimle oluşturulur ve faaliyet süresi beş yıldır. Genel olarak meclis, il genelinde vatandaşların mahallî müşterek ihtiyaçlarını belirler ve bu çerçevede görev ve yetkilere sahiptir. Meclis başkanı ise meclis üyeleri arasından gizli seçimle seçilir. *Vali* ise il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 179-184). Valiler İçişleri Bakanlığı'nın önerisi doğrultusunda, Bakanlar Kurulu'nun kararıyla Cumhurbaşkanı'na sunulur ve uygun görüldüğü takdirde Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanır. Genel olarak vali öncelikli olarak ulusal, ikinci dereceli ise yerel hizmetlerin ve bunlarla ilişkili olarak diğer görevlerin halka sunulmasından sorumludur. *İl encümeni* ise eskiden karar organı olan, 3360 Sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" un kabulü ile günümüzde yürütme organı olarak faaliyet gösteren ve başkanlığı vali tarafından yapılan birimdir. Encümen, il genel meclisinin kendi aralarından gizli oyla seçtiği beş üyeden, vali tarafından birim amirleri arasından atanan beş üyeden (üyelerden biri mali hizmetler birim amiri olmak şartıyla) ve başkanlık yapan vali olmakla

toplamda on bir üyeden oluşmaktadır. Genel olarak il encümeninin görevleri stratejik plan ve yıllık çalışma programlarının incelenmesi, bütçe ile ilgili meseleler, cezalar verme, taşınmaz malların satışı, kiralanması, tahsisi ile ilgili kararlar verme ve valinin havale ettiği meseleler ile ilgili görüşler sunmaktır (Şahin, 2014: s. 77-78).

İl özel idaresinin bütçesinin gelirlerini genel devlet bütçesinden alınan paylar, çeşitli devlet yardımları, bağışlar ve diğer gelirler (girişimcilik faaliyetleri, borçlanma, para cezaları) oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 189-195). İl özel idarelerinin mali açıdan denetimi 5018 Sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” çerçevesinde yapılırken, idari denetim ise İçişleri Bakanlığı ve vali tarafından gerçekleştirilmektedir (Şahin, 2014: s. 84).

#### **1.4.3.2. Belediyeler**

Türkiye’de yerel yönetim sisteminin en önemli birimleri belediyelerdir. Ortaya çıkış tarihi Osmanlı dönemine uzanan ve daha sonralar kentleşme olgusunun ortaya çıkışı ve giderek büyümesiyle sosyal ihtiyaç halini alan belediye kurumlarının temel yasal dayanakları 1580 Sayılı “Belediye Kanunu” (1930), 3030 Sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” (1984), 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” (2004) ve 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”dur (2005).

5393 Sayılı “Belediye Kanunu” nunda yerel yönetim birimi olarak belediyenin tanımı aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

*“Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (m.3).*

##### **1.4.3.2.1. Belediye Türleri**

Türkiye’de belediyenin çeşitli türleri vardır. Geleneksel yerel yönetim modelinin ikinci basamağını oluşturan belediyeler *il belediyesi*, *ilçe belediyesi* ve *belde belediyesi* olmakla üç yere ayrılır. Öte yandan il sınırında büyükşehir modeli kapsamında *büyükşehir belediyesi* ve *büyükşehir ilçe belediyeleri* olmakla sınıflandırma yapılmaktadır. Belediyelerin türlerine göre sayı Tablo 4’de yer almıştır (T.C.Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021: s. 31).

| Türü | Büyükşehir<br>belediyesi | Büyükşehir<br>ilçe<br>belediyesi | İl<br>belediyesi | İlçe<br>belediyesi | Belde<br>belediyesi | Toplam<br>belediye<br>sayı |
|------|--------------------------|----------------------------------|------------------|--------------------|---------------------|----------------------------|
| 2020 | 30                       | 519                              | 51               | 403                | 387                 | 1390                       |
| 2021 | 30                       | 519                              | 51               | 403                | 387                 | 1390                       |

**Tablo 4:** 2020 ve 2021 Yılında Türkiye’de Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Belediyelerin kurulması ile ilgili dünya tecrübesinde farklı kriterler olsa da, *Türkiye’de belediyeler nüfus sayısına uygun kurulmaktadır. 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”na göre nüfusu 5000 ve üzeri olan yerlerde belediyeler kurulabilir. Aynı zamanda “içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz” (m.4).*

Genel olarak belediyelerin oluşturulması ve büyüklüğü ile ilgili literatürde iki tür düşünce eğilimi vardır. Belediyelerin birleştirilmesi gerektiğini savunanlara göre bu durum kaynak ve maliyet israfını önleyecektir. Küçük belediyelerin oluşturulması gerektiği düşüncesi ise kamu tercihi teorisyenleri tarafından ortaya atılmıştır. Onlara göre bu tür küçük belediyelerle yerel hizmetler daha efektif bir şekilde vatandaşlara sunulabilir (Şengül, 2015: s. 80). Türkiye’de ise farklı yıllarda belediye sayısında artım ve düşüş eğilimleri gözlemlenmektedir. 2021 yılı verilerine göre Türkiye’de toplamda 1390 belediye faaliyet göstermektedir (bkz. Tablo 4).

Belediye yönetim sistemi üç organdan oluşmaktadır. Bunlar belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümenidir. Diğer alt başlıklarda sırasıyla bu organlar incelenmiştir.

#### 1.4.3.2.2. Belediye Meclisi

Belediyenin *karar organı* olan *belediye meclisi* halk tarafından beş yıllık bir süre zarfı için seçilmektedir. Temel işlevleri *temsil etme, karar alma ve denetim yapmaktır*. Belediye meclis üyelerinin sayı belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun sayına göre (bkz. Tablo 5) değişiklik göstermektedir (Şengül, 2015: s. 85). *Temsili demokrasi* niteliği taşıyan belediye meclisi, her ayın ilk haftası düzenlenen meclis toplantılarında (Resmî Gazete, 5393, m.20) gündemdeki konular ile ilgili

görüşler paylaşılır, kararlar alınır ve kamuoyuna duyurulur. Bu toplantılar halka açık olma özelliği taşır, fakat kapalı oturumlar şeklinde de yapılabilir (Şengül, 2015: s. 85, 90-91).

5393 Sayılı “Belediye Kanunu”na göre *belediye meclisinin görevlerine* stratejik planlama, belediyenin amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, yatırım ve çalışma programları, bütçe, imar planları, borçlanma, taşınmaz malın alımı, satımı, kiralanması ile ilgili meseleler, bağışlar, vergi, alacaklar, belediyeye bağlı olan işletmeler, şirketler ile ilgili konular, yönetmelikler kabul etme, belde de mevcut olan cadde, park ve benzerlerine ad verme, mahalleler kurma, birleştirme, ortadan kaldırma, meclis başkanlık divanını, aynı zamanda ihtisas komisyon üyelerini, belediye encümen üyelerini seçme gibi meseleler dahildir (m.18).

Belediye meclisi etkili çalışmak adına çeşitli *ihtisas komisyonları* oluşturmaktadır. Bu komisyonlara üyeler ise meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Aynı zamanda belediyenin faaliyetlerinin denetlenmesine yönelik oluşturulan *denetim komisyonu* da meclis üyeleri arasından oluşturulmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 216-217).

| Belediye nüfusu                    | Belediye meclis üyelerinin sayı |
|------------------------------------|---------------------------------|
| 10000`e kadar                      | 9                               |
| 10001`den 20000`e kadar            | 11                              |
| 20001`den 50000`e kadar            | 15                              |
| 50001`den 100000`e kadar           | 25                              |
| 100001`den 250000`e kadar          | 31                              |
| 250001`den 500000`e kadar          | 37                              |
| 500001`den 1000000`e kadar         | 45                              |
| 1000000`dan fazla olan belediyeler | 55                              |

**Tablo 5:** Belde Nüfusuna Göre Belediye Meclis Üyelerinin Sayı

#### 1.4.3.2.3. Belediye Başkanı

Belediyenin *yürütme organı* ve *temsilcisi* olan *belediye başkanı* beş yıllık süre boyunca görevlerini yapmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 220-221). Belediye başkanları 1963 yılına kadar belediye meclis üyeleri arasında yapılan seçimle seçilmekteydi (Şengül, 2015: s.101). Günümüzde ise *doğrudan halkın seçimiyle*

göreve gelmektedir. 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” na göre belediye başkanının görev ve yetkileri bunlardır (m.38):

- Belediyenin sevk ve idare edilmesi, hak ve menfaatlerinin korunması;
- Belediye strateji planını oluşturmak, bu plana uygun teşkilatı yönetmek, bütçeni, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini oluşturmak, uygulamak ve denetlemek, bu meselelerle ilgili raporları meclise sunmak;
- Belediyeni temsil etmek veya temsili vekil tayin etmek;
- Belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmek;
- Belediye mallarını idare etmek;
- Belediye gelirlerini ve alacaklarını takip ve tahsil etmek;
- Sözleşmeler yapmak;
- Belediye meclisinin ve belediye encümeninin aldığı kararları uygulamak;
- Belediye bütçesini onaylamak, yetkisi çerçevesinde olan aktarmalara onay vermek;
- Belediye personellerinin atanmasını gerçekleştirmek;
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek;
- Şartsız yapılan bağışların kabulünü gerçekleştirmek;
- Beldede yaşayan vatandaşların huzuru, sağlığı ve mutluluğu için önlemler almak;
- Yoksul ve muhtaçlara yardım etmek, bu doğrultuda bütçeden ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetler gerçekleştirmek ve özürllüler merkezî inşa etmek;
- Kanunlar çerçevesinde belediyeye verilen ve meclisin veya encümenin kararını gerektirmeyen görev ve yetkileri gerçekleştirmek.

#### **1.4.3.2.4. Belediye Encümeni**

*Belediyenin karar ve yürütme organı olan encümene başkanlığı belediye başkanı yapar.* Encümen üyeleri ise il ve nüfusu 100000`den fazla olan belediyelerde belediye meclisinden seçilen üç üye ve belediye başkanı tarafından belediyenin birim amirleri arasından atanan üç üyeden (üyelerden biri mali hizmetler birim amiri olmak şartıyla) oluşturulur. Diğer belediyelerde ise belediye meclisinden seçilen iki üye ve

belediye başkanı tarafından belediyenin birim amirleri arasından atanan bir üyeden (mali hizmetler birim amiri üyelik şartı korunmakla) olmakla toplamda beş üyeden ibarettir. Encümen haftada bir kez olmakla belediye başkanının hazırladığı gündem üzerine toplanır. Bazen encümen üyeleri tarafından belirlenen gündem başkanın onayıyla toplantıda tartışılabilir (Şahin, 2014: s. 129-130).

5393 Sayılı “Belediye Kanunu” na göre encümenin *görev ve yetkilerine* aşağıdaki konular dahildir (m.34):

- Belediyenin stratejik planını, yıllık çalışma programının, ilişkili olarak bütçe ve kesin hesabın incelenmesi ve bu doğrultuda meclise görüş sunmak;
- Yıllık çalışma programı kapsamında yapılması öngörülen işler ile ilgili kamulaştırma kararları almak ve uygulamaya koymak;
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek;
- Kanunlar çerçevesinde cezalar vermek;
- Belediye bütçesinde fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak;
- Dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının (vergi, resim ve harçlar istisna) anlaşma ile tasfiyesine karar vermek;
- Taşınmaz mallarla ilgili belediye meclisinin kararlarını uygulamaya koymak ve kiralanmasına karar vermek (kira süresi üç yıldan fazla olmamakla);
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerinin belirlenmesi;
- Kanunlar çerçevesinde verilen diğer görevleri yerine getirmek.

#### **1.4.3.3. Köy yönetimi**

1892 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesi ve 1924 yılında kabul edilen 442 Sayılı “Köy Kanunu” köylerin yerel yönetim birimi olarak yasal temellerini oluşturmaktadır. Köylere tanım yapmak oldukça zordur ve literatürde çeşitli tanımlarla karşılaşabiliriz. Genel bir nitelikte tanım yapacak olursak, *nüfusu 150-2000 arası olan* <sup>11</sup>, “...bir yerden bir yere götürülebilen...” (Resmî Gazete, 442, m.7), “*cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu*

---

<sup>11</sup> Nüfusu 2000-20000 kişi arası olan yerler kasaba, 20000-den fazla olan yerler ise şehir olarak kabul edilmektedir (Resmî Gazete, 442, md.1).

*veyadağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler” (Resmî Gazete, 442, m.2).*

Köy yönetiminin görev yelpazesi veya köy işleri zorunlu ve isteğe bağlı nitelikde olmakla oldukça geniştir. Genel olarak buraya su, kanalizasyon, çevre kirliliğinin önlenmesi, atıklar ile ilgili görevler, yol, elektrik tesisatları, mescit, hamam, bakkal, çamaşırlık, pazar, çarşı yerlerinin inşası, hayvanların, otlakların, ekin yerlerinin korunması, köylülerin meslek edinmesi, eğitilmesi, köyde ihtiyaç sahibi tüm bireylere çeşitli yardımlar yapılması, kültürel her türlü mirasın korunması ve geliştirilmesi gibi görevler dahildir (Şengül, 2015: s. 138-142) . Fakat günümüzde köyler yerel yönetim birimleri olarak yapmakta mükellef olduğu görevleri yerine getirememektedir. Bu durumun temel nedenleri arasında Cumhuriyet`in ilk yıllarında ülke ekonomisinin tarımdan sanayileşmeye geçişiyle köylerin yatırımlardan kenar kalması ve ilişkili olarak günümüzde köy birimlerinin yeterli kaynaklara sahip olmamasıdır. Bundan kaynaklı olarak köylere verilen görevler genellikle merkezî yönetimin taşra teşkilatları ve il özel idareleri tarafından gerçekleştirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 291).

Köy yönetimi üç organdan oluşmaktadır: muhtar, köy derneği ve ihtiyar meclisi. Bu organların temel özellikleri ve görevleri bunlardır (Şahin, 2014: s. 182-186):

- *Muhtar*: Köyün başı olan muhtar ilginç bir şekilde hem *devlet hem de yerel yönetim memurudur*. Bunun nedeni 442 Sayılı “Köy Kanunu” nun kabul edildiği dönemde (1924) kanunun bu şekilde hazırlanması ve mevzuata geçmesidir. Bu durumdan kaynaklı olarak muhtarın görevleri devlet işleri ve köy işleri olmakla iki yere ayrılmaktadır. *Devlet işlerine* genellikle nüfus kayıtlarının yapılması, asgerlik, devlet mevzuatının köyde ilanı, özel durumlarda (örneğin, bulaşıcı hastalık ve salgın) devlete haber vermek, köyde asayişin korunması, vergi toplanması ile ilgili meseler, aşların yapılması gibi diğer konular dahildir. *Köy işleri* ise köyde yapılacak çalışmalar ile ilgili paraların toplanması, harcanma planının yapılması, ihtiyar meclisi ile çeşitli konularda ortak çalışmalar yürütmek gibi görevlerdir. Muhtarların köy

işlerini gerçekleştirmek adına görüş bildirmek, emir vermek veyaptırmak hakkı vardır.

- *İhtiyar meclisi*: Muhtar tarafından toplanan ihtiyar meclisi, lüzum gördüğü takdirde muhtara danışmadan toplanabilir. Genel görevleri köy işleri, onların gerçekleştirilmesi gibi meselelerdir.
- *Köy derneği*: Kadın ve erkek seçmenlerden oluşan, temel itibariyle doğrudan yönetime katılım ilkesine (doğrudan demokrasi) dayalı ve muhtar ve ihtiyar meclisini seçme hakkına sahip bir organdır. Fakat günümüzde köy yönetiminin seçimi, seçim kanunlarına göre yapıldığından köy derneğinin bir hükmü kalmamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: s. 291-292).

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. SOSYAL DEVLETİN BELEDİYESİ: SOSYAL BELEDİYECİLİK

İkinci ana başlık, tezin kavramsal çerçevesini çizmeğe devam ederek, öncelikle *sosyal devlet* anlayışını ve tanımlanmasını, bu devlet kavramının modellerini, siyasi, ekonomik ve sosyal olayların ışığında, tarihsel süreç içerisinde gelişimini, ilişkili olarak sosyal demokrasi ideolojisini ve bireylerin sosyal haklarını tartışmaktadır. Ayrıca sosyal devletin bir aracı olan *sosyal politika* kavramı, bu kavramın tanımlanması, farklı dönemlerde gelişim aşamaları ve sosyal politika uygulamaları üzerine inceleme yapılmıştır.

Bölümün son alt başlığı altında ise sosyal devlet modeline, kamu yönetimine, demokrasi anlayışına ve sosyal politikaya yerleşme sürecinin etkisiyle ivme kazanan yeni belediyeçilik yaklaşımından, *sosyal belediyeçilikten* bahsedilmektedir. Sosyal belediyeçilik kavramı, bu kavramın tanımlanması, tarihin farklı dönemlerinde bu belediye modeline bakış açısı, işlevi, temel uygulamaları, örnekleri ve bu modelin uygulanmasında karşılaşılan problemler değerlendirilmiştir.

#### 2.1. SOSYAL DEVLET

*Sosyal devlet*, herhangi bir ayırım yapmadan tüm bireylere insan onuruna yaraşır asgari hayat standartları sağlamağı hedef edinen, onlara koruyucu ve siyasi haklarla beraber, sosyal ve ekonomik haklar da tanıyan, bu hedefinin gerçekleştirilmesi ve hakların sağlanması doğrultusunda piyasaya ve sosyal hayata aktif müdahaleler yapan, adil gelir dağılımını temin eden, böylelikle toplumda sosyal adaletin sağlanmasını ve korunmasını gerçekleştiren devlet modelini ifade eder. Bu tanımdan yola çıkarak, sosyal devletin temelde bu özelliklerinin olduğunu söyleyebiliriz: (1) insan onuruna yaraşır asgari hayat standartları sağlamak, (2) bireylere sosyal ve ekonomik haklar tanımak, (3) ekonomiye ve sosyal hayata aktif

müdahaleler yapmak, (4) adil gelir dağılımı üzerinde denetleyici rol üstlenmek, (5) toplumda sosyal adaleti sağlamak (Gümüş, 2010: s. 187-188).

### 2.1.1. Sosyal Devlet Anlayışı ve Tanımlanması

Sosyal devlet anlayışı tarihte yaşanmış önemli siyasi, ekonomik, sosyal olayların toplum üzerinde yarattığı etkiden ve ilişkili olarak ortaya çıkan yeni ihtiyaçlardan doğan devlet yapısıdır. Akademik literatürde sosyal devlet kavramının adlandırılması ve tanımı üzerine ortak görüşler yoktur. Bazı kaynaklarda “*sosyal devlet*” ve “*refah devleti*” (*welfare state*) kavram olarak aynı kabuledilir (Ersöz, 2003: s. 127; Şenkal, 2017: s. 215). Bu görüşe göre “sosyal devlet” Alman akademik literatüründe ve Almanca’nın yaygın olarak kullanıldığı ülkelerde, “refah devleti” ise İngilizcenin hâkim olduğu coğrafyalarda kullanılan ve sadece mekansal adlandırılma farkıyla, aynı anlamlı kavramlardır (Serter, 1994: s. 35-36). Fakat bazı düşünürler bu iki anlayışı birbirinden ayırmaktadır. Onlara göre refah devleti, aslında sosyal devlet modelinin İkinci Dünya Savaşı’nın ardından gelişen bir biçimidir (Özbek, 2002: s. 9). Kavram, bazı akademik çalışmalarda “sosyal refah devleti” olarak da karşımıza çıkabilir. Türkiye akademik literatüründe ise bu iki kavram birbirinin karşılığı olarak kullanılmaktadır (Aktaran: Aydın ve Çakmak, 2017: s. 2-3). Bu tez çalışmasının teorik çerçevesi kapsamında sosyal devlet, siyasi anlam ifade edendevlet modeli olarak, refah devleti ise ekonomik anlamda, bu devletin ekonomik sistemini tanımlamak için kullanılan bir anlayış olarak değerlendirilmiştir.

Tanımlama yapacak olursak *sosyal devlet* modeli, devletin bireyler karşısında belirli sosyal sorumluluklar üstlendiği ve bu sorumlulukları yerine getirmek için ekonomiye aktif müdaheler yaptığı devlet anlayışıdır. Bu anlayışta devlet toplumda yeniden dağıtıcı bir rol üstlenir ve piyasanın bireyler üzerinde oluşturduğu olumsuzlukları ortadan kaldırır veya başka bir deyişle piyasadan kaynaklı ortaya çıkan sosyal problemleri çeşitli sosyal uygulamalarla (bu uygulamalar genellikle, ekonomik ve sosyal politika başlığı altında toplanır) çözmeye çalışır. Bu uygulamalardan yararlanmak bireylerin sosyal haklarıdır ve sosyal devlet bu haklar karşısında “*pozitif*” duruş sergileyerek onların kullanılmasından mükelleftir. Sosyal devletin temel amaçlarını toplumdaki bireylerin insan onuruna yaraşacak yaşam sürmeleri ve bu doğrultuda adaletli gelir dağılımının ve asgari gelirin sağlanması,

yoksulluk ve işsizlikle mücadele, ilişkili olarak ekonomik kalkınma ve büyüme, tüm bireylere sosyal güvence verme, sosyal barış ve sosyal adaletin toplumda sağlanması olarak söyleyebiliriz (Yay, 2014: s. 148-150).

Bir devletin “sosyal devlet” olarak tanımlanması için başlıca olarak bu özellikler beklenilir (Esping-Andersen, 1990: s. 35-37; Aydın ve Çakmak, 2017: s. 2-3):

- Bireylerin sosyal ve ekonomik haklarını kullanabilmeleri için yasal işleyiş mekanizmasına sahip olma;
- Yüksek sosyal harcamalar- Devletin sosyal çalışmalara yönelik ayırdığı maliyetin GSYH’ a oranı. Fakat bu kriter tek başına yeterli değildir. Burada sosyal harcamaların niteliği ve öncelik durumu da göz önünde bulundurulmalıdır (Esping-Andersen, 1990: s. 18-20);
- Dekomodifikasyon- Piyasanın durumunun veya ekonomik koşulların bireyin, özellikle işçilerin yaşam standartları üzerinde olumsuz etkisinin ortadan kaldırılması, başka bir deyişle bireylerin piyasadan bağımsız hale getirilmesi. Bu durumda birey çalışmasa bile asgari yaşam standartları değişmez ve genel refah düzeyini riske atmaz.
- Sol veya sosyal demokrat partilerin işlevi- Ülkede sol partilerin merkezî hükûmeti sosyal devlet modeli çerçevesinde faaliyet göstermesine yönelik yoğun müdahalelerde bulunması.

### 2.1.2. Sosyal Devlet Modelleri

Sosyal devlet modeli tarihsel süreç içerisinde ve farklı ülkelere göre değişen yapıya sahiptir. Literatürde sosyal devlet modellerinin çeşitli sınıflandırılmaları ile karşılaşabiliriz. Danimarkalı sosyolog Gosta Esping-Andersen`a göre üç tür sosyal devlet modeli vardır. Bunlar liberal sosyal devlet, muhafazakar sosyal devlet ve sosyal demokrat modeldir (Aydın ve Çakmak, 2017: s. 4-5):

- *Liberal sosyal devlet* yapısı başta ABD, Kanada, İngiltere olmakla, Yeni Zelanda, Avustralya gibi ülkelerde hakimdir. Bu ülkelerde devlet kurumlarının faaliyetleri piyasaya göre şekillendiği için genellikle sosyal devlet uygulamalarından yararlanmak isteyen bireyler oldukça titizlikle, zorlu

bir seçim prosedüründen geçerek hak kazanmaktadır. Böylesine bir sistemin amacı bireyi devletin sağladığı yardımlardan bağımlı hale getirmemek, başka bir deyişle bireyde çalışma isteğinin ortadan kalkarak yaranabilme ihtimali olan “tembellik” duygusunun oluşmasını önlemektir.

- *Muhafazakâr sosyal devlet* modeli korporatist sosyal devlet olarak da adlandırılmaktadır ve Hollanda, Avusturya, Belçika, Almanya, Fransa, İtalya gibi ülkelerde gözlemlenmektedir. Bu model de piyasa ekonomisine bağlıdır ve bireylerin sosyal devlet uygulamalarından yararlanma zorluğu liberal sosyal devlet modeli ile neredeyse aynıdır. Fakat bu ülkelerde refah düzeyinin yükseltilmesinde piyasanın rolünü giderek minimuma indirme ve bunu sosyal sigorta gibi uygulamalarla yapma eğilimi vardır. Muhafazakâr sosyal devlet modeli aynı zamanda aile kurumunun korunmasına önem vermekte ve ihtiyaç duyulduğu takdirde çeşitli yardımlar yapılmaktadır.
- *Sosyal demokrat model* ise üst düzey bir sosyal devlet modelidir ve Finlandiya, Danimarka, İsveç, Norveç gibi ülkelerde yaygındır. Diğer iki modelden farklı olarak bu modelde piyasanın bireye kazandırması veya yoksullaştırması durumundan bağımsız olarak tüm bireyler devlet tarafından korunma altına alınmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi ülkedeki tüm bireyleri kapsar ve aile kurumunun ihtiyaçlara muhtaç hale gelmesini beklemeden devlet müdahalesi yapılmaktadır.

### 2.1.3. Sosyal Devletin Tarihsel Gelişim Süreci

Her ne kadar sosyalizmi çağrıştıran ve ilk başta bu ekonomik sistem ile ilgili bir siyasi yapı olarak görülse de, *sosyal devlet liberal devlet anlayışı içerisinde doğan* (Göze, 2011: s. 385) ve *kapitalist sistemin bir ürünü olan devlet modelidir*. Tarihsel gelişim sürecinin başlangıcı da ilişkili olarak 19. yüzyılın ikinci yarısına, toplumların, özellikle işçi sınıfının Sanayi Devrimi'nin yarattığı çeşitli sosyoekonomik problemlerle karşı karşıya kaldığı döneme uzanmaktadır. Böylesine bir zamanda devletin bu duruma müdahale etmesi, başka bir deyişle bireylerin insan onuruna yakışır bir biçimde hayatlarını sürdürebilmeleri için siyasi aktör olarak yeni görevler yerine getirmesi gerekmektedir. Devlet bu müdaheleni bir takım sosyal sorumluluklar üstlenmekle- topluma güvence vererek yapmaya başladı. İlk başlarda ağırlıklı olarak temel ihtiyaçlarını karşılamakta zorluk çeken dar gelirli kesime ve

işçi sınıfının sorunlarına yönelik uygulamalar yapılmaktaydı. Bu uygulamalara örnek olarak ilk kez Almanya`da yürürlüğe koyulan ve işçilerin sosyal güvenliklerine yönelik sosyal sigorta (Beki, 2021: s. 27), emekli maaşı uygulamalarını (Aydın ve Çakmak, 2017: s. 10) söyleyebiliriz.

Sosyal devlet uygulamaları bu devlet anlayışının gelişim süreci içerisinde hedef kitle, nicelik ve nitelik bakımından genişletilmekteydi. Özellikle Birinci Dünya Savaşı ve ardından yaşanan 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, daha sonralar ise İkinci Dünya Savaşı`nın patlak vermesi sosyal devlet anlayışının derinlemesine neden oldu. Devletler ortaya çıkan sorunlarla başa çıkmak için çeşitli sosyal politikalar uygulamakta ve sosyal harcamaları yükseltmekteydi. Bu dönemde sosyal devlet uygulamalarının yaygınlaşmasının diğer bir nedeni ise dönemin iki kutuplu dünya düzeninde Sovyetler Birliği`nin komünizmi diğer ülkelere yaymak amaçlı dış politika yürütmesi ve Batı Avrupa ve Amerika`da refah olgusunu eşitlik kavramı ile ilişkilendiren sol partilerin artan siyasi göreceliydi. Bu dönemin en çarpıcı sosyal devlet uygulamalarına 1935 yılında ABD`de Roosevelt tarafından ilk sosyal sigorta programının yürürlüğe koyulması ve New Deal politikalarının (işsizlere devlet yardımlarının yapılması ve devletin yeni bir role- yaratıcı ve üretici- bürünerek, piyasaya müdahaleler geliştirilmesi) artan işsizlik ve giderek derinleşen ekonomik durgunluğa çözüm olarak geliştirilmesi idi (Aydın ve Çakmak, 2017: s. 12-13).

Sosyal devlet hiç şüphesiz gelişim tarihinin “altın çağlarını” 1945-1975 yılları arasında yaşamıştır. Bu dönemde ülkeler Keynes tarafından geliştirilen ekonomik teoriden beslendiği için bu çağ aynı zamanda “*Keynesian Dönem*” olarak adlandırılmaktadır. Bu teori liberal paradigmanın zıttı olarak devlete siyasi aktör olarak piyasaya müdahale imkânı tanıyan, toplumda mal ve hizmet dağılımının devletin katılımıyla gerçekleştirilmesini destekleyen görüşü içerir. Keynes, dönemin ekonomik durgunluğunu ve artan işsizliğin temelini efektif talebin düşüklüğü ile bağlaştırmış ve ortaya koyduğu teoride bu talebin devlet harcamalarının artırılmasıyla yükseltilmesi gerektiğini savunmuştur. Nitekim bu dönemde devletlerin sosyal harcamalarında yüksek artışlar görülmekteydi (Aydın ve Çakmak, 2017: s. 12-14).

Fakat böylesine bir devlet modelinde artan sosyal harcamalar ve üretimde aşırılığa varılması devlet bütçelerinde açıklara (Aydın ve Çakmak, 2017: s. 14-15), ayrıca sosyal sorumluluk konusunda devletin olağanüstü rolü ise toplumlarda sosyal problemler karşısında sivil toplum örgütlerinin ve bireylerden gelen teşebbüslerin azalmasına, sorunların çözümünün sürekli “devlet babadan” gelme beklentisinin yaygınlaşmasına yol açtı (Beki, 2021: s. 30). Devletin işverenlerin omzuna yüklediği görevlerden kaynaklı olarak uzlaşmazlıklar giderek büyümekteydi. Özellikle İki Büyük Petrol Şoku'nun yaşanması da sosyal devlet anlayışını aşındıran nedenlerdendiği oldu. Tüm bu olumsuzluklar karşısında 1980'lerden itibaren sosyal devlet modeli itibarını itirmeye ve o dönemlerde ortaya çıkan neoliberal paradigmalara etkisiyle sınırlandırılmaya, küreselleşme olgusuyla ise değişikliklere maruz kalmaya başladı (Aydın ve Çakmak, 2017: s. 15-16).

#### 2.1.4. Sosyal Demokrasi ve Sosyal Haklar

Sosyal devletin ideolojik ve felsefi temeli “*sosyal demokrasi*” anlayışına dayanmaktadır<sup>12</sup>. Sosyal demokrasi dönemin sanayi toplumlarında veya yeni gelişmeye başlayan kapitalist sistemde ortaya çıkan ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik siyasi, ekonomik, sosyal ve ideolojik düşünce akımıdır. *Sosyalizmden farklı olarak sosyal demokrasi piyasa ekonomisine karşı değildir; aksine kapitalizmi ve serbest ekonomik piyasayı kabuleden, bu ekonomik model içerisinde devlete aktif müdahaleci rol yükleyerek ekonominin büyümesini destekleyen ve bu büyümenin toplumda sosyal adaletin sağlanması yolunda kullanılmasını talep eden bir paradigmadır.* Üretim araçlarının kamusallaştırılmasına<sup>13</sup> ve tam merkezîyetçi bir yönetim sistemine karşı çıkan sosyal demokrasi, bir tek işçi sınıfı temelli değil, toplumda tüm bireyleri kapsayan bir yaklaşım içerir. Bu düşünce eğilimi toplumda mal ve hizmetlerin yeniden dağılımını ve parlamenter sistemi desteklemektedir. Sosyal demokrasinin temel değerleri ve ilkeleri bunlardır (Gül, 2008, s. 108-112):

- Pozitif özgürlük ve ilişkili olarak sosyal haklar;

---

<sup>12</sup> Fakat bunun tersi her zaman doğru değildir. Sosyal demokrasi temelli devletlerin hepsi sosyal devlete özgü ekonomik politikalar izlemeyebilir (Gül, 2008: s. 109).

<sup>13</sup> İstisnai durum olarak kamu yararı durumunda devlet özel mülkiyeti sahibinin istek düzeyine bağlı olmaksızın, karşılığını ödeyerek devletleştirebilir (Beki, 2021: s. 36).

- Fırsat eşitliği- Sosyalist ideolojiden farklı olarak herkese eşit gelir değil, bireylerin insan onuruna yakışır bir biçimde yaşabilmeleri için eşit imkânların (eğitim, sağlık, çalışma hakkı gibi) sağlanması;
- Dağıtıcı adalet- Toplumda mal ve hizmetlerin bireylerin çalışma ve yetenek düzeyine göre değil, sosyoekonomik durumuna bağlı olarak ve temel kaynakların asgari düzeyde tüm bireylere dağıtılmasıdır.

Fakat bireylerin “beşikten mezara güvenceye alınarak refahlarının sağlanması” düşüncesini kendine hedef edinmiş bu ideoloji, 1980’lerden başlayarak yoğun eleştirilere maruz kalmış ve etkisini giderek kaybetmeye başlamıştır. Bu düşünüş 1990-2000’lerin ikinci yarısı yılları arasında sol ideolojide “üçüncü yol” diye adlandırılan yeni sol düşünce akımlarının ve ilişkili olarak devlet politikalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Gül, 2008, s. 109-110, 121).

Genel olarak anayasaların vatandaşlarına verdiği haklar üç başlık altında toplanabilir: kişisel veya koruyucu, siyasi ve sosyal haklar<sup>14</sup>. Böylesine bir tasnifat Alman hukukçu Georg Jellinek tarafından yapılmıştır ve akademik literatürde hak ve özgürlüklerin klasik ayırımı olarak kabuledilir. *Koruyucu ve siyasi haklar “klasik” veya “geleneksel” haklar olarak da adlandırılmaktadır* (Beki, 2021: s. 37). Bu hak ve özgürlükler bireyin doğuştan sahip olduğu haklar olarak görülür ve 1789 Fransız Devrimi sonucu, *liberal devlet* düzeni çerçevesinde bireylere verilmiştir. Böylesine bir durumda bireyin hak ve özgürlükleri karşısında liberal devlet “*negatif*” veya “*pasif*” tavır ve eylem sergilemelidir; vatandaş yasalar çerçevesinde bu hak ve

---

<sup>14</sup> Akademik literatürde hakların sınıflandırılması ve nitelikleri ile ilgili farklı görüşlerle karşılaşabiliriz. Aynı zamanda sosyal hakların, onların tanımlanması ve gruplaştırılması ile ilgili defikar ayrılıkları vardır. Örneğin, Colliard’ın, Burdeau’nun, Rivero’nun düşünceleri gibi (Göze, 2011: s. 403-405). Devletlerin hukuk sistemlerini incelediğimizde de hakların farklı şekillerde sınıflandırılmasıyla karşılaşabiliriz. Örneğin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda haklar üç bölüm şeklinde “Kişinin Hakları ve Ödevleri”- klasik haklar, “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” ve “Siyasi Haklar ve Ödevler” bölüm başlıkları altında toplanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, II, III, IV Bölüm). Uluslararası düzeyde ise Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1948 yılında kabul edilen “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” nde temel, başka bir deyişle klasik olan birinci kuşak insan hakları (Aybay, 2006: s. 5), 1976 yılında yürürlüğe giren “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi” nde ise ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan sosyal, ekonomik ve kültürel haklar yer almıştır. Öte yandan son dönemlerde üçüncü kuşak insan hakları olarak tanımlanan dayanışma haklarından da bahsedilmektedir. Bu haklar çevre, barış, gelişme, halkların kendi mükadderatını kendi tayin etme, insanlığın ortak mal varlığından yararlanma gibi haklardır (<https://m.bianet.org/bianet/insan-haklari/202993-70-yilda-ikinci-ve-ucuncu-kusak-insan-haklarini-h-atirlayalim>).

özgürlükleri isteği bir şekilde kullanabilmektedir. Burada devletin görevi “karışmamadır”.

Fakat Sanayi Devrimi ve İki Büyük Dünya Savaşı'nın olumsuz sonuçları bireyin hak ve özgürlükleri ve onlar karşısında devletin görevi üzerine yeni bir bakış açısı getirdi. Artık devlet bireyin yaşadığı sosyoekonomik problemler karşısında vatandaşa yeni haklar- “sosyal haklar” vermeli, bu haklar karşısında pasif tutum ve davranıştan “pozitif” veya “aktif” tavır ve eyleme geçiş yapmalı, başka bir deyişle, onların gerçekleştirilmesinde *olumlu* veya *müdahaleci* görevler üstlenmelidir. Böylesine bir düşünce *sosyal devlet* yapısı içerisinde doğmuştur (Göze, 2011: s. 391-392). Tarihsel gelişim süreci içerisinde ilk başlarda ekonomik içerikli olan ve çalışma sınıfının problemlerine yönelik gelişen sosyal haklara, zamanla sosyal ve kültürel nitelikte olan sosyal haklar da eklenmiştir.

Sosyal devlet bireye hizmet veyardım isteme hakkı verir. Bu vatandaşın “sosyal” veya “isteme” hakkı olarak tanımlanır. *Sosyal haklar toplumun ihtiyaçlarından doğan haklardır*. Devlet sosyal hakların birey tarafından etkili bir biçimde kullanılabilmesi için harekete geçerek çalışmalar yapar. Bu çalışmalar çeşitli sosyal politikalar (sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sistemi), sosyal reformlar, yasal düzenlemeler, hastaneler, kadın ve çocuk sığınma evleri, okullar gibisozyal kurumların inşası şeklinde uygulamalarla yapılabilmektedir (Beki, 2021: s. 37-38).

Günümüzde sosyal devletler tarafından bireylere verilen temel sosyal haklar ve ilişkili olarak devletin birey karşısında görevleri genel olarak aşağıdakılardır (Göze, 2011: s. 399-403; Beki, 2021: s. 33-36):

- *Sosyal güvenlik hakkı*- Devlet sınırları içerisinde yaşayan her bir vatandaşını karşılaşılabileceği her tür sosyal riskler karşısında (örneğin, yaşlılık, engellilik, hastalık, işsizlik, bakıma muhtaçlık gibi durumlarda) maddi ve manevi güvence altına alır.
- *Sağlık hakkı*- Her bir bireyin sağlıklı yaşam sürme ve hastalandığı takdirde tedavi olabilme hakkıdır. Devlet bu hakkı vatandaşlarına sağlık kurumları inşa ederek sağlık hizmeti sunma, sağlık sigortası sistemi geliştirme,

bireylerin beden ve ruh sağığına zarar verecek her türlü ünsürden korunma gibi tedbirlerle gerçekleştirir.

- *Konut hakkı*- Bireylerin insan onuruna yakışır bir biçimde barınması devletin görevleri arasındadır. Devlet bu görevi çeşitli tedbirler görerek ve aynı zamanda toplu konut projeleriyle yapmaktadır.
- *Eğitim hakkı*- Tüm bireylerin eğitim ve öğretim alma hakkı vardır ve devlet geliştirdiğı eğitim olanaklarının (hatta herhangi bir zorluk söz konusu olsa bile, örneğın, engellilik durumu gibi) bireyler tarafından kullanılabilmesinden yükümlüdür.
- *Çalışma hakkı*- Çalışmak her bir bireyin ihtiyacıdır ve birey çalışarak kendi güvenliğini sağlar, “...maddi ve manevi gelişmesini gerçekleştirir” (Göze, 2011: s. 401). Buna bağılı olarak devlet her bir vatandaşına çalışma hakkı tanır. Bu hakkın birey tarafından gerçekleştirilebilmesi için iş olanakları yaratmak, çalışma koşullarının düzenlenmesi ve denetimi, çalışan vatandaşların yaşam standartlarının yükseltilmesi, asgari ücret ve emeğın karşılığında adil ücret belirleme gibi görevler üstlenir. Çalışan bireyin aynı zamanda grev yapma, sendika kurma veya üye olma, toplu iş sözleşmesi yapma gibi hakları da vardır. Birey tüm bu çalışma haklarının yanı sıra, çalışma ödevi ve çalışma özgürlüğüne de sahiptir. Nasıl ki, bireyin çalışmaya ihtiyacı olduğı gibi toplumun ve devletin de bireyin çalışmasına ihtiyacı vardır. Bu durum bireyler üzerine çalışma ödevi sorumluluğı yükler. Öte yandan çalışma özgürlüğü ise bireyin istediğı işte çalışmasını ve istemediğı işte zorla çalıştırılamamasını içerir.

## 2.2. SOSYAL POLİTİKA

Sosyal politika “*bir ülkede devletin ülke insanının mutluluğı ve refahı hedefine yönelik olarak ülke insanının sağığı, eğitimi, güvenliğı, beslenmesi, korunması, barınması ve istihdamının sağlanması yönünde aldığı kararlar ve sürdürdüğü uygulamaların bütünüdür*” (Bedir vd 2014: s. 3). Bu tanımlamayı biraz açalım ve genişlendirelim. Sosyal politika, Giddens ve Beck`in tanımladığı yaşadığımız *risk toplumunda* ekonomik durum ayrımı yapmadan tüm bireylerin ve hanehalklarının karşılaştığı *sosyal risklerle* (işsizlik, yoksulluk, yaşlılık, sakatlık, sosyal dışlanma ve s.) başa çıkmasına, hatta gerçekleşme ihtimali olabilen potansiyel risklerin önceden

önlenmesine, etkilerinin azaltılmasına yönelik toplumun çeşitli kurumları tarafından yapılan *kamu*<sup>15</sup> *müdahele biçimidir* (Şenkal, 2017: s. 55). Aile, akraba, komşu ve arkadaşların oluşturduğu sivil kesim, dini kurumlar, iş organizasyonları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve devlet sosyal politikalar gerçekleştiren temel kurumlardır (Gilbert ve Terrell, 1998: s. 3). Bu sosyal kurumların örgütlenme biçimleri ve sosyal refah işlevleri birbirinden farklıdır ve her kurumun sosyal politikaya katılım düzeyi mevcut olduğu toplumun gelişme ve kalkınma düzeyine göre değişiklik göstermektedir (Ersöz, 2003: s. 130). Bu tez kapsamı çerçevesinde bir sosyal kurum olarak devletin örgütlenmeğe giderek yerel yönetimlerce, özellikle belediyeler tarafından yürütülen sosyal politika çalışmalarına odaklanılmıştır. Bu alt başlık altında ilk olarak, sosyal politika kavramından, ileri başlıklarda ise sosyal politikanın tarihsel gelişim aşamaları ve temel sosyal politika uygulamalarından bahsedilmiştir.

### 2.2.1. Sosyal Politika Kavramı

“*Sosyal politika*” kavramı ilk kez Almanya’da 19. yüzyılın ikinci yarısında profesör Wilhelm H. Reiehl tarafından kullanılmıştır. Kavramın yaygınlaşması ve akademik nitelik kazanmasında 1873 senesinde kurulan Alman Sosyal Siyaset Derneği’nin büyük rolü olmuştur (Aydın, 2008: s. 23). Aynı zamanda bu Derneğin etkileriyle bilimsel anlamda ilk sosyal politikalar 1870’lerde Almanya’da uygulanmaya başlamıştır (Şenkal, 2017: s. 22). 1911 yılında Almanya’da Ottovon Zwiedineck-Südenhorst tarafından yazmış “Sosyal Politika” eseri ise sosyal politikanı *bir bilim dalı olarak* ortaya çıkarmış ve teorik yapısının temellerini koymuştur (Aydın, 2008: s. 23; Şenkal, 2017: s. 22). Türkiye’de ise sosyal politika kavramı ilk kez Ziya Gökalp’in öncülük ettiği ve 1916-1917 yıllarında yayınlanan “Yeni Mecmua” Dergisinde kullanılmıştır. Fakat 1933 Üniversite Reformu yılında Türkiye’ye gelen Alman Prof.Dr.Gerhard Kessler’in etkileriyle sosyal politika kavramı Türk terminolojisine giriş yapmıştır (Aydın, 2008: s. 23).

Kavram, köken olarak Latince “sosyal”- arkadaş, ortak, yoldaş, Yunanca ise “politika”- polis kelimesinden doğmuş, şehir, devlet anlamları içeren kelimedir. Fakat akademik literatürde sosyal politikanın kavramsal kullanımı, üzerinde tanım yapılması, içeriğinin belirlenmesi ve bir bilim dalı olarak kabul görülmesi açısından

---

<sup>15</sup> Geniş anlamda kullanılmıştır. Bkz. s. 1.

üzerinde ortak noktaya varılan düşünceler yoktur. “Sosyal politika” genellikle Kıta Avrupa’sında, “sosyal refah politikası” ise Kuzey Amerika literatüründe kullanılmaktadır. Aynı zamanda ilişkili olarak bu kavram çerçevesinde uygulamalar yapan devletler “sosyal devlet” olarak Kıta Avrupa’sında, “refah devleti” olarak ise Kuzey Amerika’da adlandırılmaktadır. Genel olarak akademik literatürde sosyal politika kapsamına giren çalışmalar “toplumsal politika”, “refah politikası”, “sosyal siyaset”, “sosyal ekonomi”, “çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkiler” başlıkları altında incelenmektedir (Aydın, 2008: s. 24).

### 2.2.2. Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişim Süreci

Sanayi Devrimi’nin başlaması sosyal politikanın temelini oluşturan tarihsel bir hadise olsa da, *toplumun problemleri ile ilgili politikalar insanlığın ortaya çıktığı günden bu veya diğer bir şekilde mevcut olmuştur*. Orta Çağ Avrupa’sında dönemin sosyal problemleri ile ilgili politikalar uygulayan temel kurum kilisedi. Kilise yoksullara, hastalara ve genel olarak ihtiyaç sahibi insanlara yardım ederdi ve bu anlamda toplumda büyük bir saygınlığı vardı. Örneğin, 858 senesinde Rheimler başpiskoposu olarak bilinen Hincmar’ın yoksullara yönelik yürüttüğü sosyal programın amacı, dönemin yoksul kitlesine hizmet eden hastanelere maddi ve personel yardımının yapılmasıydı. Genel olarak söylersek Sanayi Devrimi’ne kadar karşılaşılan sosyal problemler, hızlı nüfus artışının yol açtığı kıtlık, yoksulluk, hastalıkların yaygınlaşması, barınma, eğitim ile ilgili sorunlardı ve politikalar da bunlara yönelik yapılmaktaydı (Şenkal, 2017: s. 23).

Bu tez çalışmasında sosyal politikanın kavramsal ve bir disiplin olarak tarihsel gelişimi ve ilişkili olarak üzerinde yapılan tanımlar üç aşama olarak incelenmiştir:

1. 1700’lerden başlayarak I Dünya Savaşı ve Büyük Buhran yılları- Dar anlamda sosyal politika ve disiplin olarak doğuşu;
2. II Dünya Savaşı’ndan 1970’lere kadar uzanan süreç- Geniş anlamda sosyal politika;
3. 1980’lerden günümüze kadar olan yıllar- Küreselleşmenin ve neoliberal politikaların etkisi altında sosyal politika.

### 2.2.2.1. Sosyal Politika Anlayışının Ortaya Çıktığı ve Bir Disiplin Olarak Doğduğu Dönem

Sanayi Devrimi ve kendisi ile beraber getirdiği gelişmeler insanlık tarihinin en önemli sayfalarından birisini oluşturur. Bu öylesine bir tarihsel olaydır ki, ekonomiden günlük yaşama kadar neredeyse etki etmediği alan yoktur. İlk defa 18. yüzyılda İngiltere’de ortaya çıkan ve daha sonra hızlı bir şekilde Avrupa ve Amerika’ya yayılan bu devrimle dönemin tarım toplumları endüstriyel toplum yapısına geçiş yapmıştır. Böylesine bir geçişin temel nedenleri 1786’da buhar makinesinin icat edilmesi, tekstil üretiminde makinelerin kullanılması, daha sonralar Fordist üretim tarzının yaygınlaşması ve diğer önemli gelişmelerdi. Böylelikle demir-çelik ve tekstil sanayisinde görülen gelişmeler sosyoekonomik yapıda önemli değişikliklere yol açmıştı. Bunlardan en önemlisi *yeni sosyal sınıfın- proletaryanın* ortaya çıkmasıydı. Kırsal alanlardan fabrikalara işçi olarak akın eden insanlar şehirleşmenin ortaya çıkışını hızlandırmıştı. Yeni ekonomik sistem iş bölümü ve uzmanlaşmanı kendisini ile beraber getirmiş, eskiden feodal kesimin elinde olan ekonomik güç kapitalistlerin eline geçmişti. Fakat ekonomik yapıda görülen tüm bu değişimler sosyal açıdan insanları sefalet ile karşı karşıya bıraktı. Lonca sisteminin çökmesi sonucu kırsal alanlardan şehirlere akın eden işsiz insan kesimi vardı. Fabrikalarda çalışan işçi sınıfının çalışma şartları ise oldukça kötüydü. Bir tarafta asgari düzeyde emeğinin karşılığını alarak sömürülen işçi sınıfı, diğer tarafta ise işçi sınıfı üzerinden para kazanan *burjuva sınıfı* mevcuttu. *Sınıf bilincinin* ortaya çıkmasından sonra ise böylesine bir sömürü, sosyal sınıflar arası çatışmalara neden olmuştu. Ayrıca kapitalist sınıfın baskısıyla Sanayi Dönemi’nde işçilerin birleşerek mücadele etmelerini engellemek amacıyla mesleki örgütlenmeler devlet tarafından yasaklanmaktaydı (Şenkal, 2017: s. 12-20).

1700’lerden başlayarak I Dünya Savaşı ve Büyük Buhran yıllarını kapsayan ilkin aşamada yapılan sosyal politikalar Sanayi Devrimi’nin yol açtığı sosyal problemlerin- daha çok işçi sınıfının çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, işçi hakları ve sosyal güvencelerinin sağlanması gibi - devlet tarafından müdahaleler yapılarak çözülmesi odaklıydı. Bahsedilen bu dönemde sosyal politika anlayışı *dar anlamda* kullanılıyordu ve yalnız toplumun belirli bir sınıfını- *işçi sınıfını* kapsamaktaydı (Yuvalı, 2020: s. 49-50). İşçi sınıfının sosyal problemlerinin

çözümüne yönelik yapılan çalışmalardan en önemlileri 1814'de Dolfus tarafından ilk kez olarak bu sınıfının çalışma şartlarını ile ilgili düzenlemeleri kapsayan sosyal eylem planı, 1818'de Rober Owen'un çalışma saatleri ile ilgili faaliyetleriydi. Uluslararası düzeyde yapılan bu çalışmalar sosyal politika açısından kaydadeğer öneme sahip olmuştur. Dönemin Avrupa devletleri mevcut sosyal problemlerle başa çıkmak adına birçok adımlar atmışlardır. İngiltere ve Kanada'da 1880-1920 senelerinde yapılan sosyal reform hareketleri, 1300-1800 yılları arası İngiltere'de kabuledilen Yoksul Yasaları, 1782 Gilbert Kanunu, 1870'ci yıllar boyunca Birleşme ve Koalisyon Yasası bunlara örnek olarak söylenebilir. Fakat hiç de devlet tarafından yürürlüğe koyulan yasa ve uygulamaların tümü işçi sınıfının refah düzeyinin iyileştirilmesi yönünde olmamıştır. Darbe girişimi ile Fransa'da yönetimi ele geçiren Napoleon Bonaparte'nin 1810 Ceza Yasası işçilere karşı hazırlanmıştı ve burjuva sınıfının çıkarlarına hizmet etmekteydi (Şenkal, 2017: s. 25-30). Sosyal politikanın ilkin gelişim aşamasının sonlarına doğru patlak veren I Dünya Savaşı (1914-1918), ardından Büyük Buhran ise Sanayi Devrimi'nin sonucunda ortaya çıkan hastalık, sefalet, işçi sınıfının sömürülmesi gibi zaten toplumlarda mevcut olan sosyal problemlerin derinleşmesine neden oldu. Fakat böylesine bir kaos dönemi sosyal politika kavramının doğmasına ve bir disiplin olarak gelişmesine yol açtı.

#### **2.2.2.2. II Dünya Savaşı'ndan 1970'lere Kadar Olan Dönem**

II Dünya Savaşı'ndan 1970'leri de kapsayan ikinci gelişim aşaması sosyal politika için önemli evredir. *Bahsedilen dönemde sosyal politika, işçi sınıfı ve onun problemlerini kapsayan dar anlamdan çıkmış, toplumun tüm kesimlerinin sosyal problemlerine hitap eden disiplin haline gelmiştir.* Böylelikle, insan hakları, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, barınma ve diğer müdahale gerekli sorunlar da sosyal politikanın merkezinde yer almaya başlamıştır (Yuvalı, 2020: s. 51). Bu aşamanın ilk yıllarında devletler iki büyük savaşın ve Büyük Buhran'ın etkilerinden kurtulma yolunda çalışmalar yapmış, böylelikle aslında refah devletinin temelini oluşturmuşlardır. Bu aşamada görülen en belirgin gelişmeler ilk yoksulluk araştırmalarının yapılması, farklı ülkelerde sosyal refah programlarının uygulanması, 1942 Beveridge Planı, 1940-1950 yılları arası Keynezyen teorinin altın çağını yaşaması, devletin ekonomiye müdahalelerinin yaygınlaşması, New Deal uygulamaları, Dünya Bankası'nın ortaya çıkmasıdır (Şenkal, 2017: s. 33-34). Fakat

yapılan farklı çalışmaların işçi sınıfının sosyoekonomik sorunlarının ve diğer sınıfların sağlık, eğitim, ekonomi, barınma ile ilgili problemlerinin çözülmesine zaman zaman katkıda bulunsa da, bu aşamada da toplumların ana sosyal problemleri olduğu gibi yaşamlarını sürdürmekteydi.

#### **2.2.2.3. 1980'lerden Günümüze Kadar Olan Dönem**

Günümüzde sosyal politika ülkede mevcut olan *sosyal problemlerin çözümüne odaklı “...uygulanan politika ve önlemler bütünü...”* dır (Aydın, 2008: s. 26). Aynı zamanda günümüz sosyal politikası insanların ana ihtiyaçlarını karşılamaktan ve sosyal problemlerinin çözülmesinden daha öte, bireyin toplum içerisindeki rolünü arttırmaya, daha açık söylersek siyasal, sosyal ve sivil hakların kullanılması yönüne odaklıdır (Yolcuoğlu, 2012: s. 147-148). Buna bağlı olarak *toplumlarda işsizliğin ve yoksulluğun ortadan kaldırılması ve insan haklarının tüm bireyler tarafından eşit bir şekilde kullanılır hale gelmesi sosyal politikanın temel amaçlarıdır*. Bu anlamda sosyal politika bir disiplin olarak *sosyal aktörlerin problem çözme becerilerinin geliştirilmesini, sosyal fonksiyonlarının artırılmasını ve daha iyi bir duruma gelmesini kendine hedef edinmiştir*. Sosyal politika kendi amaçlarını hayata geçirmek için bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasına vurgu yapar ve bu ihtiyaçların karşılanmasını asgari gelir düzeyi, eğitim gibi araçlarla gerçekleştirir (Yolcuoğlu, 2012: s. 145-147).

Fakat ekonominin küreselleşmesinden doğan problemler, küreselleşmenin sonucu olarak devlet anlayışının değişiklik göstermesi ve toplumsal yapıda görülen değişikliklerin yeni problemler ve ihtiyaçlar ortaya çıkarması sosyal politika üzerinde çeşitli etkilere yol açmıştır. Küreselleşmeye bağlı olarak istihdam piyasaları küresel rekabete açılmış ve sonuç olarak işsizlik toplumların temel problemi haline gelmiştir. Ayrıca 1980'lerden başlayarak bir yandan küreselleşmenin, diğer yandan ise uygulanan neoliberal politikaların etkisi ile devlet anlayışı değişikliğe maruz kalmış ve devletin ekonomiye müdahilesi sınırlandırılmıştır. Toplumsal yapıda görülen değişiklikler ise mevcut politikaların yeniden biçimlendirilmesini ve yeni politikaların uygulamaya koyulmasını gerektirir. Bu değişikliklere örnek olarak mülteci akınlarını, yaşlı nüfusun artımını, kadınların istihdam piyasasında artan rolünü söyleyebiliriz. Buradan yola çıkarak sosyal politikanın bağımsız olmadığını; siyasal,

ekonomik ve sosyal sistem tarafından yön verildiğini söyleyebiliriz (Koray, 2007: s. 19-28). Sonuç olarak hızla değişen dünyada ileri zaman dilimde sosyal politikanı neler beklediğini söylemek oldukça güçtür.

### 2.2.3. Sosyal Politika Uygulamaları

Sosyal politika uygulamaları genel olarak üç başlık altında toplanmaktadır: sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik. *Sosyal yardım* asgari düzeyde bile bireyin kendisini ve yükümlülüğü altında olduğu kişileri geçindirmede yaşadığı zorlukları ortadan kaldırmaya yönelik yapılan yardımlardır. Sosyal yardımların temel niteliği karşılıksız olması, aynı ve nakdi şekilde, belirli bir süre zarfında verilmesidir. *Sosyal hizmetler* toplumdaki tüm bireylerin (her ne kadar ağırlıklı olarak dezavantajlı gruplara yönelik yapılsa da) insan onuruna yaraşır bir şekilde yaşamasına, “...maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine...”, çeşitli sosyal problemlerin çözümü odaklı uygulanan ve temel amacı yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik olan çalışmalardır (Aydın, 2008: s. 29-30). *Sosyal güvenlik* ise bireyin sosyal yaşam içerisinde karşılaşılabileceği (hastalık, kaza, işsizlik) ve aynı zamanda karşılaşıacağı (yaşlılık, ölüm gibi) sosyal riskler durumunda ihtiyaçlarının karşılanmasıdır (Ayhan, 2012: s. 43).

Günümüzde sosyal politika uygulamaları bireyin sosyal çevresi- aile, akrabalar, arkadaş ve komşular başta olmak üzere, devlet (merkezî yönetim ve ülkelere göre değişiklik gösterebilen yerel yönetim birimleri), sivil toplum kuruluşları, piyasada mevcut olan özel kurumlar, işyerleri ve dini kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir (Aydın, 2008: s. 38).

Her ne kadar sosyal politikanın temelinde hümanist ve hayırsever duygular yer alsa da (Aydın, 2008: s. 26), akademik literatürde sosyal politika uygulamalarına yönelik farklı yaklaşımlar vardır. Örneğin, *Marksist perspektivden* sosyal politika kapitalizmin çıkarlarına ve onun ömrünün uzatılmasına hizmet etmektedir (Koray, 2007: s. 30). Adam Smith, toplumun büyük kesiminin yoksul olması durumunda ülkelerin mutlu olmayacağını söyleyerek, kapitalizmin bir sistem olarak başarılı olabilmesi için sosyal politikaların yürürlüğe koyulmasının öneminden bahseder (Yolcuoğlu, 2012: s. 147). *Liberal yaklaşım* ise sosyal politikalara ihtiyaç olmadığını, yalnızca sosyal onarım niteliğinde uygulanabilirliğini belirtir (Koray,

2007: s. 30). Başka bir bakış açısından sosyal politika, devletin varlığını tehdit eden sınıf çatışmalarının önlenmesi için gereklidir ve devletin varlığının sağlanmasına hizmet etmektedir (Şenkal, 2017: s. 21).

### 2.3. SOSYAL BELEDİYECİLİK

Tezin kavramsal çerçevesini çizerken bahsettiğimiz diğer kavram ve anlayışlarda olduğu gibi “*sosyal belediye*” anlayışını konuşurken de önemli siyasi, ekonomik ve sosyal değişiklikleri göz önünde bulundurarak, tarihsel bir süreç içerisinde inceleyeceğiz. Bu alt başlık altında önce bu belediye modelinin tanımlanması, ortaya çıkışı ve gelişim süreci üzerine değerlendirme yaparak, ileri başlıklarda sosyal belediyeciliğin işlevi ve bu modele yapılan eleştiriler, yaklaşımı kapsayan uygulamalar ve pratikte etkili uygulanmasını engelleyen temel problemler Türkiye örneği üzerinden tartışılmıştır.

#### 2.3.1. Sosyal Belediyecilik Anlayışı ve Tanımlanması

Akademik literatürü incelediğimizde sosyal belediyecilik yaklaşımının kavramsal adlanması, tanımlanması ve içeriğini kapsayan uygulamaların belirlenmesinde farklılıkların olduğunu görebiliriz. Türkiye ve Batı Avrupa literatüründe belediyelerin yürüttüğü sosyal çalışmalar farklı kavramlarla adlandırılmaktadır. “*Sosyal belediyecilik*” kavramı ağırlıklı olarak Türkiye akademik camiasında kullanılmaktadır. Bazı kaynaklarda ise “toplumcu belediyecilik” veya “toplumsal belediyecilik” gibi başlıklarla da karşılaşabiliriz (Öz, 2010: s. 26). Öte yandan Batı Avrupa ve Amerika akademik literatüründe belediyelerin sosyal alana yönelik uygulamaları genel olarak “yerel refah devleti”, “refah belediyeciliği”, “sosyal politikaların yerelleşmesi”, “belediyelerin sosyal hizmetleri” gibi başlıklar altında çalışılmaktadır (Şataf, 2017: s. 2). Buradan yola çıkarak Batı Avrupa ve Amerika literatüründe bu tür adlandırılmaların sosyal belediyecilik kavramının sosyal devlet ile bağlantılı olduğundan veya ondan doğduğundan kaynaklandığını ve sosyal belediyeciliğin kısaca “*refah devleti belediyeciliği*” olduğunu söyleyebiliriz.

Diğer bir uyumsuzluk kavramı kapsayan uygulamaların belirlenmesi ile ilgilidir. Türkiye’de merkezî yönetim birimlerinin taşra teşkilatları ve belediyeler arasında sosyal alana yönelik çalışmalarda yetki, görev ve sorumlulukların net bir

şekilde ayrıştırılmamasından kaynaklı olarak, yetki genişliği çerçevesinde işlev gösteren kurumların ve diğer yerinden yönetim birimlerinin sosyal uygulamaları da literatürde sosyal belediyeçilik kavramı kapsamına girmektedir. Bu nedenle literatürde sosyal belediyeçilik uygulamaları ağırlıklı olarak “yerel sosyal politikalar”, “yerel yönetimler ve sosyal politika” gibi konu başlıkları altında incelenmektedir (Öz, 2010: s. 26).

Genel olarak sosyal belediyeçilik kavramı ile ilgili literatürde mevcut farklılığın ve kargaşanın temelde yatan ana nedeni, sosyal devlet ve refah devletinin kavramsal adlandırılması ve tanımlanması üzerine çeşitli fikirlerin varlığına dayanmaktadır.

Sosyal belediyeçilik yaklaşımı tanımlanırken sosyal devlet anlayışı göz önünde bulundurulmalıdır. Sosyal belediye sosyal devletin yerel düzeydeki yansıması, başka bir deyişle, yerel temsilcisidir. Sosyal devletin toplumun refah düzeyinin yükseltilmesine yönelik geliştirdiği sosyal politikaların yereldeki uygulayıcısı sosyal belediyelerdir. Sosyal belediyeçilik yaklaşımı yerel yönetim birimi olarak belediyelere sosyal konulara yönelik planlama, düzenleme ve uygulama yetkisi verir. Merkezî yönetim ise belediyelerin geliştirdiği sosyal politikalara malidestek sağlar, denetimini yapar (Aygen, 2014: s. 179) ve gerektiği taktirde planlama rolünü paylaşabilir. Böylesine bir görev ve yetki dağılımının ana nedeni küreselleşme ve neoliberal politikaların etkisiyle tüm rolleri üstlenen ve icra eden devlet anlayışının evrilmesi sonucu, güç paylaşımı yapan, toplumdaki diğer aktörlerin işlevini etkileyen engelleri kaldıran ve denetleyen devlet anlayışının ortaya çıkmasıdır (Berkün, 2017: s. 583).

Böylelikle aslında *sosyal belediyeçilik halka en yakın yönetim kurumu olarak sosyal devletin görev ve yetkilerini yerel düzeyde gerçekleştiren belediyeçilik yaklaşımıdır*. Bu tür belediyeçilik modeli ağırlıklı olarak devlet yönetiminde sosyal demokrat partilerin yer aldığı ülkelerin yerel yönetimlerinde gözlemlenmektedir. Buna örnek olarak, ABD’ni, Fransa gibi ülkeleri söyleyebiliriz (Mermer vd 2016: s. 1299, 1302).

Literatürde sosyal belediyeçiliğin tanımlanması üzerine farklı düşüncelerle karşılaşabiliriz. Sosyal belediyeçilik yaklaşımını refah devleti belediyeçiliği olarak

nitelendiren *Keleş*, bu belediyeçilik modelini toplumda üretim araçlarının mülkiyetinin bireylerde olduğu, bununla beraber toplumsal çıkarların ön planda tutulduğu belediyeçilik anlayışı olarak görür. Öte yandan, *Akdoğan*, sosyal belediyeçilik yaklaşımını daha geniş bir açıdan ele almış, bu modelin belediyelere sosyal alana yönelik çalışmalar planlama ve düzenleme yetkileri veren, bundan kaynaklı olarak belediye harcamalarının toplumun dezavantajlı gruplarına yardımlar edilmesi, eğitim, çevrenin korunması, sağlık, konut gibi sosyal alanlara yönlendirildiği, aynı zamanda “...sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyokültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak yerel yönetimlere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen” belediyeçilik yaklaşımı olarak tanımlamıştır (Aktaran: Mermer vd 2016: s. 1302-1303).

Türkiye’de ise sosyal belediyeçilik yaklaşımı genellikle toplumun dezavantajlı gruplarının karşılaştığı problemlerin çözümüne yönelik ve sosyal adalete hizmet eden uygulamalar modeli olarak anlaşılır (Öz, 2010: s. 26).

Sosyal belediyeçiliğin tanımlanmasında önemli bir nokta anlayışın bir belediyeçilik türü olarak algılanmasıdır. Özellikle akademik literatürde ve ne yazık ki, yerel yönetimcilerin bilincinde sosyal belediyeçiliğin belediyeçilikte üst düzey bir seviye olmasına yönelik bir yanılgı vardır. Oysa, belediyeçilik teoride ve uygulamada “*fiziki, sosyal ve kültürel boyutlarıyla bütüncül bir olgu*”dur (Uçaktürk vd 2009: s. 5). Sosyal belediyeçilik anlayışı kapsamına dahil olan hizmetler zaten, vatandaşın sosyal hakkıdır. Sosyal devletin yereldeki temsilcisi ve uygulayıcısı olan belediyeler, bu hizmetleri yapmakta yükümlüdür (Çöpoğlu, 2014: s.243).

Bu belediyeçilik anlayışının tanımlanması üzerine diğer bir yanlış algı, uygulama alanının ve hedef kitesinin daraltılarak, beldede yalnızca ihtiyaç sahibi bireylere yönelik parasal yardımların yapılması olarak kabul edilmesidir (Uçaktürk vd., 2011: s. 5). Hâlbuki burada temel amaç, sosyal yardımlara ihtiyaç duyan kesmi muhtaçlık durumundan kurtarmak ve müdahaleci bir eylemle toplumda ortaya çıkan

veya çıkma potansiyeli olan davranış farkını minimuma indirmek (Pektaş, 2010: s. 14), başka bir deyişle toplumun rehabilite edilmesidir (S.Keleş, 2008: s. 54).

### 2.3.2. Sosyal Belediyeciliğin Tarihsel Gelişim Süreci

Sosyal belediyeciliğin tarihsel gelişim sürecini inceleyecek olursak, bu yaklaşımın 1601 “Yoksulluk Yasaları”, daha sonralar 19. yüzyılda İngiltere’de yürürlüğe giren “Belediye Sosyalizmi” uygulamaları ile başladığını (Mermer vd 2016: s. 1302), İkinci Dünya Savaşı sonrası<sup>16</sup> geliştiğini ve özellikle neoliberal politikaların etkisiyle değişikliklere maruz kaldığını söyleyebiliriz.

İlk kez İngiltere’de 1601 yılında yürürlüğe giren ve daha sonraki yıllarda farklı şekillerde ve Avrupa’nın diğer ülkelerinde de yoksullara yardım amaçlı çıkarılan Yoksulluk Yasaları’nın uygulanmasında yerel yönetimlere yer verilmesi sosyal belediyecilik tarihinin başlangıcı olarak kabuledilebilir (Mermer vd 2016: s. 1303). Kavram olarak ilk kez İngiltere’de, “*Beledi Sosyalizm*” ile ortaya çıkmıştır. 1832 Reform Kanunu, 1867 ve 1884’de kabul edilen kanunların sonucu olarak oy hakkı artık toplumun diğer kesimlerine, önceleri evi veya toprağı olanlara, sonralar ise burjuvazilere, küçük burjuva ve işçi sınıfına verilmeğe başlamıştır. Böylelikle, aslında yerel yönetimler alanında halka söz yetkisi verilmiştir. Ayrıca kamu sağlığı ile ilgili problemlerin çözülmesinin, ücretsiz halk kütüphanelerinin açılması gibi sorumlulukların kabuledilen kararlar sonucu yerel yönetimlere verilmesi, bu kurumların hizmet yelpazesini genişletmiştir. Artık yerel yönetimler geleneksel hizmetlerin yanı sıra sosyal alanayönelik çalışmalar da üstlenmiştir. Özellikle 1884 Yerel Yönetim Yasası’nın kabul edilmesi İngiltere’de yerel yönetimler alanında önemli yer tutmaktadır. Yasa’nın sonucu olarak kentsel, aynı zamanda kırsal bölge meclisleri, köylerde ise köy meclisleri düzenlenmiştir (Köse, 2010: s. 15-19).

Fakat yönetim sisteminde yerel yönetimlerin öneminin artırılması ve hizmet alanlarına nitelik bakımından yeni değişikliklerin eklenmesi hiç kuşkusuz, *Sanayi Devrimi*’nin sonucudur. Bu yenilikler Devrim’in doğurduğu problemlerin çözümüne yönelik olmuştur. Bu dönemde lonca sisteminin çökmesi sonucu kırsal alanlardan endüstri bölgelerine akın eden işsiz kesim ortaya çıkmıştı. Nüfus artışı kentleşmeyi

---

<sup>16</sup> İki büyük Dünya Savaşı’ndan sonra artan sosyal problemlerin etkisiyle.

hızlandırırken, kendisiyle beraber sorunlar doğuruyordu. Bu sorunlar şehirlerin fiziksel nitelikli problemleri, aynı zamanda işsizlik, yoksulluk, hastalıklar, işçi sınıfının sosyal güvence eksikliği, çekirdek aile yapısının ortaya çıkışından kaynaklanan yaşlıların bakım sıkıntısı, kadın ve çocuk emeğinin istismarı, çevre kirliliği gibi çeşitli sosyal problemlerdi. Böylelikle yönetimde yerelleşme ve yerel yönetim birimlerine eskiden merkezî yönetimin hükümlülüğü altında olan geleneksel hizmetler ile ilgili yetki, görev ve sorumlulukların eklenmesi, ilave olarak sosyal nitelikli hizmetlerin de verilmeye başlanması Sanayi Devrimi ile ortaya çıkmıştır.

Fakat bununla beraber endüstrileşmenin olumsuz sonuçları ile mücadele eden İngiltere’de yerel yönetim kurumlarının sosyal konularda sorumluluklar üstlenmesinde “*Gaz ve Su Sosyalizmi*” veya başka deyişle “*Beledi Sosyalizm*” harekâtının önemli rolü vardır. 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra Joseph Chamberlian tarafından ortaya çıkan bu hareket, daha sonralar kendilerini Fabian Topluluğu olarak adlandıran derneğin etkisi altında gelişmeye başlamıştır. Bu dernek İngiltere’de 1884 yılında sosyalist düşünceni savunan dönemin aydınları tarafından kurulmuştur. Derneğin savunduğu ana düşünce reformların devrimle değil, parlamento veyahükûmetin yapacağı çalışmalarla yapılması gerektiğidir. Bunun için toplumu oluşturan bireyleri örgütleyerek ihtilaller çıkarmak yerine, azınlık bir grup seçkin insanın insanları eğitmesi, hem de devleti reformlar yapmaya teşvik etmesi gereklidir. Böylelikle Marxist sosyalizmden farklı olarak kapitalist sistemden sosyalizme geçiş yolunu devrimde değil, aksine evrimde- toplumu bilinçlendirerek, kademeli bir şekilde, sosyalist düşünceni devlet kurumlarına sokarak ve onları bu yönlü çalışmalar yapmaya yönlendirerek görmüşlerdir (Köse, 2010: s. 19-22).

Fabian topluluğu “Belediye Sosyalizmi” düşünce akımının etkili savunucuları olmuşlardır. Topluluğa göre belediyelerin özgürlüğü olmalıdır, fakat kamu hizmetlerinin merkezî yönetimden tümüyle belediyelere devredilmesi doğru değildir. Fabianlar merkezî-yerel yönetim birimleri arasında böylesine bir hizmet ilişkisi düşüncesini modern sanayi toplumunun talebi olarak görmüşlerdir. Topluluk aynı zamanda dönemin İngiltere’inde özel kurumların ve şirketlerin kamu hizmetlerinin sunulmasında önemli aktörler haline gelmesine karşı olmuş, yerel yönetimin önemine vurgu yapmışlardır. Onlara göre hizmetler belediyeler tarafından, merkezî yönetimin çerçevesi kontrolü altında yapılmalıdır. Bu dönemlerde kabul edilen yeni

yasalar sonucu eğitim, sosyal yardımların verilmesi gibi birçok alanda özel kurulların faaliyetine son verilmiş, görevleri merkezî yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılmıştır (Köse, 2010: s. 24, 26).

“Belediye Sosyalizmi” dönemin İngiltere yerel yönetim sistemi üzerinde değişikliklere gidilmesine yol açmıştır. Öyle ki, belediyelerin hem geleneksel hem de sosyal alanlarda yaptığı hizmetler genişletilmiştir. Artık elektrik, doğal gaz, telekomünikasyon, içme su, ulaşım, kentlerin fiziksel yapıları ile ilgili çalışmalar belediyeler tarafından yapılmaya başlamış, aynı zamanda belediyeler eğitime katılım denetimi, ilkokullara ücretsiz yiyecek dağıtımı, yoksulluk çalışmaları, tıbbi kontrollerle hastalıkların önlenmesi gibi hizmetler sunan yerel yönetim birimleri haline gelmişlerdi (Köse, 2010: s. 23, 25).

Fakat Birinci Dünya Savaşı'ndan önceki yıllardan itibaren çeşitli kurumsal nedenlerden dolayı Topluluğ'un etkileri azalmaya başlamış, belediyelerin ise teknik zorluklar, aynı zamanda Savaş'ın sonuçlarından kaynaklı olarak ülkede merkezîyetçi eğilimlerin artması nedeniyle sosyal belediyeçilik anlamında bağımsız fonksiyonları azalmıştır (Köse, 2010: s. 26-27). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda ise refah devletinin doğuşu yerel yönetimlere yeni bir rol biçmiştir. Savaşın olumsuz etkileri ve artan sosyal problemler siyasi aktör olarak devletin yükünü artırmış, sosyal ve ekonomik hayata müdahale etme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Öyle ki, merkezî-yerel yönetim arasındaki ilişki “doğrudan sağlayıcı- partner” ilişkisi halini almış, sosyal politikalar merkezî yönetim tarafından yerel yönetimlerin katılımıyla halka sunulmaya başlamıştır (Köse, 2010: s. 29). Bu dönem için yerel yönetim birimi olarak belediyelerin sosyal alana yönelik çalışmalarını analiz ettiğimizde, yerel yönetim birimleri olarak sosyal politikalar alanında işlevlerinin oldukça arttığını, fakat doğrudan hizmet sunan değil, merkezî yönetimle toplum arasında aracı olduğunu söyleyebiliriz.

Fakat Petrol Krizi'nin patlaması sosyal devlet üzerine eleştirileri yoğunlaştırmış, böylelikle neoliberal politikaların yürürlüğe konulmasıyla devletin yürüttüğü sosyal uygulamalar azaltılmış ve ekonomiye müdahalesi ortadan kaldırılmıştır. Böylelikle 1980'lerden itibaren sosyal devlet ve ilişkili olarak sosyal belediyeçilik yaklaşımı neoliberal politikaların etkisiyle değişikliklere maruz

kalmıştır. Belediyeler sosyal belediyecilik kapsamında yapmakta mükellef oldukları sosyal uygulamaları doğrudan üreten ve sunan kamu aktöründen, bu hizmetleri piyasadan satın alan ve onların sunulmasına güvence veren yerel yönetim birimlerine dönüşmüşlerdir (Mermer vd 2016: s. 1304).

### **2.3.3. Sosyal Belediyecilik Modelinin İşlevi ve Bu Modele Yönelik Eleştiriler**

Literatürdeki sosyal belediye modelinin temel fonksiyonlarını aşağıdaki başlıklar altında toplayabiliriz (Pektaş, 2010: s. 13-14; Bürken, 2017: s. 585-586):

1. *Toplumun sosyalleştirilmesi*: Bireyin doğumundan ölümüne kadar uzanan sosyalleşme sürecinde aile, okul, iş yeri ve diğer sosyal kurumlar gibi sosyal belediye anlayışı çerçevesinde çalışan belediyelerin de önemli yeri vardır. Birey belediyenin düzenlediği çeşitli eğitici, kültürel etkinliklere, belediye kütüphanelerine, halk meclislerine katılım sağlayarak sosyalleşmesine katkı sağlayabilir.
2. *Sosyal kontrol mekanizması olarak toplumun rehabilite edilmesi*: Belediyeler aynı zamanda belirli kurallar, sosyal davranış beklentileri koyarak belde sakinleri üzerinde sosyal kontrol mekanizması işlevi görmektedir. Bu işlevi genellikle panolar üzerine yapıştırılmış afişler, bilinçlendirme levhaları, para cezaları (örneğin, yere çöp atmayı, kaldırıma araç park etmeyi engellemeye yönelik) gibi araçlarla yapmaktadırlar.
3. *Toplumun yönlendirilmesi*: Bu işleve belde sakinlerinin bilgilendirilmesi (örneğin, beldede tarımın geliştirilmesine yönelik eğitici seminerler), danışmanlık hizmetlerinin verilmesi (psikolojik, hukuki, diyetisyenlik hizmetleri gibi), vatandaşların problemlerine uygun olarak onların hangi kamu kurumuna ve nasıl başvurması gerektiğine dair yönlendirilmesi, belirli gün ve zamanlarda (örneğin, afet durumları, özel günlerde) yönlendirme faaliyetleri dahildir.
4. *İhtiyaç sahiplerine yardım etme ve onların gözetilmesi*: Yerel yönetim birimi olarak belediyeler beldede ekonomik açıdan zorluk yaşayan, çeşitli sosyal problemleri olan sakinleri (örneğin, bakıma ihtiyacı olan ve yalnız yaşayan

yaşlıları) belirlemekte, onların durumlarını tespit ederek problemlerinin çözümüne yönelik çeşitli yardımlar yapmaktadır.

5. *Yatırım yapma*: Sosyal belediyeler beldeye çeşitli tesisler kurabilirler. Bu tür yatırımların belde sakinlerine, aynı zamanda belediye bütçesine katkıları vardır. Örneğin, aşevleri, tanzim satış mağazaları, sığınma evleri ihtiyaç sahibi, toplumun dezavantajlı gruplarına hizmet vermektedir. Öte yandan belediyeler çeşitli kafeler, düğün salonları tesis ederek daha uygun fiyatlarla belde sakinlerine hizmet ederken, bir yandan da mali kaynak kazanarak, kendi bütçesine katkı sağlayabilir.

Literatürde sosyal belediyecilik modeli ile ilgili eleştirel fikirler de vardır. Bunların başında bu tür belediyecilik yaklaşımının kapitalist sisteme hizmet ederek sistemin olumsuz yönlerini onarması ve böylelikle kapitalist sistemin devamlılığının sağlanmasına yardımcı olmasıdır. Aynı zamanda sosyal belediyecilik kapsamı çerçevesinde yapılması gereken uygulamaların belediyeler tarafından bireylerin sosyal hakları olarak görülmemesi, toplumun da zaten böyle bir bilince sahip olmamasından kaynaklı olarak, uygulamaların kendi tercihleri esasında, çoğu zaman siyasi çıkarlara uygun, seçmen kazanma aracı olarak kullanılmasıdır. Böyle bir durum sosyal belediyeleri sosyal devletin temsilcileri olma ve sosyal hakların yereldeki sağlayıcıları pozisyonundan çıkararak, hayırsever kurumlara dönüştürmektedir. Öte yandan sosyal belediyecilik çalışmalarının toplumdaki problemler üzerinde etkililik düzeyi ile ilgili eleştiriler de vardır. Bu tür belediyecilik modelinin sosyal problemlere kalıcı çözümler üretmediği, belediyeler tarafından kısa vadeli ve çözüme yönelik sonuçlar kazandırmayan, destekleyici nitelikte çalışmalar yapıldığı düşünülmektedir (Bürken, 2017: s. 587).

Sosyal belediyecilik genellikle gelişmekte olan ülkelere özgü belediyecilik yaklaşımıdır. Ekonomik olarak gelişmiş toplumlarda sosyal belediyecilik kapsamına dahil olan çalışmalar çoğu zaman devlet, sivil toplum kuruluşları, özel teşebbüsleri sonucu bireyler ve kurumlar (Demir, 2006: s. 62) tarafından yapılmaktadır. Fakat gelişmekte olan ülkelerde sivil toplum yeteri kadar gelişmiş düzeyde değildir. Ayrıca devlet sosyal ve ekonomik olarak gelişimini tamamlayamadığından (Pektaş, 2010: s. 16), sosyal ve ekonomik fonksiyonlarını yapmakta zorlanmaktadır. Bu durumda yerel yönetim birimi olarak belediyelere sosyal belediyecilik anlamında görev ve

sorumluluk yüklenmesi olası bir durumdur (S. Keleş, 2008: s. 35-36). Az gelişmiş ülkelerde ise devletin ekonomik durumunun iyi olmaması ve sosyal politikalara ayrılan bütçenin sınırlı veya yok düzeyinde olması nedeniyle bu tür toplumlarda belediyeler sosyal belediyeçilik uygulamaları yapmamaktadır. Böylesine bir durumda, gelişmekte olan ülkelerde sosyal belediyeçilik yaklaşımını benimseyen belediyeler toplumu oluşturan tüm aktörleri aktif bir şekilde beldenin yönetiminde demokratik katılım sağlamaya teşvik etmelidir. Özellikle sivil toplum kuruluşlarında sosyal politikalar geliştirme ve uygulama bilincine imkânları yaratmalıdır (Pektaş, 2010: s. 18). Sonuç olarak bu tür bilinçlendirme ve teşvik, belediyenin sosyal belediyeçilik uygulamalarından biri olarak kabul edilmelidir.

#### **2.3.4. Sosyal Belediyeçilik Uygulamaları**

Belediyelerin *geleneksel hizmetlerine* beldenin altyapı hizmetleri (örneğin, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, yolların ve park alanlarının inşası, temizlik), aynı zamanda her ülkenin yasal yönetmeliğine uygun olarak itfaiye, zabıta, ambulans, nikah hizmeti gibi uygulamalar dahildir. Öte yandan sosyal belediyeçilik yaklaşımı belediyelere geleneksel hizmetlere ek olarak toplumun sosyal problemlerinin çözümüne yönelik uygulamalar yapma sorumluluğu yükler. Bu uygulamalar genellikle eğitim, kültür, sağlık, konut, çevrenin korunması alanlarında yapılmaktadır. Sosyal belediyelerin gerçekleştirdiği tüm uygulamalar toplumda sosyal barış ve sosyal adaletin sağlanmasına yönelik çalışmalardır (Aygen, 2014: s. 174; Çelik, 2014: s. 4-6).

Sosyal belediyelerin yürüttüğü faaliyetler sosyal politika kapsamına girdiğinden, buna uygun olarak sosyal belediyeçilik uygulamaları sosyal politikanın temel araçlarıyla gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar sosyal belediyeçilik uygulamalarının içeriği ülkelere göre değişiklik gösterse de literatürde bu uygulamalar sosyal yardım ve sosyal hizmet başlıkları altında gruplaştırılmaktadır.

Belediyeler tarafından verilen *sosyal yardımlar* çeşitlilik arz etmektedir. Bu uygulamalar aynı ve nakdi yardımlar şeklinde, devamlılık süresi değişiklik göstererek bedelsiz verilmektedir (Çelik, 2014: s. 8). Diğer sosyal belediyeçilik uygulamaları gibi vatandaşın sosyal hakkı olan sosyal yardımların hedef kitlesi ekonomik olarak geçinmekte zorlanan belde sakinleri, işsizler, öğrenciler, kadınlar, yaşlılar, engelliler

ve genel olarak beldede her türlü ayni ve nakti yardımlara ihtiyacı olan tüm bireylerdir. *Ayni sosyal yardımlar* gıda, odun-kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi, tekerlekli sandalye, elektronik eşyalar (ihtiyacı olan okul, kurum veya öğrencilere bilgisayarlar gibi) şeklinde olabilir. *Nakti yardımlar* ise asgari düzeyde gelire sahip, fakat geçinmekte zorlanan belde sakinlerine maddi destekler, çeşitli burslar gibi sosyal yardımlardır. Sosyal yardımlar genellikle bedelsiz olma niteliği taşır. Fakat bazı durumlarda, örneğin, genç girişimcilere veya işletme sahiplerine destek amaçlı ucuz krediler şeklinde de verilebilir (Aygen, 2014: s. 182).

Sosyal yardımların temel işlevi toplumda sosyal dışlanma durumunun (yoksulluk nedeniyle eğitim hayatından kenar kalma veya sosyal hayata katılamama gibi) önlenmesi ve sosyal devlet çatısı altında yaşayan tüm bireylerin insan onuruna yakışır bir şekilde hayatlarını sürdürebilmesidir. Belediyelerin sosyal yardım uygulamaları konusunda önemli bir nokta yardımların planlama, uygulama ve denetim aşamalarının alanında uzman kişiler tarafından, etik prensipleri gözeterek, yararlanacak kitlenin onurunu zedelemeyecek bir şekilde sosyal hak olarak gerçekleştirilmesidir (Çelik, 2014: s. 9).

Her ne kadar uygulamalar çeşitlilik bakımından farklı faktörlerin etkisiyle (toplumsal yapı, belediye bütçesi, uzmanlaşmış personel gibi) belediyelere göre değişiklik gösterse de, literatürde sosyal belediyeciliğin sosyal hizmetler yelpazesi geniştir (Aygen, 2014: s. 182). *Fakat sosyal hizmetlerin hedef kitlesi sosyal yardım uygulamalarından farklıdır.* Sosyal yardımlar beldede ihtiyaç sahibi sakinlere yönelik çalışmalardır. Oysaki, belediyeler sosyal hizmetlerde her ne kadar ihtiyaç sahibi vatandaşlara ağırlık ve öncelik verse de, sosyal belediyecilik kapsamında yer alan *sosyal hizmet* anlayışı ihtiyaç durumu gözetmeksizin beldenin tüm sakinlerinin hizmetine sunulan uygulamalardır. Örneğin, halk konserleri, danışmanlık hizmetleri gibi uygulamalar toplumun tüm bireylerine yönelik sosyal hizmetlerdir. Buradan yola çıkarak sosyal belediyecilik yaklaşımı ile ilgili yaygın yanlış algılamalardan biri olan uygulamaların hedef kitlesinin toplumdaki dezavantajlı gruplar (kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler, göçmenler, işsizler gibi) olması fikrinin yanlış olduğunu görebiliriz. *Sosyal belediyecilik toplumun tüm bireylerine yönelik, her bir bireyin sosyal hakkının yereldeki sağlayıcısı olan belediyecilik modelidir.*

Sosyal belediyecilik yaklaşımını benimseyen belediyelerden genel olarak aşağıdaki sosyal hizmet çalışmalarının yürütülmesi beklenilmektedir (Balcılar ve Çınarlı, 2020: s. 126; Çelik, 2014: s. 7-8; Bürken, 2017: s. 586):

- Kadın ve çocuk sığınma evlerinin, çocuk esirgeme kurumlarının inşası;
- Sokak çocuklarının korunması ve rehabilitasyonu;
- Yaşlılar için huzur evlerinin, çeşitli bakım merkezlerinin inşası ve evde bakım gibi hizmetler;
- Hasta yakınları için misafirhane hizmetinin sağlanması;
- Evsiz ve kimsesiz vatandaşlara yönelik barınma hizmetleri;
- Sosyal konutların inşası;
- Tanzim satış mağazaları, aş evleri ve imarethaneler tesis etme;
- Kültür, sanat ve spor tesislerinin inşası ve onarımı;
- Kültürel etkinlikler düzenleme, tiyatro, sinema, müze, kütüphane gibi hizmetlerin tüm belde sakinleri tarafından ulaşılabilecek boyuta indirilmesi;
- Beceri ve meslek edindirme kurslarının düzenlenmesi;
- Kadınların, emeklilerin, engelli bireylerin ve gençlerin sosyalleşmesine yönelik çeşitli merkezlerin tesis edilmesi;
- Vatandaşlara hukuki, psikolojik ve diğer konularda danışmanlık hizmetlerinin verilmesi;
- Beldede sağlıklı yaşam, tarım, çevrenin korunması gibi çeşitli aktüel konular üzerine eğitici seminerlerin düzenlenmesi;
- Kriz yönetimi (doğal afet, pandemi, savaş gibi) gerektiren durumlarda toplumun bilinçlendirilmesi, yönlendirilmesi ve ihtiyaca uygun hizmetler verme;
- Çevrenin korunması, geri dönüşüm projeleri gerçekleştirme;
- Küreselleşen dünyada giderek artan göçmen nüfusuna ve onların problemlerine yönelik projeler gerçekleştirme;
- Mevcut sivil toplum kuruluşları, toplumsal gruplar ile sık iletişim halinde olma, rehberlik etme, destekleme ve ortak iş birliği geliştirme.

Sosyal belediyeler sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle toplumun refah düzeyinin iyileştirilmesine ve yaşam kalitesinin yükseltilmesine yönelik çalışmalar

yapmaktadır. Bu sosyal belediyecilik yaklaşımının *açık işlevidir*. Fakat modelin bu işlevinin altında yatan iki *gizli işlev* vardır. Bunlardan biri toplumda ihtiyaç sahibi olan bireyleri bu yardım ve hizmetlerden bağımlı hale getirmek değil, bireyin kendi problemlerini kendisi çözebilecek kapasiteye erişebilmesine destek olmaktır. Örneğin, işsiz kadınlara belediyenin meslek edinme kurslarında eğitim imkânının sağlanmasını, ihtiyaç halinde eşzamanlı olarak edindiği yeni becerilerle iş bulana kadar aylık para yardımı yapılmasını söyleyebiliriz. İkinci gizli işlev ise sosyal belediyecilik uygulamalarının aslında toplumun sosyal dokusunun rehabilitasyonuna hizmet etmesidir. Böylelikle vatandaşla- bireyle yaşadığı ortam-belde arasında aidiyet ve sahiplenme ilişkisi oluşacaktır. Bireyde belde yönetiminde ve problemlerin çözümünde aktif rol üstlenme isteği ortaya çıkacak, belde hayatına katılım bilinci ve kültürü gelişecek, bir tek “benlik” algısına değil, “biz” algısına da değer vermeğe başlayacaktır (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 4-5). Böylelikle toplumda sosyal dayanışma ve toplumsal bütünleşme ile sosyal barış ve sosyal adalet sağlanacaktır.

#### **2.3.6. Sosyal Belediyecilik Modelinin Uygulanmasını ve Etkili İşleyişini Engelleyen Temel Problemler: Türkiye Örneği**

Sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde işlev gören belediyelerin karşılaştığı problemler ülkenin siyasi, ekonomik, hukuki, demografik ve sosyokültürel yapısına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Bu çalışma kapsamında gelişmekte olan ülkelerde sosyal belediyecilik modelinin uygulanmasına engel olan sorunlar *Türkiye örneği* üzerinden incelenmiştir. Akademik literatürde yer alan bu problemleri analiz ederek aşağıdaki başlıklar altında toplayabiliriz:

*Koordinasyon eksikliği:* Geniş kapsamlı olan bu ana problemi, iki alt problem şeklinde inceleyebiliriz:

- a. *Merkezî-yerel yönetim birimleri arasında yetki kargaşası ve ilişkili olarak koordinasyon eksikliği:* Merkezî hükûmetin taşra birimleri ile yerel yönetim birimleri arasında sosyal alanda yetki, görev ve sorumlulukların net bir şekilde belirlenmemesi, yasal karmaşanın mevcudluğu sosyal belediyecilik uygulamalarına olumsuz etki etmektedir. Bu durum kaynak israfına ve bazen de sorumlulukların bir kurumdan diğerinin üzerine yüklenmesine yol

açmaktadır. Aynı zamanda sosyal yardım almada her kurumun farklı miktar belirlemesi, bireylerin birden fazla kurumdan destek alması gibi durumlar sosyal hizmet ve sosyal yardımlarda suiistimaller gibi sonuçlar doğurmaktadır (Pektaş, 2010: s. 17).

- b. *Yerel düzeyde yetki kargaşası ve koordinasyon eksikliği (Belediyelerin kendi aralarında ve aynı zamanda belediyeler ile belde de mevcut olan diğer yerel yönetim kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, aktivistler, hayırsever gönüllü vatandaşlar arasında koordinasyon eksikliği):* Belediyeler beldenin kamu yönetimi, siyasi, sosyal, ekonomik hayatında ve sivil toplum alanında faaliyet gösteren aktörlerle eşit düzeyde ilişkiler kurmalı, onlara rehberlik yaparak sosyal çalışmalar yapmağa teşvik etmeli ve bu çalışmaların koordinasyonunu sağlamalıdır (Pektaş, 2010: s. 16-18; Aygen, 2014: s. 185). Sonuç olarak, sosyal konularda gerçekçi ve etkili olumlu değişiklikler yaratmak isteyen belediyeler, insanların gözünde sürekli “ben yaptım” imajını yaratmak isteğini bir kenara bırakıp, toplumun diğer aktörleri ile bağlantılı bir şekilde çalışmalıdır.
- c. *Belediye birimleri arasında koordinasyon eksikliği:* Belediye kurumu içerisinde birden fazla birim aynı sosyal faaliyeti farklı zaman diliminde ve koordinasyonsuz yürütmektedir (Aygen, 2014: s. 184). Öte yandan belediyenin farklı birimlerinin işlevleri bütün olarak ele alınmalı, kurumun geleneksel ve sosyokültürel hizmetleri paralel bir şekilde, başka bir deyişle birbirlerini tamamlayacak şekilde yürütülmelidir. Örneğin, beldedeki yolların, kaldırımların, ulaşımın engelli bireylere uygun erişilebilir düzeyde düzenlenmesi, aynı zamanda onların topluma katılımına olumlu anlamda etki edecektir (Pektaş, 2010: s. 18).

*Belediyelerin kaynak yetersizliği:* Sosyal belediyecilik uygulamalarının önünde engel oluşturan diğer bir problem belediyelerin fiziki, mali ve personel kaynakları ile ilgili çeşitli sorunlarının olmasıdır:

- a. *Veri yetersizliği:* Sosyal politikaların geliştirilmesine ve uygulanmasına temel teşkil edecek bilimsel veriler yetersiz düzeydedir. Türkiye’de hem merkezî hem de yerel yönetimler tarafından belde sakinlerinin cinsiyet, yaş, eğitim, gelir, yoksulluk, istihdam düzeyi, sağlık durumu, kültürel özellikleri sosyal

doku çalışmalarıyla tespit edilmektedir. Böylesine bir çalışma toplumda gerçek ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesine, sosyal hizmet ve yardımların sistematik ve effektiv bir biçimde sağlanmasına katkı sağlamaktadır (Pektaj, 2010: s. 18). Fakat merkezî yönetim kurumları bu verileri belediyelerle paylaşmamaktadır. Bu çalışmaların yapılması belirli maliyet gerektirdiğinden, her ne kadar büyükşehir ve il belediyeleri sosyal doku araştırmalarını gerçekleştirmeğe mali gücü yetse de, diğer belediyelerin sınırlı bütçesi bu duruma engel oluşturmaktadır. Öte yandan veri bankasının belirli zaman aralıklarında güncellenmesi gerektiği, aynı zamanda yalnızca sosyal politikaların hazırlanması için değil, uygulandıktan sonra etkililik düzeylerinin değerlendirilmesi için de araştırmaların yapılması gerektiği mevcut problemi iyice ağırlaştırmaktadır. Sonuç olarak, belediyeler zaman ve maddi kaynak kaybı yaşamaktadır (Çöpoğlu, 2014: s. 238).

- b. *Finansal yetersizlik*: Çoğu belediye mali olanak yetersizliğinden kaynaklanan nedenden yerel bütçeden sosyal politika uygulamalarına pay ayıramıyor. Özellikle finansal açıdan merkezî yönetime bağlı, borçlu ve geleneksel belediye hizmetlerini bile yapmakta zorlanan küçük belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamaları yapması oldukça güçtür (Aygen, 2014: s. 184). Bu durum sosyal hizmet veyardımların devamlılığına etki ederek, böylelikle aslında problemlerin çözümüne yönelik efektif sonuçlar almağı engelliyor (Pektaj, 2010: s. 18).
- c. *Uzman yetersizliği ve istihdam kargaşası*: Belediyelerde sosyal politikaların planlanması, düzenlenmesi, uygulanmasına ve aynı zamanda yapılan çalışmaların etkililiğinin değerlendirilmesine yönelik yeteri kadar uzman bulunmamaktadır. Yeteri kadar olmasa da, nitelikli personeller genellikle büyükşehir ve il belediyelerinde istihdam etmektedir (Çöpoğlu, 2014: s. 241). Aynı zamanda sosyal bilimlerde mevcut olan istihdam kargaşasının belediyelerde istihdam edinmeğe yansıdığı görülmektedir. Özellikle sosyologlar ve sosyal çalışmacılar arasında istihdam karışıklığı vardır. Uygulamalı sosyologlar sosyal politikaların geliştirilmesi ve uygulanması üzerine çalışmalı, sosyal hizmetçiler ise üretilen politikaların alanda icra edilmesi görevini üstlenmelidir. Oysa günümüzde belediyelerde sosyal

alanlarla ilgili birimlerde çoğunlukla sosyal çalışmacıların istihdam edilmesi ön plandadır ve çalışma alanları oldukça geniştir.

*Sosyal belediyeçilik anlayışına yönelik farklı bakış açıları:* Günümüzde birçok yerel yönetim yöneticileri sosyal alanla ilgili yapılan çalışmaları gereksiz ve kaynak israfı olarak görmektedir. Çoğu yönetici sosyal politakalar geliştirme ve uygulamayı merkezî yönetimin görevi olarak, bazıları ise sosyal belediyeçiliği olumlu siyasi imaj yaratmada bir araç olarak değerlendirmektedir. Bundan kaynaklı olarak yapılan sosyal belediyeçilik uygulamaları çoğu zaman kısa dönemli, kolay yapılan ve aslında siyasi puan toplamaya yönelik çalışmalar olmaktadır. Böylesine bir durum sosyal belediyeçilik anlayışına karşı yeteri kadar sağlam bilincin oluşmamasından, aynı zamanda bireylerin kendi sosyal haklarına karşı yeteri kadar talepkâr olmamasından kaynaklıdır. Unutulmamalıdır ki, sosyal yardım ve sosyal hizmetler ne devletin, ne de belediyelerin belde sakinlerine bir lütfudur; Bu kamu hizmetleri anayasal dayanağa sahip, ülkede yaşayan tüm insanlara eşit bir şekilde verilen ekonomik ve sosyal haktır (Pektaj, 2010: s. 16-17).

Öte yandan sosyal belediyeçilik genellikle sosyal yardım düzeyinde, ihtiyaç sahibi insanlara nakti yardımların verilmesi şeklinde algılanmaktadır. Oysa ki, sosyal yardımlar belirli durumlar istisna olmakla (örneğin, yaşlılara, engellilere verilen yardımlar) maddi zorluk yaşayan vatandaşların mevcut durumuna kesin çözüm bulunana kadar yapılan yardımlar olarak görülmelidir. Belediye yöneticileri sosyal yardımlardan ziyade, sosyal hizmetlere daha geniş yer vermelidir. Özellikle maddi zorluklar yaşayan bireylerin istihdam ederek, ekonomik bağımsızlığını kazanmasına yardımcı olmalıdır. Gerekli olduğu takdirde bu amaçla örneğin, meslek edinme, okuma yazma kursları açarak veya kendi işini kurmak isteyenlere maddi teşvikler yapmak yerine malzeme yardımı sağlayarak destek olabilir (Pektaj, 2010: s. 18-19). Aksi hâlde sosyal yardımlar vatandaşları tembelliğe alıştırarak, onları “yoksulluğun tuzakına” düşürebilir (Kesgin, 2008: s. 156).

*Sosyal belediyeçilik uygulamalarında şeffaflık ilkesinin ihlali:* Partizanlık ve kayırmacılık denetim mekanizmasının olmamasından doğan bir problemdir. Belediye yöneticileri çeşitli nedenlerden dolayı, örneğin, seçildikten sonra seçim sırasında kendini destekleyen belirli sosyal gruplara, topluluklara karşı vefa borcunu ödemek,

belirli siyasi çıkarlar karşısında, ya da bir sonraki seçim için yeni oylar kazanmak karşılığında partizanlık, akraba, eş-dostu karşısında sosyal rolünü güçlendirmek için ise kayırmacılık yapabilirler. Bu durumda sosyal hizmet ve sosyal yardımlara gerçekten ihtiyacı olan belde sakinleri bir kenarda kalabilir (Kesgin, 2008: s. 148-149).

*Etik ihlalleri:* Sosyal belediyeçilik uygulamalarında diğer bir problem sosyal hizmet ve yardımların sunulmasında etik kuralların göz ardı edilmesidir. Bu tür uygulamalar sunulurken insan haysiyetini rencide etmeden, kırmadan, onlarda muhtaçlık hissi uyandırmadan yapılması gereklidir (Pektaj, 2010: s. 17). Çünkü sosyal belediyeçilik uygulamaları hayır çalışmaları değil, aslında sosyal devletin vatandaşlarına verdiği sosyal hakların yerel düzeyde sağlanmasına yönelik çalışmalardır. Bu durum sosyal politikaların geliştirilmesi kadar, doğru bir şekilde uygulanmasının önemine de vurgu yapmaktadır. Sosyal yardım ve hizmetlerin sunulması uzmanların denetimi ve yönlendirilmesi altında yapılmalıdır. Gerekli takdirde belediyelerde sosyal politikalar alanında etik kurul oluşturulmalıdır. Özellikle uygulamalı sosyologlara politikaların geliştirilmesi aşamasından öte, etik kurallara uygun, efektif uygulama planlarının düzenlenmesi aşamasında da yer verilmelidir.

*Bürokratik engeller:* Kamu yönetiminde hizmet sunma mekanizmasında merkezî düzeyde olduğu gibi yerel yönetim birimlerinde de bürokratik engeller vardır. Böylesine bir durum sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamalarından yararlanmak hakkı olan belde sakinleri için zorluk oluşturmaktadır. Bu uygulamaların hedef kitlesinin çoğunlukla toplumun alt sınıfından olan bireyler olduğunu hesaba katarsak, karmaşık prosedürler, çeşitli evrak talepleri, bu işlemler ile ilgili yeteri kadar bilgiye ve eğitim düzeyine sahip olmayan vatandaşlar için engel oluşturmaktadır. Bu durum onların sosyal belediyeçilik uygulamalarından yararlanma düzeyine etki etmektedir (Kesgin, 2008: s. 157).

*Hizmet sunmada standart eksikliği ve keyflik:* Belediyelerin geleneksel hizmetlerine dair belirli standartlar ve kurallar olsa da, sosyal belediyeçilik uygulamaları kapsamına giren hizmetler belirlenmiş kriterlerden yoksundur. Ayrıca bu hizmetlerin belediyenin yapmakta mükellef olduğu klasik hizmetlerden sonra

gelen “ikincil dereceli” görevler olarak görülmesi, belediye tarafından bu uygulamalara yerel bütçeden daha az pay ayrılmasına ve yöneticilerin isteğine uygun olarak keyfîlik prensibiyle yürütülmesine yol açmaktadır. Standart sosyal belediyeçilik hizmetlerinin belirlenmemesi ve onların sunulmasında kriter yoksunluğu ülke içerisinde bu uygulamaların düzensiz dağılımına yol açmaktadır (Çöpoğlu, 2014: s. 241-242). Bu alt başlık altında incelenen problem, sosyal belediyeçilik uygulamalarının etkili bir biçimde sunulması karşısında engel oluşturan denetim eksikliği sorunu ile ilgilidir.

*Merkezin etkisiz denetimi ve yerel katılım düzeyinde denetim bilincinin eksikliği:* Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin belediyeler tarafından halka sunumunda belirlenmiş standartların ve zorunluluğun olmaması, bu konudamerkezî yönetimin belediyeler üzerinde denetimini etkisiz kılmaktadır.

Ayrıca yerelde vatandaşların ve STK'ların belediyenin işlevi üzerinde denetim bilincinden yoksun olması, başka bir deyişle düşük yerel katılım düzeyi kayırmacılık, partizanlık, keyfîlik gibi durumlara yol açmakta ve başarılı sosyal belediye modelinin oluşturulmasına ve sürdürülmesine olumsuz etki etmektedir (Kesgin, 2008: s. 154-155).

Sosyal belediyeçilik modelinin uygulanmasında engel ve aksamalar oluşturan bahsi geçen problemler birbiriyle karşılıklı ilişkilidir. Sonuç olarak, yetkili kurumlar tarafından sorunların herhangi birinin çözümüne yönelik müdahaleci eylem, diğer problemlerin de olumlu etki edecektir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. AZERBAYCAN CUMHURİYETİ

Resmî adıyla *Azərbaycan Respublikası* (Azerbaycan Cumhuriyeti) Doğu'da, aynı zamanda tüm Türk-İslam âleminde ilk defa demokratik, laik, hukuki devlet niteliklerini taşıyan, parlamenter cumhuriyettir<sup>17</sup>.

“Azerbaycan” toponiminin etimolojisi ile ilgili farklı görüşler vardır. Yaygın görüşlerden biri “az” (kadim türk tayfası), “ər/er” (yiğit), “bay” (bey) kelimelerinin ve “can” (kan-mekan anlamı) morfeminin birleşmesinden ortaya çıkması, *az tayfasından olan yiğit beylerin yaşadığı yer* anlamını ifade etmesidir (Hacıyev, 2012: s. 41).

Azerbaycan halkı tarih boyunca devlet kültürüne sahip olmuştur. Yetmiş yıllık Sovyet emperyalizminin basgılarına rağmen, kendi milli kimliğini ve devletçilik anlayışını kaybetmemiş, 1991 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasıyla, Azerbaycan halkı yeniden kendi bağımsızlığına kavuşmuştur. Temeli 28 Mayıs 1918 tarihinde koyulan ve 28 Nisan 1920 yılında Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti tarafından işgal edilen *Azərbaycan Xalq Cumhuriyyəti* (Azerbaycan Halk Cumhuriyeti), günümüzdeki adlandırmayla *Azerbaycan Cumhuriyeti*, 18 ekim 1991 tarihinde yeniden kurulmuştur.

Sovyet emperyalizminden kurtulan bağımsız Azerbaycan, hayatın neredeyse tüm alanlarında reformlar yapmıştır. Reformların temelinde dünya siyasi sistemine entegre olabilmek (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 1), Azerbaycan toplumunun ihtiyaçlarını etkili bir şekilde karşılayabilmek amacı yatmaktadır. Planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisine, federe devlet yapısından üniter yapıya geçiş, demokratik

---

<sup>17</sup> “Azərbaycan” Portalı. Azərbaycan Xalq Cumhuriyyəti-Şərqdə İlk Parlamentli Respublika. <https://azerbaijan.az/related-information/143/04.04.2023>.

ilkelerin benimsenilmesi, hukuk devleti ve bu doğrultuda hukukun aliliği anlayışının kabulü bu reformların sonuçlarından biridir. Günümüzde de devlet teşkilatlanmasına, ekonomiye, sosyal alana yönelik reformlar devam etmektedir (Hasanoğlu, 2019: s. 112, 126).

Azerbaycan kamu yönetimi teşkilatında yerel yönetim sistemi ve bu sistemin ana kurumu olan belediyeler ile ilgili incelemeye geçmeden önce, tezin bu bölümünde temel oluşturmak adına Azerbaycan Cumhuriyeti'nin dünya haritasında yerleşimi, idari birimleri, sosyodemografik ve sosyoekonomik yapısı, sahip olduğu anayasal ve siyasal sistem hakkında bilgilere yer verilmiştir.

### **3.1. COĞRAFİ KONUMU**

Azerbaycan Orta Asya'da, Güney Kafkasya'nın doğusunda, Hazar Denizi'nin batı kıyısında, 38°-42° kuzey enlemleri ve 44°-52° doğu boylamları arasındaki coğrafi konumda yer almaktadır. Ülke kuzeyden Rusya (390 km), kuzeybatıdan Gürcistan (480 km), batıdan Ermenistan (1007 km), güneybatıdan Türkiye (15 km), güneyden ise İran (765 km) ile sınır komşusudur. Azerbaycan'ın doğu sınırını Hazar denizi'nin batı sahilleri oluşturmaktadır ve Rusya, İran, Türkmenistan ve Kazakistanla deniz sınırları vardır (Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi<sup>18</sup> [ARDSK], 2015: s. 9).

Doğu ile Batı'nın, Kuzey ile Güney yarım kürelerinin kesişmesinde yerleşen Azerbaycan, Güney Kafkasya'da jeopolitik açıdan önemli bir ülkedir. Özellikle tarih boyunca ana ulaşım ve ticaret yollarının, enerji koridorlarının bu topraklardan geçmesi, sahip olduğu zengin doğal kaynaklar Azerbaycan'ı odak noktası yapmıştır (Babayev, 2017, s. 27-28).

### **3.2. İDARİ BÖLGÜSÜ**

Azerbaycan'ın yüzölçümü 86.600 km<sup>2</sup>'dir. Ülke toprakları “rayon”, “şəhər”, “qəsəbə” və “kənd” idari birimlerine ayrılmıştır.

---

<sup>18</sup> Azerbaycan Cumhuriyeti'nin İstatistik Kurumu. Tezin devamında ve metin içi kaynaklarda kelimenin orijinal halinin kısaltmasıyla (ARDSK) gösterilmiştir.

Bir ve birden fazla şehir, kasaba ve köy idari birimlerinin bütünü *rayon* oluşturmaktadır. Azerbaycan'da 63 rayon vardır. Rayonlar il yönetim birimine tekabül etmektedir.

Nüfusu 15000'den fazla olan ve çoğunluğun sanayide, ekonomide, sosyal veya üretim dışı alanlarda (kamu yönetimi, hizmet sektörü vd) istihdam ettiği, etrafındaki idari birimlerin yönetsel, ekonomik ve kültürel merkezleri olan araziler *şəhər (şehir)* statüsü taşımaktadır. Ülkede toplam 79 şehir vardır .

Öte yandan nüfusun ağırlıklı olarak sanayide, ekonomide, sosyal veya üretim dışı alanlarda (kamu yönetimi, hizmet sektörü ve s.) çalıştığı birimler ise *qəsəbələr (kasabalar)* olarak tanımlanmaktadır. Ülkede 262 kasaba vardır.

Nüfusunun büyük çoğunluğunun tarımla uğraştığı en küçük idari birimler ise *kəndlərdir (köylərdir)*. Bu bölü Türkiye'de köy yönetimine karşılık gelmektedir. Köylerin toplam sayısı 4246'dır.

Ayrıca temel sosyoekonomik göstergelere göre ülke 14 *iqtisadi rayona* veya *regiona* ayrılmıştır. Nüfusa göre bu bölgeler sırasıyla, Bakü (Bakü şehri ve onun 12 rayonu), Lenkeran-Astara (6 rayon), Karabağ (Hankendi şehri ve 8 rayon), Merkezî Aran (Mingeçevir şehri ve 6 rayon), Kazak-Tovuz (5 rayon), Şeki-Zakatala (6 rayon), Gence-Daşkesen (Gence, Naftalan şehirleri ve 4 rayon), Abşeron-Hızı (Sumgayıt şehri ve 2 rayon), Kuba-Haçmaz (5 rayon), Mil-Muğan (4 rayon), Şirvan-Salyan (Şirvan şehri ve 4 rayon), Nahçıvan (Nahçıvan şehri ve 7 rayon), Doğu Zengezur (5 rayon) ve Dağlık Şirvan (4 rayon) iktisadi rayonlarıdır (ARDSK, 2022 (a): s. 9).

### 3.3. SOSYODEMOGRAFİK YAPI

2021 yılı verilerine göre ülkenin nüfusu 10 milyon 156 bin 400 kişidir. Bu rakamın 52,9%'nu şehir, 47,1%'ni ise kırsal nüfus oluşturmaktadır. Cinsiyet oranına göre toplumun yaklaşık yarısı kadınlardan, yarısı ise erkeklerden ibarettir. Ülkede her 1000 kadına 1001 erkek düşmektedir. Toplam nüfusun yüzde 22,1'i 0-14 yaş, yüzde 70,0'i 15-64 yaş ve yüzde 7,9'u 65 yaş ve üstüdür. Gençler (14-29 yaş arası)

toplam nüfusun yüzde 22'sini oluşturmaktadır; onların yarısından çoğu kentsel bölgelerde yaşamaktadır (ARDSK, 2022 (b): s. 7).

Etnisite açısından nüfusun çoğunluğunu (91,6%) Azerbaycan türkleri oluşturmaktadır. Buna rağmen, toplumun etnik yapısı oldukça zengindir. Toplam nüfus içerisinde oranına göre Azerbaycan türklerinden sonra lezgiler (2,0%), ermeniler (1,3%), ruslar (1,3%), ve talışlar (1,3%) gelmektedir (ARDSK, 2022 (b): s. 21).

Ülkenin resmî dili Azerbaycan dili'dir (Azerbaycan Respublikasının Konstitusiyası<sup>19</sup>, m.21). 2021 yılı istatistik verilerine istinaden, Azerbaycan'da 15 yaş ve üzeri nüfusun okuryazarlık düzeyi yüzde 99,8'dir (ARDSK, 2022 (b): s. 24). Böylesine yüksek bir oranın ana nedeni, her ne kadar imparatorluğun çıkarlarına hizmet etse de, Sovyetler Birliği döneminde eğitimi teşvik etmeğe yönelik yürütülen politikaların günümüzde de devam eden etkisidir (Demirelli, 2012: s. 29).

### **3.4. SOSYOEKONOMİK YAPI**

Sovyetler Birliği'nin parçalanmasıyla Azerbaycan, eskiden önemli bir parçası olduğu SSCB'nin planlı merkezî ekonomik sisteminden serbest piyasa ekonomisine geçiş yapmıştır. Fakat geçiş süresi Azerbaycan için oldukça sancılı olmuştur. Bunun temel nedenleri piyasa ekonomisinin geleneklerinden yoksun olması, SSCB ekonomik sisteminin bir parçası olarak kendi ekonomik sisteminin yıllarca tek yönlü gelişmesi (üretimin her aşamasının farklı üye ülkelerde gerçekleştirilmesinden kaynaklı), böylelikle, Birlik ülkeleri arasında ekonomik bağımlılığın mevcutluğu, ülke içerisinde siyasi çешimlerin yaşanması, Ermenistan'nın tecavüzü sonucu siyasi, sosyal, ekonomik problemlerinin ortaya çıkması ve iç göç durumuyla karşı karşıya kalmasıdır. Bağımsızlığın ardından Azerbaycan'da ekonomik canlanma 1995 yılından itibaren gözlemlenmeye başlanılmıştır (Demirelli, 2012: s. 30-32).

---

<sup>19</sup> Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası.

Ülkenin para birimi manat'dır (m.19). 3708 Sayılı Azərbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının Kararnamesi'ne göre 1 Ocak 2023 tarihinden itibaren asgari ücret 345 manat<sup>20</sup> olarak belirlenmiştir (m.1).

| Tarih                       | Asgari ücret |
|-----------------------------|--------------|
| 2018 Ocak ayından itibaren  | 130          |
| 2019 Mart ayından itibaren  | 180          |
| 2019 Eylül ayından itibaren | 250          |
| 2022 Ocak ayından itibaren  | 300          |
| 2023 Ocak ayından itibaren  | 345          |

**Tablo 6:** Azərbaycan'da Asgari Ücretin Yıllara Göre Değişimi<sup>21</sup>

(Asgari ücret manat'la ifade edilmiştir. Bu tarihlerde 1 manat=1.700 dolar)

1 Şubat 2023 yılında yapılan düzenlemeye göre en düşük emekli maaşı 280 manattır (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 54-IIIQ, m.6-1). Ülkede enflasyon oranı ise 2022 yılında 13,8% olarak tespit edilmiştir (s.3)<sup>22</sup>. 2021 yılı istatistik verilerine göre nüfusun toplamda 5 milyon 303 bin 900'ü işgücüne sahip bireylerdir. Onlardan 4 milyon 988 bin 200'ü (94%) istihdam ederken, 3 yüz 15 bin 700 kişi (6%) işsizdir<sup>23,24</sup>.

### 3.5. ANAYASAL YAPI

Çağdaş Azərbaycan Cumhuriyeti'nin anayasa sisteminin gelişim tarihi, bağımsızlığın ardından 1995 yılında halk oylamasıyla kabul edilen Azərbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası'yla başlasa da, Azərbaycan Halk Cumhuriyeti döneminde yürütülen anayasa çalışmaları ve hukuki belgeler, aynı zamanda

<sup>20</sup> Azərbaycan Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın 31.03.2023 tarihli verilerine göre 1 manat=1.7000 dolardır. Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankı (2023). AZN Currencies. <https://www.cbar.az/currency/rates?language=en/> 02.04.2023.

<sup>21</sup> Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2023). Respublikada Müəyyən Edilmiş Minimum Əməkhaqqının Ölçüləri (Dinamika). <https://www.stat.gov.az/source/labour/02.04.2023>.

<sup>22</sup> Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankı (2023). Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankının 2023-cü İl Üçün Pul Siyasətinin Əsas İstiqamətləri Barədə Bəyanatı. <https://uploads.cbar.az/assets/b8dc13d161f6120a58a2b10c1.pdf> 02.04.2023.

<sup>23</sup> Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2023). Əmək Bazarının Əsas Sosial-İqtisadi Göstəriciləri. <https://www.stat.gov.az/source/labour/02.04.2023>.

<sup>24</sup> Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2023). İqtisadi Fəal Əhali (Dinamika). <https://www.stat.gov.az/source/labour/02.04.2023>.

Sovyetler Birliği zamanında SSCB'nin anayasaları, Azerbaycan anayasa sistemine etki etmesi ve yön vermesi açısından önemli evrelerdir. Bundan kaynaklı olarak bu başlık altında anayasal yapının incelenmesi üç döneme ayrılarak, farklı alt başlıklarda incelenmiştir.

### 3.5.1. Azerbaycan Halk Cumhuriyeti Dönemi: İstiklal Beyannamesi

Azerbaycan, ilk defa kendi bağımsızlığını 28 Mayıs 1918 yılında kazanmış, resmî adıyla “Azerbaycan Halk Cumhuriyeti” kurulmuştur. Bu devletin temel nitelikleri altı maddeden oluşan ve Millî Azerbaycan Şûrası (halk tarafından seçilen dönemin parlamentosu) tarafından kabul edilen “*İstiqlal Bəyannaməsi*” (*İstiklal Beyannamesi*) nde belirtilmiştir. Beyanname'ye göre, kurulan Azerbaycan Halk Cumhuriyeti, üniter devlet yapısına sahip, hukuki, demokratik, parlamenter cumhuriyet olarak tanımlanmıştır<sup>25</sup>. Fakat Cumhuriyet'in siyasi yapısını ortaya koyan hukuki düzenlemeler hazırlanamadan, ülke RSFSC'in XI Kızıl Ordu'su tarafından işgal edilmiş ve Azerbaycan Halk Cumhuriyeti'nin bağımsızlığına son verilmiştir. Her ne kadar İstiklal Beyannamesi dönemin anayasası olmasa bile, devletin niteliklerini ortaya koyması açısından Azerbaycan anayasal yapı sürecinde hukuki bir metin olarak önem taşımaktadır (Demirelli, 2012: s. 45-46).

### 3.5.2. SSCB Dönemi

Bolşevik işgalinden sonra Azerbaycan'nın ilk anayasası 1921 yılında, RSFSC'nin 1918 senesinde kabul edilen anayasasına uygun bir şekilde hazırlanmıştır. 30 Aralık 1922 yılında SSCB'nin kurulmasıyla Azerbaycan'nın 1921 anayasası, ittifakın anayasasına uygun bir biçimde yeniden 1924 yılında yapılandırılmıştır. Ardından Sovyetler Birliği'nin 1936 ve 1977 yılında kabul ettiği anayasalar temelinde Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nin ikinci ve üçüncü anayasaları sırasıyla, 1937 ve 1978 yılında hazırlanmıştır<sup>26</sup>. Fakat bu anayasaların Azerbaycan'ın anayasası olarak kabul edilmesi doğru bir yaklaşım değildir. Bunun nedeni hazırlanan anayasaların bir ülke olarak Azerbaycan'ın kendisinin siyasi, ekonomik, sosyal ve diğer talep ve ihtiyaçları bağlamında oluşturulmamasıdır.

---

<sup>25</sup> İstiqlal Bəyannaməsi. (t.y.) Erişim: 24.03.2023. <https://azerbaijan.az/portal/History/HistDocs/Documents/04.pdf>

<sup>26</sup> Aleskerli, Alesker (2005). Türk Anayasa Hukuku Sitesi. <https://www.anayasa.gen.tr/azerbaycancumhuriyeti.htm/25.03.2023>

Nitekim, 1978 ASSC'nin anayasasının, bağımsız Azərbaycan Cumhuriyeti'nin 1995 yılında kabul ettiği ilk anayasasına kadar yürürlükte kalması ve bu tarihe kadar devletin idari işleyişine yön vermesi, siyasi ve hukuki açıdan önem taşımaktadır (Demirelli, 2012: s. 46-47).

### 3.5.3. Bağımsız Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasası

1991 yılından sonra bağımsızlığını kazanan modern Azərbaycan devletinin siyasi yapılanmasının kaynağı 12 Kasım 1995 tarihinde halk oylamasıyla kabul edilen *Azərbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası*'dır. Azərbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası, Haydar Aliyev tarafından yürütülen Anayasa Komisyonu tarafından<sup>27</sup>, Azərbaycan'nın yeniden bağımsızlığını ilan ettiği hukuki belge- 18 Ekim 1991 tarihli *“Azərbaycan Respublikasının Dövlət Müstəqilliyi Haqqında Konstitusiya Aktı”* (*Azərbaycan Cumhuriyeti'nin Bağımsızlığı Hakkında Anayasa Aktı veya Bağımsızlık Beyannamesi*) temelinde hazırlanmıştır (m.32)<sup>28</sup>. Anayasa'nın bağımsızlığın ilan edilmesinin ardından bu kadar geç hazırlanarak, referenduma sunulmasının ana nedeni, dönemin siyasi hayatında yaşanan istikrarsızlıklar olmuştur (Rehimli, 2011: s. 36).

Azərbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 5 ana başlık altında, toplamda 12 bölüm ve 158 maddeden oluşmaktadır. Genel olarak, Anayasa'da bahsi geçen konular bunlardır: Halk egemenliği ve devletin temelleri (I ana başlık), temel insan ve vatandaş hakları ve özgürlükleri, vatandaşların görevleri (II ana başlık), devlet egemenliği-yasama, yürütme ve yargı egemenliği, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti (III ana başlık), yerel yönetim sistemi (IV ana başlık), hukuki normlar, Anayasa'ya değişikliklerin ve ilavelerin yapılması mekanizması (V ana başlık).

Azərbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası, Sovyetler Birliği döneminde kabul edilen anayasalardan farklı olarak insan hak ve özgürlüklerine daha geniş yer verme, güçler ayrılığı prensibini benimseyerek devlet yönetimini yasama, yürütme ve yargı organları arasında bölüştürme, katı merkezîyetçiliğin aksine, demokratik yerel yönetim anlayışı geliştirme gibi pozitif öğeler içermektedir (Rehimli, 2011: s. 36).

---

<sup>27</sup> Azərbaycan Qazeti (14.11.1995), s.1.

<sup>28</sup> Azərbaycan Respublikasının Dövlət Müstəqilliyi Haqqında Konstitusiya Aktı. (t.y.). Erişim: 25.03.2023, <https://azerbaijan.az/portal/History/HistDocs/Documents/09.pdf>

Anayasa, vatandaşlara ve ülke sınırları içerisinde yaşayan tüm insanlara çalışma, grev ve dinlenme hakkı (m.35, 36,37), sosyal güvenlik hakkı (m.38), eğitim hakkı (m.42), konut hakkı (m.43), gibi birçok temel sosyal haklar, aynı zamanda, düşünce ve konuşma özgürlüğü (m.47), din ve vicdan (m.48), toplanma özgürlüğü (m.49), bilgi edinme özgürlüğü (m.50), bilim ve sanat özgürlüğü (m.51) tanımıştır.

1995 Anayasası kabul edilirken Azerbaycan, bir devlet olarak oldukça genç, totaliter rejim baskısı altından yetmiş yıldan fazla bir süre varlığını sürdürmüş ve zorlu siyasi şartlar altında yeniden bağımsızlığını kazanarak demokratik bir devlet kurma çabası içerisinde olmuştur. Sonuç olarak, devletin anayasal ve ilişkili olarak siyasi yapısı zamanla şekillenmiş, referandumlarla Anayasa'ya değişiklikler ve ilaveler yapılmıştır. Çağdaş Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ilk Anayasası'nın kabul edildiği tarihten itibaren, üç kez olmakla, 2002, 2009 ve 2016 yıllarında halk oylaması gerçekleştirilmiştir (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 00, 2009).

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası üzerine değerlendirme yapacak olursak, temel özellik olarak, yürütme egemenliğine geniş yetkiler verdiğini ve başkanlık sistemi bir yönetim şeklini ihtiva ettiğini söyleyebiliriz. Böylesine bir özelliğin kaynağında yatan ana neden, günümüzde birçok Post-Sovyet ülkesinde olduğu gibi, Azerbaycan'nın uzun yıllar parlamenter gelenekten yoksun, tek partili bir yönetim sisteminin etkisine maruz kalmasıdır. Ayrıca Anayasa metninin yalnızca halk oylamasıyla değiştirilebileceği (m.152), egemenliğin kaynağı (m.1), halkın egemenliği (m.2), egemenliğin zimmete geçirilmesi (m.6), devletin nitelikleri (m.7), Azerbaycan devletinin başı (m.8), devlet dili (m.21) ile ilgili maddelerin, ve “temel insan ve vatandaş hakları ve özgürlükleri” bölümünün değiştirilmesinin yasaklanması, Anayasa'nın katı anayasa özelliğini taşıdığını göstermektedir (Rehimli, 2011: s. 37-38).

### **3.6. SİYASAL YAPI**

SSCB'nin dağılması, dünyada totaliter rejimle yönetilen devletin savaş olmadan parçalanarak demokratik yönetime geçişinin ilk örneği olmuştur (Abdullayev, 2001: s.109). Azerbaycan da, Sovyetler Birliği'nin diğer ülkeleri gibi 1991 yılına kadar, totaliter rejim altında, aşırı merkezîyetçi, federe devlet yapısına

sahip siyasi sistemin çatısı altında varlığını sürdürmüştür (Aktaran: Mecek, 2018: s. 54-55). Bağımsızlığın kazanılmasının ardından, genç bir devlet olarak dünya siyasi sisteminde kendine yer edinmek adına, devletin siyasi yapısının demokratik prensipler temelinde inşa edilmesine başlanılmıştır. Fakat demokrasiye geçiş süreci Azerbaycan için oldukça zor olmuştur. Ülke içerisinde siyasi gruplar arasında çekişmeler ve darbe girişimleri (1994, 1995) yaşanmış, iç meselerin yanı sıra, ülke savaşıyla da karşı karşıya kalmıştır (Gönenç, 1998: s. 193). Ermenistan'nın 1988 yılında Azerbaycan Türkleri'ni zorla kendi topraklarından sınır dışı etmesi ve Azerbaycan'nın Karabağ bölgesini (ülke topraklarının 20%'sini) işgal etmesi sonucu toprak bütünlüğü bozulmuş, bir milyondan fazla insan kendi topraklarından zorunlu iç göç etmek durumunda kalmıştır (Yeşilot, 2006: s. 85-86; Shamilov ve Dönmez Kara, 2021: s. 110). Azerbaycan devletinin siyasi yapısı da dönemin politik, sosyal ve ekonomik problemlerinin etkisi altında şekillenmiştir.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası'na göre devlet hâkimiyetinin veya egemenliğinin yegâne kaynağı Azerbaycan halkıdır (m.1) ve bu egemenliğin zimmete geçirilmesi halka karşı yapılmış en büyük cinayettir (m.7/2). Madde 7'de devletin temel nitelikleri "*Azerbaycan devleti hukuki, demokratik, laik, üniter cumhuriyettir*" şeklinde ifade edilmiştir. Devlet egemenliği kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olarak yasama, yürütme ve yargı erklerinden oluşmaktadır (m.7/3). Fakat Anayasa, diğer erklerle kıyasla, yürütme egemenliğine daha fazla güç tanımış, cumhurbaşkanını (madde 99'a göre, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'na aittir) ön plana çıkarmıştır (Özkul, 2012: s. 105; Mecek, 2018: s. 54).

Azerbaycan'nın hükûmet sisteminin başkanlık yoksa yarı başkanlık bir sistem olarak tanımlanması üzerine farklı görüşler vardır. Yürütme erki içerisinde aynı zamanda Bakanlar Kurulu'nun da yer alması yarı başkanlık sistemine işaret ederken, öte yandan Anayasa'ya göre, Kurul'un doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olması ve Parlamento yerine, ona karşı sorumluluk taşıması (m.114/3), Parlamento'nun devlet başkanını görevden alma yetkisinin olmaması, cumhurbaşkanının fermanlar (kararnameler) çıkararak hukuki düzenlemeler yapabilme yetkisi (Özkul, 2012: s. 105) gibi durumlar başkanlık sistemine vurgu yapmaktadır. Böylelikle, Azerbaycan hükûmet sistemini tanımlayacak olursak, daha çok başkanlık sistemine eğilimli, fakat

yarı başkanlık sisteminin özelliklerini de taşıyan melez bir mekanizma olarak söyleyebiliriz (Doğan, 2017: s. 155-156; Mecek, 2018: s. 55).

Azerbaycan siyasi yapısını genel olarak değerlendirecek olursak, demokratik hukuk devletinin özelliklerini taşıyan (Doğan, 2017: s. 155) ve bu temelde inşası devam eden, fakat Sovyetler Birliği siyasi kültürünün izlerini taşıdığı, iç ve dış meselelerden kaynaklı merkezîyetçi yapının ağır bastığı bir sistem olarak söyleyebiliriz.

Azerbaycan`da yasama, yürütme ve yargı egemenliğinin özellikleri, mevcut olan siyasi partiler sırasıyla, bölümün aşağıdaki alt başlıklarında incelenmiştir.

### **3.6.1. Yasama Egemenliği**

Azerbaycan siyasi sisteminde *yasama yetkisine* *Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi* (Azerbaycan Cumhuriyeti Millî Meclisi veya Parlamento) sahiptir. Meclis çoğunluk (majoritar) seçim sistemiyle beş yıllık süreyle seçilen 125 millet vekilinden oluşmaktadır. Millî Meclis`in temel görevi yasama faaliyetidir. Fakat bunun yanı sıra, Anayasa, Meclis`e farklı meseleler ile ilgili görevleri icra etmek yetkisi vermiştir. Bunlara örnek olarak, erkler arası hukuki koordinasyonun sağlanmasını, ülkede insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını söyleyebiliriz. Parlamento, aynı zamanda *sınırlı yürütme yetkisine* de sahiptir. Anayasa`ya göre, Parlamento`nun, Cumhurbaşkanının Millî Meclis`e sunduğu kararlar doğrultusunda, diplomatik temsilciliklerin kurulması, uluslararası antlaşmaların onayı veya iptali, ülkenin idari birimlerinin belirlenmesi, genel af ilanı ile ilgili görevleri vardır. Ayrıca, çeşitli makamlara yetkililerin atanması veya görevden alınması, örneğin, yine Cumhurbaşkanının kararı doğrultusunda İnsan Hakları Müvekkili`nin seçilmesi, Başbakan`ın, Merkez Bankası Başkanı`nın, üst düzey mahkemelere hakimlerin atanması, Anayasa Mahkemesi`nin teklifi üzerine Cumhurbaşkanı`nın görevden alınması Millî Meclis`in yetkisi altındadır (Parlak, 2018: s. 123).

Azerbaycan`da Millî Meclis`in milletvekillerinden başka, kanun teklifi veya önerisi sunma yetkisine aynı zamanda Cumhurbaşkanı, Azerbaycan Cumhuriyeti Ali Mahkemesi, Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcısı, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti`nin Yüce Meclisi sahiptir. Aynı zamanda, seçme hakkına sahip 40000 vatandaşın toplu

imzasıyla belirli bir konu üzerine kanun teklifi sunma başvurusu yapılabilir (Rehimli, 2020: s. 371). Sonuç olarak, yürütme veyargı erkine de yasama egemenliğinin tanındığını görebiliriz.

Parlamento`da salt çoğunluk tarafından kabul edilen kanunlar Cumhurbaşkanı`nın onayından sonra 14 gün içerisinde yürürlüğe girmektedir. Onaydan geçmeyen kanunlar ise Meclis`e geri gönderilir ve yeniden oylama yapılır. Bu sefer 83 oy çokluğuyla kabul edilen kanunlar için 95, 63 oy çokluğu ile kabul edilenler için ise 83 oy gerekir. Meclis tarafından yeterli oya ulaşıldığı takdirde, kanun yürürlüğe girer (Parlak, 2018: s.124). Azerbaycan Cumhuriyeti Millî Meclisi`nin feshedilmesi yetkisi ise Anayasa`nın 98. maddesine uygun olarak Azerbaycan Cumhurbaşkanı`na aittir.

### **3.6.2. Yürütme Egemenliği**

Anayasa`nın 99. maddesine göre Azerbaycan Cumhuriyeti`nde *yürütme egemenliğinin sahibi yedi yıllık süreyle seçilen Azərbaycan Respublikası`nın Prezidenti`ne* (Azerbaycan Cumhuriyeti`nin Cumhurbaşkanı`na) aittir. Cumhurbaşkanının yetkileri oldukça geniştir ve bu yetkileri gerçekleştirmek için *Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyası`nı* (Cumhurbaşkanının İdaresini) ve *Nazirlər Kabineti`ni* (Bakanlar Kurulunu) yaratır. Yerlerde ise yürütme egemenliği *yerli icra hakimiyyətləri* (valilikler) hayata geçirmektedir. Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanının İdaresi, Bakanlar Kurulu ve valilikler Azerbaycan devlet teşkilatlanmasında merkez örgütlenmesinin temel kurumlarını oluşturmaktadır.

*Cumhurbaşkanı İdaresi`nin* genel yönetimi cumhurbaşkanına, doğrudan yönetimi ise İdare başkanına aittir. Genel olarak İdare, cumhurbaşkanının evraklarının (kanun, kararname, emir, talimat ve diğer) projelerini hazırlar, onların uygulanmasını izler, denetler ve raporlaştırarak cumhurbaşkanına iletir, yerel politikacılar, siyasi partiler, çeşitli sivil toplum kuruluşları, yabancı ülkelerin devlet yetkilileri ve siyasi figürleri, aynı zamanda uluslararası örgütler ile iletişimini gerçekleştirir, vatandaşlardan ve çeşitli devlet, sivil toplum ve yerel yönetim kurumlarından gelen mektupları, ayrıca dünya ve ülke çapında sosyal, ekonomik,

siyasi ve hukuki alanda cereyan eden hadiseler ile ilgili bilgileri cumhurbaşkanına aktarır (Yusifov vd 2016: s. 166).

*Bakanlar Kurulu* ise cumhurbaşkanının yürütme yetkilerini hayata geçiren yukarı yürütme organıdır (Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası, m. 114). Cumhurbaşkanına tabi olan bu organ başbakan, başbakan yardımcıları ve merkezî yönetimin yürütme organlarından (bakanlıklar, devlet komiteleri, devlet şirketleri, acente, hizmet ve diğer devlet kurumlarından) oluşur (Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası, m.114-115; Yusifov vd 2016: s. 166). Bünyesinde 17 bakanlık bulunduran bu devlet organının yetkilerine devlet bütçesinin projesini hazırlamak, cumhurbaşkanına takdim etmek ve yürütülmesini sağlamak, bakanlıklara ve diğer merkezî yürütme organlarına öncülük etmek, gerektiği takdirde onların hukuki metinlerini yürürlükten kaldırmak, devletin sosyal, ekonomik, finans-kredi ve para siyaseti ile ilgili programlarını hayata geçirmek, aynı zamanda cumhurbaşkanının Kurulun yetkisine verdiği diğer meseleler ile ilgilenmek dahildir (Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası, m. 119).

*İcra hakimiyetleri* yerlerde yürütme egemenliğini sürdürmektedir. Bu kurumlar Türkiye kamu yönetimi sisteminde tam olarak valiliklere tekabül etmese de, yetki genişliği anlayışı çerçevesinde merkezî yönetimin yerlerdeki kurumları olması nedeniyle tez çerçevesinde karşılığı valilikler olarak verilmiştir. Yetkileri cumhurbaşkanı tarafından belirlenen bu merkezî devlet kurumlarının başkanı da cumhurbaşkanı tarafından göreve atanır veya mevkiden alınır (Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası, m.124). Merkezî hakimiyete bağlı olan ve yerinden yönetim işlevini yapan icra hakimiyetleri cumhurbaşkanının yerlerde temsilcileridir. Cumhurbaşkanının 16 haziran 1999 yılında 138 sayılı kararname ile onayladığı “Yerel İcra Hakimiyetleri Hakkında” Düzenleme icra hakimiyetlerinin hukuki temelini oluşturan ana kanunlardan biridir. Aynı zamanda başta Anayasa olmakla, cumhurbaşkanının icra hakimiyetleri ile ilgili diğer serencam (emir) ve kararnameleri, Azerbaycan Cumhuriyeti'nin kanunları, Bakanlar Kurulu'nun kararları bu yerel yönetim kurumlarının hukuki dayanağını oluşturur (Yusifov vd 2016: s. 167-168). Azerbaycanda icra hakimiyetlerinin bölgesi şehir ve rayon icra

hakimiyetleri olarak ayrılır. Fakat başkent Bakü için istisnai durum vardır<sup>29</sup>. Öyle ki, kendi bünyesinde rayonlar bulunduran bu şehirde şehir icra hakimiyetine ilave olarak, şehir rayonlarının da icra hakimiyetleri vardır (Respublika Qəzeti, 648). Aynı zamanda şehir, rayon ve şehir rayon icra hakimiyetlerinin kasaba ve köy gibi daha küçük coğrafi birimlerinde “icra temsilcileri” olarak tanımlanan ve icra hakimiyeti başkanlarının onlara verdiği görevleri yapan, daha çok evrak işleri ile ilgili işlevleri (örneğin, kimlik doğrulama belgesi vermek gibi) yerine getiren alt kurumları vardır (Yusifov vd 2016: s. 169). Bütçesi devlet tarafından oluşturulan icra hakimiyetlerinin (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 2) bünyesinde ayrıca merkezî yürütme organlarının şehir, rayon ve şehir rayon kurumları (bazı merkezî devlet kurumları istisna olmakla) ve yalnızca belli bir arazi çerçevesinde işlev gören ve merkezî devlet organları sistemine dahil olan kurumlar da yer almaktadır. “Yerel İcra Hakimiyetleri Hakkında” Düzenlemesi’nde yer alan madde 1.5’e göre belli bir arazi çerçevesinde faaliyet gösteren merkezî devlet kurumları hem yerel icra hakimiyetine, hem de uygun olarak yetkili merkezî kuruma tabidir.

### 3.6.3. Yargı Egemenliği

Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Anayasası’na göre Azerbaycan’da *yargı görevini mahkemeler gerçekleştirmektedir*. Bu mahkemeler Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Anayasa Mahkemesi, Ali Mahkeme, İstinaf Mahkemeleri, Azerbaycan Cumhuriyeti’nin genel ve diğer uzmanlık mahkemeleridir (m.125/1,2). Anayasa Mahkemesi’ne, Ali Mahkeme’ye ve İstinaf Mahkemeleri’ne hâkimler Cumhurbaşkanı’nın önerdiği teklif üzerine Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclis’i tarafından atanmaktadır. Azerbaycan’da hakimlerin dokunulmazlık hakkı vardır. Ülkede tüm mahkeme hâkimlerinin görevden alınması Parlamento’nun kararıyla gerçekleştirilir. Hâkimin cinayet işlemesi durumu söz konusu olduğunda ise, görevden alma teklifi Cumhurbaşkanı tarafından Milli Meclis’e sunulur (m.128).

Azerbaycan yargı egemenliğinde kanunların uygulanmasını ve yürütmesini denetleyen, iddia makamı olarak işlev gören organ, *Azərbaycan Respublikasının Prokurorluğu`dur (Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhuriyet Başsavcılığıdır)*.

---

<sup>29</sup> Eskiden Gence şehri için de bu durum söz konusuydu. Fakat 2022 yılında yapılan değişiklikler sonucu bünyesinde bulundurduğu iki rayonu (Kepez ve Nizami) ayrımı ortadan kaldırmıştır (Azərbaycan Qəzaeti, 492-VIQ).

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Başsavcısı Cumhurbaşkanı tarafından, Parlamento'nun onayıyla göreve atanır ve görevden alınır (Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası, m.133).

#### 3.6.4. Siyasi Partiler

Azerbaycan siyasi hayatında parti örgütlenmesinin ana özelliği evrim sürecinden geçmeyerek, farklı dönemlerde ülkede cereyan eden politik olaylara, iç ve dış tehlikelere tepki olarak oluşmasıdır (Sultanlı, 2016: s. 25). Öyle ki, Cumhuriyet tarihinin iki önemli dönüş noktasında, halkı bir ideoloji etrafında toplayan siyasi partilerin ortaya çıktığını ve siyasi gelişmelerde büyük rol üstlendiklerini söyleyebiliriz. Bu dönemler, 1918 yılında Azerbaycan Halk Cumhuriyeti'nin kurulduğu ve 1991 yılında Azerbaycan'ın yeniden kendi bağımsızlığını kazanarak çağdaş dünya siyasi arenasına çıktığı zamanlardır. SSCB döneminde ise siyasi parti kurumsallaşmasına izin verilmemiş, tek partili (Sovyetler Birliği Komünist Partisi) sistem hakim olmuştur (Demirelli, 2012: s. 54).

Azerbaycan'da faaliyet gösteren siyasi partileri sahip oldukları politik düşüncelere göre üç yere ayırabiliriz: (1) sağ ideoloji eğilimli, neoliberal, anti-komünist partiler, (2) merkez eğilimli demokrat partiler, (3) sol akımda yer alan sosyalist partiler (Rehimli, 2020: s. 370). Genel olarak söylersek, yeniden bağımsızlığın kazanıldığı dönemden 1993 yılını kadar Azerbaycan'da reformistlerle muhafazakâr partiler arasında politik çekişmeler yaşanmış, 1993 yılından itibaren ise demokratlar ve radikaller arasında mücadelenin olduğu söylenebilir (Aktaran: Rehimli, 2020: s. 370). Günümüzde sağ ideolojinin düşünce yapısına sahip, liberal politika ve liberal ekonomini destekleyen, milliyetçiğin unsurlarını barındıran partiler, Azerbaycan siyasi hayatında etkin güce sahiptir (Parlak, 2018: s. 129). 21 Kasım 1992 yılında, Haydar Aliyev'in başkanlığıyla kurulan Yeni Azerbaycan Partisi<sup>30</sup> (YAP) de bu siyasi ideolojiye sahip, iktidar partisidir.

Azerbaycan Cumhuriyeti "Merkəzi Seçki Komitəsi" (Yüksek Seçim Kurulu) 2022 yılı verilerine göre, Azerbaycan'da devlet tarafından resmî kayıtlı yapılan

---

<sup>30</sup> Yeni Azərbycan Partiyası. (2014). <http://yap.org.az/az/view/pages/5/31.03.2023>.

toplamda 59 siyasi parti vardır<sup>31</sup>. 9 Şubat 2020 Parlamento seçimlerinin sonucu olarak, 11 siyasi parti Meclis'e katılmaya hakk kazanmıştır. İktidar parti olan "Yeni Azərbaycan Partisi", Meclis'te üstünlüğe sahip olarak 69 millet vekiliyle temsil olunmaktadır. Diğer partiler uygun olarak "Vətəndaş Dayanışması Partisi" 3, "Ana Vatan Partisi", "Vətəndaş Birliğı Partisi", "Bütün Azərbaycan Halk Cəphəsi Partisi", "Vahdet Partisi", "Cumhuriyyətçi Alternatif Partisi" (REAL), "Demokratik İslahatlar Partisi", "Azərbaycan Demokratik Maarifçilik Partisi", "Böyük Kuruluş Partisi", "Vətəndaş Birliğı Partisi", "Milli Cəphe Partisi" ise 1 millet vekili ile Meclis'te söz hakkına sahiptirler<sup>32,33</sup>.



---

<sup>31</sup> Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyası. (2022). <http://www.msk.gov.az/uploads/partiyalar/2022/UmumiMelumat.php/31.03.2023>.

<sup>32</sup> Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi. (2020). <https://www.meclis.gov.az/cat-dep.php?cat=51&lang=az/31.03.2023>.

<sup>33</sup> Meclis.Info. (2023). <https://meclis.info/deputies//31.03.2023>.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. AZERBAYCAN KAMU YÖNETİMİ TEŞKİLATINDA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ VE YERLEŞİK BELEDİYE YAPISI

Yürütme yetkisi merkezî devlet kurumlarından başka, merkezî yönetim sisteminin taşra teşkilatları olan “icra hakimiyetleri” (valilikler) ve özerklik niteliğine sahip yerel yönetim birimi olan belediyeler tarafından yapılmaktadır. Azerbaycan`da bir aşamalı yerel yönetim sistemi mevcuttur ve ülke genelinde belediyeler yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmaktadır (Rəhimli, 2009: s. 180). Belediyeler hukuki metinlerde yerel “*özünüidarəetmə*” (*özyönetim, kendikendini yönetme*) birimi olarak ifade edilmektedir. Fakat bazı akademik kaynaklarda bu iki kurum: icra hakimiyetleri ve belediyeler yerel yönetim sisteminin birimleri olarak gösterilmektedir (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 2) . Bu tez çalışması doküman incelemesi yöntemi doğrultusunda çalışıldığından, belediyeler ve icra hakimiyetlerinin işlevi, yetkileri ve kamu yönetimdeki rolleri yasal metinleri temel alarak incelenmiş, sonuç olarak belediyeler subsidiarite ilkesi bazında faaliyet gösteren yerel yönetim kurumu, icra hakimiyetleri ise yetki genişliği prensibiyle işlev gören merkezî yönetimin taşra teşkilatı olarak ele alınmıştır.

#### 4.1. YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Azerbaycan`da *modern anlamda* yerel yönetim sisteminin düzenlenmesi 1991 yılında, Azerbaycan Cumhuriyeti`nin yeniden kurulmasından sonraki dönemde gerçekleşmiştir. 1918-1920 yılları arasında varlığını sürdüren, Doğu`da ilk cumhuriyet olan bağımsız ve demokratik Azerbaycan Cumhuriyeti döneminde ise birçok alanda (siyasi sistem, ekonomi, eğitim, tarım gibi ) dönemin Batı toplumlarına özgü yeniden düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır. Fakat Cumhuriyet`in RSFSR tarafından işgalinden sonra Azerbaycan Halk Cumhuriyeti`nin yaranması, devlet

sistemi, faaliyeti ve diğer ilgili konular ile ilişkili herhangi bir bilimsel araştırmada bulunmak totalitar rejim tarafından yasaklanmıştır. Bundan kaynaklı olarak, özellikle bu dönemin siyasi yapısı ve yerel yönetim sistemi ile ilgili akademik kaynaklar oldukça azdır (Abdullayev ve Həsənova, 2002: s. 51).

1920-1991 yılları Azerbaycan`nın Sovyetler Birliği içerisinde varlığını sürdürme dönemi olduğu için, *yerlerde SSCB`ne özgü yerel yönetim sistemi hakimdi*. Bu görevi “*çalışkan milletvekilleri soveti*” veya kısaca “*sovyetler*” olarak adlanan yerel kurumlar icra etmekteydi. Fakat sovyetlerin faaliyetini incelediğimizde bu kurumun tam olarak yerel yönetim birimi olduğunu söylemek güçtür. Her ne kadar yerel konularla ilgili görevleri yerine getirseler de, aynı zamanda merkezî yönetimin taşra birimi olarak da işlevlere sahip olmuşlardır. Ayrıca özerklikleri olmayan bu birimler, Kommünist Partisi`nin yerlerdeki partilerine bağlı olmuşlardır. Sovyetler kurum olarak milletvekillerinden oluşmaktaydı ve onlar beldedeki halkın iradesiyle yerel seçimle göreve gelmekteydiler<sup>34</sup>. Önceki zamanlarda iki yıl, daha sonralar ise iki buçuk yıl faaliyet yılı olan sovyetlerin, 1990 yılında Azerbaycan SSC`nin Anayasası`na yapılan değişiklik sonucu görev süreleri beş yıla kadar uzatılmıştı. Özerklikten yoksun olan bu “yerel” yönetim kurumu *bağımsız bir şekilde karar veremezdi*. Alınacak kararlar öncelikle “yukarıdan”- parti tarafından alınır, daha sonra sovyetler tarafından kabul edilmekteydi<sup>35</sup>. Parti aynı zamanda sovyetlere başkanlaratar, onların işlev ve görevlerini belirlerdi. Sovyetler faaliyetleri ile ilgili raporu da bağlı olduğu yerlerdeki parti organına sunmaktaydı. Bu yerel yönetim kurumları *rayon (il), kasaba ve köy*<sup>36</sup> *sovyetlerinden* ibaret olan farklı basamaklarda işlev göstermişlerdir. Bunlar beldede “yerel halk milletvekilleri sistemini” oluşturmaktaydı. Fakat böylesine bir kademelenme olsa da, hepsi neredeyse aynı görevleri icra etmekteydi. Basamaklar arası yetki bölgesi yoktu. Genel olarak sovyetlerin sahip olduğu *yetkilere* kendisine bağımlı olan yerel işletmelerin maliye işleri üzerinde denetim, tarımın geliştirilmesi, toprağın kullanılması ile ilgili kararlar verme, yerel sanayi işletmeleri, yapılan inşaatlar üzerinde denetim, yerel ulaşım,

---

<sup>34</sup> Her ne kadar sovyetler seçim yoluyla kurulsun da, parti tarafından desteklenen veya partinin istediği kişiler milletvekili olarak göreve atanmaktaydı.

<sup>35</sup> Kabuledilen kararların icrası yürütme organı olan “icraiyye” komitesi tarafından gerçekleştirilmekteydi (Abdullayev ve Həsənova, 2002: s. 61).

<sup>36</sup> Köylerde aynı zamanda geleneksel yerel yönetimin ifade biçimi olarak yerel halk toplantıları düzenlenmekteydi (Abdullayev ve Həsənova, 2002: s. 56).

iletişim ile ilgili meseleler, evre düzenleme, konut meseleleri, mezarlıkların bakımı, doğal afetlere karşı önlemler alma, yerlerde ticaret hizmetlerinin sunulmasının düzenlenmesi, eğitim, sağlık, kültürel hizmetlerin (sinema, tiyatro gibi) sunulması, yerel halkın istihdamı, belde kamı düzenin sağlanması, belde vatandaşlarının asgerlik ile ilgili meseleleri söyleyebiliriz. Sovyetlerin yanı sıra, SSCB'nin kurulduğu ilk yıllarda bağımsız faaliyet gösteren ev, mahalle (sokak) komiteleri de yerel hizmetler sunmaktaydı. Fakat daha sonralar bu kurumların serbest işlevlerine son verilmiş ve sovyetlerin yetkisi altına dahil edilmişlerdi (Abdullayev ve Hsnova, 2002: s. 52-59).

SSCB döneminde mevcut olan yerel yönetim yapısı her ne kadar uzun bir süre kamu yönetiminin önemli bir parçasını oluşursa da, bu sistem Azerbaycanda yerel halkın talep ve ihtiyaçlarına uygun hazırlanmamıştır. Öte yandan mahallî idarelere özgü yerel özerklik ve yerel demokrasi gibi temel ilkeler çerçevesinde işlev göstermemeleri bu kurumların yerel yönetimler olarak adlandırılmasını zorlaştırmaktadır. Sonuç olarak Sovyetler Birliği döneminde mevcut olan yerel yönetim yapılanmasını Azerbaycan mahallî yönetim sistemi olarak tanımlamak doğru değildir. Fakat döneme özgü yapının uzun bir süre varlığını sürdürmesi ve deneyim kazandırması açısından incelenmesi önem taşımaktadır.

Sovyetler Birliği'nin çöküşünden sonraki dönemde ise ittifak devletlerin bağımsızlık kazanarak demokratik devlet kurma çabaları başlamıştı. 1991 yılında yeniden kendi bağımsızlığına kavuşan Azerbaycan'ın, demokratik bir devlet olma yolunda atılan adımlarından biri de, demokrasinin temel ilkelerine uygun olarak, modern toplumlara özgü yerel yönetim sisteminin düzenlenmesi üzerine olmuştur. Hiç de kolay olmayan, birçok engellerle dolu olan bu yolda ilk önce dünya tecrübesi araştırılmış, yerel yönetimlerin hukuki temelleri üzerine çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. nce anayasal dayanak (1995), ardından diğer hukuki metinler doğrultusunda yasal temel oluşturulmuştur. Günümüz döneme kadar yerel demokrasi ve yerel yönetim anlayışının geliştirilmesi üzerine birçok reformlar yapılmıştır. Devlet düzeyinde yeni düzenlemelerin yapılması devam etdirilmektedir. Azerbaycan'ın modern yerel yönetim sisteminin yapısı, temel özellikleri, faaliyetleri ile ilgili detaylı bilgi bir sonraki altbaşlıkta incelenmiştir.

## 4.2. BELEDİYE YAPISI

Azerbaycan`da belediyeler rayon <sup>37</sup> , qəsəbə (kasaba) ve kənd (köy) belediyeleri<sup>38</sup> olmakla üç yere ayrılır. Bu belediyeler eşit yasal haklara sahiptirler; aralarında herhangi bir yetki farkı ve hiyerarşik yapı yoktur (Yusifov vd 2016, s. 172).

### 4.2.1. Belediye Kurumunun Temel Özellikleri

Azerbaycan`da belediyeler “devlet organı” statüsü taşımayan, ayrıca *kamu tüzel kişiliğe* veya *kendine özgü hukuki statüye* sahip yerel yönetim birimleridir (İbrahimov, 2018: s. 120). Bunun temel göstergesi kamu gücünün üç kolunu oluşturan yasama, yürütme ve yargı sistemlerinin Azerbaycan Cumhuriyeti`nin Anayasası`nda ayrı bölmeler şeklinde, yerel yönetim sisteminin ise devlet organlarından bahsedilen bölümlerin içerisinde yer almadan, diğer bir ana başlık altında gösterilmesidir (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 3).

Azerbaycan`da yerel yönetim birimleri olarak belediyeler *özerk* kurumlardır. *İdari ve mali açıdan özerklikleri* belediyeler ile ilgili hukuki metinlerde açık bir şekilde ifade edilmiştir. “*Bələdiyyələrin Statusu Haqqında*” (*Belediyelerin Statüsü Hakkında*) Kanun`a göre belediyeler sahip oldukları kaynakları serbest bir şekilde kullanabilme ve kurumun kendi işleyişini düzenleyebilme yetkisine sahiptirler (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.3/1). Bahsedilen özerklik anlayışı mevzuat çerçevesinde sınırlıdır. Azerbaycan Cumhuriyeti`nin Anayasası`nın 146. maddesinde devlet belediyelerin özerkliğine güvence vermektedir. Fakat aynı maddenin ikinci fıkrasına göre böylesine bir özerklik anlayışı doğrultusunda yetkilerin kullanılması Azerbaycan devletinin bağımsızlığına zarar vermemelidir. Ayrıca her ne kadar belediyeler özerk kurumlar olsalar da, bu özerklik belediyenin belde sakinleri karşısındaki sorumluluklarından boyun

---

<sup>37</sup> İdari bölgü birimi olarak “rayon” un Türkiye`de hangi bölgü anlayışıyla uzlaştığını söylemek oldukça güçtür. Azerbaycan`da bu bölgü birimidiger yerlerde il, başkent Bakü`de ise ilçe anlayışı ile örtüşmektedir.

<sup>38</sup> Azerbaycan akademik literatüründe bir çok kaynakta bu ayrım şehir, kasaba ve köy belediye olarak yapılmaktadır. Fakat pratikte şehir belediyeleri mevcut değildir. Örneğin, Bakü Şehir Belediyesi, Guba Şehir Belediyesi kurumları yoktur. Bakü şehri rayon (12) ve kasaba (54) olarak adlandırılan arazilere bölünmektedir ve bu arazilerin belediyeleri vardır. Ülkenin diğer yerlerinded e bu ayrım rayon, kasaba ve köy belediyeleri olarak uygulanmaktadır.

kaçırmaya veya keyfi işleve yol açamaz (Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası, m.146/1).

#### 4.2.2. Belediyenin Kuruluşu ve Belediye Seçimleri

Diğer ülkelerden farklı olarak Azerbaycan'da belediyeler nüfus veya arazi faktörüne bağlı olarak kurulmamaktadır (Yusifov vd 2016: s. 172). Devlet her bir ülke vatandaşına belediye hizmetlerinden yararlanmak hakkı tanır. “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanun'a göre “*vatandaşlar, belirli bir arazideki nüfus sayısına bağlı olarak yerel özyönetimi gerçekleştirmek hakkından mahrum edilemez*” (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.12/2).

İstatistik verileri gözden geçirdiğimizde belediye sisteminin kurulduğu 1999 yılından itibaren ülkede belediyelerin sayında azalmaya doğru değişim gözlemlenmektedir (bkz. Tablo 7). Özellikle 2009 yılında yapılan yerel reformlar sonucu belediyelerin sayında büyük bir oranda azalma ortaya çıkmıştır. Bu durum özellikle ülkenin kuzey ve güney bölgelerindeki belediyelerin sayında düşüşler ortaya çıkarmıştır (BİNA QHT Alyansı, 2011: s. 14-15). Günümüzde ise Azerbaycan'da 73-ü rayon, 146 kasaba ve 1387 köy belediyesi olmakla, toplamda 1606 belediye yerel hizmetler sunmaktadır (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 14).

| Yıllar | Belediyelerin sayı |
|--------|--------------------|
| 1999   | 2757               |
| 2004   | 2731               |
| 2009   | 1718               |
| 2014   | 1607               |
| 2019   | 1606               |

**Tablo 7:** Azerbaycan'da Belediyelerin Sayının Yıllara Göre Değişimi

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası'na göre belediyeler *halkın iradesiyle-seçim yoluyla* oluşturulur (m.142/2). Belediyeler seçmenler tarafından beş yıllık bir süre zarfı için görev başına getirilir. Azerbaycan'da ilk belediye seçimleri 12 Aralık 1995 yılında düzenlenmiştir. Azerbaycan Parlamentosu ülke genelinde belediyelerin kurulması, fesihi, birleştirilmesi ve sınırları ile ilgili meseleleri düzenleyen yetkili

kurumdur. Fakat tüm bunları yaparken halkın görüşünü ve belediyelerin faaliyet gösterdikleri yerelin özelliklerini dikkate almak zorundadır (Mecek, 2008: s. 69).

Bunun yanı sıra, “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanuna göre belediyeler yerel düzeyde ittifaklar, birlikler, dernekler düzenleyebilirler. Aynı zamanda belediyeler ve belediye birlikleri merkezî yönetimin taşra teşkilatının (icra hakimiyetinin) onayını almak şartıyla, uluslararası düzeyde belediye ittifaklarına üye olabilir, bu ittifaklarla belediye faaliyetlerine yönelik sözleşmeler yapabilir ve diğer ülkelerin yerel yönetim birimleri ve sivil toplum örgütleri ile karşılıklı olarak kamu personeline deneğim kazandırmak amacıyla değişim programları düzenleyebilirler (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.10).

#### **4.2.3. Belediyenin Sahip Olduğu Yetkiler**

Mahallî idare kurumları olarak belediyelere verilen yetkiler Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası çerçevesinde belirlenir. Aynı zamanda devletin yasama ve yürütme organları tarafından da belediyelere yetkiler verilebilir ve bu yetkilerin başarılı bir şekilde uygulanması bu kurumlar tarafından denetlenir. Yasalara göre bu tür yetkilerin belediyeler tarafından uygulanabilmesi için mali kaynak ayrılmalıdır. Belediyelerin serbestçe yapabilecekleri yetkiler bunlardır (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, m.144):

- Belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, kanunun izin verdiği durumlarda yetkilerinin kaybı ve feshi;
- Belediye yönetmeliğinin onaylanması;
- Belediye başkanının ve yardımcılarının seçimi, daimi ve diğer belediye komisyonların oluşturulması;
- Yerel vergi ve ödemelerin belirlenmesi;
- Yerel bütçenin ve onun uygulanması ile ilgili raporların onaylanması;
- Belediye mal varlığına sahip olmak, onun kullanımı ve onun ile ilgili emir vermek;
- Yerel sosyal koruma ve sosyal kalkınma politikalarının kabulü ve uygulanması;
- Yerel ekonomik kalkınma politikalarının kabulü ve uygulanması;

- Yerel çevre politikalarının kabulü ve uygulanması.

#### **4.3.4. Belediyeler Üzerinde Denetim Mekanizması**

Yasalar gereği yerel yönetim birimi olarak belediyeler üzerinde idari denetimi merkezî yönetim sisteminin taşra teşkilatı (valilikler) yapmaktadır. Ayrıca seçmenler ve belediye içerisinde denetimi gerçekleştiren ilgili komiteler veya kurullar idari denetim yapma hakkına sahiptirler. Belediyelerin performans denetimini gerçekleştiren ve faaliyetleri ile ilgili rapor vermekte yükümlü olduğu iki yetkili ise- Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi (Parlamento) ve seçmenlerdir (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.52).

Belediyeler önceki bir yılın raporunu 1 Nisan tarihine kadar Milli Meclise sunmaları gerekir. Azerbaycan Cumhuriyeti Adalet Bakanlığının Belediyelerle İş Merkezî Parlamento karşısında yıllık raporu sunmakta mükelleftir. Ayrıca yasalar çerçevesinde Milli Meclis tarafından belediyelere icrası için ek görevler verildikte, belediyeler bu görevlerin gerçekleşme düzeyi ve etkililiği ile ilgili Parlamento'ya rapor vermek zorundadır. Milli Meclis performans denetiminin yanı sıra, belediyeler üzerinde mali denetim hakkına da sahiptir. Özellikle devlet bütçesinden belediye bütçesine ayrılan mali payın kullanılmasına yönelik denetimden sorumludurlar (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m. 52-2/1,2).

Yerel yönetim anlayışının temel aktörü olarak yerel halka belediye birimlerinin faaliyetleri ile ilgili denetim hakkı verilmektedir. Belediyeler seçmenleri karşısında meclis toplantısında üyeler tarafından onaylanan yazılı yıllık raporu her yılın Ocak ayının üçüncü haftasının Pazartesi günü sunmak zorundadır. Genellikle raporlar belediyenin yıllık faaliyetlerini, belediye mülkiyetinin ve belediye bütçesinin kullanılması ile ilgili bilgileri içerir ve belediye binasının önünde yerleştirilen panolarda veya yerel basında, internet üzerinden halka sunulur. Seçmenler karşısında rapor veren belediye, 10 gün içerisinde bu raporu belediyeler üzerinde idari denetimi hayata geçiren kuruma- merkezî yönetimin taşra teşkilatına (icra hakimiyetine) göndermek zorundadır. Seçmenler belediyenin faaliyetleri ile ilgili bilgi edindikden sonra vatandaş “yığıncağı” (toplantısı) düzenlenir. Bu toplantıda belediye sınırları içerisinde yaşayan ve seçme hakkına sahip belde sakinlerinin en az yüzde yirmi beşi katılım sağlamalıdır. Toplantıda belediyenin yıllık faaliyet raporu üzerine tartışmalar

yapılır ve oylama düzenlenir. Eğer katılımcıların yarısından fazlası belediyenin yıllık faaliyetini olumlu değerlendirmiyorsa, bu zaman kararlarının yazılı ifadesi olarak “protokol” (evrak) düzenlenir ve icra hakimiyetine sunulur. İcra hakimiyeti seçmen toplantısında hazırlanan evrağı inceler; belediyenin faaliyetini yetersiz bulduğunda ise Parlamento’ya belediyenin zamanından önce faaliyetinin sonlaması için başvurur (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m. 52-2/3).

#### **4.2.5. Belediye Kurumunun Hukuki Dayanakları**

Bu başlık altında Azerbaycan’da belediye kurumunun yasal güvenceleri yerel ve uluslararası olmakla iki alt başlık şeklinde incelenmiştir.

##### **4.2.5.1. Yerel Düzeyde Hukuki Dayanaklar**

Azerbaycan yerel yönetim sisteminin ve ana kurum olan belediyelerin başlıca hukuki dayanağı Azerbaycan Cumhuriyeti’nin Anayasası’dır. Anayasa’nın dördüncü bölümü “*yerli özünüidarəetmə*” (“yerel özyönetim” veya “yerel kendiniyönetme”) olarak adlanır ve bu bölüm, belediyelerin anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Genel olarak Anayasa’da yer alan maddelerde yerlerde yerel yönetim sisteminin ve belediye kurumunun düzenlenmesi, belediyelerin yetkileri, kararları, sorumlulukları ve özerklik niteliğinden bahsedilmektedir (m.142-147). Anayasa’nın yanı sıra, belediyeler ile ilgili Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan ferman (kararname) ve serencamlar (emirler), Milli Meclis’in kabul ettiği kanunlar ve Bakanlar Kurulu’nun kararları belediye yönetiminin yasal temelini oluşturmaktadır (Əliyev və Çıraqov, 2019: s. 9).

Azerbaycan’da 2 Temmuz 1999 tarihinden 3 Aralık 2021 yılına kadar belediyeler ile ilgili toplamda 132 kanun kabul edilmiştir. Bu kanunların başında 2 Temmuz 1999 tarihli, yerel yönetim anlayışı ve belediyeler ile ilgili ana kavramları tanımlayan, belediye üyeleri, belediye organları ve onların yetkili kişileri, sorumlulukları ve faaliyetlerinin denetimi, halk iradesinin ifade edilmesi ve yerel katılım, yerel yönetimin iktisadi temeli ve hukuki güvenceleri gibi temel konulardan bahseden 698 Sayılı “*Bələdiyyələrin Statusu Haqqında*” (“Belediyelerin Statüsü Hakkında”) Azerbaycan Cumhuriyeti’nin kanunu gelmektedir. Anayasa’nın 12 Kasım 1995 yılında kabul edilmesinin ardından yerel yönetim sisteminin ülkede

düzenlenmesinin hukuki temelleri üzerine çalışmalara başlanılmıştır. Fakat çalışmaların yapılması vakit aldığından ve bu dönemde karşılaşılan engeller nedeniyle geç bir tarihte, 2 Temmuz 1999 yılında belediyeler ile ilgili ilk kanun kabul edilmiştir (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 4).

1999 yılı Azerbaycan yerel yönetim tarihinde önemli gelişmelerin yaşandığı tarihtir. Bu yılda belediyelerin hukuki temellerinin oluşturulmasına yönelik bir takım çalışmalar yapılmıştır. “Belediyelerin Statüsü Hakkında” kanundan sonra, “*Belediye Seçimleri Hakkında*”, “*Belediyenin Örnek Yönetmeliğinin Onaylanması Hakkında*”, “*Belediye Kulluğu Hakkında*”, “*Yerel Kamuoyu Görüşü Hakkında*”, “*Belediye Mülkiyetine Emlakların Verilmesi Hakkında*”, “*Belediyelerin Alanları ve Toprakları Hakkında*”, “*Belediye Mali Durumunun Temelleri*” hakkında kanunlar kabul edilmiştir (Orucova, 2021: s. 14). Doğrudan belediyelere yönelik bu düzenlemelerin yanı sıra, ülkede su, vergi, toprak, tarım ilişkilerini düzenleyen hukuki metinlerde de belediye yerel yönetim kurumunun işleyişine yönelik maddeler yer almaktadır (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 5).

Azerbaycan yerel yönetim sisteminin yapı olarak düzenlenmesinde ve yasal temellerinin oluşturulmasında dünya tecrübesinden yararlanılmıştır. Özellikle Türkiye, Fransa, ABD, İngiltere gibi ülkelerin yerel yönetim sistemleri üzerine incelemeler yapılmıştır. Mevcut yapı ağırlıklı olarak Fransız model yerel yönetim sistemi ile ortak özellikler paylaşılsa da, diğer modellerin bazı özelliklerini de taşımaktadır (Rəhimli, 2009: s. 180).

#### **4.2.5.2. Uluslararası Düzeyde Hukuki Dayanaklar**

Azerbaycanda yerel yönetim sisteminin oluşturulması ve işlevselliği üzerine devlet düzeyinde yapılan çalışmaların yanı sıra, üye olduğu uluslararası örgütler karşısındaki sorumluluklarından kaynaklı olarak, bu düzeyde kabul edilen hukuki metinleri de temel alarak çalışmalar yapılmaktadır. Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiş “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*” Sözleşmesi bu hukuki belgelerden biridir.

Azerbaycan-Avrupa Konseyi arasındaki ilişkilerin kurulması bağımsızlığın yeniden kazanılmasından sonraki döneme tesadüf etmektedir. 11 Eylül 1996 yılında

Konsey'e üyeliği kabul edilen Azerbaycan, bu doğrultuda önemli adımlar atmıştır. Ülkede ölüm cezasının dönemin cumhurbaşkanı Haydar Aliyev tarafından kaldırılması bu yönde yapılan çalışmalardan olmuştur<sup>39</sup>. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ise Parlamento'nun incelemelerinin ardından 25 Aralık 2001 tarihli “*Yerel Yönetimler Hakkında Avrupa Özerklik Şartının Onaylanması Hakkında*” Kanun'la kabul edilmiştir. Azerbaycan sözleşmeni imzalayan ülke olarak Avrupa Konseyi'ne ileri sürdüğü beyanname ile Ermenistan tarafından işgal edilen topraklar istisna olmakla, tüm ülke genelinde bu şartın sağlanmasına güvence vermiştir. Sözleşmenin Azerbaycan tarafından kabul edildiği ve çekince koyduğu maddeleri Tablo 8'de gösterilmiştir (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 238-IIQ; Amirov, 2006: s. 167):

| Kabul edilen maddeler | Çekince koyulan maddeler |
|-----------------------|--------------------------|
| Madde 2               | Madde 7/2                |
| Madde 3/1,2           | Madde 9/5                |
| Madde 4/1,2,4,5,6     | Madde 10/3               |
| Madde 5               |                          |
| Madde 6/1,2           |                          |
| Madde 7/1,3           |                          |
| Madde 8/1,2,3         |                          |
| Madde 9/1,2,3,4,7,8   |                          |
| Madde 10/1,2,3        |                          |
| Madde 11              |                          |

**Tablo 8:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Azerbaycan'ın Tutumu

Azerbaycan bağımsızlığını yeniden kazanmış, dolayısıyla genç ve yerel yönetim sisteminin modern anlamda yeni geliştiği bir ülkedir. Bu nedenle günümüzde de belediye kurumunun faaliyetine yönelik hukuki düzenlemelerin geliştirilmesi devam etmektedir.

#### 4.2.6. Belediye Organları

Azerbaycan'da belediyelerin yönetim sistemi iki organdan oluşmaktadır. Bunlar karar organı olan *belediye meclisi* ve yürütme organı olan “*belediye aparatı*”- *belediye encümenidir*. Bu iki organın başında ise belediye başkanı durmaktadır

<sup>39</sup> “Azərbaycan” Portalı. Azərbaycan-Avropa Şurası. <https://azerbaijan.az/related-information/194/04.04.2023>.

(Mecek, 2018: s. 72). Buradan yola çıkarak belediye başkana hem kararlar alma, hem de bu kararları uygulama ile ilgili geniş yetkiler verildiğini söyleyebiliriz.

Belediye meclisi ve belediye aparatının yapı ve işlevlerini daha iyi anlayabilmek için öncelikle “*belediye çalışanı*” anlayışını incelememiz gerekir. Yasalar gereğince belediye yerel yönetim biriminde tüm kategorilerde çalışan bireyler belediye çalışanı olarak kabul edilir ve onlar iki yere ayrılır. Bunlardan bir grubu “belediye üyesi”, diğeri ise “belediye qulluqçusu”/ “belediye hizmetçisi”/ “belediye işçileridir”. *Belediye üyeleri* belediye seçimlerinde halkın iradesiyle seçilmiş kişilerdir ve yetki süreleri belediyenin beş yıllık faaliyet süresini kapsar. Onlar belediye meclisini oluşturmaktadırlar. Öte yandan *belediye işçileri* ise atanan veya sözleşmeli kamu personelidir. Belediye aparatı bu grup belediye çalışanlarından oluşmaktadır. Her iki grup içerisinde hiyerarşik bir yapı söz konusudur; kendi aralarında diğlerinden daha çok yetkili kamu görevlileri vardır. Belediye üyeleri arasındaki daha yetkili ve diğlerini üzerinde otorite sahibi kişiler belediye başkanı ve onun yardımcıları/vekilleri, belediye hizmetçileri arasında ise belediye birimlerinin başında duran “reisler” başkanlardır (İbrahimov, 2018: s. 121).

Altbaşlığın ilk paragrafında vurgulandığı gibi belediye başkanının her iki belediye organında yetkilerinin ve işlevlerinin olması nedeniyle, çalışmada belediye meclisi ve belediye encümeninden bahsedilen altbaşlıklarda aynı zamanda belediye başkanı ve onun bu organlardaki faaliyetleri üzerine inceleme yapılmıştır. Bunun diğ bir nedeni ise yerel yönetim kurumu olarak belediye ile ilgili yasal mevzuatda belediye başkanının yetki ve görevlerinin ayrı bir şekilde ifade edilmemesi, “belediye üyesi” kategorisi altında belediye meclisi üyelerinin yetki ve görevleri ile aynı şekilde (beraber) yer verilmesidir.

#### **4.2.6.1. Belediye Meclisi**

*Belediye meclisi* belediye başkanı ve diğ meclis üyelerinin katılımıyla düzenlenen belediye toplantılarında gündemdeki meseleler üzerine toplanır. Alınan kararlar meclis üyeleri arasında yapılan seçimle belirlenir. Belediye meclisi toplantıları ayda en az bir kere olmakla düzenlenmelidir. Genel olarak meclis belediye başkanı tarafından çağrılır ve başkan tarafından meclise sunulan gündemin onaylanması durumunda toplantı yapılır. Fakat iki istisnai durumda: (1) meclis

toplantısı beldede yaşayan ve seçimlere katılma hakkına erişmiş vatandaşların yüzde iyirmi beşinin, (2) aynı zamanda meclis üyelerinin üçte birinin isteğiyle belediye başkanı katılım sağlamasa bile düzenlene ve kararlar kabul edebilir. Bu zaman toplantının gündemi toplantını çağırmak isteyenler tarafından belirlenir. Vatandaşların bu hakkı ihlal edildikde veya onlara verilen bu hakkı kullabilmelerinde herhangi bir engel oluşturuldukta, vatandaşlar durumu mahkemeye taşıyabilir. Tüm durumlarda belediye üyelerinin yarıdan çoğunun katılımının gerçekleştiği belediye meclisi toplantıları ve bu toplantılar sonucu kabul edilen kararlar kanunen yasaldir (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.16).

Belediye meclisinde üyelerin sayı beldede olan nüfusun sayına göre değişiklik göstermektedir (Yusifov vd 2016: s. 172). Aşağıdaki tabloda Azərbaycan Cumhuriyeti Seçim Yasası`na göre (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.210) nüfus- belediye üyelerinin sayı gösterilmektedir (bkz. Tablo 9)<sup>40</sup>.

| Nüfus         | Belediye üyelerinin sayı |
|---------------|--------------------------|
| 0-500         | 5                        |
| 500-1000      | 7                        |
| 1000-5000     | 9                        |
| 5000-10000    | 11                       |
| 10000-20000   | 13                       |
| 20000-50000   | 15                       |
| 50000-100000  | 17                       |
| 100000-300000 | 19                       |

**Tablo 9:** Azərbaycan`da Nüfusa Göre Belediye Üyelerinin Sayı

*Belediye başkanı* ülke genelinde yapılan belediye seçimlerinden sonra toplanılan ilk belediye meclisi toplantısında belediye üyeleri arasında yapılan seçimle belirlenir. Seçim açık veya gizli şekilde meclis üyelerinin isteğine bağlı olarak düzenlenebilir. Oyların yarıdan çoğunu toplayan (basit/salt çoğunluk) belediye üyesi belediye başkanı seçilir. Başkan ihtiyaç duyduğu takdirde yine açık veya gizli seçimle ve üye oylarının yarıdan çoğunu toplamak şartıyla kendine vekiller/yardımcı

<sup>40</sup> Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi (2003). Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: [https://e-qanun.az/framework/46953#\\_Toc91040305/](https://e-qanun.az/framework/46953#_Toc91040305/) 04.04.2023.

seçebilir. Belediye başkanı diğer belediye üyelerinden farklı olarak emir ve serencam verme/kararname çıkarma, aynı zamanda belediye kararlarını imzalama yetkisine sahiptir. Belediye başkan yardımcısı ise belediye başkanı tarafından ona verilen meselelerle ilgilenir ve belediye başkanı olmadıkda onun yetkilerini icra eder (m. 19).

*Belediye meclisi* daha verimli ve etkin çalışabilmek adına meclis üyelerinden ibaret daimi veya diğer komisyonlar/komiteler oluşturabilir. Komisyonların kurulması beldede mevcut olan mahallî müşterek ihtiyaçlara göre belirlenir. Aynı zamanda gerektiği takdirde bu komisyonlarda dışardan uzmanların davet edilmesi de kanunen olası bir durumdur. Komiteler belediye meclisi karşısında yaptıkları faaliyetler hakkında rapor vermek zorundadır (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.17). Genel olarak bahsi geçen komitelerin görevleri bunlardır (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.17/4):

- yerel sosyal koruma ve sosyal kalkınma, yerel ekoloji, yerel ekonomik kalkınma, yerel kamu hizmetleri üzere programlar hazırlamak, onlar ile ilgili belediye meclisinin veya belediye uygun gördüğü takdirde yerel halkın görüşlerini almak;
- yerel önemi olan meseleler/problemler üzerine görüşmeler yapmak/görüşler almak, belediye meclis toplantılarında bu konular ile ilgili programlar, karar projeleri ve diğer evraklar hazırlamak;
- belediye ve belediye encümeni/icra aparatına projeler/teklifler sunmak;
- seçmenlerin isteklerinin hayata geçirilmesinin organize edilmesine ve denetlenmesine yardım etmek.

Yasalar gereği belediye meclis üyeliğine hak kazanmış kamu görevlisinin ana iş yeri belediyedir ve belediye bütçesinden maaş almaktadır. Meclis üyeleri bilimsel, sanatsal/yaratıcı ve pedagoji/eğitsel faaliyetler istisna olmakla, herhangi bir yerde çalışamaz (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.15/2). Ayrıca kanunen altı ayda en az bir kere olmakla seçmenlerine faaliyetleri ile ilgili rapor vermek zorundadır (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.15/4).

Belediye meclis üyelerinin yetki ve görevleri Azerbaycan Cumhuriyeti 863 Sayılı “Belediye Üyelerinin Statüsü Hakkında” kanunun ikinci bölümünde verilmiştir. Fakat burada belediye başkanı ayrı bir konumda ele alınmamış, belediye başkanı ve diğer tüm meclis üyeleri genel bir ifadeyle “belediye üyesi” olarak nitelendirilmiştir. Kanuna göre *belediye meclis üyelerinin (belediye başkanı dahil) yetkileri aşağıdakılardır:*

- Belediye organlarının toplantılarında istişare yapmak için meseleler/konular önerme, bu konular hakkında fikir beyan etmek, öneriler sunmak, düzeltmeler vermek, notlar almak, konuşmacılara veya atanmış adaylara sorular sormak, oyvermeye katılmak (m.4);
- Daimi ve diğer komisyonlara/komitelere üyeler seçmek veya seçilmek (m.4);
- Birden fazla komiteye üye olabilir (m.7);
- Daimi ve diğer komisyonların/komitelerin toplantılarına katılım sağlamak ve istişareye çıkarılan meseleler ile ilgili önerilerde bulunmak (m.4);
- Meclis toplantıları için karar projeleri hazırlamak (m.4);
- Belediyenin faaliyeti ile ilgili bilgi almak, talepte bulunmak (yetkili birimlerden faaliyet raporu talep etmek) (m.4);
- Yasal mevzuat çerçevesinde yerel radio ve televizyonu, aynı zamanda basılı yayınları kullanmak (m.4);
- Referans vermek (m.4);
- Yerel meseleler ile ilgili belediyedeki yetkili kişilere, belediye encümeni ve bünyesindeki birimlere, aynı zamanda belediye işletmelerine, departmanlarına ve kuruluşlarına yönelik sorgu oluşturmak/talep sorgulama göndermek (m.5);
- Beldede belediye kararlarının uygulanmadığı ve ihlal edildiği durumlarda bunu yapan kişilerden bu durumun düzeltilmesini talep etmek (m.6);
- Merkezî yönetim sisteminin taşra teşkilatlarına yerel meseleler ile ilgili başvuru yapmak (m.8).

Belediye üyelerinin görevleri ise genel olarak belediye meclis toplantılarına katılım sağlamak, seçmenlerle düzenli iletişim kurmak, onlarla toplantılar yapmak,

öneri, itiraz ve şikayetlerini değerlendirmek (belediye sınırları içinde bulunan belediye işletmeleri, departmanları ve kuruluşları, belediye üyesinin seçmenlerle buluşmasına yardımcı olmalıdır), her bir belediye üyesinin ayrılıkta altı ayda en az bir defa seçmenlerine faaliyeti ile ilgili rapor vermesidir (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 863-IQ, m.9).

#### **4.2.6.2. Belediye Encümeni**

Belediye encümeni ise belediyenin yürütme organı olarak belediye başkanından, kanun ve belediye yönetmeliğine uygun olarak düzenlenen idari birimlerden (örneğin, yerel sosyal, ekonomik meseleler ile ilgili) ve belediyenin yaratabileceği diğer icra birimlerinden oluşmaktadır. Belediye encümeninin temel görevleri belediye meclisi tarafından alınan kararların icrasını sağlamak (kararlar en az 15 iş günü süresinde encümene aktarılmalıdır), belediye başkanı tarafından verilen görevleri yerine getirmek, aynı zamanda belediye içi kurum işlerini, lojistik ihtiyaçlar ile ilgili çalışmalardır. Encümeninin idari birim başkanları meclisin kararı doğrultusunda belediye başkanı tarafından göreve atanır (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.48). İdari birim başkanları belediye başkanına ve meclise yaptıkları çalışmalar ile ilgili faaliyet raporu vermek zorundadır (İbrahimov, 2008: s. 130). Belediye encümeninde çalışanlar “belediye qulluqçusu” (belediye hizmetçisi) olarak adlandırılmaktadır. Bu kavram belediye kamu personeli anlayışıyla uzlaşmaktadır. Azerbaycanda merkezî yönetim organlarına kamu personellerinin alımı merkezleşmiş sınav ve devlet tarafından belirlenmiş yasal düzenlemeler çerçevesinde yapılsa da, yerel yönetim sisteminde durum farklıdır. 765 Sayılı “*Bələdiyyə Qulluğu Hakkında*” Azərbaycan Cumhuriyeti'nin Kanunu'na göre belediyelerde kamu görevlilerinin istihdamı doğrudan belediye tarafından (belediye işe alım komitesi başvuran adaylar arasından seçim yapar (m.5-1)) göreve atanmasıyla, Anayasa ve kanunların (m. 25/2) yanı sıra, belediye yönetmeliğindeki yasa ve şartlara uygun olarak yapılmaktadır (m. 8/8).

#### **4.2.7. Belediye Hizmetleri**

Azerbaycan'da yerel yönetim kurumu olarak belediyeler tarafından sunulan hizmetler 698 Sayılı “Belediyelerin Statüsü Hakkında” kanunda geçmektedir. Fakat hizmetler net bir şekilde belirtilmemiş, aynı zamanda belediye kurumu doğrudan

hizmet sunan nitelikten daha çok, merkezî yönetimin sunduğu hizmetleri yerelde tamamlayan- “tamamlayıcı” özelliğe (m.4/2, 5/1, 6/1) sahip bir birim olarak gösterilmiştir. Bundan kaynaklı olarak belediye hizmetlerinin merkezînin sunduğu kamu hizmetlerine tamamlayıcı olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca yerlerde merkezî yönetimin taşra teşkilatı ve belediyenin ortak hizmetler sunma yetkilerinin olması- “hizmet/yetki çatışması” mevcuttur (Ölçüev ve Çıraçov, 2019: s. 18). Bu durumun detaylı değerlendirilmesi tez çalışmasının beşinci bölümünde verilmiştir.

698 Sayılı Kanun’a göre belediye hizmetleri genel olarak üç başlık altında toplanmaktadır: yerel sosyal koruma ve sosyal kalkınmaya yönelik hizmetler, yerel ekonomik kalkınmaya yönelik hizmetler ve yerel ekoloji programları kapsamında yürütülen hizmetler. Aşağıdaki Tablo 10’da her kategoriye ait belediye hizmetleri verilmektedir (m.4,5,6):

|                                                                   |                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Yerel sosyal koruma ve sosyal kalkınmaya yönelik hizmetler</b> | Beldede mevcut olan eğitim, sağlık (hastane, sağlık ocakları), kültür binalarının (tiyatro, müze, kütüphane), konut ve konut dışı tüm yapıların bakımı ve kullanımı |
|                                                                   | Sihhi tesislerin inşası ve bakımı                                                                                                                                   |
|                                                                   | Konutlar inşa etmek                                                                                                                                                 |
|                                                                   | Yerel su kaynaklarının kullanımı                                                                                                                                    |
|                                                                   | İçme su ve kanalizasyon sisteminin düzenlenmesi, bakımı ve geliştirilmesi                                                                                           |
|                                                                   | Akaryakıt tedariki ve satışının düzenlenmesi                                                                                                                        |
|                                                                   | Belediye yollarının inşası ve bakımı                                                                                                                                |
|                                                                   | Yerel ulaşım hizmetinin sunulması                                                                                                                                   |
|                                                                   | Yerel iletişim hizmetinin sunulması                                                                                                                                 |
|                                                                   | Ticaret, kafe ve restoranlar ve bu yönde diğer hizmetlerin sunulması için olanaklar sağlamak                                                                        |
|                                                                   | Kültürel tesislerin işleyişine yardımcı olmak                                                                                                                       |
|                                                                   | Tarihi ve kültürel anıtların korunması                                                                                                                              |
|                                                                   | Danışmanlık hizmetlerinin sunulması                                                                                                                                 |
|                                                                   | Kitle iletişim araçlarının işleyişi için imkânlar yaratmak                                                                                                          |
|                                                                   | Kimsesizlere, hastalara, yaşlılara, maddi sıkıntıları olan bireylere, yetenekli çocuklara sosyal yardımlar sunmak                                                   |
|                                                                   | Beldede beden eğitimi ve sporun gelişimine yardım etmek                                                                                                             |
|                                                                   | Yerel ahalinin istihdam edinebilmesine yardım etmek                                                                                                                 |
|                                                                   | Gençlerin sosyal haklarının korunması                                                                                                                               |
|                                                                   | Aile çiftçiliğinin gelişimine yardım etmek                                                                                                                          |
|                                                                   | Diğer yerel altyapı hizmetleri                                                                                                                                      |
|                                                                   | Mezarlıkların bakımı, yönetilmesi ve bu konu ile ilgili diğer meseleler                                                                                             |
|                                                                   | Cenaze/anım törenlerinin düzenlenebilmesi için binaların inşası ve bakımı; Cenaze ve defnetme hizmetlerinde yerel halka yardım                                      |

**Tablo 10:** Azerbaycan’da Belediye Hizmetleri

|                                                    |                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Yerel ekonomik kalkınmaya yönelik hizmetler</b> | Tarım sektörünün geliştirilmesine yardım yapmak                                                                        |
|                                                    | Ulaşım sektörünün geliştirilmesine yardım yapmak                                                                       |
|                                                    | İletişim sektörünün geliştirilmesine yardım yapmak                                                                     |
|                                                    | Sanayi ve onun diğer alanlarının geliştirilmesine yardım yapmak                                                        |
| <b>Yerel ekoloji programları</b>                   | Yerel ekoloji dengenin korunması                                                                                       |
|                                                    | Atıkların toplanması, geridönüşümü ve bu konu ilgili diğer meseleler                                                   |
|                                                    | Belediye sınırları içerisindeki arazinin çevre düzenlemesinin yapılması (parkların, yeşillik alanların inşası, bakımı) |
|                                                    | Suyun, havanın, toprağın kirlenmesinin önlenmesi                                                                       |
|                                                    | Diğer ekolojik önlemlerin yapılması                                                                                    |

**Tablo 10 Devam:** Azerbaycan`da Belediye Hizmetleri

#### 4.2.8. Belediyenin Mali Kaynakları

Azerbaycan`da belediyeler mali özerkliğe sahiptir; devlet belediyelerin özerkliğine güvence vermektedir. Buradaki özerklik anlayışı belediyenin mali kaynakları üzerinde serbest karar alma ve uygulama yetkilerinin olması, devletin yasama ve yürütme organlarının belediyenin mali yönetimine karışmaması durumudur (Yusifov vd 2016: s. 174). Fakat burada önemli nokta belediyenin sahip olduğu mali kaynakları yerel halka hizmet doğrultusunda harcamasıdır. Sonuç olarak mali kaynakların zenginliği ile belediyelerin kamu hizmetleri sunması arasında doğru orantılı bir ilişki vardır (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 5). Belediyelerin mali temellerinin hukuki düzenlemesi 698 Sayılı “Belediyelerin Statüsü Hakkında” kanunda geçmektedir. Ayrıca zamanla kabul edilen diğer hukuki metinler (örneğin, 770 Sayılı “Belediye Mülkiyetine Emlakın Verilmesi Hakkında” Kanun, 772 Sayılı “Belediye Maliyesinin Temelleri Hakkında” Kanun, 244 Sayılı “Yerel Vergiler (Belediye) ve Ödemeler Hakkında” Kanun) belediyelerin mali zeminde yasal dayanak oluşturmalarına hizmet etmektedir.

698 Sayılı Kanuna göre Azerbaycan`da belediyelerin mali kaynakları üç yere ayrılmaktadır: belediye mülkiyeti (mal varlığı) <sup>41</sup>, belediye bütçesi ve devlet mülkiyetinde olan ve yerel ahalinin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik belediyelere verilen emlak (m.32/1).

<sup>41</sup> Ülkenin piyasa ekonomisine geçişi ile beraber tüm mülkiyetin devlete mahsus olması kaldırılmış ve üç yere ayrılmıştır: devlet, özel ve belediye mülkiyeti (İbrahimov, 2018: s. 158).

#### **4.2.8.1. Belediye Mülkiyeti**

698 Sayılı Kanun çerçevesinde belediye mülkiyetini aşağıdaki kaynaklar oluşturmaktadır (m.33/1):

- Belediyenin bütçe dışı fonları (gönüllü yapılan ödemeler, para cezaları)(Şataf ve Gadalı, 2020: s.10);
- Belediye emlakı/mülkü;
- Belediye toprakları;
- Belediye işletme ve kuruluşları;
- Belediye konut fonları ve konut dışı binalar;
- Kamu ve özel olmayan yollar;
- Belediyenin eğitim, sağlık, kültür ve spor kurumları;
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz diğer emlakları (mülkleri).

#### **4.2.8.2. Belediye Bütçesi**

Belediye hukuk sisteminde yerel bütçe kavramı belediye bütçesini ifade etmektedir (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.39/1). Belediye bütçesini aşağıdaki gelirlerden oluşmaktadır (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m. 40/1):

- Yerel vergiler;
- Yerel ödemeler;
- Belediye emlakının özelleştirilmesinden, kiraya verilmesinden kazanılan ödemeler;
- Belediyelere icrası için yasama ve yürütme organları tarafından ek görevler verildikte bu görevlerin yerine getirilmesine yönelik verilen finansal ödemeler;
- Belediye işletmelerinin, idarelerinin ve kuruluşlarının elde ettikleri karlardan tutulan vergi;
- Belediye mülkiyetinde olan taşınmaz emlak üzerinde yapılan reklamdan elde edilen ödeme;
- Yerel piyangolar ile ilgili ödemeler;

- Bağışlar;
- Sübvansiyonlar;
- Transfer ödemeleri;
- Borçlanmalardan elde edilen gelir (ülke bankalarından krediler alma şeklinde) (Şataf ve Gadalı, 2020: s.10);
- Belediye faaliyeti sonucu elde edilen diğer gelirler;
- Kanuna ve belediye kararlarına uygun olan diğer gelirler.

Belediyeler tarafından yerel halktan alınan yerel vergi ve ödemeler ise bunlardır (İbrahimov, 2018: s. 218):

| Yerel vergiler                                                                            | Yerel ödemeler                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gerçek kişilerden alınan toprak vergisi                                                   | Belediye mülkiyetinde olan arazi, bina ve diğer nesnelerde sokak (duvar) reklamlarının yerleştirilmesi veya yayınlanması için yapılan ödeme                                                    |
| Gerçek kişilerden alınan emlak vergisi                                                    | Belediye mülkünün kamulaştırılmasından, kiralanmasından ve kullanılmasından alınan ödeme                                                                                                       |
| Maden vergisi (yerel öneme sahip inşaat malzemelerinden- kiremit, gil gibi)               | Belediyeler tarafından özel olarak tahsis edilen arazilerde sabit veya seyyar ticaret, toplu yemek ve diğer hizmetler için alınan ödeme                                                        |
| Belediye mülkiyetinde olan tüzel kişilerden (işletme ve kuruluşlardan) alınan kar vergisi | Belediye sınırları içinde otel, sanatoryum-tatil ve turizm hizmetleri sunan kişilerden alınan ödemeler                                                                                         |
|                                                                                           | Belediye sınırları içinde tüzel ve gerçek kişilere ait otoparklar veya belediyelerin kararıyla belirlenen yerlere her türlü taşıtın kalıcı veya geçici olarak park edilmesi için yapılan ödeme |

**Tablo 11:** Azerbaycan`da Belediye Vergi ve Ödemeleri

#### 4.2.8.3. Belediye Bütçesine Devlet Desteği

Kanuna göre devlet yerel yönetim sisteminin işleyişinin etkililiğini artırmak ve yerel halkın ihtiyaçlarının belediyeler tarafından başarılı bir şekilde karşılayabilmesi için belediye mülkiyetine ve belediye bütçesine yardımlar yapmaktadır (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.33/7, 41/3). Bu yönde belediyelere yapılan devlet yardımları genel olarak bunlardır (Şataf ve Gadalı, 2020: s. 8):

- Devlet mülkiyetinde olan ve yerel ahalinin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik belediyelere verilen emlak (Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 698-IQ, m.32/1);
- Dotasyon- Karşılıksız olma niteliği taşıyan ve devlet bütçesinden belediye bütçesine verilen maddi yardımdır. Dotasyonlar ağırlıklı olarak belediye gelir ve giderlerini dengelemek amacıyla verilmektedir.
- Sübvansiyon- Belirli bir amacı gerçekleştirmek doğrultusunda devlet tarafından belediyelere verilen mali yardımdır. Bu amaç gerçekleştirilmedikde, amaca uygun kullanılmama durumu söz konusu olduğunda veya söylenen süre zarfında kullanılmadığında devlet bu yardımı beediyelerden geri alabilir.
- Tazminatlar- Devletin yürütme hakimiyetinin belediyelere kanunlar çerçevesinden ek olarak gerçekleştirilmesi için yetkiler verebilir. Verilen görevlerin gerçekleştirilmesi zamanı belediye bütçesinin gelirlerinin azalması veya giderlerinin artması durumunda devlet belediyelere tazminat ödemektedir.

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### 5. AZERBAYCAN MEVCUT BELEDİYE YAPISININ SOSYAL BELEDİYESİLİK ANLAYIŞINA GÖRE DÜZENLENME İMKÂNI

Bu ana bölüm iki alt başlıktan oluşmaktadır. Birinci alt başlık altında öncelikle, Azerbaycan`da yerel kamu hizmetlerinin ve bu hizmetler arasından sosyal belediyeçilik uygulamaları kapsamına dahil olanlarının hangi kurumlar tarafından sunulduğu, bu kurumların performans düzeyi üzerine inceleme yapılmıştır. Belediye teşkilatının sosyal belediyeçilik yaklaşımını benimsemesi ve bu doğrultuda hizmet sunmasının gerekliliği tartışılmıştır. İkinci alt başlık altında ise sosyal belediyeçilik modelinin uygulanmasına engel olan problemler ve onların çözümüne yönelik öneriler sunulmuştur.

#### 5.1. BELEDİYELERİN İŞLEVSELLİĞİNİN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ: BELEDİYELERİN SOSYAL POLİTİKALAR GERÇEKLEŞTİRMEDE ETKİLİK DÜZEYİ

Azerbaycan`da kamu hizmetlerinin sunulması pratikte, ağırlıklı olarak merkezî yönetim sisteminin kurumları, yetki genişliği prensibi çerçevesinde işlev gören bu kurumların yerel düzeydeki temsilcileri, kısmen ise merkezî yönetimin taşra teşkilatı olan valilikler (icra hakimiyetleri), belediyeler ve sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir. Öyle ki, yerel yönetim mekanizmasının ana kurumu olan belediyelerin halka en yakın hizmet kurumu olmasına rağmen, sıralamanın sonlarında yer alması tesadüf değildir. Bu durumun temel nedenleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 10):

- Yeni ihdas edilmiş kurumlar olmaları- Azerbaycan`da modern belediye yapısının 23 yıllık tarihi vardır;
- Yerel demokrasi ve yerel katılım anlayışının yeni gelişmeye başlaması;

- Hukuki metinlerde belediyelere yerel hizmet sunmada ana rol değil, tamamlayıcı rol biçilmesi;
- Merkezî yönetim kurumlarıyla çatışan hizmetlere sahip olması;
- Belediyelerin kaynak yetersizliği.

Yukarıda bahsi geçen ve ilişkili olarak doğurdukları diğer nedenlerden kaynaklı Azerbaycan`da yönetimin yer yönünden gerçekleşmesi mekanizması başarılı bir işlevselliğe sahip değildir.

Bu konuda kamuoyunu tespit etmek amacıyla gerçekleştirilen çalışmalarda yerel kamu hizmetleri sunma ve mevcut problemlerin çözümündeki etkililik düzeyine göre belediye kurumuna yönelik vatandaş bakış açısı da bu durumu onaylamaktadır. Yapılan araştırmalara göre (bkz. Tablo 12) vatandaşlar merkezî yönetim kurumlarının ve onların taşra birimlerinin faaliyetlerini yüksek değerlendirirken, yerel yönetim kurumuna yönelik oldukça düşük performans değerlendirilmesi yapmıştır (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 11).

| <b>Kamu Yönetimi Yöneticileri ve Kurumları</b>         | <b>Değerlendirme Puanı</b> |
|--------------------------------------------------------|----------------------------|
| Cumhurbaşkanı                                          | 2.72                       |
| Cumhurbaşkanı vekili (I Vitse Prezident)               | 2.70                       |
| Merkezî yönetim organları (yerel ve bölgesel şubeleri) | 1.85                       |
| Valilik (İcra Hakimiyəti)                              | 1.65                       |
| Belediye                                               | 1.60                       |
| Millet vekili                                          | 1.55                       |

**Tablo 12:** Azerbaycan`da Kamu Yönetimi Yöneticileri ve Kurumlarının Performans Düzeylerinin Vatandaşlar Tarafından Üç Puanlık Sistem Üzerinden Değerlendirilmesi

Aynı zamanda vatandaşlar problemlerinin çözümünde bu kurumlar arasından yine merkezî yönetim sisteminde yer alan kamu yönetimi yöneticilerini ve kurumlarını daha faydalı görmektedir (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 11). Aşağıdaki Tablo 13`de konu ile ilgili detaylı bir şekilde kamuoyu araştırmasının sonuçlarına yer verilmiştir:

| Kamu Yönetimi Yöneticileri ve Kurumları                | Değerlendirme Puanı |
|--------------------------------------------------------|---------------------|
| Cumhurbaşkanı                                          | 90.49               |
| Cumhurbaşkanı vekili (I Vitse Prezident)               | 90.00               |
| Merkezî yönetim organları (yerel ve bölgesel şubeleri) | 45.68               |
| Valilik (İcra Hakimiyeti)                              | 35.54               |
| Belediye                                               | 32.88               |
| Millet vekili                                          | 30.46               |

**Tablo 13:** Azerbaycan`da Kamu Yönetimi Yöneticileri ve Kurumlarının Vatandaşların Problemlerinin Çözümünde Performans Düzeylerinin Üç Puanlık Sistem Üzerinden Değerlendirilmesi

Belediyelerin faaliyetleri ve yerel kamu hizmetleri sunmada etkililik düzeyine yönelik daha çarpıcı sonuçlar ise yerel halkın belediye hizmetlerini kullanmasına dair istatistik verilerde ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, katılımcıların yüzde 72,5'i 2019 yılında hiçbir belediye hizmetini kullanmadığını bildirmiştir. Aynı zamanda şaşırtıcı bir şekilde Azerbaycan`da köy belediyelerinin işlevselliği ve yerel halkın bu belediyelerden yararlanma düzeyi, rayon (şehir) ve kasaba belediyeleriyle kıyasla oldukça yüksektir (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 12-13).

“Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanun çerçevesinde belediyelerin faaliyet alanında olan kamu hizmetleri geniş yelpazeye sahiptir. Detaylı incelendiğinde belediyelerin sorumluluğu altında geleneksel hizmetlerin yanı sıra, sosyal alana yönelik hizmetlerin de olduğunu görebiliriz. Tez çalışmasının konusu sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesiyle sınırlandırıldığından, bu başlık altında belediyelerin geleneksel hizmetlerinden ziyade, sosyal politikalar geliştirme ve uygulamaya yönelik performans düzeyi incelenmiştir. Azerbaycan`da belediyelerin sosyal belediyecilik anlayışı kapsamında sunmakta mükellef olduğu hizmetler sosyal güvenlik, konut, istihdam, kültür, ekoloji gibi alanları kapsamaktadır. “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanun`un dördüncü, beşinci ve altıncı maddelerine göre bu hizmetler aşağıdakilerdir:

- Kimsesizlere, hastalara, yaşlılara, ekonomik sorunları olan bireylere, yetenekli çocuklara sosyal yardımlar sağlamak;
- Cenaze ve defnetme hizmetlerinde yerel halka yardım sağlamak;
- Gençlerin sosyal haklarının korunması;

Gençlere yönelik politikalar geliştirmek;

- Beldede beden eğitimi ve sporun gelişiminidesteklemek;
- Beldede mevcut olan eğitim, sağlık (hastane, sağlık ocakları), kültürel binalarının (tiyatro, müze, kütüphane), konut ve konut dışı tüm yapıların bakımı ve kullanımı;
- Sosyal konutların inşası;
- Kültürel tesislerin işleyişine yardımcı olmak;
- Tarihi ve kültürel anıtların korunması;
- Yerel halkın istihdam edebilmesinedestek olmak;
- Danışmanlık hizmetlerinin sunulması;
- Aile çiftçiliğinin gelişimine destek olmak;
- Yerel ekoloji dengenin korunması;
- Suyun, havanın, toprağın kirlenmesinin önlenmesi;
- Atıkların toplanması, geridönüşümü ve bu konu ilgili diğer meseleler.

Fakat pratikte karşılaştığımız manzara çok farklıdır. Hukuki metinlerde belediyelere çeşitli alanlara yönelik yerel sosyal politikalar planlama, düzenleme ve uygulama yetkileri verilmesine rağmen, bu kurumların konu ile ilgili işlevselliği oldukça düşüktür (bkz. s.116 gösterilen nedenlerden kaynaklı). Bu durumu örneklerle inceleyebiliriz. Örneğin, kasaba belediyesi olan Merdekan Belediyesi'nin 2022 yılının ilk 6 ayında yaptıkları faaliyetlere yönelik raporda sosyal belediyecilik kapsamına girebilecek uygulamalar sadece sosyal yardımlar (nakti ve ayni gıda yardımları şeklinde), mezarlık hizmetleri ile ilgili sosyal hizmetler, beldedeki dezavantajlı ve hassas grup kategorisine dahil olan vatandaşlara yönelik ziyaretler şeklinde olmuştur<sup>42</sup>. Başkent Bakü'de yerleşen ve ilçe belediyesi olan Binagadi Belediyesi'nde de durum neredeyse aynıdır. Aynı dönem çerçevesinde sadece minimal düzeyde sosyal yardımlar, risk gruplarına yönelik ilgi, özel günlerde çeşitli etkinliklerin düzenlenmesi gibi uygulamalar gerçekleştirmişlerdir<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Belediyeye.info (2022). Mərdəkan Bələdiyyəsinin 2022-ci İlin 6 Aylıq Hesabatı: <https://old-version.belediyeye.info/new/details/--7075.htm/17.04.2023>.

<sup>43</sup> Belediyeye.info (2022). Binəqədi Rayonu Binəqədi Bələdiyyəsinin 2022-ci İlin 6 Ayı Ərzində Görülmüş İşləri Barədə Hesabatı: <https://old-version.belediyeye.info/new/details/--7122.htm/17.04.2023>.

Böyle bir durumda kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ağırlıklı olarak doğrudan merkezî yönetim kurumları tarafından sağlanmaktadır. Azerbaycan`da yasalar gereği sosyal belediyecilik uygulamalarına dahil olan yerel kamu hizmetleri aşağıdaki merkezî yönetim organları ve onların yerel ve bölgesel birimleri (şubeleri) tarafından gerçekleştirilmektedir:

- Azerbaycan Cumhuriyeti Emek ve Ahalinin Sosyal Güvenliği Bakanlığı
  - ✓ Sosyal Hizmetler Ajansı
  - ✓ Sürdürülebilir ve Operasyonel Sosyal Güvenlik Kurumu
  - ✓ Devlet Sosyal Güvenlik Fonu
  - ✓ Devlet İstihdam Ajansı
  - ✓ Devlet Tıbbi-Sosyal Ekspertiz ve Rehabilitasyon Kurumu
- Azerbaycan Cumhuriyeti Gençler ve Spor Bakanlığı
- Azerbaycan Cumhuriyeti Kültür Bakanlığı
  - ✓ Kültürel Mirasın Korunması, Geliştirilmesi ve Restorasyonu için Devlet Hizmeti Kurumu
- Azerbaycan Cumhuriyeti Aile, Kadın ve Çocuk Problemleri Devlet Komitesi
- Azerbaycan Cumhuriyeti Mülteciler ve ÜİYOK'ler Devlet Komitesi
- Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanına Bağlı Vatandaşlara Hizmet ve Sosyal İnovasyonlar Devlet Ajansı
  - ✓ “ASAN” Hizmet
- Azerbaycan Cumhuriyeti Bilim ve Eğitim Bakanlığı
- Azerbaycan Cumhuriyeti Çevre ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- Azerbaycan Cumhuriyeti Konut İnşası Devlet Ajansı.

Her ne kadar sosyal alana yönelik politikalar düzenleme ve uygulama konusunda merkezî yönetim sisteminin kurumları kadar etkililiğe sahip olmasa da, yerlerde valilikler (icra hakimiyetleri) belediyelere kıyasla, daha işlevseldir. Bunun temel nedeni mali kaynak düzeyi, idari olarak merkezî yönetim tarafından belirlenen standart yapısının olması ve bu yapıda sosyal meselelere yönelik birimlere yer verilmesidir. Genel olarak bu birimler sosyopolitik, insani konular ve dini kurumlarla çalışma şubesi, kentin kültürel mirasını koruma şubesi, sosyoekonomik kalkınmanın analizi ve tahmin edilmesi şubesi, Vatan Savaşı katılımcıları ve şehit ailelerine

yönelik çalışmaların organize edilmesi şubesidir<sup>44</sup>. Belediyelerin idari sisteminde ise sosyal uygulamalara yönelik birimlerin mevcutluğu belediye başkanının isteği doğrultusunda oluşturulmaktadır.

Genel olarak değerlendirecek olursak, Azerbaycan`da yerel yönetim sistemi ve bu sistemin temel kurumu olan belediyeler yüksek faaliyet düzeyi sergilememektedir. Her ne kadar yerel problemlerin çözümünde ve kamu hizmetlerinin halka sunumunda merkezî devlet organları önemli rol üstlense de, demokratik yönetim anlayışının önemli bir parçası olan yerel demokrasinin gelişimi, hizmetlerin ülke genelinde standart ve etkili bir biçimde dağılımı, gelişmekte olan bir ülke olarak çok fazla sosyal problemlere sahip olması, sosyoekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması, refah düzeyinin yükseltilmesi açısından ülkede belediye kurumunun yeniden düzenlenmesi ve işlevselliğinin artırılması yönünde çalışmalar yapılması gerekmektedir. Tez kapsamında bu meseleler doğrultusunda Azerbaycan belediye sisteminin dünya tecrübesinde gelişmekte olan ülkelerin belediyelerinin benimsediği ve uygulamada olumlu dönüşler aldığı “*sosyal belediyecilik*” modeline uygun düzenlenmesi üzerine öneriler sunulmuştur.

## **5.2. BELEDİYE YAPISININ SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞINA GÖRE DÜZENLENMESİ: PROBLEMLER VE ÖNERİLER**

Uygulamalı tez niteliği taşıyan bu çalışmada ana problemin çözümü doğrultusunda, belediye yapısının sosyal belediyecilik modeline uygun bir şekilde düzenlenebilmesi için “*Azerbaycan`da sosyal belediyeciliğin hayata geçirilmesi açısından hangi politikalar, tedbirler ve uygulamalar geliştirilebilir?*” şeklinde ana araştırma sorusu formüle edilmiştir. Bu soru kapsamında aşağıdaki üç alt soruya cevap aranmış, mevcut olan temel engeller incelenmiş ve onların ortadan kaldırılmasına veya etkilerinin hafifletilmesine yönelik düzenleme önerileri sunulmuştur:

### **1) Sosyal belediyecilik açısından hangi hukuki düzenlemeler yapılabilir?**

---

<sup>44</sup> Azerbaycan Qəzeti (08.06.2012). “Yerli İcra Hakimiyyətləri Haqqında Əsasnamə”nin Təsdiq Edilməsi Barədə” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı, 648. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://e-qanun.az/framework/23701> adresindən alındı.

- 2) Sosyal belediyecilik açısından idari işleyiş nasıl iyileştirilebilir?
- 3) Sosyal belediyecilik açısından siyasi ve bürokratik kültür sosyal politikacılıkla nasıl uyumlu hale getirilebilir?

### 5.2.1. Problem 1: Hukuki Açıdan Yetersizlikler

Sosyal belediyecilik sosyal devlet anlayışının yereldeki yansımasıdır. Ülke genelinde belediyelerin geleneksel hizmetlerin yanı sıra, sosyal alana yönelik hizmetler sunabilmesine temel hukuki dayanak anayasadır. Anayasada devletin tanımı yapılırken “sosyal” niteliğinin olması, merkezî yönetimin, aynı şekilde yerel yönetimlerin halkın refah düzeyinin yükseltilmesi doğrultusunda sosyal politikalar planlama, düzenleme ve uygulama faaliyetlerinin önünü açar. Sonuç olarak, yerel yönetim birimleri olan belediyelerin sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde işlev görmesine güvence veren ana hukuki dayanak anayasadır. Örneğin, Türkiye (gelişmekte olan), Almanya (gelişmiş) gibi ülkelerde sosyal belediyecilik modelini benimseyen belediyeler devlet düzeyinde anayasal güvenceye sahiptir (Berkün, 2017: s. 588).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.2:

*“Türkiye Cumhuriyeti ... demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.”*

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, m.20/1<sup>45</sup>:

*“Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir Federal Devlettir.”*

Azerbaycan bağımsızlığını kazandıktan sonra SSCB'nin düşüşünden kaynaklı toplumda patlak veren başta siyasi, ekonomik ve sosyal problemler olmakla birçok zorluklarla başbaşa kaldı. Böylesine bir kaos döneminden kurtulmaya ve mevcut problemlerin çözümüne yönelik devlet düzeyinde adımlar atılmaya başlandı. Bunlardan biri de aktif bir şekilde sosyal reformlar hayata geçirmek, sosyal politikalar uygulamaktı. Günümüzde her ne kadar o dönemin doğurduğu problemlerin etkileri hafiflese de, halkın refah düzeyinin yükseltilmesine yönelik sosyal politikaların uygulanmasına devam edilmektedir. Bunlara örnek olarak, 2004-2008, 2009-2013, 2014-2018, 2019-2023 yılları arasında sosyoekonomik kalkınmaya

---

<sup>45</sup> Deutscher Bundestag, 2022: s. 25.

yönelik kabul edilen Devlet Programları'nı gösterilebilir. Bu konuda önemli nokta sosyal devlete özgü yapılan çalışmalar süreklilik arz etmesine ve devlet bütçesinden bu çalışmaların uygulanmasına mali kaynak ayrılmasına rağmen, Anayasa'da devletin nitelikleri tanımlanırken, “sosyal” özelliğine yer verilmemesidir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, m.7/1:

*“Azerbaycan devleti hukuki, demokratik, laik, üniter cumhuriyettir”.*

Sonuç olarak bu durum belediyelerin yerel düzeyde sosyal politikalar uygulamasında engel oluşturabilir veya keyfilik durumu ortaya çıkabilir; belediyeler bu hukuki eksikliğe dayanarak sosyal alana yönelik harcamalar yapmak ve politikalar uygulamak istemeyebilirler.

Belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamaları yürütebilmesinde karşılaşılabileceği diğer bir hukuki yetersizlik, Anayasa'dan sonra belediyelerin yasal dayanağını oluşturan “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanunda belediyelere sunması için verilen kamu hizmetlerinin (geleneksel ve sosyal alana yönelik) bu yerel yönetim kurumları tarafından yürütülmesinin netlikle ifade edilmemesidir. Başka bir deyişle, ağırlıklı olarak yerel düzeyde kamu hizmetleri merkezî devlet kurumları tarafından yürütülmektedir ve belediyeler yerelde bu hizmetlerin doğrudan sunucusu değil, yardımcı rolde, bu kurumların eksik yönlerinin tamamlayıcısı olarak işlev görmektedir. Öyle ki, bu durum Kanun'da belediyelerin yetkisinde olan hizmetlerin “...devletin hayata geçirdiği sosyal/ekonomik/ekoloji kalkınma programlarında olmayan veya onlara ek olarak..” sunulması şeklinde ifade edilmiştir (m.4/2, 5/1, 6/1).

### **5.2.2. Öneri 1: Hukuki Açıdan Yetersizlikler**

Cumhuriyetin yeniden bağımsızlığını kazandıktan sonra kabul edilen ilk Anayasası 1995 yılında yürürlüğe girmiştir. Detaylı incelendiğinde bu dönem yeniden doğmaya çalışan ve problemlerle başbaşa kalmış bir devlet için zor bir aşamadır. Böyle bir durumda devletten sosyal olma özelliğini beklemek ve bunu Anayasa'sında ifade etmesini talep etmek koşullar gereği imkansız ve mantıksız olarak değerlendirilebilir. Öte yandan Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası'nın

155. maddesine göre devletin niteliklerinden bahseden ilgili madde 7 değiştirilemez ve referandumda oylamaya koyulamaz.

Ayrıca kamu hizmetlerinin sunulmasında belediyelerin rolü, yasal metinlerde (başta “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanun olmakla) değiştirilmelidir. Bu durum aynı zamanda yerel yönetim anlayışının doğru bir şekilde yasal zemine oturtulmamasına işaret etmektedir. Belediyeler halka yakınlık ilkesi çerçevesinde yerel hizmetlerin doğrudan sunucusu konumuna getirilmeli, söz konusu birimlerin yasal güvenceleri hukuki metinlerde açıkça tanınmalıdır.

### **5.2.3. Problem 2: Yetki Kargaşası ve Koordinasyon Eksikliği**

Bu problem iki açıdan incelenebilir: (a) Merkezî-yerel yönetim birimleri arasında yetki kargaşası ve koordinasyon eksikliği; (b) Yerel düzeyde koordinasyon eksikliği.

#### **5.2.3.1. Problem 2.1: Merkezî-Yerel Yönetim Birimleri Arasında Yetki Kargaşası ve Koordinasyon Eksikliği**

Azerbaycan`da belediye kurumunun en büyük problemlerinden biri yerel hizmetlerin sunumu ile ilişkili yasalarda kurumlar arası sınırları belirleyen hukuki mekanizmanın olmayışı, başka bir ifadeyle, kamu kurumların yetkisinde ortak hizmetlerin mevcuttur. Özellikle merkezî yönetim sisteminin taşra teşkilatı olan valilikler (icra hakimiyetleri) ile belediyelerin yetki alanında birçok ortak hizmetler vardır. Hukuki metinler incelendiğinde bu durumu açık bir şekilde tespit edilebilir. Bunun temel nedeni belediyelere kamu hizmetleri sunumunda “*tamamlayıcı*” rol biçilmesidir (bkz. Problem 1). Oysa ki yasalarda icra hakimiyetleri kamu hizmetlerinin doğrudan sunucusu özelliğini taşımaktadır.

“Yerli İcra Hakimiyetleri Haqqında” Əsasnamə (“Yerel Yürütme Makamlarına İlişkin” Yönetmeliği) ve “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanun`nu gözden geçirildiğinde sosyal belediyecilik kapsamında valiliklerin ve belediyelerin yetki alanında çatışan hizmetlerin mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu hizmetler şunlardır:

- Sosyal yardımlar;

- Sosyal hizmetler;
- Sosyal güvenlik;
- Çocuk ve gençlere yönelik politikalar;
- Tiyatro, müze, kütüphane gibi kültürel merkezlerin işleyişi, bakımı ile ilgili meseleler;
- Sosyal etkinliklerin düzenlenmesi;
- Belde sakinlerinin istihdamı;
- Turizm;
- Çevrenin korunması;
- Atıkların geridönüşümü ve bu konu ilgili diğer meseleler.

#### **5.2.3.2. Problem 2.2: Yerel Düzeyde Koordinasyon Eksikliği**

Öte yandan belediyeler ile belde de mevcut olan özel sektör, sivil toplum kuruluşları, aktivistler, hayırsever gönüllü vatandaşlar arasında koordinasyon eksikliği mevcuttur. Belediyenin etkili ve güvenceye dayalı işleve sahip olmayan kurum imajı taşıması, sosyal alana yönelik çalışmalar yapan diğer kurum ve bireylerin belediyelerle eş güdümlü faaliyetler gerçekleştirmesine engel oluşturmaktadır.

#### **5.2.4. Öneri 2: Yetki Kargaşası ve Koordinasyon Eksikliği**

Yukarıda bahsi geçen ve iki alt problemten oluşan beldede yetki kargaşası ve koordinasyon eksikliği ile ilgili sorunun çözümü, uygun şekilde her alt probleme yönelik öneri şekilden verilmiştir.

##### **5.2.4.1. Öneri 2.1: Merkezî-Yerel Yönetim Birimleri Arasında Yetki Kargaşası ve Koordinasyon Eksikliği**

Böyle bir durum karşısında atılması gereken temel adım, hizmetlerin netlik ilkesi çerçevesinde kurumlar arasında yeniden paylaşımını sağlayabilecek hukuki düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Böylelikle mevzuatta her kurumun yetki ve sorumluluk alanlarının (özellikle sosyokültürel ve sosyoekonomik alana yönelik) çizgileri açık şekilde ifade edilerek belirlenmelidir. Çünkü yerel hizmetlerin sunumunda kurumlar arası yetki çatışması durumu en başta kaynak israfına yol

açmaktadır. Ayrıca, halka en yakın kurum olarak belediyelerin yerel hizmet sunmada etkililik düzeyi, geniş coğrafi alanda görev yapan valiliklerden daha fazladır. Belediyelerin yerel halkın ihtiyaçları ile ilgili daha bilgili olması ve dolayısıyla bu ihtiyaçlara uygun hizmet verebilme özelliği vardır.

#### **5.2.4.2. Öneri 2.2: Yerel Düzeyde Koordinasyon Eksikliği**

Belediyeler etkili sosyal belediyecilik uygulamaları yürütebilmeleri için beldenin diğer kamu dışı kurumları ve bireyler ile karşılıklı etkileşim içerisinde çalışmalıdır. Bunun için öncelikle vatandaşların gözünde işlevsiz kurum imajını değiştirmeli ve beldenin güvenini kazanmalıdır. Ayrıca belediye bünyesinde yerelde faaliyet gösteren özel sektör, sivil toplum kuruluşları, aktivistler, hayırsever gönüllü vatandaşlar ile iletişim meseleleri ile ilgilenen komisyonun yaratılması bu problemin çözümüne yönelik katkı sağlayacaktır.

#### **5.2.5. Problem 3: Belediyelerin Kaynak Yetersizliği**

Kaynak yetersizliğinden doğan ve belediyelerin sosyal belediyecilik açısından işlevlerine etki eden engeller üç alt başlık altında toplanmaktadır. Bunlar fiziki, mali ve personel kaynak yetersizliğidir.

##### **5.2.5.1. Problem 3.1: Fiziki Kaynak Yetersizliği**

Azerbaycan`da belediyeler yeteri kadar örneğin, binalar, tesisler, çeşitli araçlar ve ekipmanlar gibi fiziki kaynaklara sahip değiller. Doğal olarak bu durumda belediyeler fiziki kaynak temelli sosyal belediyecilik uygulamalarını hayata geçirememektedir.

##### **5.2.5.2. Problem 3.2: Mali Kaynak Yetersizliği**

Her ne kadar Azerbaycan`da belediyeler mali açıdan özerkliğe sahip olsalar da sınırlı bütçeyle işlev göstermektedirler. Bu durum o kadar büyük boyutlardadır ki, bu nedenle belediyeler geleneksel hizmetleri bile halka sunmakta zorluklar yaşamaktadır. Düşük bütçeye sahip olan belediye yönetimi doğal olarak sorumluluğunda olan kamu hizmetlerini tam ve etkili bir şekilde yerine getirememektedir. Özellikle kasaba ve köy belediyeleri oldukça düşük kaynaklarla

“işlev görmeye” çalışmaktadır. Böylesine bir engel karşısında belediyelerden sosyal alana yönelik hizmetler sunma talebi oldukça güçtür.

Belediyelerin gelirleri oldukça sınırlıdır ve sonuç olarak, bütçelerinin merkezî yönetime bağımlılık durumu giderek derinleşmektedir (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 10). Kaynak yetersizliği durumu, aynı zamanda Problem 2`ye-yerel hizmetlerin kısmen merkezî yönetimin taşra teşkilatı olan ve belediyelere kıyasla daha büyük mali kaynaklara sahip icra hakimiyetleri ve ağırlıklı olarak diğer merkezî yönetim kurumları tarafından sunulmasına yol açmaktadır.

#### 5.2.5.3. Problem 3.3: Belediyelerin Personel Problemi

Azerbaycan`da belediyelerde istihdam edilen personel sayısı diğer dünya ülkeleri ile kıyasla oldukça düşüktür (bkz. Tablo 15 ve Tablo 16). Bunun temel nedeni belediyelerin mali kaynak yetersizliğidir. Özellikle kasaba ve köy belediyelerinde bu durum oldukça ciddi boyutlardadır. Bu belediyelerde birkaç personel istihdam edilmektedir ki, onlar da ağırlıklı olarak muhasebe ve vergi hizmetleri alanında çalışmaktadır (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 16).

| Ülkeler    | Belediye kamu personeli sayısı |
|------------|--------------------------------|
| Azerbaycan | 6000                           |
| Türkiye    | 323000                         |
| Danimarka  | 430000                         |
| Portekiz   | 8700                           |
| Yunanistan | 77000                          |
| Gürcistan  | 11000                          |

**Tablo 14:** Ülkelere Göre Belediye Kamu Personeli Sayısı

| Yıllar | Belediyelerin sayı | Belediye kamu personeli sayısı |
|--------|--------------------|--------------------------------|
| 1999   | 25000              | 2667                           |
| 2004   | 20456              | 2731                           |
| 2009   | 15591              | 1718                           |
| 2014   | 10600              | 1607                           |
| 2019   | 6000               | 1606                           |

**Tablo 15:** Azerbaycan`da Farklı Yıllarda Belediyelerin ve Belediye Kamu Personelinin Sayısı

Aynı zamanda belediyelerde yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda sosyal politikalar planlama, düzenleme ve uygulamaya yönelik uzman personel neredeyse yok düzeyindedir. Bunun temel nedeni, genel olarak ülke düzeyinde bu alana yönelik az sayıda uzmanın olmasıdır. Ayrıca mevcut olan uzmanlar arasında istihdam kargaşasının olması, problemi daha da derinleştirmektedir. Öyle ki, ülkede en çok sosyolog ve sosyal işçiler arasında bu durum yaşanmaktadır. Sosyal işçilerin sosyal politikaların uygulanması aşamasında pratisyen meslek kimliği altında işlev göstermesi, sosyologların ise sosyal reform ve politikaların doğrudan üreticisi, düzenlenmesi ve uygulanmasına yönelik faaliyetlerde bulunması gerekirken, ilgili alanlarda sosyal işçilerin sosyologların rolünü üstlendiği gözlemlenmektedir. Ayrıca sosyolojinin Azerbaycan`da yeni bir bilim dalı olarak gelişmesi, genel olarak bu bilimin teorik yanı üzerine odaklanması, yeteri kadar yüksek nitelikli mezunlar çıkarmaması ve sosyologlara bakış açısının kamuoyu araştırmacısı faaliyetinden öteye gidememesi gibi problemler durumu iyice zorlaştırmaktadır.

Sosyal belediyecilik alanında uygulamalar yürütebilen uzman kişilerin yeteri kadar olmaması ve istihdam edilmemeleri, genel olarak ise mevcut personel eksikliği, belediyelerin sosyal belediyeciliğe yönelik faaliyetlerde bulunmasının önünde engel oluşturan faktörlerdir.

### **5.2.6. Öneri 3: Belediyelerin Kaynak Yetersizliği**

Belediyelerin kaynak yetersizliği ile ilgili probleminin çözümüne yönelik önerileri üç alt başlık altında inceleyebiliriz.

#### **5.2.6.1. Öneri 3.1: Fiziki Kaynak Yetersizliği**

Fiziki açıdan minimum düzeyde kaynaklara sahip belediye kurumunun bu sorununun çözümünde başlangıç adım olarak devlet desteğinin verilmesi gereklidir. Öte yandan belediye özel sektörle iş birliği yaratarak mevcut kaynak eksikliğini giderebilir.

#### **5.2.6.2. Öneri 3.2: Mali Kaynak Yetersizliği**

Devlet bütçesinden belediyelere belirli miktarda pay ayrılmasına rağmen, aynı zamanda faaliyetlerinin etkililik düzeyinin çeşitli yardımlarla (bkz. Tablo 14)

artırılması teşvik edilse de bu yöntemler belediye kaynaklarının artırılması yönünde yeterli değildir.

| Devlet yardımları | Yıllar    |           |          |           |           |
|-------------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|
|                   | 2021      | 2020      | 2019     | 2018      | 2017      |
| Dotasyonlar       | 5 044 730 | 5 000 000 | 4700000  | 5 200 000 | 5 200 000 |
| Sübvansiyonlar    | 1 145 349 | 1 200 000 | 1 000000 | -         | -         |

**Tablo 16:** Azerbaycan`da Farklı Yıllarda Belediyelere Verilen Devlet Yardımları<sup>46</sup>

Belediye bütçe kaynaklarının artırılması yönünde atılması gereken ilk adım yerel vergiler ve ödemeler ile ilgili meseledir. Özellikle yerel vergi ve ödemelerin toplanmasına yönelik belediyeler ciddi problemlerle karşılaşmaktadır. Bu durum yerel vergi ve ödemelerin toplanmasıyla ilgili yasal mekanizmanın yeniden düzenlenmesini ve uygulanmasını gerektirir.

Ayrıca bütçesi merkezî yönetime bağımlı olan belediyelerin özerk bir kurum olarak işlevselliğinin yüksek olması kendi gelirlerinin kendi faaliyetleri sonucu oluşturulmasıyla mümkün olabilir. Belediyelerin hem kaynak yetersizliği probleminin çözümüne katkı sağlayan, hem de aslında sosyal belediyeçilik uygulamaları kapsamına giren bir yöntem belediye mülkiyetinde olan işletmelerin artırılması ve onların faaliyetleri sonucu gelir kazanılmasıdır. Belediyelerin bu iktisadi teşebbüsleri örneğin, belde konaklama evi, restoran, düğün salonu gibi tesisler kurmaları olabilir. Bu teşebbüslere sosyal boyut kazandırarak, örneğin, beldedeki işsizlerin bu işletmelerde istihdam etmesini, ayrıca çalışacakları pozisyonlara göre çeşitli meslek edinme eğitimleri almalarını sağlamak (aşçılık, muhasebe gibi), belde halkının ekonomik durumuna uygun hizmet fiyatlarını belirlemek, belirli kategoride olan belde sakinlerine (yaşlılara, engellilere, yoksullara) ücretsiz veya indirimli fiyatlarla hizmet sunarak, aslında sosyal belediyeçilik kapsamında da faaliyetler yapabilirler.

<sup>46</sup>Azerbaycan Cumhuriyeti 2021, 2020, 2019, 2018 ve 2017 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanunlar doğrultusunda hazırlanmıştır.

### 5.2.6.3. Öneri 3.3: Belediyelerin Personel Problemi

Bu engel karşısında öncelikle atılması gereken adım, yasalarda belediye kurumunun oluşturulmasına yönelik asgari taleplerin oluşturulmasıdır. Belediye başkanının yetkisinde olan bu mesele doğrudan devletin yasama organı tarafından belirlenmelidir. Örneğin, tüm belediyelerde kurulması gereken müdürlükler veya birimler, bu birimlerde en az kaç kamu personelinin istihdam edilmesi gerektiği, her birime uygun istihdam şartları (uzmanlaşma göz önünde bulundurularak) hukuki mekanizmayla düzenlenmelidir. Aksi takdirde, belediyelerin hangi birimlerden oluşması ve ilişkili olarak hangi faaliyetler gerçekleştirmesi (bkz. Öneri 1; belediye kurumunun sunması gereken yerel hizmetlerin açık bir şekilde kanunda ifade edilmemesi) “keyfilik” prensibine göre, belediye başkanının tercihleriyle belirlenmektedir. Sosyal belediyecilik yaklaşımı ve bu modelin önemi ile ilgili bilince sahip olmayan veya göz ardı eden belediye başkanlarının, sosyal belediyecilik kapsamına giren uygulamaları yürütmesi şübhesiz, güçtür. Bu durumda yerel sosyal alana yönelik çeşitli çalışmalar yapan birimlerin (aile, kadın, çocuk meseleleri, sosyal yardım ve hizmetler, çevrenin korunması, kültür gibi konular üzerine) belediyelerde mevcutluğu yasalar gereğince belirlenmelidir. Fakat burada belediyelerin özerkliği tam sınırlandırılmamalı, belediye meclisi ve belediye başkanı tarafından da uygun görülen birimlerin kurulması olanağı tanınmalıdır.

Bu durum Problem 3.1`le, belediyelerin mali probleminin çözümü kavuşturulması ile ilişkilidir. Belediyelerin güçlü mali kaynaklara sahip olması, istihdam gücünü de artıracaktır.

Ayrıca günümüzde belediye personelinin işe alım prosedürü doğrudan belediye tarafından hayata geçirilmektedir. Bu durumda her birim için önceden belirlenmiş işe alım şartlarının olması (bkz. birinci paragrafda vurgulandığı gibi yasalar gereğince belirlenmesi) sosyal belediyecilik uygulamaları gerçekleştiren birimlerde bu alanda uzmanlaşmış kişilerin çalışmasına ve bu kişilerin mesleklerine göre birim içerisinde doğru pozisyonlarda istihdam etmesine yardımcı olacaktır.

Genel olarak ise belediye tarafından kamu personellerinin bilgi ve becerilerinin artırılmasına yönelik (özellikle sosyal belediyecilik modeline) eğitim programlarının

düzenlenmesi, diğer ülke belediyelerinde staj yapma imkânlarının sağlanması gibi yöntemler belediye personeline nitelik bakımından katkı sağlayacaktır.

#### **5.2.7. Problem 4: Bürokratik Engeller**

Vatandaşların belediye kurumunun sağladığı sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmak istediğinde karşılaştığı temel problemlerden biri uzun süren prosedürler ve evrak kargaşasıdır. Oysa özellikle dezavantajlı grupların eğitim düzeylerini göz önünde bulundurduğumuzda, bu tür zorluklar sosyal belediyecilik uygulamalarının hedef kitlesine hizmetlere ulaşmakta engel teşkil etmektedir. Öte yandan, çoğu zaman düşük ücretle istihdam eden ve çalışma motivasyonuna sahip olmayan belediye personelleri ilgili konularda vatandaşlara danışmanlık yapmaktan boyun kaçırmaktadır.

#### **5.2.8. Öneri 4: Bürokratik Engeller**

Sosyal belediyecilik uygulamalarının başarılı bir şekilde yürütülebilmesi ve vatandaş memnuniyeti açısından belediye kurumu e-hizmetler ağı yaratmalı, başka bir deyişle e-belediyecilik anlayışı gelişmelidir. Böylelikle, kırtasiye ve zaman israfının önüne geçilerek, hem belde sakinlerinin hem de belediye personelinin işi kolaylaşacaktır.

#### **5.2.9. Problem 5: Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Şeffaflık İlkesinin İhlali**

Kısmen de olsa sunulan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin belirli kayırmacılığa işaret eden kriterlere dayalı (örneğin, eş dost, akraba) sunulması durumu söz konusudur. Ayrıca seçimden önce belediye başkanına yakın olan/destekleyen sosyal grupların ve bireylerin, belediye başkanının mensup olduğu siyasi parti üyelerinin seçimden sonra kamu hizmetlerinden birincil dereceli yararlanan vatandaş olması belediyenin sosyal yardım ve sosyal hizmetleri adaletli bir şekilde beldede sunumuna gölge düşürmektedir.

#### **5.2.10. Öneri 5: Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Şeffaflık İlkesinin İhlali**

Bu problemin en etkili çözümü yerel düzeyde vatandaş katılımının yükselmesi ve belde sakinlerinin aktif bir şekilde belediye faaliyeti üzerinde denetiminin sağlanmasıdır. Belediyenin çalışmalarına yönelik herhangi yolsuzluk durumu söz konusu olduğunda vatandaşların talebi sonucu şikayetler mahkemeye taşınmalıdır. Fakat yerel katılımın ülke düzeyinde zayıf olması ve vatandaşların yasalar gereğince kendi sosyal haklarına karşı talepkâr olmamaları, sosyal belediyecilik uygulamalarının düzenlenebilmesi üzerinde engel oluşturan problemlerden diğeridir.

#### **5.2.11. Problem 6: Yerel Katılım Anlayışında Ve Sosyal Hakların Talep Edilmesinde Halk Bilincinin Zayıflığı**

Azerbaycan`da halkın yerel seçimlere katılım düzeyi, belediyelerin işlevselliği ile ilgili bilgi edinme isteği, aynı zamanda yerel problemlerin çözümünde faaliyetleri oldukça düşüktür. Azerbaycan Sosyal Araştırmalar Merkezînin 2019 yılında yerel yönetim sistemi ile ilgili kamuoyunun öğrenilmesi amacıyla yayınladığı araştırma raporunda katılımcıların yüzde 26'sı bugüne kadar (1999, 2004, 2009, 2014) hiçbir belediye seçiminde oy hakkını kullanmadığını bildirmiştir. 2019 Belediye Seçimlerinden önce yapılan bu çalışmada katılımcıların yüzde 71,5'i cari yılda yapılacak seçimlere katılım sağlamayacağını bildirmişlerdir (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 31).

Ayrıca yapılan araştırma Azerbaycan`da vatandaşlarının yerel katılım anlayışı ile ilgili birçok önemli istatistik verileri ortaya çıkarmıştır. Öyle ki, şehir belediyeleri sınırları içerisinde yaşayan katılımcıların sadece yüzde 16'sı, kasaba belediyelerinden olanların ise yüzde 23'ü belediyelerin faaliyetleri ile ilgilendiğini belirtmiştir. Bu verinin düzeyi köy belediyelerinde yüzde 32'dir.

Raporda yer alan istatistikler diğer önemli meseleleri de ortaya çıkarmıştır. Öyle ki, katılımcılara yerel problemlerin çözümünde halk katılımının önemi ile ilgili sorulan soruya yüzde 63,1'i, önemini kesinlikle, 27,1'i ise kısmen kabul etmiştir. Katılımcıların yüzde 9.8'lik oranı ise halk katılımının önemli görmemektedir (Əliyev ve Çıraqov, 2019: s. 32).

Öte yandan yönetimde yerel katılım oranının düşük olması, aslında vatandaşların devlet tarafından onlara verilen haklara karşı talepkâr olmaması ile ilişkilidir. Böyle bir durumda yerel halktan belediyelerden sosyal alana yönelik çalışmalar, sosyal yardım ve hizmetlerde bulunmalarını istemelerini beklemek oldukça güçtür.

#### **5.2.12. Öneri 6: Yerel Katılım Anlayışında Ve Sosyal Hakların Talep Edilmesinde Halk Bilincinin Zayıflığı**

Yönetimde yerel katılımın zayıf olması halk bilinci ile ilgilidir. Halk yerel yönetim kurumu olarak belediyeyi hizmet sunan ve aslında, temelde devlet tarafından vatandaşlara verilen hakların yerlerde sağlayıcısı olarak görmemektedir. Vatandaş bilincinde kamu hizmetlerinin doğrudan merkezî yönetimden- devlet tarafından sunulması gerektiği düşüncesi vardır. Böylesine bir bilince sahip olma birçok faktörlere bağlı olsa da, temelde yatan neden Sovyet yönetim biçiminin günümüzde de devam eden etkisidir. Totalitar rejimden demokratik yönetime geçiş yaşamış bir halk için böylesine bir bilinç aslında olağan bir durumdur.

Fakat ülkede sosyoekonomik kalkınmanın, refah düzeyinin yükselmesinin gerçekleşmesi için belediye kurumunun etkin işleyişe sahip olması ve bu doğrultuda, yerel demokrasi, yerel katılım, hak talep etme anlayışının geliştirilmesi gereklidir. Bu problemin çözümünde ana rolü devlet ve belediye beraber üstlenmelidir. Vatandaşların yerel yönetime katılımı çeşitli yöntemlerle (eğitici seminerler, halk toplantıları, STK'lar aracılığıyla) teşvik edilmelidir. Çünkü belediye kurumunun mevcut olmasında yatan temel düşünce halktır. Halk tarafından gözden çıkarılmış işlevsiz bir kurumun varlığı toplum için sadece bir yükür.

#### **5.2.13. Problem 7: Hizmet Sunmada Standart Eksikliği ve Keyfilik**

Sosyal belediyeçilik uygulamalarında belirli standartların olmayışı bu tür kamu hizmetlerinin belediye yöneticileri tarafından keyfilik prensibiyle sunulmasına yol açmaktadır. Özellikle sosyal belediyeçilik bilincinden yoksun birçok belediyeler, kaynak yetersizliği, mevzuat eksikliği gibi diğer nedenlerin de etkisiyle ya minimum düzeyde çalışmalar yapmaktadır, ya da tümüyle bu tür sosyal kamu hizmetlerini sunmaktaydan boyun kaçırmaktadır. Ayrıca belirli kriterlerin ve standartların

olmayışı sonucu, yöneticiler yerel sosyal talep ve ihtiyaçlardan ziyade, kendilerinin uygun gördüğü türde sosyal yardım ve sosyal hizmetler uygulamaktadırlar. Öte yandan bu durum ülke genelinde sosyal belediyecilik uygulamalarının düzensiz dağılımına ve çoğu kesimlerin (özellikle köy ve kasaba belediyelerinin sorumlu olduğu coğrafi alanların) bu uygulamalardan kenar kalmasına yol açmaktadır.

#### **5.2.14. Öneri 7: Hizmet Sunmada Standart Eksikliği ve Keyfilik**

İncelenen bu problemin başlıca çözüm yolu, belediyenin hizmet yelpazesine giren sosyal uygulamalar ile ilgili mevzuatın yeniden gözden geçirilmesine ve gerekli düzenlemelerin yapılmasına dayanmaktadır. Yerel yönetim kurumları olarak belediyelerin sosyal belediyecilik kapsamında mükellef olduğu uygulamalar yasalar gereğince belirlenmiş kriterlere ve standartlara uygun sunulmalıdır. Ayrıca belediye tarafından yerel doku çalışmalarının yapılması ve veri bankasının güncelliğinin sağlanması, mevcut sosyal ihtiyaç ve taleplere göre hizmet sunmaya katkı sağlayacaktır. Fakat temel çözüm yollarından biri sosyal belediyecilik anlayışına yönelik özellikle yerel yöneticilerde olumlu bakış açısı ve bilinci oluşturmaktır.

#### **5.2.15. Problem 8: Sosyal Belediyecilik Anlayışına Yönelik Farklı Bakış Açıları**

Azerbaycan`da belediye yöneticilerinin sosyal belediyecilik anlayışına yönelik farklı bakış açıları vardır. Çoğu yetkili bu belediye modeli ile ilgili yeteri kadar bilgiye sahip değildir. Öte yandan bazıları yerel sosyal kamu hizmetlerinin ve politikalarının sunulmasını ve yürütülmesini belediye kurumundan ziyade, merkezî yönetimin sorumluluğu olarak görmektedir. Bundan kaynaklı olarak sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmak isteyen ve belediyeye başvuran belde sakinleri geri çevrilmektedir. Kısmen sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde çalışmalar yapan belediyelerin de bu tür kamu hizmetlerini imaj veya doğrudan belediye başkanına prestij kazanma aleti olarak kullanmaktadırlar. Ayrıca sosyal belediyeciliğin dar anlamda, sadece beldede ihtiyaç sahiplerine sosyal yardımların verilmesi şeklinde algılanması problemin diğer bir taraflarından biridir.

#### **5.2.16. Öneri 8: Sosyal Belediyecilik Anlayışına Yönelik Farklı Bakış Açıları**

Bu problemin çözümüne yönelik temel atılacak adım, sosyal belediyecilik bilincinin merkezî yönetimin yetkili kurumu olan ve belediyeler üzerinde idari denetimi gerçekleştirerek onlara metodolojik destek sağlayan Azerbaycan Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Belediyelerle İş Merkezi tarafından eğitici seminerler, bilgilendirme toplantılarıyla yaratılmasıdır. Ayrıca belde sakinlerinin sosyal ve ekonomik haklarının sağlanmasına karşı talepkar duruşu ve yüksek yerel katılım sağlayarak belediyeler üzerinde kamuoyu denetimini gerçekleştirmeleri, belediye yöneticilerinin sosyal belediyeciliğe yönelik bakış açılarını yeniden gözden geçirmelerine ve sorgulamalarına yol açacaktır.

Yukarıda üzerinde incelemeler yapılan engeller aslında birbiri ile bağlı veya biri diğerini doğuran problemlerdir. Bu açıdan bakıldığında belediyelerin sosyal belediyecilik yaklaşımını benimseyerek, bu doğrultuda işlev görebilmeleri için konu tümüyle ele alınmalı, kapsamlı çözüm projesi üretilmelidir.

## SONUÇ

Tezin üzerinde çalıştığı problemi ve bu problemin çözümüne veya hafifletilmesine yönelik önerileri sonuçlandırmadan önce, çalışmanın ana amacını hatırlatmakta ve onun üzerinden ilerlemekte fayda vardır. Çalışmanın konusunun ana amacı, *Azerbaycan`da mahallî idare birimi olarak belediye kurumunun beldede yaşayan insanlara kamu hizmetlerinin ve kamu politikalarının sunulmasında sahip olduğu klasik veya geleneksel rolü genişletmek, sakinlerin sosyal talep ve ihtiyaçlarının yerel düzeyde sağlayıcısı kimliğini inşa etmek ve “sosyal belediye” düzeyine erişebilmesine yardımcı olmaktır.* Bu amaçla yola çıkılarak Azerbaycan`da sosyal politikaların hayata geçirilmesi kapsamında belediyelerin yerel sosyal ihtiyaç ve talepleri karşılama sosyal belediyecilik açısından yetersiz kalması problemi tezin ana odak noktası olmuştur. Bu problem ekseninde öncelikle literatürde kamu yönetiminde yerel yönetim eğilimi ve sosyal belediyecilik üzerine mevcut olan bilgiler ve ana hatlar incelenmiştir. Daha sonra tezin konusu üzerinden ilerleyerek Azerbaycan`da yerel yönetim sistemi, belediye kurumu, bu kurumun işlevinin değerlendirilmesi ve kamu hizmetleri ve politikaları sunma açısından sosyal niteliğe erişebilme imkânları incelenmiştir.

Diğer bilim dalları ve disiplinler gibi Kamu Yönetimi de yaşanan siyasi, ekonomik ve sosyal değişikliklerin ve onların doğurduğu yeni düşünce akımlarının etkisi altında şekillenmeye devam etmektedir. Özellikle 1970`lerin sonlarından itibaren önceleri modernist paradigmanın etkisi altında yeniden biçimlenmiş, geleneksel yönetim anlayışının temel ilkeleri ademi merkezîyetçilik ve yönetimde vatandaş katılımı gibi zıt eğilimlerle sorgulanmaya başlanmıştır. Böylelikle Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Daha sonralar modernizme bir eleştiri olarak gelişen Postmodernizm, YKY`ye özgü olan yönetimde standardizasyona ve homojenliğe, heterojenlik ilkesi ile karşı çıkmıştır. Fakat her iki kamu yönetimi yaklaşımının ortak özelliği, klasik yönetim anlayışının vurgu yaptığı merkezîyetçi idare yapısına baskı yaparak yetki paylaşımını ve dolayısıyla yerinden yönetim eğilimini geliştirmeleridir. Kuşkusuz, yönetim alanında böylesine bir “devrimin” ana tetikleyicisi küreselleşme ve dolayısıyla küreselleşmeyle beraber meydana çıkan yerelleşme olgusudur.

Tezin birinci bölümünde detaylı bir şekilde merkeziyetçi ve yerinden yönetim şekli incelenmiştir. Fakat bu bölümde vurgu yapılan ana nokta, kamu teşkilatlanmasında merkezî ve yerinden yönetim anlayışları arasında seçimin rasyonel bir yaklaşım olmayacağıdır. Her iki yönetim biçiminin kendilerine has olumlu ve olumsuz yanları vardır. Biri diğerinden üstün değildir; başarılı bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesi doğrultusunda her ikisinin mevcut olmasını gerektiren nedenler vardır. Bu iki yönetim biçimi birbirlerinin eksik yanlarını tamamlamaktadır. *Dolayısıyla, etkili devlet yönetimi için merkezî ve ademi merkeziyetçi yönetimin olumlu ve olumsuz özellikleri, hizmet ve politikaların nitelikleri ve verimlilik düzeyleri, vatandaşların talep ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak kamu hizmetlerinin ve politikalarının bu iki eğilim arasında paylaştırılması gerektiği iddia edilmektedir.*

Kamu yönetiminde yönetim olgusu üzerine tartışmaların yükseldiği zamanlarda, öte yandan temelleri Sanayi Devrimi'yle koyulan ve dönemin mevcut sosyal ve ekonomik problemleriyle başa çıkma şekli olarak görülen sosyal devlet modeli, özellikle 19. yüzyıldan itibaren ivme kazanmaya başlamış, neoliberalizmin ve küreselleşmenin etkisi altında değişikliklere maruz kalmıştır. Sosyal devlet her ne kadar ortaya çıktığı dönemlerde dezavantajlı gruplarına yönelik politikalar yürütse de, günümüzde toplumun tüm bireylerine odaklı, herkesin insan onuruna yaraşır bir şekilde hayatını sürdürmesinden mükellef olan devlet anlayışını ifade etmektedir. Sosyal devlet bu prensibini çeşitli araçlarla ve sosyal ve ekonomik politikalar üretmekle gerçekleştirmektedir. Sosyal devlet bireylere karşılaştıkları sosyoekonomik problemlerle mücadele edebilmeleri için onlara sosyal ve ekonomik haklar vermektedir. Klasik haklardan farklı olarak sosyal ve ekonomik haklar karşısında pozitif veya olumlu duruş sergileyen sosyal devlet modeli, bu hakların bireyler tarafından kullanılabilmesinde aktif ve müdahaleci eylemler gerçekleştirir. Sosyal demokrasi tarafından felsefi temelleri inşa edilen sosyal devletin en önemli özelliklerinden biri ise bu ideoloji doğrultusunda tam merkeziyetçi yönetim anlayışına karşı çıkması ve gerçekleştirdiği sosyal uygulamaları ve kamu hizmetlerini yerinden yönetim yapılandırmasına giderek hayata geçirmesidir. Fakat

önemli nokta olarak, bu devlet modelinin kapitalizmin bir ürünü veya onun eksik yönlerinin “onarıcısı” olmasını göz önünde bulundurmak gerekir.

Sonuç olarak, kamu yönetiminde ortaya çıkan yerinden yönetim eğilimi ve sosyal devletin topluma hak temelli yaklaşımı yerlerde sosyal politikaların sunmasında yeni kamu aktörlerine- yerel yönetim birimlerine rol sağlamıştır. Dolayısıyla, mahallî yönetim anlayışı çerçevesinde işlev gösteren belediye kurumu geleneksel kamu hizmetlerinin yanı sıra sosyal devletin yerlerdeki temsilcileri ve sosyal hakların sağlayıcıları olarak, sosyal yardım ve sosyal hizmetler sunmakla “sosyal belediye” boyutuna erişmiştir. Fakat bu noktada dikkat edilmesi gereken husus, sosyal belediyecilik yaklaşımının algılanma şeklidir. Çoğu zaman sahada yerel yöneticiler ve akademik literatürde teorisyenler tarafından sosyal belediyecilik bir belediyecilik türü veya belediye yönetiminde üst düzey bir seviye olarak anlaşılmaktadır. Bundan kaynaklı olarak sosyal belediyecilik kapsamı dahilinde sunulması mükellef olan hizmetler ve yürütülen politikalar zaruret olarak değil, keyfilik mekanizmasıyla yürütülmektedir. Oysa belediyecilik, sahip olduğu tüm boyutlarıyla bütüncül bir anlayıştır ve her ne kadar “sosyal belediyecilik” ayrı bir kavram olarak kullanılsa da, sosyal belediyecilik belediyeciliğin işlev boyutlarından biridir. *Belediyecilik bir sistem, sosyal belediyecilik ise bu sistem içerisinde yer alan ve çarkı döndüren önemli bir parçadır.*

Tezin teorik arkaplanı üzerine temel iddiaların ardından, çalışmanın probleminde doğan ana araştırma sorusuna ve ondan doğan ara sorulara cevaplar bulmak adına öncelikle Azerbaycan`nın idari, sosyodemografik, sosyoekonomik, anayasal yapısı, özellikle tarihsel süreç içerisinde şekillenen siyasi sistemi incelenmiştir. Çünkü *yerel yönetim anlayışı her ne kadar idari anlam taşısa da, bir o kadar siyasidir.* Mahallî yönetim ülkenin sahip olduğu siyasi teşkilatlanma doğrultusunda şekillenir ve siyasi yapılanma yerel kamu birimlerinin çalışma mekanizmasına büyük ölçüde etki eder. Bunun yanı sıra yerel demokrasi, yerel katılım ve ülkelerin mevzuatına uygun bir şekilde belediye başkanı adaylarının belirli siyasi partilerden aday olarak çıkarılması ve çalışmalarının mensup oldukları partilerin ideolojileri temelinde şekillenmesi, yerel yönetimlerin siyasi boyutunun mevcutluğuna vurgu yapmaktadır.

Azerbaycan totalitar rejimden demokratik yönetime geçiş yapmış, genellikle başkanlık, fakat yarı başkanlık hkmet sisteminin de özelliklerini taşıyan, kamu teşkilatlanmasında ağırlıklı olarak merkeziyetçi eğilimi benimsemiş, üniter devlet yapısına sahip cumhuriyettir. Azerbaycan`nın uzun süre Sovyetler Birliği altında varlığını sürdürmesi demokratik geleneklerden uzak kalmasına neden olmuştur. Fakat bağımsızlığın kazanılmasının ardından geçiş sürecinde ve günümüzde devlet teşkilatlanmasının demokratik zeminde inşası üzerine ilgili reformlar devam etmektedir. Bunlara rağmen, özellikle yerel yönetim sisteminde ve yerel kamu hizmetleri sunma mekanizmasının etkili işlevselliğinin sağlanmasında çeşitli problemler mevcuttur.

Azerbaycan`da mevcut mahallî idare sistemi Orta ve Doğu Avrupa modeli yerel yönetim sınıflandırılmasına dahil edilmektedir. Tek kademeli yerel yönetim yapılandırılmasının hâkim olduğu Azerbaycan`da, ana mahallî yönetim aktörü olan belediyelere işlevlerini hayata geçirmek adına merkezî yönetim tarafından temel nitelikler (eksiklikler olsa da) sağlanmıştır. Fakat Azerbaycan`da kamu hizmetleri ve kamu politikaları ağırlıklı olarak merkezî yönetim kurumları, bu kurumların yetki genişliği çerçevesinde işlev gösteren yerel kurumları ve kısmen merkezî yönetimin taşra teşkilatları olan valilikler tarafından geliştirilmekte ve sunulmaktadır. Belediyeler teoride her ne kadar idari ve mali açıdan özerklik, yerel demokrasi, yerel katılım ve subsidiarite ilkeleri çerçevesinde varlıklarını sürdürseler de, pratikte mevcut olan çeşitli problemlerden kaynaklı olarak ne geleneksel ne de sosyal kamu hizmetlerinin sunulmasında ve yerel politikaların geliştirilmesinde işlevsel bir kurum statüsüne sahip değillerdir. Nitekim beşinci bölümün “Belediyelerin İşlevselliğinin Genel Değerlendirilmesi: Belediyelerin SosyalPolitikalar Gerçekleştirmede Etkililik Düzeyi” konulu altbaşlığında verilen kamuoyu araştırmaları sonucu yerel yönetim kurumu olan belediyelere vatandaş bakış açısı da bu durumu ispatlamıştır. Araştırmaların sonucu olarak merkezî yönetim kurumlarının, onların yereldeki temsilcilerinin işlevselliği ve vatandaşların problemlerini çözmede etkililik düzeyleri mahallî idare birimleri olan belediyelerle kıyasla oldukça yüksek değerlendirilmiştir. Çarpıcı veriler ise yerel kamu hizmetlerinin vatandaşlar tarafından yararlanılmasının

ölçülmesinde ortaya çıkmıştır. Öyle ki, araştırma katılımcılarının yüzde 72,5'i 2019 yılında hiçbir belediye hizmetini kullanmadığını ifade etmiştir.

Sosyal belediyecilik kapsamında belediyelerin sunmakta ve geliştirmekte mükellef olduğu kamu hizmetleri ve politikaları açısından da yerel yönetimlerin etkili işlevselliğinden baskın olmak oldukça güçtür. Bu durumu belediyelerin faaliyet raporlarını incelediğimizde açık bir şekilde görebiliriz. Genellikle belediyeler sosyal boyutta sergiledikleri faaliyetleri minimal düzeyde ve kısa dönemli sosyal yardımların verilmesi, dezavantajlı ve hassas grup kategorisinde olan belde sakinlerine ev ziyaretlerinin yapılması, kısıtlı bütçeyle özel gün etkinliklerinin düzenlenmesi şeklindedir. *Oysa halka en yakın kamu birimi olmasından kaynaklı olarak hizmetlerin beldenin sosyal talep ve ihtiyaçları temelinde etkili ve verimli sunulması, vatandaşların sosyal ve ekonomik haklarının temin edilmesi, yerel demokrasi ve yerel katılımın gelişimi, böylelikle dolaylı olarak demokratik yönetim ortamının kurulması, merkezî yönetimin yükünün hafifletilmesi ve toplum refahının yükseltilmesi açısından belediye kurumunun sosyal belediyecilik modeli çerçevesinde işlevinin sağlanması gereklidir.* Fakat mevcut olan geniş problem yelpazesi, belediyeleri sosyal politikaların hayata geçirilmesi kapsamında yerel sosyal ihtiyaç ve talepleri karşılamada yetersiz bırakmaktadır.

Azerbaycan'da yerel yönetim birimleri olan belediyelerin sosyal belediyecilik kapsamında işlev göstermesine engel oluşturan temel problemler aşağıdakiler olarak tespit edilmiştir:

- *Hukuki açıdan yetersizlikler:* Sosyal belediyeciliğin önünü açan “sosyal devlet” niteliğinin Anayasa'da devletin tanımı yapılırken yer verilmemesi. Ayrıca belediye kapsamına giren kamu hizmetlerinin “Belediyelerin Statüsü Hakkında” Kanun'da bu yerel yönetim kurumları tarafından sunulmasının netlikle ifade edilmemesi veya belediyeye yetkili kurum olarak vurgu yapılmaması. Kamu hizmetlerinin sunumunda belediyelerin doğrudan değil, tamamlayıcı veya yardımcı rol verilmesi.
- *Yetki kargaşası ve koordinasyon eksikliği:* Bu problem iki alt problemden oluşmaktadır:

- a) *Merkezî- yerel yönetim birimleri arasında yetki kargaşası ve koordinasyon eksikliği:* Özellikle merkezî hükûmetin taşra teşkilatı olan valilikler ve merkezî yönetim kurumlarının yerlerdeki temsilcileri ile belediyelerin yetki alanında ortak hizmetlerin olması. Bu kurumların beldede eş güdümden yoksun faaliyet yürütmeleri.
- b) *Yerel düzeyde koordinasyon eksikliği:* Belediyeler ile belde de mevcut olan özel sektör, sivil toplum kuruluşları, aktivistler, hayırsever gönüllü vatandaşlar arasında koordinasyon eksikliğinin mevcudluğu.
- *Belediyelerin kaynak yetersizliği:* Problem üç alt başlıktan oluşmaktadır:
  - a) *Fiziksel kaynakların yetersizliği:* Sosyal belediyecilik kapsamında çalışmalar yürütebilmeleri için binaların, tesislerin, araç gereçlerin eksikliği.
  - b) *Mali kaynak yetersizliği:* Sınırlı bütçeyle işlev göstermeleri. Mali açıdan merkezî yönetime bağımlılık.
  - c) *Personel kaynak yetersizliği:* Belediyenin işleyişi sağlayacak kadar yeterli personelin istihdam etmemesi. Sosyal kamu hizmetlerinin sunumunda ve sosyal politikaların planlanması, düzenlenmesi ve uygulanması alanında uzman personellerin eksikliği. Sosyologların belediyelerde istihdam edinmesine yönelik bakış açısı eksikliği.
- *Bürokratik engeller:* Belediye hizmetlerinden yararlanmada vatandaşların karşılaştığı bürokratik engeller, uzun prosedürler, kırtasiye israfı ve e-belediye hizmetlerinin sağlanmaması.
- *Sosyal belediyecilik uygulamalarında şeffaflık ilkesinin ihlali:* Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumunda partizanlık ve kayırmacılık durumlarının yaşanması.
- *Yerel Katılım Anlayışında ve Sosyal Hakların talep Edilmesinde Halk Bilincinin ve Eyleminin Zayıflığı:* Vatandaşların yerel seçimlere katılım düzeyinin, belediyelerin işlevselliği ile ilgili bilgi edinme isteğinin, yerel problemlerin çözümünde faaliyetlerinin, aynı zamanda sosyal haklarının temin edilmesine karşı taleplerinin oldukça düşük olması.
- *Hizmet sunmada standart eksikliği ve keyfilik:* Belediyelerin kendilerini sosyal yardım ve hizmetleri sunmaktan yükümlü kurum olarak görmemesi ve dolayısıyla keyfilik prensibiyle vatandaşlara sağlamaları. Ülke genelinde

sosyal belediyecilik uygulamalarının düzensiz dağılımı ve çoğu kesimlerin (özellikle köy ve kasaba belediyelerinin sorumlu olduğu coğrafi alanlarda) bu uygulamalardan kenar kalması.

- *Sosyal belediyecilik anlayışına yönelik farklı bakış açıları:* Belediye yöneticilerinin sosyal belediyecilik modeli hakkında bilgisizliği, bazılarının yerel sosyal kamu hizmetlerinin ve politikalarının sunulmasını ve yürütülmesini belediye kurumundan ziyade, merkezî yönetimin sorumluluğu olarak görmesi. Kısmen sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde çalışmalar yapan belediyelerin de bunu imaj veya doğrudan belediye başkanına prestij kazanma aleti olarak kullanması. Sosyal belediyeciliğin dar anlamda, sadece beldede ihtiyaç sahiplerine sosyal yardımların verilmesi şeklinde algılanması.

Çalışmanın ana sorusundan yola çıkarak mevcut problemlerin çözümüne katkı sağlayacak aşağıdaki öneriler yapılabilir:

*Ana araştırma sorusu:*

Azerbaycan`da sosyal belediyeciliğin hayata geçirilmesi açısından hangi politikalar, tedbirler ve uygulamalar geliştirilebilir?

*Ana araştırma sorusunun alt soruları:*

- 1) Sosyal belediyecilik açısından hangi hukuki düzenlemeler yapılabilir?
  - a) Anayasa`da sosyal devlet vurgusunun yapılması.
  - b) Mevzuatda yerel yönetim kurumu olan belediyeler ile yerelde merkezî yetkisi altında çalışan kurumların yetkilerinin ve hizmet alanlarının netlikle çizilmesi.
  - c) Hukuki metinlerde yerel sosyal hizmet ve yardımların, yerel sosyal politikaların planlanması, düzenlenmesi ve uygulanmasında belediyelere yardımcı değil, tamamlayıcı rol biçilmesi.
- 2) Sosyal belediyecilik açısından idari işleyiş nasıl iyileştirilebilir?
  - a) Belediyeler ve merkezî yönetim kurumları, beldedeki STK`lar, özel sektör kurumları, aktivistler ve hayırsever gönüllüler

arasında koordinasyon çalışmalarının yürütülmesi, belediye bünyesinde ilgili komisyonun oluşturulması.

- b) Belediyenin fiziki ve mali kaynak açısından merkezî yönetimden bağımlılığını minimum düzeye indirmek adına yerel vergi ve ödemelerin toplanması ile ilişkili yasal mekanizmanın yeniden düzenlenmesi, belediyenin kendi kendini finanse etme becerisini geliştirmek, sosyal boyutlu iktisadi teşebbüslerine devlet desteğinin sağlanması.
  - c) Yasalarda belediyekurumunun oluşturulmasına yönelik asgari taleplerin oluşturulması ve belediyebaşkanının yetkisinde olan bu meselenin doğrudan devletin yasama organı tarafından (belediye başkanına inisiyatif verilerek) belirlenmeli; Belediyelerde kurulması gereken müdürlükler veya birimler, bu birimlerde en az kaç kamu personelinin istihdam edilmesi gerektiği, herbirime uygun istihdam şartları (uzmanlaşma göz önünde bulundurularak) hukuki mekanizmayla düzenlenmesi; Belediye başkanlarının çoğu zaman kurulmasını gözardı ettiği sosyal belediyecilik kapsamında işlev gösteren birimlerin mevcutluğunun yasalar gereğince belirlenmesi.
  - d) E-belediyeciliğin geliştirilmesi, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere yönelik bürokratik işlemlerin ve prosedürlerin elektron ortamda işleyişinin sağlanması.
- 3) Sosyal belediyecilik açısından siyasi ve bürokratik kültür sosyal politikacılıkla nasıl uyumlu hale getirilebilir?
- a) Belediye yöneticilerinde sosyal belediyecilik bilincinin merkezî yönetimin yetkili kurumu (Azerbaycan Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Belediyelerle İş Merkezi) tarafından eğitici seminerler, bilgilendirme toplantılarıylayaratılması.
  - b) Sosyal belediyecilik uygulamalarının halka sunumunda kayırmacılık ve partizanlık gibi olumsuz durumların önüne geçilmesi, belediyenin faaliyeti üzerinde etkili denetimin sağlanması, vatandaşlarda sosyal haklarına karşı talep isteğinin

yaratılması için yerel katılım bilincinin medya, eğitimler, örgütlenme ve bilgilendirme yöntemleriyle geliştirilmesi.

Yukarıda tespit edilen problemler, detaylı incelendiğinde aslında bunların belediyelere yalnız sosyal belediyeçilik açısından hizmet göstermelerinde değil, aynı zamanda geleneksel yerel kamu hizmetlerinin sunumunda engel oluşturan sorunlar olduğunu görebiliriz. Sonuç olarak, Azerbaycan`da yerel yönetim sisteminin çalışma mekanizmasının hukuki, ekonomik, metodolojik temellerinin atıldığını, fakat etkili işlev gösterebilmesi için çeşitli reformlar, uygulamalar ve tedbirlerle geliştirilmesi gerektiğini söyleyebiliriz. Özellikle, İkinci Karabağ Savaşı`nda toprak bütünlüğünü yeniden kazanan Azerbaycan Cumhuriyeti, yeni idari yönetim yapılanmasının eşliğindedir. Kuşkusuz, yerel yönetim açısından da yeni düzenlemelerin yapılması öngörülmektedir.

Son olarak, bu tez çalışmasında demokratik yönetim deneyimi yeni olan, dolayısıyla mahallî idare anlayışının yeni gelişmeğe başladığı, gelişmekte olan ülkeler sırasında yer alan Azerbaycan`da belediye kurumunun sosyal belediyeçilik anlayışı çerçevesinde işlev gösterebilmesi için mevcut olan problemler ve onların çözümüne veya etkilerinin hafifletilmesine yönelik düzenleme önerileri sunulmuştur. Her ne kadar tez konusu Azerbaycan ile sınırlandırılmış olsa da, diğer ülkeler, özellikle Orta ve Doğu Avrupa modeli yerel yönetim sistemiyle karakterize edilen Post-Sovyet ülkeleri için de faydalı olacağı umulan çalışmadır.

## KAYNAKÇA

### 1. Kitaplar

Abdullayev, Elşad, Səkinə Həsənova (2002). Bələdiyyə Hüququ. Bakı: “Təhsil” EİM.

Avrupa Konseyi (2014). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Strasbourg: Avrupa Konseyi.

Aybay, Rona (2006). Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.

Aydın, Murat (2008). Sosyal Politika Ve Yerel Yönetimler. İstanbul: Yedirenk.

Ayhan, Ufuk (2018). “Değişen Yönetim Paradigması”. Şu kitapta: M.Akif Özer, Ufuk Ayhan. Kamu Yönetimi Tartışmaları. Ankara: Gazi Kitabevi, 3-25.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2015). Azərbaycanın Statistik Göstəriciləri. Bakı: 9 №-li Kiçik Müəssisə.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2022). Azərbaycanın Regionları. Bakı: Narıncı Nəşriyyat Evi.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2022). Azərbaycanın Əhalisi (2021-ci il). Bakı: Narıncı Nəşriyyat Evi.

Bayramoğlu, Sonay (2015). Toplumcu Belediye Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi. Ankara: NotaBene Yayınları.

Bedir, Eyüp, Yusuf Alper, Aysen Tokol vd (2014). Sosyal Politika. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri.

Beki, Abdulhakim(2021). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları. İstanbul: Üsküdar Üniversitesi Yayınları.

Çelik, Demir (2015). Demokratik Özerklik ve Öz Yönetim. İstanbul: Do Yayınları.

Deutscher Bundestag (2022). Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (Çev. C.Rumpf, G.U.Schüller). Berlin: Alman Federal Meclisi

Doğan, Meltem (2017). “Devlet Başkanı Ekseninde Anayasal Sistem: Azerbaycan Başkanlık Sistemi.” Şu kitapta: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. Karşılaştırmalı Hükûmet Sistemleri Başkanlık Sistemi: ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri (2.Baskı). Ankara: TBMM Basımevi, 155-199.

Ersöz, Halis Yunus (2000). Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği). İstanbul: Filiz Kitabevi.

Eryılmaz, Bilâl (2007). Kamu Yönetimi. İstanbul: Erkam Maatbası.

Esping-Andersen, Gosta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.

Gilbert, Neil, Paul Terrell (1998). Dimensions of Social Welfare Policy (4th Edition). Massachusetts: Allyn & Bacon.

Giritli, İsmet (1999). Türkiye'nin İdari Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı) (11. Baskı). İstanbul: Der Yayınları.

Görmez, Kemal (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye: Yerel Yönetim ve Belediyeler (2.Baskı). Ankara: Vadi Yayınları.

Göze, Ayferi (2011). Siyasal Düşünceler Ve Yönetimler. İstanbul: Beta Yayıncılık.

Gözübüyük, A. Şeref (1974). Türkiye'nin İdari Yapısı (4.Baskı). Ankara: Sevinc Matbaası.

Gümüş, A. Tarık (2010). Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Hacıyev, Tofiq (2012). Azərbaycan Ədəbi Dilinin Tarixi (Cild I). Bakı: Elm Nəşriyyatı.

İbrahimov, İbrahimxəlil (2018). Bələdiyyə İdarəçiliyi. Bakı: Təbib Nəşriyyatı.

Karakılçık, Yusuf (2013). Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler. Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları, Tartışmalar, Yaklaşımlar. "İl Ölçekli" Yeni Büyükşehir Düzenlemesine Göre (1.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Keleş, Ruşen (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset (4.Baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.

Koçak, Yüksel, Duygu Demirel (2012). "Kamu Yönetimi Disiplininin Kimlik Arayışı". Şu kitapta: Yüksel Koçak, Atıl Cem Çiçek. Kamu Yönetimi: Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma (2.Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi, 17-29.

Maliye Bakanlığı (2003). İyi Yönetişimin Temel Unsurları. Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını: Ankara.

Nadaroğlu, Halil (2001). Mahallî İdareler (7. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Nadaroğlu, Halil, Nezih Varcan (2005). Yerel Yönetimler. Eskişehir: Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Ören, Kenan (2015). Sosyal Politika (Ed.Derya Yörük) (4.Baskı). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic.LTD.ŞTİ.

Özer, Mehmet Akif (2012). Yeni Kamu Yönetimi (2.Baskı). Ankara: Barış Kitabevi.

Özer, Mehmet Akif, Murat Akçakaya, Hasan Yaylı vd (2019). Kamu Yönetimi Klasik: Yapı ve Süreçler (2.Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.

Rehimli, Recep (2011) Azerbaycan Devlet Personel Yönetimi. Ankara: Kültür Ajans Yayınları.

Rəhimli, Rəcəb (2009). Azərbaycan Respublikasının İdarəetmə Sistemində Yerli Özünüidarələr. Bakı: Elm Nəşriyyatı.

Serter, Nur (1994). Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet. İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yayınları.

Şahin, Yusuf (2014). Yerel Yönetimler. Bursa: Ekin Yayınevi.

Şataf, Ceyda (2017). “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışına Yönelik Genel Bir Değerlendirme”. Şu kitapta: Beşel, Furkan, Fatih Yardımcıoğlu. Yerel Yönetimler Üzerine Seçme Yazılar. Sakarya: Beşköprü Yayınları, 1-22.

Şengül, Ramazan (2015). Yerel Yönetimler (5.Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şenkal, Abdülkadir (2017). Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şinik, Bilâl (2012). Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri. İstanbul: Türkmen Kitabevi.

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2011). Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma. Ankara: Ofset Fotomat.

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2022). 2021 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu. Ankara: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

Toprak, Zerrin. (2021). Yerel Yönetimler (10.Baskı). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir (2005). Mahallî İdareler: Teori, Uygulama, Maliye (3.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Varcan, Nezih, Abdurrahman Taraktaş, Canatay Hacıköylü (2013). Yerel Yönetimler. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Baskı Tesisleri.

Yıldırım, Selahattin (1993). Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar ve Yaklaşımlar. İstanbul: IULA-EMME.

Yusifov, Səbuhi, Vüqar İsmayılov, Azər Hüseyn (2016). Yerli Özünüidarəetmə: Hüquqi və Maliyyə Əsasları. Bakı: Ləman Nəşriyyat Poliqrafiya.

## **2. Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar**

Abdullayev, Cavid (2001). “Azerbaycan’da Anayasalaşma Süreci ve Benimsenen Sistemin Niteliği”. Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi, 7(1), 109-131.

Acar, Alpcan (2019). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’ye Yansımaları”. Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 8 (1), 277-293.

Amirov, Zahid (2006). Azerbaycan’da Belediyeleşme Süreci: Problemler ve Çözüm Yolları. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Aydın, M. Kemal, Eyüp Ensar Çakmak (2017). “Sosyal Devletin Temelleri”. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 34 (1): 1-19.

Aygen, Murat (2014). “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme:Elazığ Belediyesi Örneği”. Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi, 1 (1), 173-192.

Ayhan, Abdurrahman. (2012). “Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”. Sosyal Güvenlik Dergisi, 1 (1), 41-55.

Azərbaycan Qəzeti, (14.11.1995). “Heydər Əliyev: Seçkilər və Referendum Demokratik Prinsiplərə və Xalqımızın İradəsinə Əsaslanmaqdadır”, s. 1-4.

Babayev, Khayal (2017). Azerbaycan’ın Stratejik Önemi ve Enerji Güvenliği. Yüksek lisans tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

Balcılar, Ayşe Nur, Serkan Çınarlı (2020). “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Bornovo Belediyesi Örneği”. Sivas Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 21 (2), 122-156.

Berkün, Sanem (2017). “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı”. E-Şarkiyat İlmi Araştırmalar Dergisi, 9 (2), 582-598.

BİNA QHT Alyansı (2011), “Azerbaycan’da Belediyelerin Mevcut Durumuyla İlgili Rey”, Belediyelerin İnkişafı Namına QHT Alyansı, Bakü.

Çelik, Abdullah (2014). “Sosyal Belediyecilik Anlayışı: Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Örneği”. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , 16 (1), 1-20.

Çelik, Vasfiye, Fikret Çelik, Sefa Usta (2018). “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”. Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1 (2): 87-104.

Çöpoğlu, Mustafa (2014). “Sosyal Belediyecilik ve Sorunları”. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 5 (2), 223-247.

Demir, Hakan, Mehmet Karakütük. (2003). “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi (3): 65-77.

Demir, İrfan (2006). Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Fonksiyonları Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek lisans tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Demirelli, Levent (2012). Azerbaycan Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Örgütlenmesi. Yüksek lisans tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Doğan, Esra (2020). “Maliye Kamu Maliyesi İlişkisi Ve Kamunun Önemi: Kavramsal Temelli Bir Değerlendirme”. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 22 (2), 523-541.

Ege, Sema (2000). “Fabian Society ve İki Yenilikçi Yazar G.Bernard Shaw ve H.G.Wells, 1903-1908”. Ankara Üniversitesi ve Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, 40 (3-4), 217-233.

Eren, Veysel (2001). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma). Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Ersöz, Halis Yunus (2003). “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 53(2), s.119-144.

Əliyev, Seymur, ElnurÇıraqov (2019). Bələdiyyə 20/20:Yerli Özünüidarəetmə İctimai Rəydə. Analitik Hesabat. Bakı: Sosial Tədqiqatlar Mərkəzi.

Gelekçi, Cahit (2011). “Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi”. Istanbul Journal of Sociological Studies, 0 (31), 263-277.

Gönenç, Levent (1998). “Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 47(1), 185-220.

Gül, Hüseyin (2008). “Keynesçi Refah Devletinin Temeli Olarak Sosyal Demokrasi ve Yeni Liberal Dönüşümün Yansımaları”. Toplum ve Demokrasi, 2 (2), 107-132.

Hasanoğlu, Murteza (2019). “Kamu Yönetiminin Değişimi ve Azerbaycan Yerel Yönetimler Sistemi Üzerindeki Etkisi”. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2 (1), 111-133.

İnaç, Hüsamettin, Feyzullah Ünal (2017). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler”. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (17): 1-24.

Keleş, Sümeyra (2008). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek lisans tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar.

Kesgin, Bedrettin (2008). Yoksulluğa Yerel Müdahale “Sosyal Belediyecilik” Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri. Doktora tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Marmara.

Koray, Meryem (2007). "Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak". Çalışma ve Toplum (4), 19-56.

Köse, Hazel (2010). "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir Karşılaştırma: Maltepe ve Kadıköy İlçe Belediyeleri Örnekleri". Yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Mecek, Mehmet (2018). "Azerbaycan'ın Devlet Yapısı ve Taşra Yönetiminde Merkez-Yerel İlişkileri". Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7 (1), 51-77.

Mermer, Bilgehan, Ceyda Şataf, Nilüfer Negiz (2016). "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği". Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21 (4): 1299-1322.

Muratoğlu, Tahir (2014). "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması". Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 18 (2), 291-366.

Orucova, Sevinc (2021). Türkiyədə və Azərbaycanla Bələdiyyə İdarəetməsinin Müqayisəli Təhlili. Yüksek lisans tezi, Azərbaycan Devlet İktisad Üniversitesi Beynəlxalq Magistratura və Doktorantura Mərkəzi, Bakı.

Öz, Cihan Selek (2010). Sosyal Belediyecilik Bağlamında Evde Bakım Hizmetleri (İstanbul, Ankara, Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri). Doktora tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Özbek, Nadir (2002). "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet". Toplum ve Bilim, 92, s. 7-33.

Özkul, Fatih (2012). "Başkanlık sistemi üzerine Amerika Birleşik Devletleri ve Azerbaycan modeli karşılaştırması". Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 0 (103), s. 85-110.

Parlak, Bekir (2018). "Azerbaycan'da Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler: Yapısal, İşlevsel ve Karşılaştırmalı Analizi" [Bildiri]. 3. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi, Bursa.

Pektaş, Ethem Kadri (2010). "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar". Akademik İncelemeler Dergisi, 5 (1), 4-22.

Rehimli, Recep (2009). "Azerbaycan Yönetim Sistemi". Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2(9), 377-386.

Shamilov, Gafar, Canan Öykü Dönmez Kara (2021). "Birinci Dağlık Karabağ Savaşı Göçmenlerinin Sosyal Ekonomik Sorunları: Bakü Binegedi İlçesi Örneği". Yönetim Bilimleri Dergisi, 19 (özel): 107-136.

Sultanlı, Leyla (2016). Azerbaycan Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları. Yüksek Lisans tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Şataf, Ceyda, Mahmud Gadalı (2020). “Azerbaycan’da Belediyelerin Mali Yapısına Yönelik Genel Bir Değerlendirme”. Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7 (1): 1-17.

Taştekin, Abdullah, Hakan Akca (2020). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Türkiye’nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi”. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3 (3): 594-609.

Uçaktürk, Tülay, Ahmet Uçaktürk, Mehmet Özkan (2009). “Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Bağlamında Sosyal Belediyecilik: Biga Belediyesi Örneği” [Bildiri] I. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, Çanakkale.

Yay, Serdar (2014). “Tarihsel Süreçte Türkiye’de Sosyal Devlet”. 21.Yüzyılda Eğitim ve Toplum Dergisi, 3 (9), 147-161.

Yeşilot, Okan (2006). “Karabağ Savaşının Sessiz ve Mağdur Tanıkları”. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (15), 85-92.

Yıkıcı, Abdulgazi, Tuğba Salman (2021). “Farklı Yerel Yönetim Modelleri Işığında Azerbaycan’daki Belediyeler ve Merkez-Yerel İlişkisi”. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (47): 1-17.

Yolcuoğlu, İsmet Gali (2012). “Türkiye’de Sosyal Politika Ve Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi”. Toplum ve Sosyal Hizmet, 2 (23), 145-158.

Yuvalı, Ertuğrul (2020). “Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik Kavramı”. İş ve Hayat, 6 (11), 46-74.

### **3. Elektronik Kaynaklar**

“Azərbaycan” Portalı. Azərbaycan-Avropa Şurası. <https://azerbaijan.az/related-information/194/04.04.2023>.

“Azərbaycan” Portalı. Azərbaycan Xalq Cumhuriyyəti-Şərqdə İlk Parlamentli Respublika. <https://azerbaijan.az/related-information/143/04.04.2023>.

Aleskerli, Alesker (2005). Türk Anayasa Hukuku Sitesi. <https://www.anayasa.gen.tr/azerbaycancumhuriyeti.htm> /25.03.2023.

Azərbaycan Qəzeti (03.04.2022). “Gəncə Şəhərinin İnzibati Ərazi Bölgəsində Qismən Dəyişiklik Edilməsi Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 492-VIQ. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://e-qanun.az/framework/49341> adresindən alındı.

Azərbaycan Qəzeti (08.06.2012). “Yerli İcra Hakimiyyətləri Haqqında Əsasnamə”nin Təsdiq Edilməsi Barədə” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı, 648. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://e-qanun.az/framework/23701> adresindən alındı.

Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankı (2023). Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankının 2023-cü İl Üçün Pul Siyasətinin Əsas İstiqamətləri Barədə Bəyanatı. <https://uploads.cbar.az/assets/b8dc13d161f6120a58a2b10c1.pdf>/02.04.2023.

Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankı (2023). AZN Currencies. <https://www.cbar.az/currency/rates?language=en/02.04.2023>.

Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyası. (2022). <http://www.msk.gov.az/uploads/partiyalar/2022/UmumiMelumat.php/31.03.2023>.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Müstəqilliyi Haqqında Konstitusiyaya Aktı. (t.y.). Erişim: 25.03.2023, <https://azerbaijan.az/portal/History/HistDocs/Documents/09.pdf>

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2023). Əmək Bazarının Əsas Sosial-İqtisadi Göstəriciləri. <https://www.stat.gov.az/source/labour//02.04.2023>.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2023). İqtisadi Fəal Əhali (Dinamika). <https://www.stat.gov.az/source/labour//02.04.2023>.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi (2023). Respublikada Müəyyən Edilmiş Minimum Əmək Haqqının Ölçüləri (Dinamika). <https://www.stat.gov.az/source/labour//02.04.2023>.

Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (01.03.2009). Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, 00. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://www.e-qanun.az/framework/897> adresindən alındı.

Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (31.01.2002). “Yerli Öünüidarə Haqqında” Avropa Xartiyasının Təsdiq Edilməsi Barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 238-IIQ. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://e-qanun.az/framework/1026> adresindən alındı.

Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (31.03.2006). “Əmək Pensiyaları Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 54-IIIQ. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://www.e-qanun.az/framework/11566> adresindən alındı.

Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (31.07.1999). “Bələdiyyələrin Statusu Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 698-IQ. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://www.e-qanun.az/framework/4770> adresindən alındı.

Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (31.10.2000). “Bələdiyyə Üzvünün Statusu Haqqında”, 863-IQ. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://e-qanun.az/framework/507> adresindən alındı.

Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (31.12.1999). “Bələdiyyələrin Maliyyəsinin Əsasları Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 772-IQ. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://e-qanun.az/framework/5231> adresindən alındı.

Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (31.12.1999). “Bələdiyyə Qulluğu Haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 765-IQ. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://www.e-qanun.az/framework/5228> adresindən alındı.

Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi. (2020). <https://www.meclis.gov.az/cat-dep.php?cat=51&lang=az/> 31.03.2023.

Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi (2003). Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: [https://e-qanun.az/framework/46953#\\_Toc91040305/](https://e-qanun.az/framework/46953#_Toc91040305/) 04.04.2023

Azərbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi (2022). Azərbaycan Əhalisi. <https://www.stat.gov.az/source/demography/ap//01.04.2023>.

Belediyye.info (2022). Binəqədi Rayonu Binəqədi Bələdiyyəsinin 2022-ci İlin 6 Ayı Ərzində Görülmüş İşləri Barədə Hesabatı. <https://old-version.belediyye.info/new/details/--7122.htm/17.04.2023>.

Belediyye.info (2022). Mərdəkan Bələdiyyəsinin 2022-ci İlin 6 Aylıq Hesabatı. <https://old-version.belediyye.info/new/details/--7075.htm/17.04.2023>.

BİA Haber Merkezi. (2018). <https://m.bianet.org/bianet/insan-haklari/202993-70-yilda-ikinci-ve-ucuncu-kusak-insan-haklarini-hatirlayalim/28.08.2022>.

Xalq Qəzeti (06.01.2023). “Əhalinin Sosial Rifahının Yaxşılaşdırılması Sahəsində Əlavə Tədbirlər Haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Sərəncamı, 3708. Azərbaycan Respublikasının Ədliyə Nazirliyi Hüquqi Aktların Vahid Elektron Bazası: <https://e-qanun.az/framework/53129> adresindən alındı.

İstiqlal Bəyannaməsi. (t.y.) Erişim: 24.03.2023, <https://azerbaijan.az/portal/History/HistDocs/Documents/04.pdf>

Meclis.Info. (2023). <https://meclis.info/deputies//31.03.2023>.

Resmî Gazete (09.11.1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709. Mevzuat Bilgi Sistemi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> adresindən alındı.

Resmî Gazete (13.07.2005). Belediye Kanunu, 5393. Mevzuat Bilgi Sistemi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> adresindən alındı.

Resmî Gazete (18.03.1924). Köy Kanunu, 442. Mevzuat Bilgi Sistemi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.442.pdf> adresindən alındı.

Resmî Gazete (21.05.1991). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, 3723. Türkiye Büyük Millet Meclisi Kurumsal İnternet Sayfası: [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403723.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403723.pdf) adresinden alındı.

Türk Dil Kurumu. <https://sozluk.gov.tr//20.01.2023>

Yeni Azərbaycan Partiyası. (2014).  
<http://yap.org.az/az/view/pages/5/31.03.2023>.

