

T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE AZERBAYCAN BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN
KARŞILAŞTIRMALI İNCELEMESİ

Mertcan ARITÜRK
1530203654

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Doç. Dr. Nilüfer NEGİZ

ISPARTA - 2018



SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin Adı Soyadı	Mertcan ARITÜRK	
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi	
Tez Başlığı	Türkiye Azerbaycan Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı İncelemesi	
Yeni Tez Başlığı ¹ (Eğer değişmesi önerildi ise)		
Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği hükümleri uyarınca yapılan Yüksek Lisans Tez Savunma Sınavında Jürimiz 18/01/2018 tarihinde toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Yüksek Lisans tezi için; ☒ OY BİRLİĞİ ☐ OY ÇOKLUĞU² ile aşağıdaki kararı almıştır. ☒ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarılı bulunmuş ve tez KABUL edilmiştir. ☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda tezin DÜZELTİLMESİ³ kararlaştırılmıştır. ☐ Yapılan savunma sınavı sonucunda aday başarısız bulunmuş ve tezinin REDDEDİLMESİ⁴ kararlaştırılmıştır.		
TEZ SINAV JÜRİSİ	Adı Soyadı/Üniversitesi	İmza
Danışman	Doç. Dr. Nilüfer NEGİZ/SDÜ	
Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. Dündüha KAYSIZ	
Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. Elvettin AKMAN /SDÜ	
Jüri Üyesi		
Jüri Üyesi		

¹ Tez başlığının DEĞİŞTİRİLMESİ ÖNERİLDİ ise yeni tez başlığı ilgili alana yazılacaktır. Değişme yoksa çizgi (-) konacaktır.

² OY ÇOKLUĞU ile alınan karar için muhalefet gerekçesi raporu eklenmelidir.

³ DÜZELTME kararı için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır.

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM-ÖĞRETİM VE SINAV YÖNETMELİĞİ Madde 28-(4) Tezi hakkında DÜZELTME kararı verilen öğrenci sınav tarihinden itibaren en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur.

⁴ Tezi REDDEDİLEN öğrenciler için gerekçeli jüri raporu eklenmeli ve raporu tüm üyeler imzalamalıdır. Tezi reddedilen öğrencinin enstitü ile ilişkisi kesilir.



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye Azerbaycan Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı İncelemesi” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Mertcan ARITÜRK

18/01/2018

ÖNSÖZ

“Türkiye Azerbaycan Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı İncelemesi” isimli bu çalışmamda sadece tezin hazırlanması noktasında değil hayatımıza dokunan bir eğitimci anlayışıyla yüksek lisans eğitimimin tamamında yardım, destek, görüş ve önerilerini eksik etmeyen her zaman yanımda olarak hayatıma dokunan hocam değerli Doç. Dr. Nilüfer Negiz’e teşekkürü bir borç bilirim.

Eğitim hayatımın tamamında olduğu gibi yüksek lisans çalışmalarımda da her zaman yanımda olan desteklerini hep arkamda, sevgilerini hep kalbimde hissettiğim değerli babam Hasan ARITÜRK’e, annem Seniha ARITÜRK’e, kardeşim Meltem ARITÜRK’e sonsuz sevgi ve saygılarımı belirterek teşekkür ederim. Tez hazırlık aşamasında her türlü derdimde ve sıkıntıda yanımda olan sözlüme ve dostlarıma ayrıca teşekkür ediyorum. İyi ki varsınız.

Çalışmanın uygulama aşamasında beni Azerbaycan’da en güzel şekilde ağırlayan, beni kendi memleketimde hissettiren Şakir Kerimli ve Macit Kerimli’ye ve yine Bakü’de tanışma fırsatına eriştiğim değerli Ökkeş Karakuş’a, Hakan Seyhan’a, Azerbaycan’da belediyelerle ve Azerbaycan Milli Meclisi ile görüşmelerimizi sağlayan Doç. Dr. Murteza HASANOĞLU’na, Elmeddin BEHBUD’a ve Emin HESENLI’ye teşekkür ediyorum.

Sorularımıza içtenlikle cevap vererek her türlü yardımı gösteren belediye yetkililerine ve son olarak tez yazım ve düzeninde bana yardımcı olan Öğr. Gör. Tolga GÜL’e, Öğr. Gör. Mustafa Erhan TÜRKOĞLU’na ve Azerbaycan ile bağlantı kurmamda bana yardımcı olan değerli büyüklerim Elnur KERİMLİ ve Dr. Halit Gökalp KÜÇÜK’e çok teşekkür ederim.

Mertcan ARITÜRK

Ocak 2018

ÖZET

TÜRKİYE AZERBAYCAN BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI İNCELEMESİ

Mertcan ARITÜRK
1530203654

*Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim
Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ocak 2018*

Danışman: Doç. Dr. Nilüfer NEGİZ

Mahalli idare birimlerinin en önemlisi olan belediyeler Türkiye’de ve Azerbaycan’da bu önemini, belediye sınırlarında yaşayan ve yerel hizmetlerini belediyelerden alma gereksinimi olan nüfusun ülke nüfusuna oranla neredeyse ülkenin tamamını etkileyen bir boyutta olmasından almaktadırlar. Bu çalışmada Türkiye ve Azerbaycan belediye yönetimlerinin bu önem gereğince çalışma yöntemleri araştırılmış ve birbiriyle bu denli yakın ilişkileri olan iki ülkenin belediye yapılarındaki farklılık ve benzerlikleri yerinde gözlem ve görüşmelerle, betimsel sistematik analiz yöntemiyle ortaya konulmuştur.

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

Anahtar kelimeler: Türkiye ve Azerbaycan Belediye Yönetimi, Türkiye’de Belediyecilik, Azerbaycan’da Belediyecilik, Yerel Yönetim ve Belediye

ABSTRACT

COMPARATIVE EXAMINATION OF MUNICIPAL ADMINISTRATIONS OF TURKEY AZERBAIJAN

Mertcan ARITÜRK

1530203654

*Süleyman Demirel University Institute of Social Sciences Public Administration
Department Master Thesis, January 2018*

Supervisor: Assoc. Prof. Nilüfer AVSAR NEGİZ

The most important of the municipalities of the local government unit of this importance and Azerbaijan Turkey, compared to living in the municipality and local services to the population of the country's population which needs to receive from the municipalities they nearly get from being in a size that affect the entire country. In this study, Turkey and Azerbaijan, the municipal administration this matter in accordance with the working methods have been researched and with each other with such a difference in municipal structures of the two countries with close relations and similarities observations and interviews, has been demonstrated by means of descriptive systematic analysis.

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

Key words: Turkey and Azerbaijan Municipality Management, Municipality in Turkey, Municipality in Azerbaijan, Local Government and Municipality

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vii
ŞEKİLLER DİZİNİ	viii
TABLolar DİZİNİ	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYECİLİK SİSTEMİ

1.1. Osmanlı Dönemi Yerel Yönetim Sistemi ve Belediye	3
1.1.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler ve Belediye	3
1.1.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrasında Belediyecilik	8
1.1.2.1. Modern Anlamda İlk Belediye Denemeleri	9
1.1.2.2. Meşrutiyet Döneminde Belediyecilik	11
1.1.2.3. 1921 ve 1924 Anayasalarında Belediyecilik	12
1.2. Cumhuriyet Dönemi Belediyecilik	13
1.2.1. 1580 Sayılı Kanun ve 1930-1945 Döneminde Belediyecilik	14
1.2.2. 1945-1960 Yılları Arasında Belediyecilik	16
1.2.3. 1960-1980 Yılları Arasında Belediyecilik	17
1.2.4. 1980 Sonrası Belediyecilik	20
1.2.5. 2000’li Yıllarda Türkiye’de Belediyecilik	22
1.3. Türkiye’de Belediyelerin Yapı ve İşlevleri	26
1.3.1. Büyükşehir Belediyesi Olmayan İl-İlçe Belediyelerinin Yapı, İşlev ve Görevleri ...	26
1.3.1.1. Kuruluş, İşlev ve Görevleri	26
1.3.1.2. Belediye Organları	29
1.3.1.2.1. Belediye Başkanı	29
1.3.1.2.2. Belediye Meclisi	30
1.3.1.2.3. Belediye Encümeni	32
1.3.2. Büyükşehir Belediyesi Olan Belediyelerin Yapı, İşlev ve Görevleri	34
1.3.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş, İşlev ve Görevleri	34
1.3.2.2. Büyükşehir Belediye Organları	37
1.3.2.2.1. Büyükşehir Belediye Başkanı	37

1.3.2.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi	38
1.3.2.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni	39
1.4. Türkiye’de Belediyeler İle Merkezi Yönetim İlişkileri ve Belediyeler Arası İlişkiler	40
1.4.1. Belediyeler ve Merkezi Yönetim Arasında İlişkiler	40
1.4.2.1. Yerel Merkez İlişkilerinde İdari İlişkiler	41
1.4.1.2. Yerel Merkez İlişkilerinde Siyasi İlişkiler	42
1.4.2. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki ile İl Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler	43
1.5. Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı	44
1.5.1. İl ve İlçe Belediyelerinde Mali Yapı	45
1.5.2. Büyükşehir Belediyelerinde Mali Yapı	48

İKİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN’DA YEREL YÖNETİMLER VE BELEDİYESİCİLİK SİSTEMİ

2.1. Azerbaycan Cumhuriyeti Üzerine Genel Bir İnceleme	51
2.1.1. Tarihi, Coğrafi ve Sosyo-Ekonomik Yapısı	51
2.1.2. Yönetimsel Yapı	53
2.1.2.1. Çarlık Rusya’sı Dönemi (1828-1918)	53
2.1.2.2. Azerbaycan Halk Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Sistemi (1918-1920)	54
2.1.2.3. Azerbaycan SSC Dönemi Kamu Yönetimi Sistemi (1920-1991)	55
2.1.2.4. Azerbaycan Cumhuriyeti Dönemi Kamu Yönetimi Sistemi (1991-Günümüz) .	56
2.1.2.4.1. Devlet Başkanı	57
2.1.2.4.2. Parlamento	58
2.1.2.4.3. Yönetimsel İşleyiş	59
2.2. Bağımsızlık Öncesi Yerel Yönetim Yapısı	61
2.2.1. Çarlık Rusya’sı Döneminde Azerbaycan’da Yerel Yönetim	61
2.2.2. Sovyetler Birliği Döneminde Azerbaycan’da Yerel Yönetim	64
2.3. Bağımsızlık Sonrası Yerel Yönetim ve Belediyeler	67
2.3.1. Bağımsızlığın İlk Yıllarında Yerel Yönetimler ve Belediye	67
2.3.2. Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Belediyelerin İnşası ve İlk Belediye Seçimleri	68
2.3.2.1. İlk Belediye Seçimleri	70
2.3.3. Azerbaycan’da Belediyelerin Örgütlenmesi ve Organları	72
2.3.4. Azerbaycan’da Belediyelerin Yetki ve Görevleri	73
2.3.5. Azerbaycan’da Yerel Özerklik ve Merkezi Yönetim İle İlişkiler	76
2.3.6. Azerbaycan’da Belediyelerin Mali Yapısı	79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE VE AZERBAYCAN BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN
AZERBAYCAN BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI
İNCELEMESİ

3.1. AMAÇ, KAPSAM VE YÖNTEM.....	81
3.2. ARAŞTIRMA KAPSAMINA İLİŞKİN LİTERATÜR İNCELEMESİ.....	82
3.3. BULGULAR.....	84
3.3.1. Araştırma Alanına İlişkin Bilgiler.....	84
3.3.2. Demografik Bulgular	85
3.3.2.Araştırmanın Temalarına Yönelik Bulgular.....	88
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	110
KAYNAKÇA	114
EKLER: Görüşme ve Gözlem Fotoğrafları.....	121
ÖZGEÇMİŞ.....	126

KISALTMALAR

ABK: Azerbaycan Belediye Kanunu

ABSK: Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu

ADİK: Azerbaycan Devlet İstatistik Kurumu

AZN: Manat

BBK: Büyükşehir Belediye Kanunu

DEİK: Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

HDS: Halk Deputatları Sovyeti

MBK: Milli Birlik Komitesi

SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

T.C.: Türkiye Cumhuriyeti

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

ZSFSC: Zakafkasya Ülke Komitesi

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Türkiye’de İl-İlçe Belediye Organları	29
Şekil 2: Büyükşehir Belediye Organları	37



TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1: Azerbaycan'da Temel Sosyo-Ekonomik Göstergeler.....	53
Tablo 2: SSCB'de Yerel Sovyetlerin Hiyerarşik Yapısı (1977)	66
Tablo 3: Azerbaycan'da Nüfusa Göre Belirlenen Belediye Meclisi Üye Sayısı	73
Tablo 4: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasında Yetki Bölüşümü	78
Tablo 5: Araştırma Kapsamına Alınan Gözlem Yerleri ve Görüşmecilere İlişkin Demografik Veriler	86
Tablo 6: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Mali Yapıya İlişkin Bulgular.....	89
Tablo 7: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde İdari Yapıya İlişkin Bulgular.....	93
Tablo 8: Yasamal Belediyesi Meclis Üyeleri 2014 Yerel Seçimleri Toplamış Oldukları Oy Sayıları	95
Tablo 9: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Yerel-Merkez İlişkilerine Yönelik Bulgular.....	98
Tablo 10: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Temel Yetki ve Görevlere İlişkin Bulgular.....	103
Tablo 11: Türkiye ve Azerbaycan Belediyeleri'nin Araştırma Kapsamındaki Bulgular Üzerine Karşılaştırılması.....	109

GİRİŞ

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

Çalışmanın birinci bölümünde incelenen konu Türkiye'de Belediyecilik sistemi konusu olacaktır ki Türkiye'de belediyecilik tarihi açıdan Azerbaycan'a nazaran çok daha eskilere dayandığı bir gerçektir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise Azerbaycan'da yerel yönetim kurumlarının oluşturulması ve belediyecilik yapısına değinilmiş olup Azerbaycan'daki Çarlık ve Sovyet Rusya dönemlerinin yönetim yapısının oluşumundaki etkisi gereğince bağımsızlık öncesi yıllar ve bağımsızlık sonrası yıllar ayrıca inceleme konusu yapılacaktır. Tezin üçüncü ve son bölümünde ise Azerbaycan'daki belediye yapısının tam manasıyla aktarılabilmesi açısından; yerinde gözlem ve görüşme yöntemleri uygulanarak Azerbaycan'da Bakü kentindeki rayonlarda, Abşerhon Rayonu'nda ve Sumgayıt Şehri'nde gerçekleştirilen araştırma neticesindeki bulgular betimsel ve sistematik analiz yoluyla ortaya konulacaktır.

Türkiye ve Azerbaycan devletlerinin sosyal, ekonomik, siyasi ve tarihi yönden birbirlerinin en yakın ilişkide bulunduğu ülkelerdir. Fakat çalışmamızın konusunu oluşturan belediyecilik yapılarında önemli farklılıklar göze çarpmakla beraber yine belediyeler arasında da dostluk ve iş birliği ilişkilerinin olduğu gözlemlenmektedir. Belediye yapılarındaki farklılığın sebebi temelde Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı mirasını devralması Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ise Sovyet Rusya rejiminden ayrılarak bağımsızlığını oldukça yeni elde etmiş bir ülke olması hususu gösterilebilmektedir. Öyle ki, Türkiye Cumhuriyeti Azerbaycan'a nazaran Osmanlı Devleti'nin bir devamı olarak Osmanlı Devleti'nden kalan belediyelerle belediyecilik yapısını devam ettirmiş

ve geliştirmiştir. Fakat Azerbaycan'da 1991 yılında bağımsızlığını kazandığında Türkiye'de olduğu gibi Sovyet Rusya'dan bir belediye düzenlemesi kalmamış bunun yerine yerel sovyetler adı verilen yerel yönetim birimlerinin çatlamış düzeniyle yerel yönetim adına başıboş kalmıştır. Ayrıca 1991 yılında bağımsızlığını kazanmış Azerbaycan Cumhuriyeti bu açıdan da devlet yapısını oluşturma yönetimin işleyişini belirleme noktasında oldukça yeni bir ülke olmasıyla beraber ekonomik ve sosyal açıdan günümüz şartlarına oldukça uzak kalan bir sistem olan komünist rejimi Sovyet Rusya'dan miras olarak almıştır. Bu durumda başta halkın yaşayış tarzını ve Azerbaycan'daki tüm sokaklara sinen uygulamaları doğrudan etkilemiş ve denilebilir ki Azerbaycan sıfırdan bir ülke yaratmak durumunda kalmıştır. Böylesi bir durum içerisinde değerlendirildiğinde, Azerbaycan kendi durumunda olan diğerkö ülke örnekleriyle kıyasla; Avrupa Birliğı ülkelerindeki ve Türkiye'deki devlet yapılarıyla oldukça yakından ilgilenmesi ve tecrübesizken başkacaö ülkelerin tecrübelerinden yararlanması vasıtasıyla, kapalı düzenden dünyaya adapte olması ve bu kadar kısa sürede devlet yapısının oturtulmasında ekonomik, sosyal ve siyasal ilişkilerin düzenlenmesinde oldukça başarılı bir köle olarak göze çırpılmaktadır.

Tüm bu durumlarla birlikte Azerbaycan Cumhuriyeti'nin belediye ve yerel yönetimler nezdindeki yasal düzenlemelerine bakıldığında Türkiye Cumhuriyeti'ne nazaran Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi 'ne uygunluğu açısından ve ilerici bir yapıda oluşturulmuş olması bakımından demokratik anlamda oldukça önde olduğu söylenebilmektedir. Lakin meselenin özünün uygulamalarda ortaya çıktığı ve Azerbaycan'da belediyecilik anlayışının Türkiye'ye göre henüz çok yeni ve yetkisiz görevsiz kurumlar olduğu da bilinen bir gerçektir. Bu çalışmada da belediye yönetimleri üzerine bu yetki ve görev eksiklikleri ortaya konulacaktır.

Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından, 4998-YL1-17 proje numarasıyla, desteklenen bu tez çalışmasında; özetle, bilinen literatürün dışında nitel araştırma tekniğıyle yerinde gözlemler ve görüşmelerle ampirik bir saha çalışması yapılarak söylem analizi yöntemiyle Türkiye ve Azerbaycan devletlerindeki belediye yönetim modelleri karşılaştırmalı olarak incelenecek olup konuyla ilgili lisansüstü tez çalışmaları yönünden literatüre bir katkı sunmak hedeflenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYESİLİK SİSTEMİ

1.1. Osmanlı Dönemi Yerel Yönetim Sistemi ve Belediye

Türkiye’deki yerel yönetim ve belediyeçilik sistemi daha yakından irdelemek istenildiğinde elbette ki Türkiye’nin yakın geçmişini oluşturan hatta günümüz kamu yönetimi sistemine de etkisinin olduğu bilinen Osmanlı dönemi kamu yönetimi sistemi ve yerel yönetim sistemini incelemek gerekmektedir. Bununla birlikte Osmanlı döneminin özellikle Tanzimat’tan sonraki yerel yönetim girişimlerinin Türk Cumhuriyet tarihindeki yerel yönetim ve belediyeçilik sistemini de şekillendirdiği açıktır.

Osmanlı döneminde yerel yönetim yapılarından bahsedilirken Osmanlı’daki kamu yönetimi açısından bir kırılma noktası olarak da adlandırabileceğimiz Tanzimat Dönemi bir kırılma noktası olarak ele alınacaktır. Öyle ki; Osmanlı’da yerel yönetimden bahisle kurulacak her cümlede Tanzimat’tan öncesi ve sonrası olmak üzere bir ayırım güdülmemektedir. Bunun sebebi ise Osmanlı’da Tanzimat Döneminden önceki yerel yönetim yapı ve işlevi oldukça geleneksel bir durumda iken Tanzimat dönemi ve sonrasındaki Osmanlı Kamu Yönetimi Reformları’nın yerel yönetim yapı ve işlevlerine etkisi de büyük bir değişim getirmiş olmasıdır. Osmanlı’da modern anlamda ilk belediyeçilik deneyimleri Tanzimat sonrası dönemde icra edilmiştir.

1.1.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler ve Belediye

Osmanlı İmparatorluğu’nda taşra idaresi aşağıdan yukarıya doğru; köy, nahiye, kaza, sancak (liva) ve eyalet şeklinde teşkilatlanmıştı. Kendilerine bağlı olan köylerle birlikte nahiyelerin birleşmesinden oluşan kazalar, kazaların birleşmesinden ise sancaklar, sancakların birleşmesinden ise eyaletler oluşmaktaydı. Osmanlı idari teşkilatında eyaletler, beylerbeyi veya buna eşit değerde mir-i miranlar tarafından idare edilirdi (Ortaylı, 1977: 85).

Sancakları sancak beyi yönetirdi. İdari teşkilatta en çok yere sahip birimler olarak göze çarpan kaza ve sancaklardı. Kazalarda yönetici sınıfı olarak kadı, alaybeyi ve subaşılar bulunurdu (Halaçoğlu, 1991:74-75). Osmanlı’da Tanzimat dönemine yakın

zamanlara kadar (1840 sonrası Muhassıllık Meclisleri uygulaması) yerel hizmetleri yerine getiren üç aktör bulunmaktadır. Bunlar; Kadı, Vakıf ve Lonca'lardır.

Kadı: Osmanlı'da Tanzimat öncesi dönem için yerel yönetimlerde; beledi faaliyetlerin görüldüğü özerk mali yapı ve işlevlere sahip bir kamu yönetimi sistemi olduğundan bahsedilemez. Bununla birlikte yerel yönetim ve beledi faaliyetlerin bazı gönüllü kuruluşlar (vakıf-lonca teşkilatı gibi) ve merkezi yönetim tarafından atanan devlet görevlileri eli ile yürütülmekteydi (Ortaylı, 1977: 94). Kent hizmetleri ve beledi faaliyetler noktasında en önemli kurum, yerel yönetim faaliyetleri dışında adli ve kolluk görevleri olduğu da bilinen, kadılık kurumu olarak göze çarpmaktadır.

Vakıflar: Osmanlı'da öncelikli olarak hanedan üyelerinin ve tebaanın ileri gelenleri ve zenginlerin destekleriyle kurulan ve faaliyet gösteren vakıflar denetimleri kadılara bağlı olmak üzere; sosyal, ekonomik, mimari ve beledi birçok düzenleme ve faaliyette halkla birlikte Osmanlı kent ve köy yaşamı için çalışmalar gerçekleştirmektedir (Tekeli, 1982: 25).

Lonca: Esnaf birlikleri olan loncalar günümüzdeki esnaf odalarıyla benzerliği açısından gayet anlaşılabilir bulunsa da o dönem için büyük farklılıklar taşımaktaydı. Belirtildiği üzere; Osmanlı'da günümüzdeki kamu yönetimi anlayışına benzer bir yapı bulunmamakta ve bu durum gereği birçok sosyal, ekonomik, mimari düzenleme ve beledi faaliyetler devletin işi olarak görülmemektedir. Bunun bir getirisi olarak lonca teşkilatları da yine kadının denetimine bağlı olmak kaydıyla esnaf birliklerinden oluşan ve esnafın ekonomik ve sosyal hayatını düzenleyen destekleyen yeri geldiğinde cezalandırılan bir yapıya sahipti.

Bütün bunlardan hareketle Osmanlı'da kentin ve kent yaşamının yol başçısı olan kadılık makamına değinmek gerekirse; kadılar genel olarak, günümüzde medeni hukuk ve cezai hukuk davaları olarak geçen davalara bakmaktadır. Fakat kadının görevi bunlarla da sınırlı kalmayarak idari boyutta bir takım görevleri yürütmesini, denetlemesini gerektirmektedir. Bu nedenle cami vakıf gibi kurumların denetiminde kentin idaresinde ve asayiş işlerinde, kısacası kentle ilgili her alanda onu sorumlu olarak görmek mümkündür (Ortaylı, 1977:95). Zanaatkar ve esnafın denetlenmesi, kentlinin beslenmesi ile ilgili önlemlerin alınması, narhın (taban fiyat) saptanması, kentin imar nizamının korunması, vakıfların yönetimlerinin denetlenmesi, mahalle imamlarının arz edilmesi, kentsel altyapının bakımının ve şehir asayişinin sağlanması kadının

görevlerini oluşturur (Tekeli, 1982:17). Bu bakımdan kazanın başında hem yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi hükümetin kazalardaki en yetkili temsilci kadıdır (Ortaylı, 2006:127). Dolayısıyla kadılık makamı mahkeme binası olarak kullanılmanın yanı sıra beledi hizmetler noktasında da belediye binası olarak kullanılmıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere kadının kent yaşamında birçok önemli fonksiyonu bulunmaktadır. Kent yaşamının tamamına etki eden bu faaliyetleri yerine getirmek için kadının elbette ki önemli yardımcıları bulunmaktadır. Kadının yönetiminde görevli olarak subaşı, naip, imam ve muhtesiplerden oluşan yardımcıları bulunmaktadır.

Subaşıları kentin güvenliğinden kadılara karşı sorumlu olan emniyet amiridir. Subaşı bir anlamda en yüksek emniyet görevlisi ve infaz memuru olarak, Osmanlı kadısının başta gelen yardımcısıdır (Ortaylı, 1977:101). Subaşının yanında sancak beyi tarafından görevlendirilen yasakçılar bulunurdu. Bunlar geceleri çarşı ve pazar yerlerini beklerdi. “Ayrıca bozulan kent yollarının ve su yollarının bakımı ile uğraşıyorlardı” (Tekeli, 1982:24).

Kadının yargı işlevlerini yerine getirmesindeki yardımcı personeli ise naip olarak adlandırılmaktadır. Kadı kazalarda bulunan her nahiye dairesi için bir naip tayin eder ve bu naip vasıtasıyla o nahiyedeki yargı işleri kadı adına yerine getirilirdi (Ortaylı, 1977: 97).

Osmanlı devleti idari teşkilatlanmasında mahalle yönetimleri önemli bir yere sahip olmuştur. Mahallelerin her biri; çeşmesi, camisi, hamamı, okulu ve külliyesi ile sosyal ve kültürel olarak idarenin bir birimidir. Mahalleleri imamlar yönetir ve bu imamlar padişahlık beratı ile atanırlardı. İmamlar mahalle birimlerinin yönetiminden kadılara karşı ilk derecede ki sorumlulardı. İmamlar muhtarlık kurumu kuruluncaya kadar mahallede önemli bir rol üstlenmişlerdir (Ulusoy vd., 2002:125). İmamın idari fonksiyon kapsamındaki en önemli görevi, mahalledeki halka pay edilecek vergilerin paylaştırılması ve toplanması işini yürütmektir (Ortaylı, 2000:107).

Kadının kent yönetimindeki yardımcılardan bir diğeri ise muhtesiptir. Muhtesibin narh belirlemedeki rolü çokça bilinmekle beraber bunun yanı sıra çarşı pazarın denetlenmesi, narha uyulup uyulmadığının kontrolü gibi görevleri de bulunmaktaydı. Günümüz zabıta işlerini muhtesiplerin gerçekleştirdiği

söylenmektedir. Esnaf denetimlerinde genelde muhtesibin kadıyla birlikte hareket ettiği ve esnafın denetlenmesi işini beraber teftiş ettikleri de bilinmektedir.

Osmanlı kent yaşamında imara da verilen önem gereği kadının yardımcılardan bir diğeri de mimarbaşısıdır ve kentin imar planını ve kent dokusunun korunmasını geliştirilmesini sağlayan kişidir.

Osmanlı devletindeki kadılık makamının henüz Osmanlı beylik iken oluşturulduğu ve fethedilen yerlere yargıyı temsilen kadının, idareyi temsilen bir subaşının atamasının yapıldığı tarihi kaynaklarda belirtilmektedir. Kadının mesleğe başlangıcı, görev ve yetkileri diğer meslektaşlarına göre eğitimi ve bilgi birikimi yönünden dönemin şartlarındaki en liyakatli kimselerden oluşturulduğu da önemli bir husustur ki kadılık makamına verilen görev ve yetkilerde yukarıda belirtmiş olduğumuz üzere bu konuda dikkatli davranılmasında büyük ehemmiyet arz etmektedir.

Osmanlı kent yaşamında kadı ve muhtesip kentteki beledi faaliyetlerin yürütülmesinde önemli bir konuma sahip iken kent hizmetlerinin sunumunda loncaların ve vakıfların son derece önemli bir yere sahip olduğu gözlemlenmektedir. Lonca teşkilatları esnaf faaliyetleri üzerinde sıkı bir denetim uygulayan, yerel ekonomik etkinliklerin örgütlenmesindeki en önemli kurumsal mekanizmalardır (Görmez, 2015:29).

Osmanlı sisteminde devlet kendini iç ve dış güvenliği sağlamakla görevli kılıyor, kendisini vatandaşları eğitmek, vatandaşlara sağlık hizmeti götürmek, fakirlere yardım etmek, kentlerdeki yol çalışmalarını gerçekleştirmekle görevli saymıyordu. Günümüzde bir devlet görevi olarak kabul edilen bütün bu hizmetler hep bireysel olarak kişilerin (özellikle padişah ve diğer devlet büyükleri ve de zengin kesimin) (Eryılmaz, 2003:174) kurdukları ve devletin de çeşitli vergi düzenlemeleri ile desteklediği vakıflar tarafından gerçekleştiriliyordu (Kozak, 1985:20-21). Kadılık makamına da bu noktada lonca ve vakıfların denetlenmesi görevi düşmekteydi.

Esnaf loncalarının denetçisi olan kadı; aynı zamanda onların kişiliğinde bazı beledi görevlerin yerine getirilmesi bakımından en iyi yardımcılara sahiptir. Esnaf kethüdaları, çarşı bakım ve onarımı ve bedelinin kendi avarız sandıklarından sağlanmasına yardımcı olurlardı. Her şeyden önce alışveriş ve imalatla düzen ve doğruluğun sağlanması için her lonca kendi içinde sıkı bir denetim düzeni kurmuştu. Tabii esnaf gruplarının beledi görevlerini yerine getirip getirmediğini, alışveriş ve

imalat düzenine uyup uymadıklarını da kadı denetlerdi. Şu kadarını belirtmekte fayda vardır ki, lonca düzeni sayesinde, esnaf grupları üzerinde sağlanan kontrol, imparatorlukta modernleşmenin yavaşladığı ve eksikliği yüzünden 19. yüzyılda da kolay kolay bırakılamamıştır (Ortaylı, 2012:286-287).

19. yüzyıl ortalarına gelindiğinde Osmanlı topraklarında vergi toplanması önemli bir sorun haline gelmeye başlamıştır. Tebaadan düzenli vergi toplanması amacıyla oluşturulan muhassıl ve yardımcısı niteliğinde muhassıllık meclisi yerel yönetim sisteminde meclis eli ile kent yönetime mantığının da ilk ve basit temelini oluşturmaktaydı.

Muhassıllık Meclisleri (19. yy.): vergilerin toplanması işinin bir tür yüklenici olan mültezimlerden alınıp, sancaklardaki memurlara verilmesi ve yerel halkın bu memurların gördükleri vazifeye yardımlarının sağlanması amacıyla oluşturulmuştur (Lewis, 1996:382). Çıkarılan talimatname uyarınca ise muhassıllık meclisleri şu kimselerden oluşturulmuştur (Sunay, 2002:124):

- Merkezce tayin edilen bir muhassıl ve onun yardımcıları,
- Yerin hâkimi, müftüsü, kumandanı, ruhani reisleri,
- Beldenin ileri gelenlerinden altı kişi.

Muhassıllık meclislerinin Türk idare tarihindeki önemi bu meclislerde görev alacak olan beldenin ileri gelenlerinden altı kişinin seçilecek olmasıdır. Ancak “çağdaş gözlemcilerin belirttiği gibi; meclislere seçilenler ya mülki amirin tayin ettikleri veya benzer biçimde gayrimüslim cemaat ileri gelenlerinin saptadıkları, ya da yüksek rütbeli memurlarla anlaşılan mahallinin ileri gelenleriydi (Ortaylı, 1990:60).

Zaten muhassıllık kurumunun oluşturulmasındaki amaç yerel düzeyde katılım kanalları oluşturmak değil, Osmanlı merkezi yönetiminin vergi toplamada elde ettiği artı değeri mültezimlerle bölüşme usulünden kurtularak bu artı değeri doğrudan hazineye aracısız olarak aktarabilmektir (Keleş, 1992:94-98).

Muhassıllık meclislerinde halkın önde gelen kimseleri aday olabilmekteydi. Yine aynı şekilde halkın tamamının oy kullanmasından ziyade kazaya bağlı köylerden kura ile seçilen akıllı, söz, toprak emlak sahibi kimseler oy kullanıyorlardı. Muhassıllık meclisleri bu açıdan bakıldığında demokratik katılım yaratmamıştır fakat ilerleyen dönemlerde zamanla halkın seçme ve seçilme usullerine yatkınlık sağlamasında faydalı olmuştur ve meşrutiyet dönemlerinde bu fayda gözlemlenebilmiştir. Muhassıllık

meclislerinin en büyük önemi ise işte bu noktada halkın ilk defa seçme ve seçilme usullerini görmüş olması ve ilk defa bir seçim ile görevlendirmelerin yapılmış olmasıdır. Zaten bu dönemden kısa bir süre sonra Tanzimat dönemine geçilecek ve modern anlamda kamu yönetimi ve yerel yönetim denemeleri başlayacaktır.

1.1.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrasında Belediyecilik

Tanzimat kelime anlamı olarak Türk Dil Kurumu'nun sözlükte belirttiği üzere; “İdari işlerin düzeltilmesi için alınan önlemlerin ve uygulamaların tamamı”dır. Yine Türk Dil Kurumu'nun sözlüğünde belirttiği ikinci anlam olarak da; “Sultan Abdülmecit zamanında, 3 Kasım 1839'da Gülhane Hattıhümayunu adıyla anılan bir fermanla ilan edilen, yönetimi iyileştirme tasarısı ve bu iyileştirmenin yapıldığı dönem”dir. Sözlükteki ikinci anlamında belirtildiği üzere Tanzimat aynı zamanda Osmanlı'da önemli bir döneme verilen isimdir ki Osmanlı'da kamu yönetimi alanında modernleşme tam da bu döneme rasgelmekte ve Osmanlı idari yapısında büyük değişiklikler yapılmasını öngören bir dönem olarak göze çarpmaktadır.

Osmanlı mahalli yapısında da bu döneme değin geleneksel bir yönetim tarzı benimsenmiştir. 19. yy. ortalarına kadar mülki ve beledi hizmetler birbirinden ayrılmaksızın yürütülmüştür.

Tanzimat reformlarıyla (1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri) birlikte sınırları daraltılmış olarak eyaletler vilayetlere dönüştürülmüştür. Vilayetlerin alt birimi olarak livalar (sancak), livalara bağlı olan kazalar, kazalara bağlı olarak da karyeler (köy) ihdas edilmiştir (Ortaylı, 2000: 117). Ülkenin değişen ekonomik ve idari yapısına bağlı olarak geleneksel şehir yönetimi ve beledi hizmetler de dönüşüme uğramıştır. Söz konusu değişim en çok, ticaret bölgeleri olan, liman şehirlerinde gerçekleşmiştir. Liman şehirlerinde tüccar gemileri için karantina ve konaklama tesisleri, uygun sağlık şartları ve düzenli şehir ulaşımı sağlamak adına ilk belediye teşkilatları kurulmuştur. 1854'te İstanbul Şehremaneti kurulmuş fakat başarısız bir uygulama olarak kalmıştır. Ardından 1858'de Galata-Beyoğlu semtlerinde ayrık bir uygulama olarak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuş ve buradaki uygulamalar ilerleyen dönemdeki modern belediyeciliğe örnek teşkil etmiştir. 1877 yılında çıkarılan Vilayetler Belediye Kanunu ise Belediyeciliğin tüm ülke sathına yayılması sağlamıştır (Ortaylı, 2000:118).

1.1.2.1. Modern Anlamda İlk Belediye Denemeleri

Bir model olarak, Fransızların Komün idaresi sisteminin alınması ile 16 Ağustos 1854 tarihli resmi duyuru sonucunda İhtisap Nezareti kaldırılmış ve yerine beledi hizmetleri yürütecek bir teşkilat olarak İstanbul Şehremaneti İdaresi kurulmuştur (Nadaroğlu, 2001:199).

İstanbul Şehremaneti: İstanbul’da ilk belediye örneğini teşkil eden Şehremanetin başında, Şehremini (belediye başkanı) adı verilen ve padişah tarafından atanan bir memur görevlendirilmekteydi (Negiz, 2007:7). Şehremininin birlikte çalışacağı bir meclis de teşekkül ettirilmiş olup bu meclisin üyeleri halkın muteber saydığı çeşitli iş kollarında bulunan Osmanlı halkından oluşmaktaydı ve meclis üye sayısı on iki kişi olup bu üyeler önceden kadı tarafından görülen beledi hizmetlerin yanında bir takım modern belediyecilik anlayışı çerçevesinde öngörülen hizmetler üstlenmişlerdi.

Şehremaneti mali açıdan güçsüz olup, kendi gelirlerine sahip değildi. Mali sıkıntılarının yanı sıra, personel kadrosunun da nitelikli ve yeterli olmayışı, İstanbul Şehremaneti’nin belediyecilik bakımından başarılı bir kurum olmasını engellemiştir (Negiz, 2007: 7). Bu nedenlerden dolayı yaşanan başarısızlık neticesinde, Osmanlı devleti bazı tedbirler almayı öngörmüştür. Bu tedbirler içinde, esas görevi kurulacak belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak olan, üyeleri, Osmanlı tebaasından dil bilen ve Avrupa görmüş müslim ve gayrimüslim kimselerle, İstanbul’da tanınmış yabancılardan oluşan İntizam-ı Şehir Komisyonu’nun oluşturulması oldukça önemlidir (Nadaroğlu, 2001:199). Komisyonun 1 Mart 1856 yılında hükümete sunduğu öneriler ise aşağıdaki gibidir (Ortaylı, 1974: 124-125):

- “Kaldırım, lağım ve su yollarının yapılması,
- Sokakların temizliğinin sağlanması,
- Cadde ve sokakların aydınlatılması,
- Sokakların mümkün mertebe genişletilmesi,
- Belediye örgütünün düzgün işleyen bir muhasebe teşkilatına sahip olması.”

İntizam-ı Şehir Komisyonu’nun da ömrü fazla sürmeyerek 1857 yılında dağılmıştır. Fakat dağılmadan önce sunmuş olduğu, İstanbul’un on dört bölgeye ayırarak her bölgede bir belediye dairesi kurulmasını öngören “Nizamname-i Umumi” bu dönemden bize kalan en önemli izdir. Bu nizamname ile kurulması planlanan on dört

dairenin hepsinin birden faaliyete geçirilmesi pek mümkün görülmediğinden modern anlamda ilk belediyeçilik deneyimi diyebileceğimiz Beyoğlu-Galata bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye yapısı öncelikli olarak teşekkül ettirilmiştir.

Altıncı Daire-i Belediye: 27 Ocak 1858 tarihinde Altıncı Daire-i Belediye adıyla kurulan belediyenin, şehremanetine değil de doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlı olarak çalışması kararlaştırılmıştır. Teşkilat yapısı, daire müdürü (yürütme organı) ve daire meclisinden (karar organı) oluşan belediyenin üyeleri ise atama yoluyla göreve getirilmekteydi (Ortaylı, 1985:134).

Öncelikli olarak Altıncı Daire-i belediyenin kurulması ve bölge olarak Beyoğlu ve Galata kesiminin seçilmesi de Osmanlı'nın o dönemdeki siyasi ve sosyal yapısını yansıtan bir unsurdur. Öyle ki, adı geçen belediye dairesinin kurulduğu yer olan Galata ve Beyoğlu semtleri gayrimüslim zengin kesimin bulunduğu bir bölgedir. Belediye yapılanmasının burada kurulup doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlanmasında; bu bölge halkından gelen beledi hizmet talebinin yoğunluğu, modern anlamda bir daire yapılanmasında ekonomik gerekliliğin getirmiş olduğu şartlar etkili olmuştur. Dönemin şartları ve popüler kültürü gereği kurulan belediye dairesinin ismi de, Fransız komünlerinden etkilenilerek koyulmuştur. Genel anlamda Osmanlı'nın bu döneminde, kamu yönetimi alanında yapılan değişikliklerde Fransız etkisini görmek mümkündür.

6 Ekim 1868 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi'ne kadar, İstanbul'un belirli iki semtinde bu tip bir uygulamaya gidilirken diğer bölgeler şehremanetinin idaresi altında bırakılmıştır (Negiz, 2007:8). Bahsi geçen Nizamname ile belediye yapılanmasının tüm İstanbul'da uygulanması öngörülmüştür. Bu nizamname gereği, İstanbul Şehremaneti yeniden kurularak, şehrin on dört belediyeye ayrılmasına karar verilmiştir. Bu dairelerin özelliği ise altıncı dairenin aksine Şehremaneti'nin bir şubesi olarak görev yapacak olmasıydı. Bu şekilde oluşturulan Şehremaneti'nin organları; Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye'den oluşturulmuştur (Ortaylı, 1985:144).

Bu döneme ait sayılan önemli bir diğer gelişme ise 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye örgütü kurulmasıdır. Bu yapıların organları, belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşmakta ve belediye başkanı merkezi hükümetin tayin etmesi neticesinde göreve

gelirken, meclis ise söz konusu bölgedeki toprak ve emlak sahipleri ve de belde halkından seçilen üyelerden oluşmaktaydı (Nadaroğlu, 2001:201).

1.1.2.2. Meşrutiyet Döneminde Belediyecilik

Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşanan meşrutiyet dönemi, belediye yapılanması bakımından önemli temellerin atıldığı bir dönemdir. 1877 yılında çıkan Belediye Kanunu sonraki dönemlerde de önemli izler bırakan bir kanun olarak göze çarpmaktadır (Negiz, 2007:9). Bahsi geçen kanun ile Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye yönetimi artık sadece bir yönetim birimi olmaktan çıkıp tüzel kişiliği olan bir yapı haline dönüşmüştür. Bu kanun ile belediye yönetimlerine halkın katılım yolu da açılmış olmaktadır.

Bu döneme ait, Osmanlı devlet idaresi ve yerel yönetimler adına, önemli bir husus da 1876 yılında yürürlüğe konan Kanun-i Esasi'dir. Osmanlı Devleti'nin ilk ve son anayasası olan Kanun-i Esasi kamu yönetimi ve yerel yönetim alanında Cumhuriyet dönemine değin kullanımı sürecektir kanunlar da getirmiştir. Anayasanın 112. maddesi ile gerek İstanbul'da (Dersaadet) gerekse başkent dışında (taşra) kuruluşu gerçekleştirilecek belediyelerin, yönetimlerinin seçimle işbaşına gelecek meclislerce sağlanmasını, görevlerinin belirlenmesi ve üyelerinin seçimlerinin gerçekleştirilmesi için özel kanun çıkartılması öngörülmekteydi. Anayasanın bahsi geçen hükmü sonucunda, İstanbul ve vilayetler için iki ayrı tasarı hazırlanıp kanunlaştırılmıştır. Bunlar; "Dersaadet Belediye Kanunu ve İstanbul dışındaki kentler için hazırlanan Vilayet Kanunudur" (Nadaroğlu, 2001:201). Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul'da ayrıcalıklı bir idari yapılanma olarak yerel yönetim işlevini gören Altıncı Daire-i Belediye'nin bu ayrıcalıklarına son verilmiş ve Altıncı Daire-i Belediye de diğer daireler gibi İstanbul Şehremaneti'ne bağlanmıştır. Bununla birlikte yine Dersaadet Belediye Kanunu'nun getirmiş olduğu yeniliklerden önem arz eden diğer bir konu ise İstanbul'un yerel yönetim yapılanmasındaki on dört daireli idari bölünme yerine yirmi daireye çıkartılmasıdır.

Bu kanunların çıkartılması uygulamadaki eksiklikleri gidermeye elbette ki yetmemiştir. Özellikle ikinci meşrutiyete kadar giden dönemde merkeziyetçi katı hükümet anlayışı nedeniyle taşrada yahut merkezde yerel yönetim birimlerinin modern anlamda, yasalarda öngörüldüğü şekilde uygulamasının yapılamadığı bilinmektedir.

Bahsi geçen kanunlar ikinci meşrutiyetin ilanına kadar çok az değişiklikle devam ettirilmiştir. İkinci meşrutiyetin ilanını (1908) izleyen dönemde 1912 yılında Dersaadet Belediye Kanunu yerine Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat çıkartılmıştır. Bu geçici kanunla Şehreminin atanması esası korunmuş, bununla birlikte belediye daireleri kaldırılarak yerine dokuz adet belediye şubesi oluşturulmuştur (Kılıçoğlu, 1998:82). Daireleri şubeye dönüştüren bu kanun ile İstanbul tek bir belediye idaresinde bütünleştirmiş olup daire belediyelerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir.

1.1.2.3. 1921 ve 1924 Anayasalarında Belediyecilik

Birinci Dünya Savaşı sonrası işgal edilen topraklarımızda kurtuluş mücadelesini yerine getirmek üzere kurulan TBMM (1920) kuruluşundan kısa bir süre sonra 1921 yılında Teşkilat-ı Esasi'yi kabul etmiştir. Teşkilat-ı Esasi günün şartları gereği belediyelerle ilgili doğrudan bir düzenleme içermemekle birlikte “illerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanmasını öngören, merkezden yönetimi sınırlandırmayı ve ona ayırıksın bir yönetim biçimi olarak bakmayı yeğleyen anayasa” (Keleş, 1992:115), özelliği taşımaktaydı.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndan sonra 1924 Anayasası'na kadar geçen dönemin kısa olması nedeniyle, gerek İl Özel Yönetimi alanında, gerekse belediyecilik alanında Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan yasalar dışında yasal düzenleme yapılmadığını görmekteyiz (Yaylı., 2015:41). Zaten Teşkilat-ı Esasiye Kanunu incelendiğinde görülecektir ki il özel yönetimleri dışında belediye hakkında bir madde hüküm içermemektedir. 1924 Anayasası ise Türkiye'deki yerel yönetim yapısını illere, ilçelere, bucak ve kasabalara bölerken, bucakların kasaba ve köylerden meydana geleceğini belirtmekle birlikte şehir, kasaba ve köylere tüzel kişiliklerini vermiştir. Yalnız; 1921 Anayasası'nda değinilmeyen belediye sistemine yine 1924 Anayasası'nda da pek dokunulmamıştır.

1924 Anayasası'nın geçerli olduğu dönem içerisinde belediyeler için önemli bir düzenleme bulunmamakla birlikte bu dönem içinde belediyeler açısından önem taşıyan kanun 417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'dur. Yeni Cumhuriyet'in başkenti olan Ankara için özellikle Cumhuriyet'in yansıması olacak bir şehir imarı ve yapılaşma düşünülerek hazırlanan bu kanun yine Osmanlı'daki kamu yönetimi anlayışının

etkisiyle başkente özel statülü bir yerel yönetim birimi olma özelliği vermiştir. Bu dönemde ülke sınırları içinde üç farklı belediye örgütlenmesi bulunmaktadır, bunlar; Dersaadet Belediye Kanunu ile örgütlenmiş olan İstanbul Belediyesi, Vilayet Belediye Kanunu'na dayanarak kurulmuş olan taşra teşkilatı ve Ankara Şehremanetidir (Yaylı, 2015:45).

Sonuç olarak, Osmanlı devletinin küçük ve geri kalmış şehirlerinde belediyeler ve belediye meclisleri, oluşturulmuş olsa da gerek mali açıdan yaşanan sıkıntılar gerekse personel bakımından oluşan aksaklıklar sebebiyle varlık gösterememişlerdir. 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu çeşitli pürüzler olmasıyla birlikte, 1930 yılında yürürlüğe giren belediye kanuna varıncaya değin uygulamada kalmıştır (Negiz, 2007:8). 1876 yılında Osmanlı yönetim anlayışındaki merkezîyetçi yapı ve özellikle İttihat ve Terakki'nin baskıcı ve katı merkezîyetçi politikası, yerel yönetimler üzerinde de etkisini göstermiştir (Coşkun vd., 1999:36). Kanun-i Esasi ile başlayan yasal düzenlemeler, yerel hizmetlerde arzulanan getiriye sağlayamadığı gibi, belediye yapısını halkın belediye faaliyetlerine katılımını sağlayacak bir örgüt haline de getirememiştir. Cumhuriyet dönemine yakın dönemlerde de özerk ve batılı anlamda yerel yönetim sistemi olabilme hayali, merkezi hükümet yapısının baskıcılığı nedeni ile Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar hayata geçirilememiştir (Keleş, 1994: 8).

1.2. Cumhuriyet Dönemi Belediyecilik

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türk kamu yönetiminde de modernleşme çabaları başlamıştır, işte bu noktada belediyeler modernizm anlayışının merkezinde yer almışlardır (Negiz, 2007:10).

1923-1930 döneminde Ankara'da oluşturulan yapı etrafında kurulan belediyecilik anlayışı, 1930-1935 yılları arasında çıkarılan bir dizi yasa ile somutlaştırılarak tüm ülkeye yaygınlaştırılmış ve Cumhuriyet belediyeciliğinin temel çerçevesi oluşturulmuştur (Yaylı, 2015:46). Bu dönem çıkartılan yasalar pek fazla bir değişiklik yapılmaksızın 2004 yılı belediye kanunu reformuna kadar süregelmiştir.

Cumhuriyet'in 1923 yılında ilan edilmesiyle beraber çalışmaları tamamlanıp yürürlüğe giren ilk anayasamız 1924 Anayasası'dır. 1924 anayasasının yerel yönetim ve belediyecilik açısından getirilerine hâlihazırda yukarıda kısaca değinmiştik. Zaten bakıldığında o dönem anayasadan ziyade Ankara Şehremaneti ile başlayan belediyecilik

alışmaları 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı kanun ile talandırlmıştır. Belediyecilik ve belediye yapısının kurgulanması ve uygulamaları dönem açısından bahsi geçen yasa eliyle olmuştur ve bizim açımızdan da dönem içinde en çok önem arz eden konu olmaktadır.

1.2.1. 1580 Sayılı Kanun ve 1930-1945 Döneminde Belediyecilik

3 Nisan 1930 tarihli ve 1580 sayılı “Belediye Kanunu” ile “Vilayet Dersaadet Belediye Kanunları” ve ekleri 1924 tarihli “Ankara şehremaneti Kanunu”nu geçersiz kılmıştır. Osmanlı’nın Tanzimat sonrası döneminden bugüne değin yerel yönetim alanında yapılmak istenen çalışma uygulamada kendini bu yasalar ile göstermiş ve yeni devletin belediyecilik anlayışını yansıtan bir kanun olmuştur. Bahsi geçen kanunlarla, 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı “köy Kanunu” vasıtasıyla nüfus lğine dayandırılarak belirlenen köy, kasaba, şehir, büyük şehir tanımlamalarından vazgeçilmiş, köy dışında ki idari bölümler (kasaba, şehir ve büyük şehir) tek bir idare teşkilatlanma içinde ele alınmıştır (Göymen, 1980:17-19). Bu kanunun bir başka özelliği ise; Cumhuriyet tarihimizde en uzun süre yürürlükte kalan kanunumuz olmasıdır (1930-2005).

1580 sayılı kanun ile tüzel kişiliği belirtilen, belediye organları düzenlemektedir ve belediye organı olarak üç erk göze çarpmaktadır ki günümüzde de bu organların halen işlevsel olarak var olduğunu grebilmektediriz. Bu organlar;

- Belediye Meclisi,
- Belediye Encümeni,
- Belediye Reisi’dir.

1580 sayılı kanunda belirtildiği üzere; “Belediyenin genel karar organı belediye meclisidir ve meclis 4 yıllığına bulunduğu yöre halkının oylarıyla seçilir. Yılda üç kez toplanan belediye meclisinin ye sayısı belediyenin nüfusuna göre en az 12, en çok 60 kişiden oluşabilir. Yalnızca İstanbul’un belediye meclis yesi 68’e çıkabilir” (Md. 21).

Belediye encümeni, belediye meclislerinin yılda üç kez toplanmasından doğan boşluğu doldurmak üzere uygulamada hem karar organı hem yürütme organı işlevi görmüşlerdir. Belediye encümeni yeleri ise günümüzde uygulanan sisteme oldukça benzer bir şekilde, belediye meclis üyelerinin kendi arasında seçtiği üyelerden ve belediye hizmet birimlerinin amirlerinden oluşmaktadır (Yaylı, 2015: 48).

Belediye başkanları bahsi geçen kanuna göre belediye meclisleri tarafından kendi üyeleri arasından yahut yine belediye meclisi tarafından, mecliste üye olabilecek niteliklere sahip bireyler arasından, dışardan da seçilebilirdi. Buna bir istisna da getiren belediye kanuna göre; Bakanlar Kurulunun uygun ve gerekli görmesi durumunda bazı illerdeki merkez belediye reisleri İçişleri Bakanlığı tarafından da atanabilmekteydi. Bu istisna özellikle Ankara için kullanılmış olup Ankara'nın belediye başkanı, belediye meclis üyeleri tarafından seçilmeyip içişleri bakanlığı tarafından atanmıştır. Bununla birlikte kanunun vermiş olduğu yetkiyle hükümet kaymakam veya valileri de bulunduğu yörenin belediye başkanı olarak göreve getirebilmektedir (Md. 94). Bu madde hükmüne dayanarak da İstanbul valisinin İstanbul Belediye Başkanı olarak görevlendirildiği, kimi zaman da Ankara valisinin yine İstanbul'da olduğu üzere Ankara belediye başkanı olarak görevlendirildiği görülmektedir. 1963 yerel seçimlerinde tek dereceli seçime geçilene kadar bu uygulamanın istisnai olarak devam edildiği görülebilmektedir. 1963 sonrası dönemde belediye başkanı halk tarafından seçilmeye başlanmış ve meclisin seçimi de ortadan kaldırılmıştır.

1580 sayılı kanunun belirlediği diğer önemli bir kıstas da belediye olabilmek için yörede bulunan nüfusun kaç olması gerektiğidir ve nüfusu en az 2000 olan yerleşim yerlerinde ve nüfusa bakılmaksızın her il ve ilçe merkezlerinde belediye teşkilatı kurulabileceğini belirtmektedir. Bu nüfus ölçütü de 2005'te yürürlüğe giren 5393 sayılı kanuna kadar yürürlükte kalmıştır. Nüfusu 80.000'i geçen yerleşim yerlerinde ise belediye şubelerinin olabileceğini belirten kanun yalnız bu şubelerin ayrı bir belediye teşkilatı olamayacağını merkezdeki belediyenin bir idari birimi şeklinde çalışacağını belirtmektedir (Ergin, 1936:136).

1580 sayılı kanun belediyeler arasındaki farklılaşma ihtiyacının bir gereği olarak belediyeleri sahip oldukları gelirlere göre gruplandırmış ve bu çerçevede bazı görevler tüm belediyeler için zorunlu sayılırken, bazı görevler; yıllık gelirlerinin 50 bin, 200 bin ve 500 bin liradan fazla olması durumuna göre kademelendirilerek bu belediyelere zorunlu kılınmış, bazı görevler ise tüm belediyeler için serbest kılınmıştır (Yaylı, 2015:49).

Kabataslak olarak özetlenen 1580 sayılı kanunun beş temel ilke üzerinde oluştuğu söylenebilir. Bunlar (Tekeli, 1978:51-56):

- Belediyeler arası eşitlik,
- İcraatlarda serbestlik,
- Sıkı vesayet,
- Halk denetimi,
- Belediye hizmet alanlarının genişletilmesidir.

1580 sayılı kanun Osmanlı'da özellikle Tanzimat dönemi ve sonrasında üzerine çokça gidilen belediye düzenlemesinin yerel yönetimlerin işlevleştirme çabalarının modernleşmiş ve uygulanabilir halidir. Bu açıdan ele alındığında hazırlanışı uzun yılların tecrübesini yansıtan 1580 Sayılı Belediye Kanunu en uzun süre yürürlükte kalan kanunumuz olması açısından da ileriye dönük düzenlemelere müsait bir yapıda oluşturulmuş ve uzun yıllar boyunca çeşitli eklemelerle varlığını sürdürmüştür. Bu kanun vasıtasıyla, denilebilir ki; Türkiye'de ilk defa belediyeler kuruluşundan seçimlerine, faaliyetlerinden bu faaliyetlerdeki bütçesine değin her şeyiyle ele alınmıştır. Yalnız modernleşme ve ekonomik sosyal açıdan hızla ilerleme çabalarının yoğun yaşandığı bir dönemde çıkartılan bu yasa da bu belirtilen amaçlara hizmet etmek üzere çıkartılmış olmakla beraber uzun yıllar çeşitli değişikliklere ekleme ve çıkartmalara maruz kalmak durumunda kalmıştır. Belediyelerin görev ve yetkilerini bütçe ve faaliyetlerini seçilme ve atanma usullerini detaylı olarak düzenleyen ilk belediye kanunumuz 1580 sayılı kanun dönemin şart ve gerekli açısından bakıldığında oldukça özerk ve demokratik belediye yönetimleri yaratan bir uygulama olmuştur. 2005 yılına kadar pek de bir reform niteliğinde değişime uğramayan 1580 Sayılı Belediye Kanunu uzun yıllar Türkiye'deki belediyecilik yapısını şekillendirebilecek bir güçte doğmuştur. Türkiye'de 80-90 yılları ve sonrasındaki dönemlerde yoğun olarak hissedilen yerel yönetimlerde reform isteği ve gerekliliğinin bir sonucu olarak 2005 yılında çıkartılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na değin yürürlükte kalarak da bu gücünü göstermiştir.

1.2.2. 1945-1960 Yılları Arasında Belediyecilik

İkinci Dünya savaşı dünya kentlerinde bu zamana değin görülmemiş bir yıkım yaratmış ve bununla birlikte kentlerde imar ve yapılaşma daha ön planda tutulur

olmuştur (Negiz, 2007:14-15). Ülkemizde de bu dönem için böyle bir eğilim gözlemlenebilmektedir. Bununla birlikte ülkemizde 1950’li yıllarda yavaş yavaş kendisini hissettirmeye başlayan içsel göç hareketleri ülkemizdeki merkezi kentlerde birçok kentsel sorun yaratmış ve bu dönemden itibaren günümüze değin bu sorunlarla boğuşulmaya başlanmıştır. Dönem için, belki de ülkemizde yaşanan en önemli değişiklik; 1946 yılında kurulan Demokrat Partinin girmiş olduğu ilk seçimlerde beklentilerin çok üzerinde bir başarı yakalamasıdır. Hatta bu seçimler için hileli olduğu oldukça gündeme gelmiş Demokrat Parti’nin aslında iktidar olabileceği çokça dillendirilmiştir. Ardından yapılan ikinci seçimlerde ise iktidara gelmesiyle ülke içinde parlamenter demokrasi kavramı yerini bulmuş ve siyasi çoğulculuk geleneği vazgeçilmez bir şekilde yerleşmiştir. Bu da yerel yönetimlerin ve yerel seçimlerin önemini, siyasi açıdan da tetiklemesi bakımından, artıran bir duruma sebep olmuştur. Bu anlamda belediyelerin demokratikleştirilmesi için yapılan ilk girişim, 17 Temmuz 1945 yılında Türk Belediyecilik Derneği’nin açılması olmuştur (Negiz, 2007:15). Belediyeler arasında iş birliği sağlamada ve belediye akımı yaratmakta araç olarak oluşturulan dernek vasıtasıyla, belediyelerin özerkliği ve demokratikleştirilmesi ciddi bir şekilde savunulmaya başlanmıştır (Tekeli vd., 1991:147).

1930 yılında sayıları 492 olan belediyeler 1960’da 995’e çıkarılmıştır (Keleş, 1988:292). Dönem içinde kanunlar açısından çok fazla bir değişme yaşanmamış olup 1930-1945 yıllarında çıkarılan yasalar yerini korumuştur. Fakat yeni kanunların oluşturulmasında bir duraksama gözlense de, dönem açısından tek partili yapıdan çok partili siyasal yaşama geçilmiş olması, demokratikleşme adına bazı değişimlere de zemin hazırlayan bir unsur olmuştur (Negiz, 2007:16). Bu bağlamda, döneme damgasını vuran değişikliklerden en önemlisi de belediyelerin demokratikleşmesi konusudur. Ayrıca belediye gelirlerine yönelik düzenlemeler ve imar planlaması düzeninin yeniden kurulması, trafik düzeninin oluşturulması gibi konularda düzenlemelerin ve yeni kanunların yapıldığı gözlemlenebilmektedir (Ünsal, 1989:42).

1.2.3. 1960-1980 Yılları Arasında Belediyecilik

27 Mayıs 1960 tarihindeki askeri müdahalenin ardından iktidarı ele alan Milli Birlik Komitesi (MBK), 1924 Anayasası’nın bazı hükümlerini değiştiren geçici bir anayasa düzeni kurmuş ve çıkarmış olduğu 157 ve 158 sayılı kanunlara dayandırarak bir

kurucu meclis oluşturulması ve yeni anayasanın bu meclis tarafından yapılmasını kararlaştırmıştır (Yaylı, 2015:51). Kurucu meclis yeni anayasayı hazırlamış ve bu anayasa 7 Eylül 1961 tarihinde halk oylamasına sunulurken kesinleştirilmiştir (Özbudun, 1991:16).

1961 Anayasası'nın 115. Maddesi merkezi yönetim konusunu, 116. Maddesi ise mahalli idareler konusunu düzenlemektedir. 115. Maddeye göre; "ülke merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır".

1961 Anayasası'nın diğer oluşturmuş olan anayasalarımıza göre en özgürlükçü anayasamız olduğu oldukça benimsenmiş bir görüştür. Bunun bir getirisi olarak 1961 Anayasasında, ülkemizdeki yerel yönetimlerde, denetim yalnızca yargıya bırakılmış, merkezi yönetimle ilişkilerinin yalnız kanunla olabileceği belirtilmiş, mahalli idarelere giderleriyle orantılı gelir kaynağının sağlanacağı konusuna yer verilmiş ve genel karar organlarının (Belediye Meclisi) seçimle iş başına gelmesi hükme bağlanmıştır. Burada bariz bir eksiklik olarak görülebilecek husus ise; belediye başkanının belediyenin yürütme organı olması sebebiyle anayasada belirtilen genel karar organları sıfatını taşıyamayacağından dolayı seçimle iş başına gelme durumunun hükme bağlanmış olmamasıdır. Bu durumda daha önceden olan belediye başkanlarının merkezi hükümet tarafından atanması uygulamasının (İstanbul ve Ankara'da) önünü açan bir durum olmuştur. Fakat dönemin şartları gereği bu hükmün öneminden çok bahsedilemez. Öyle ki, merkezi hükümetin bu yetkisini, dönem içerisinde önceki dönemlere göre, oldukça az kullandığı bilinmektedir (Özbudun, 1991: 19).

27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı kanun ile belediyelerin organlarının seçimine ilişkin düzenlemeye gidilmiş ve belediye başkanlarının belediye meclisleri tarafından seçilmesi ve vali veya cumhurbaşkanınca onaylanması uygulamasına son verilerek belediye başkanlarının tek dereceli çoğunluk usulüne göre, doğrudan halk tarafından seçilmesi ilkesi getirilmiştir (Yaylı, 2015:52). 15 Temmuz 1967 tarihli 904 sayılı kanun ile belediyelerde seçim usulü dönem açısından son halini almış ve belediye seçimlerinin 4 yılda bir yineleneyeceği belirtilmiştir.

1960 dönemine ait gelişmelere bakıldığında dikkat çeken nokta belediyecilik hususunda yeni kanunların çıkarılmasından ziyade mevcut kanunların çeşitli açılardan değişikliklere uğramış olmasıdır. Bu değişikliklerin çoğu, dönemin siyasi yapısının

yansıması olarak da yorumlanabilmektedir. Demokratik bir çerçeve çizmeye çalışan 1961 Anayasası, belediyeçilik anlayışına da aynı havayı yansıtabilmiştir (Negiz, 2007: 19).

1960'lı yıllar ülkemizin planlı kalkınmaya geçiş dönemidir ki, 1961 Anayasası 41. maddesinde yer alan;

“İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir. İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.” Hükmü gereğince Türkiye’de planlı kalkınma anlayışı benimsenmiş ve bunun bir gereği olarak “Devlet Planlama Teşkilatı” kurulmuştur (Negiz, 2007: 20). Planlı kalkınma dönemine geçiş ile birlikte dönemin getirmiş olduğu sorunlar özellikle bölgesel ekonomik sosyal farklılıklar ve göçün olumsuz etkileri olmuştur. Kalkınma planlarında da yerel yönetimlerle ilgili konulara bu hususlar doğrudan etki etmiştir. Özellikle göç olgusuyla birlikte ele alınır duruma gelmiş olan kentleşme sorunu, kalkınma planlarında adından sıkça söz ettirmesiyle beraber uygulamada yaşanan sıkıntılar sebebiyle uzun bir süreç boyunca kronik olarak yapılan her kalkınma planında kendine yer bulabilmiştir. Yalnız kalkınma planlarında bölgesel farklılıklara değinirken bölgelerin birbiriyle olan bu denli büyük sosyal ve ekonomik farklılaşmasını çözebilmek adına pek de yerel yönetimleri söz sahibi yapmadığı gözlemlenebilmektedir. Bölgesel farklılıkları azaltmak adına yapılacak çalışmalar genel olarak merkezi hükümetin görev ve yetkisinde görülmüştür.

Dönemin önemli konularından bir diğeri ise; 1978 yılında kurulan Yerel Yönetimler Bakanlığı’dır. Günümüzde halen var olmayan bu bakanlığın kurulması çalıştırılması tartışıl原因 bir konu olarak önümüzde durmaktadır. 1978 yılında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı’na bir takım idari birimler de bağlanmıştır (İller Bankası, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi gibi). Fakat ne yazık ki uygulamada ömrü çok kısa süren Yerel Yönetimler Bakanlığı denememiz 1979’da bakanlığın kaldırıp görev ve yetkilerinin tekrar İçişleri Bakanlığı’na geçmesiyle son bulmuştur (Yaylı, 2015: 56).

Bahsi geçen 1960-1980 döneminde mahalli idareler alanında çok önemli bir gelişme olmamakla birlikte kısaca üzerinde durulan hususlarda bir takım çalışmalar

yapılmıştır. Bu dönemde yerel yönetimler ve belediye nezdinde yapılması planlanan değişiklikler bir türlü hayata geçirilememiş ve genelde kanunlaşması düşünülen konular bir yasa tasarısı olarak kalmıştır. Bu bağlamda 1960-1980 dönemi, daha çok yerel yönetim geleneğimizde geleceğe ışık tutması bakımından ele alınmaktadır.

1.2.4. 1980 Sonrası Belediyecilik

Belediyelerle ilgili en büyük değişiklik 1980 ise sonrası dönemde görülmüştür. Bu dönemde geleneksel belediyecilik anlayışı dışında Büyükşehir Belediyelerinin de oluşturulması Türkiye’de ilk kez görülen bir husus olmuştur (Negiz, 2007: 24). 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında oluşturulan anayasa 7 Kasım 1982 tarihinde yürürlüğe girerken anayasanın 127. maddesinde belirtilen “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü ile ülkemizde büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri kurulmasının önü açılmış ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu bu hükme dayandırılarak çıkartılmıştır. 1984 yılına kadar süren askeri yönetim bu dönemde, 1960 ihtilalinden sonra da olduğu gibi, bazı istisnai iller hariç çoğu ilde belediye başkanlarının görevlerine son vermiş ve bürokrasiden kimseleri buralara atamaya yoluyla belediye başkanı olarak görevlendirmiştir. Bu dönem içinde özgürlükçü, yerellik ilkesini yansıtan yahut katılımcı bir belediye anlayışı görmek bittabi mümkün değildir. Bu dönemi Türk Siyasi hayatında Keleş; “ara dönem” olarak adlandırmaktadır (2004: 511).

1980 sonrası dönemin başında belediyeler ile ilgili olarak dikkatimizi çeken husus; belediyelerin gelirlerinin artırılmasına yönelik yapılan çalışmalardır. Öyle ki, 1 Mart 1981 tarihli 2380 sayılı kanun ile belediyelere genel bütçenin vergi gelirlerinden elde edilen gelirin yüzde 5’inin dağıtılması ve bu dağıtımın belediyelerin hizmet alanlarındaki nüfuslarına göre yapılması yasallaştırılmış böylelikle bu döneme değin gelir yetersizliğinden oldukça yakınmakta olan belediyelere ek bir gelir sağlanarak bu sorun çözüme kavuşturulmak istenmiştir. Yine 1 Temmuz 1981 tarihinde yürürlüğe giren 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu da bu amaca yönelik dönem içerisinde uygulamaya koyulan bir başka önemli kanun olarak göze çarpmaktadır. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1980 öncesi var olan belediye gelirlerindeki dağınıklık düzenlenmek istenmiştir. Tüm bu gerekçelerle 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile “iş yeri ve meslek vergisi, imar harçları, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı” gibi

vergi ve harçlar belediye gelirlerine dâhil edilirken mevcut mevzuatlarda yer alan belediyelerin diğer gelirleri ise geniş bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Ayrıca bu dönemde, 1985 yılında, 3239 sayılı kanun ile emlak vergisi kanununda değişiklik yapılmış ve emlak vergisinin tarh ve tahakkuku belediyelere bırakılarak belediyelerin gelirlerinin artırılması noktasında büyük bir adım atılmıştır.

Bunlarla birlikte bu dönem içinde en büyük önem arz eden konu ve değişiklik elbette ki Büyükşehir düzenlenmesinin yapılması olmuştur ve 1982 Anayasası'nda öngörülen şekliyle, bugün dahi büyükşehir belediyeleri Anayasanın bahsi geçen maddesindeki hükümden hareketle kurulmaktadır. Tüm bunların yanı sıra 1961 Anayasası'nın yerel yönetim birimlerine bakış açısı ile 1982 Anayasası karşılaştırıldığında getirmiş olduğu düzenlemeler ile yerel yönetimler alanında çalışma yapan kesim açısından 1961 Anayasası'nın en özgürlükçü anayasa olduğu çokça dillendirilmektedir.

61 anayasası ve 82 anayasası arasındaki farklılıklar belediye teşkilatlanması ve işlevselliği açısından oldukça önem arz etmektedir. Mevcut anayasamız olan 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde Mahalli İdareler başlığı altında yerel yönetim birimlerinin çerçevesinin çizildiğini görebilmekteyiz. 1961 ve 1982 anayasalarının yerel yönetimler üzerine sergiledikleri yaklaşım farklılıkları kısaca özetlenecek olursa;

- Mahalli idarelerin karar organları yönünden: 1961 Anayasası'nda seçimle oluşturulacak organları “genel karar organları” olarak nitelerken 1982 Anayasası'nda “karar organları” olarak nitelemektedir. Bu da il daimi encümeninin oluşma biçimini etkilemiştir.
- Yerel yönetimlerin karar organlarının kim tarafından seçileceği hususu: 1961 Anayasası'na göre yerel yönetimlerin karar organları “halk” tarafından, 1982 Anayasası'na göre ise “kanunla belirtilen seçmenler” tarafından seçilir. 1982 Anayasası'nda getirilen bu düzenleme ile yerel yönetimlerin karar organlarının seçimi için başkaca bir kanun düzenlemesi yapılması öngörülmüştür.
- Mahalli idarelerde seçim dönemi konusu: 1982 Anayasası ile yerel yönetimlerin seçim süresi dört yıldan beş yıla çıkarılmıştır. Kalkınma planlarının süresine uygun olması ve seçilen organların daha uzun süreli etkinliklere girişebilmeleri bakımlarından yararlı sayılabileceği ifade edilmektedir (Keleş, 1994: 119).

- Büyük yerleşim yerlerine yönelik düzenleme: 1982 Anayasası bazı şehirlerin gittikçe büyümesi sonucunda kanunla büyük yerleşim yerlerini kapsayan bazı özel yönetim biçimlerinin uygulamaya konulabileceğini belirtmektedir. 1982 Anayasası'nın öngördüğü bu düzenleme, 27 Haziran 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 Sayılı ilk Büyükşehir Belediye Kanunumuz olan kanun ile şekillendirilmiştir.
- İdari vesayet hususunda; 1961 Anayasası'nda merkezi hükümetin yerel yönetim birimlerinin üzerindeki denetimi konusunda bir ifade bulunmamaktadır. 1982 Anayasası'nda ise; merkezi yönetimin mahalli idarelere yönelik hizmetlerin birlik içinde yürütülmesi hususunda vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

1980'in ikinci yarısı ve 1990'lı yıllara denk gelen dönemlerde tekrar demokratik yerel yönetim anlayışının benimsenmeye başlanıldığı ve böylece yerel yönetimlerin 1970-80 yılları arasında olduğu gibi siyasal bir yapı kazanıp siyasal sistemin bir parçası haline geldiği söylenebilmektedir (Negiz, 2007: 29). Fakat Osmanlı'dan miras kalan en önemli özelliklerden biri olan merkeziyetçi kamu yönetimi anlayışı gereğince özellikle 1990'lı yıllarda iyiden iyiye kendini hissettirmiş olan yerel yönetimlerde reform gerekliliği bu dönem içinde gerçekleştirilememiş ve ancak 2000'li yıllarda bu reform isteği kendine yaşam alanı bulabilmiştir. 1990-2000 yılları arasındaki çok partili koalisyon hükümetleri bu reform isteklerini yerine getirebilecek güce sahip olamamıştır. Ayrıca belirtildiği üzere bu hükümetler de mahalli idare yönetimine şüphe ile yaklaşmaya devam etmiş ve hükmetme gücünü yönetim anlayışı çerçevesinde paylaşmaktan çekinmişlerdir.

1.2.5. 2000'li Yıllarda Türkiye'de Belediyecilik

2000'li yıllara gelindiğinde Türkiye'de yerel yönetim yapı ve işlevlerine yönelik oldukça geniş tartışmaların yaşandığı gözlemlenmektedir. Bununla beraber bu dönem içerisinde çıkartılan kanunlar ile belediyecilik alanında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu doğrultuda, çalışmamızın bu bölümünde, dönem içinde çıkartılan 5393, 5216 ve 6360 sayılı kanunlara ayrıca değinilecektir.

Modern dünyada yaşanan değişim süreçlerinin etkisiyle ortaya çıkan; verimlilik, katılım, etkili yönetim, çoğulculuk, saydamlık, hesap verebilirlik ve sonuç odaklı

Çalışma gibi kavramlar ve yeni yönetim anlayışları, Türkiye'nin idari yapısında da reform arayışlarına hız kazandıran bir unsur olmuş ve bunun sonucunda Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yürürlüğe konmuştur (Negiz, 2007: 26).

Bu kanun kapsamında, g ve sanayileşme ile gittikçe büyüyen büyükşehirlerle yönelik olarak, dönemin şartları gereği ihtiyaçlarına binaen hazırlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 24 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yine Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'unun belediyeçilik alanında bir diğer getirisi de, yerel yönetim alanında reform öngören 5393 sayılı kanununun 13 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe girmesidir. Böylelikle 1580 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak tüm belediye düzenlemeleri artık bahsi geçen 5393 sayılı kanun ile yapılır olmuştur.

2012 yılına gelindiğinde ise belediyeçilik alanında reform niteliği taşıyan çalışma ve uygulamalara bir yenisinin eklendiği ve bu yenilik ile 2014 yılındaki yerel seçimlerden itibaren uygulamasının başlayıp devam ettiği 6360 sayılı kanun ile karşılaşılmaktadır.

2000'li yıllar sonrası yapılan reformlarla belediyeçilik alanına getirilen değişimleri göz önünde bulundurmak adına reform öncesi yasalarla reform yasalarının getirilerini karşılaştırmak da fayda vardır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa ile Karşılaştırılması: Cumhuriyet döneminin en uzun süre yürürlükte kalmış Türkiye belediyeiliğinin anayasası da denilebilecek 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun kaldırılması ve yerine 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun getirilmesi Türkiye'nin yerel yönetimler alanındaki uzun yıllardır var olan reform gerekliliğinin uygulamada vücut bulmuş halidir. Bu doğrultuda köklü değişiklikler içeren 5393 Sayılı Belediye Kanunu getirileri özetle;

- Bu kanunla getirilen belki de en önemli değişiklik belediyelerin kuruluşu ile ilgilidir. Belediye kuruluşu için gerekli nüfus şartı değiştirilmiştir. 1580 sayılı kanundan itibaren 2000'li yıllara değin uygulanan nüfus şartı bilindiği üzere 2000'di. 5393 sayılı kanun ile bir bölgede belediye birimi oluşturmak için nüfusun en az 5000 olması yahut il veya ilçe merkezi olması gerekliliği belirtilerek Türkiye'de belediye için gerekli olan nüfus leği değiştirilmiştir.

- Belediyelerin tüzel kişiliğinin sona ermesi hususu 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmemekteydi. Bu doğrultuda bu hususa bir yenilik getiren 5393; nüfusları 2000'in altında kalan belediyelerin tüzel kişiliğini Danıştay'ın görüşünün alınmasının ardından İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile sona erdirilmesini sağlayan bir düzenleme de içermektedir.
- 5393 Belediye sınırlarının belirlenmesi hususunda da 1580 Sayılı Kanun'da var olan bir düzenlemeyi değiştirmektedir. Daha önceden nüfus şartlarına bağlı olarak (80 bin) çok daha fazla aşama sonucunda belirlenen belediye sınırları 5393 sonrası belediye meclisi kararı ve valinin onayı ile belirlenir hale gelmiştir.
- Belediyelerin görev alanlarının ve yetkilerinin genişletilmesi hususu da önemli bir noktayı oluşturmaktadır. Öyle ki; 1580 Sayılı Kanun'da madde madde ayrıntılarla verilen sınırları belli belediye görevleri ve yetkileri yerine 5393'te daha geniş cümle kalıplarıyla ayrıntıya girilmediği gözlemlenebilmektedir. Bunun sonucunda da belediyelerin görev ve yetkilerinin genişletildiğinden söz edilebilmektedir.
- Yerindelik ilkesi ile "Belediye hizmetleri vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" denilerek 5393'ün belediyeçilik yapısına önemli bir değişiklik katmıştır.
- 5393, belediye tanımında; "İdari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" diyerek belediyelere idari ve mali özerklik tanımaktadır.
- Meclis üyelikleri hususunda ise 1580 Sayılı Kanun'da sınırlandırılan akraba, aile üyelerinin aynı meclis çatısı altında bulunamaması hükmü tekrarlanmayarak böylesi bir hususa yer verilmemiş ve meclis üyeliklerinde akrabaların veya aile üyelerinin bir arada bulunabilmesinin önü açılmıştır.
- Meclis toplantılarının da her ay yapılması durumu yine 5393 Sayılı Kanun'un bir getirisi olarak uygulamada yerini almıştır.

Özetle bahsedilen bu değişikliklerin yanı sıra belediye kanunun yıllanmışlığı ve yetersizliği nedeniyle daha birçok hususta köklü değişikliklere sahip olan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun reformist bir yaklaşımla hazırlanmış olması açısından sınırı geniş tutulan maddelerle belediyelerin fonksiyonlarını ve belediyeçilik anlayışının gelişimini sağlamakla birlikte yerellik ve katılım anlayışlarını da kentlerde hakim kılmak isteyen bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004) ve 6360 Sayılı Kanun: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyesi olan illerde mülki sınırında belediye yönetimine geçilmiştir. 3030 Sayılı Kanun yürürlükten 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile kaldırılmıştır. Nüfus açısından yoğunluğu fazla olan İstanbul ve Kocaeli illerinde ilin mülki sınırları büyükşehir belediyesi mücavir alanı ile birleştirilmiştir. 2012 yılında çıkartılan 6360 Sayılı Yasa ile il mülki sınırında yapılan Kocaeli ve İstanbul denemeleri tüm büyükşehir belediyelerine yansıtılarak büyükşehir belediyelerinin sınırları tüm Türkiye’de il mülki sınırlarıyla birleştirilmiştir. 6360 Sayılı Kanun’un 1. Maddesinde belirtildiği üzere; büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kapatılmış bahsi geçen illerdeki köyler mahalle yönetimlerine dönüştürülmüştür. 6360 ile ayrıca büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilde nüfusu 2000’in altında olan belde belediyeleri de kapatılarak tüzel kişilikleri sonlandırılmıştır. 6360 ve sonrasında ki 6447 sayılı yasa ile Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 16’tan 30’a yükselmiş ve il belediye sayısı ise 65’ten 51’e düşürülmüştür. 30 Mart 2014 seçimleriyle uygulamaya geçen yasal düzenlemeler neticesinde Türkiye nüfusunun %92’si büyükşehirlerde yaşar hale gelmiştir. 6360 Sayılı Kanun’un gerekçesinde belirtildiği üzere; belediyelerde planlama ve koordinasyonun artırılması, ulaşım ve çevre sorunlarının çözümünde hızlilik sağlanması, kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliğin artırılması, küçük ölçekli belediyelerin yetersizliği, mali kaynak eksikliği gibi hususların önüne geçmek ve bu gibi durumları düzenleyebilmek adına çıkartılıp uygulanmaya başlanmıştır.

Sonuç olarak, dönem içerisinde çıkartılan kanunlara bakıldığında gelişen ve değişen dünyada Türkiye’de de yerel yönetim birimlerinin şeffaf, hesap verilebilir, hizmette yerellik ilkesini karşılayabilir, katılımcı demokrasi anlayışını yansıtabilir bir nitelik kazanması, kentlilik hukukunun yayılması, kısacası yönetim kavramının yerini bulması için uğraş verildiği gözlemlenmektedir. Tüm bunlarla birlikte 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na dayandırılarak hazırlanan ve 8 Ekim 2006 tarihinde resmi gazetede yayımlanan Kent Konseyleri Yönetmeliği de bu anlayışın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Çalışmanın sonraki bölümünde ele alınacak olan Türkiye’de Belediyelerin Yapı ve İşlevleri konusunda; 2000’li yıllar sonrası gelen reform hareketleriyle günümüz

yapısına kavuşturulan Türkiye’de belediye yönetim sistemi, bu reform yasaları ışığında ele alınacaktır.

1.3. Türkiye’de Belediyelerin Yapı ve İşlevleri

Türkiye’de iki kademeli bir belediyeçilik anlayışının hâkim olduğu söylenebilmektedir. Öyle ki bir önceki bölümümüzde bahsettiğimiz üzere, özellikle büyükşehir belediye kanunlarının çıkartılması ve son olarak 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunun etkisi ile bu ayrımın etkisi iyiden iyiye artmıştır. Bu sebeple çalışmanın bu bölümünde ve bundan sonraki bölümlerinde de Türkiye’de belediyelerin yapısal durumunu incelerken büyükşehir belediyeleri ve il, ilçe belediyeleri şeklinde bir ayrım gözetilecektir.

1.3.1. Büyükşehir Belediyesi Olmayan İl-İlçe Belediyelerinin Yapı, İşlev ve Görevleri

Çalışmanın bu kısmında büyükşehir belediyesi olmayan il-ilçe belediyelerinin yapı, işlev ve görevleri iki başlık altında ele alınmaktadır.

1.3.1.1.Kuruluş, İşlev ve Görevleri

Türkiye’de modern anlamda belediye kurumunun görüldüğü tarihler daha önceden ele almış olduğumuz Tanzimat dönemiyle birlikte başlamaktadır. Bu dönemler ayrıntılı bir şekilde yasal düzenlemelere sahip olmaksızın deneme aşaması olarak da adlandırılabilir. Cumhuriyetle birlikte konu üzerinde ayrıntılı yasal düzenlemelerin yapıldığı hatta 1580 sayılı kanun ile uzun süre büyük değişikliklere uğramadan belediye sisteminin uygulamada kaldığı ve 2005 yılında çıkarılan yasa ile değişikliğe uğradığı bilinen bir gerçektir.

1961 Anayasası ve 1982 Anayasası yerinden yönetim ilkesini benimsemiş, merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerinde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevlendirdiğini anayasalarda açıkça belirtmiştir (Çukurçayır, 2015:170). Günümüzde var olan uygulama 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde belirttiği üzere; “Yerel yönetimler; il, belediye ve köydeki vatandaşların yerel ve müşterek ihtiyaçlarını

karşlamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri”dir.

Anayasada belirtildiği üzere Türkiye’de yerel yönetim birimi olarak adlandırılan üç temel yapıdan söz edilebilir. Bu birimlerden en önemlisi belediyelerdir. Öyle ki, 6360 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler sonrasında Türkiye’deki nüfusun yüzde 90’ından fazlası belediyelerin sınırları içerisinde yaşamakta ve hizmetlerini belediyelerden almaktadır. Belediyeler belli nüfus şartlarını taşıyan idari bölünmelere sahip il, ilçe merkezlerinde yer alan kamu tüzel kişilikleridir. Bu nüfus ve kuruluş şartını Türkiye’de 5393 sayılı belediye kanunu belirtmektedir. Bahsi geçen kanunun 4. Maddesinde; “Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur”, denilmektedir.

5393 sayılı kanunla idaresi gerçekleştirilen belediyelerin hangi şartlarda kurulamayacağı da söz konusu yasada açıkça belirtilerek yine 4. Maddesinde; “İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5000 ve üzerinde olması gerekir” şeklinde belirtilmektedir. Bu şartları taşıyarak belediye kurulacak yerlerde son adım ise, Danıştay’ın görüşü alınıp müşterek kararname ile kuruluşun gerçekleştirilmesidir.

Belediyelerin görevleri noktasında bir takım ilkeler benimsenmektedir. Şöyle ki, bazı ülkelerde belediyelerin görevleri yasayla tek tek belirlenirken bazılarında genel kurallara göre yetkilendirilmeye gidilmiştir (Çukurçayır, 2015: 174). Bu nedenle belediyelerin görevleri ülkelere göre farklılaşmakla birlikte bu görevler üç temel ilkeye göre düzenlenmektedir (Keleş, 2009: 243):

- Genellik ilkesi: Genellik ilkesine göre belediyeler, genel yetkili bir örgüt olarak ele alınmış ve yasaların başak kuruluşlara bırakmadığı bütün görevleri yapabileceği öngörülmüştür,
- Yetki ilkesi: İngiltere örneğinde olduğu gibi belediyeler yapacakları her yeni hizmet için merkezi yeni hizmet için merkezi yönetimden izin almak zorundadırlar,

- Liste ilkesi: Bu ilkeye göre belediyelerin hangi görevleri yapacakları liste halinde belirlenmiştir. Ülkemizde eski ve yeni yasada benimsenen liste ilkesidir.

Liste ilkesi geçerli kılınarak 5393 sayılı belediye kanununun 14. Maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları özetle şu şekilde belirtilmektedir:

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

Yasada tüm bu hizmet ve görevlerin yapılmasını bağladığı en önemli şart belediye sınırlarını kapsamasıdır ve 5393 sayılı kanunun belediyelerin görev ve sorumluluklarına ilişkin ilgili maddesinde; “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar” denilmektedir.

1.3.1.2.Belediye Organları

Belediye organları aşağıdaki şekil 1’de görülmektedir. Ayrıca çalışmada detay açıklama takip eden başlıklarda ele alınmaktadır.

Şekil 1: Türkiye’de İl-İlçe Belediye Organları



Kaynak: 5393 Sayılı Belediye Kanunu 2. Kısım, 03.07.2005

1.3.1.2.1. Belediye Başkanı

Belediye başkanları halk tarafından seçilen, belediye kamu tüzel kişiliğini temsil eden kimselerdir. Görev süreleri 5 yıldır. 5393 sayılı belediye kanununun belediye organlarını düzenleyen ikinci kısmının üçüncü bölümünde belediye başkanının görev ve yetkileri düzenlemektedir. İlgili kanunun 37. Maddesinde: “Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz” denilmektedir.

Söz konusu kanunun 38. Maddesinde belirtildiği üzere belediye başkanının görev yetkileri ise şunlardan oluşmaktadır:

- “Belediye örgütünün en üst amiri olarak belediyeyi sevk ve idare etmek, belediyenin haklarını korumak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak idare etmek, belediye yönetiminin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçe ve belediye faaliyetlerini ve personelin performans kriterlerini hazırlamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporlar oluşturarak belediye meclisine sunmak,
- Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya yerine bu hususlarda vekil atamak,
- Belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmek,
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip etmek,

- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
- Belediye personeli atamak,
- Belediye ve bağlı kuruluşlarını ve işletmeleri denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek
- Belde halkının huzur ve mutluluğu için gereken düzenlemeleri yapmak,
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği gereğince kullanmak, engelli vatandaşlara yönelik hizmetleri yürütmek”.

1.3.1.2.2. Belediye Meclisi

5393 sayılı belediye kanununun ikinci kısım birinci bölümünde düzenlenen belediye meclisi, belediyenin karar organı olarak tanımlanmaktadır ve üyeleri seçimle iş başı yaparlar. Bahse konu belediye kanununun 18. Maddesi belediye meclisinin yetki ve görevlerini özetle şu şekilde ifade etmektedir:

- “Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- İmar ve imar planlarını görüşmek onaylamak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına karar vermek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,

- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek,
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- Yurt içindeki ve İşleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına karar vermek,
- Fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek,
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek”.

5393 sayılı belediye kanunun 19. Maddesi’nde meclisin çalışma esasları düzenlenmektedir:

- “Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar. Başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır.
- Belediye meclisleri kanunla belirtilen görev ve sorumluluklarını yerine getirmek üzere her ayın ilk haftası toplanır. 5393 sayılı kanunun 20. Maddesinde belirttiği şekliyle toplantı esasları: Meclis resmi tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür,
- Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur. Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir,
- Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere

toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantı çağrısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutad usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez”.

Belediye meclisinin toplantılarda aldığı kararların kesinleşmesi hususunu da yine 5393 sayılı belediye kanununun ilgili maddeleri düzenlemiştir. Belediye meclisinin almış olduğu kararlar belediye başkanınca uygun görüldüğü takdirde en geç 7 gün içinde valiye gönderilerek yürürlüğe girer. Belediye meclisinin kararına belediye başkanının kabulü söz konusu olmaz ise belediye başkanı kararı beş gün içinde belediye meclisine tekrar geri gönderebilir. Bu geri gönderimin yapılmasının ardından belediye meclisi kararında ısrar eder tekrar kabul ederse karar resmileşir. Böylesi durumlarda belediye başkanının belediye meclisinin almış olduğu kararı idare mahkemesine on gün içinde taşıma yetkisi bulunmaktadır.

5393 sayılı belediye kanununun belediye organlarını düzenleyen ikinci kısım birinci bölümünde yukarıda özetle belirtmiş olduğumuz belediye meclisi görev ve sorumlulukları ve meclis toplantıları ve karar alma durumuna ek olarak; meclis üyeliklerinin düşmesi, meclis üyelerinin izin ve huzur hakkı, meclisin feshi, ihtisas komisyonlarının oluşturulması, meclisin bilgi ve denetim yolları gibi konuları da düzenlemektedir.

1.3.1.2.3. Belediye Encümeni

Türkiye’de bulunan belediyelerde görev yapan bir diğer karar organı da belediye encümenleridir ve 5393 sayılı belediye kanununun belediye organlarını düzenleyen ikinci kısmının ikinci bölümünde düzenlenmektedir. İlgili kanunun belediye encümenini düzenleyen 33-34-35. Maddelerinde belediye encümeninin görev ve yetkileri, encümenin kimlerden oluşacağı, toplantı usulleri ve encümen üyelerine verilecek ödenekler hükme bağlanmıştır. Belirtilen maddelerde özetle:

- “İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

- Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur,
- Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder denilmektedir.

Görev ve yetkilerine yönelik düzenlemenin yapıldığı maddede ise;

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek görevleri verilmektedir.

Encümen toplantısını düzenleyen 35. Maddede ise;

- Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.
- Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz.

- Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez.
- Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır.
- Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar” ifadeleri ile toplantı usul ve esaslarını belirlemiştir.

Encümen üyelerine verilecek ödenek konusunda ise bahse konu kanunun 36. maddesinde; “Belediye encümeni başkan ve üyelerine, nüfusu 10.000’e kadar olan belediyelerde 3.500, nüfusu 10.001-50.000’e kadar olan belediyelerde 4.500, 50.001-200.000’e kadar olan belediyelerde 6.000 ve 200.001’in üzerinde olan belediyelerde ise 7.500 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu tutarların yarısı ödenir” denilmektedir.

1.3.2. Büyükşehir Belediyesi Olan Belediyelerin Yapı, İşlev ve Görevleri

Çalışmanın bu kısmında büyükşehir belediyesi olan belediyelerinin yapısı, işlev ve görevleri iki başlık altında ele alınmaktadır.

1.3.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş, İşlev ve Görevleri

Literatürde “Anakent” olarak karşımıza sıkça çıkan büyük kent yerleşimleri Türkiye’de yerel yönetim tarzı olarak büyükşehir belediyesi şeklinde vücut bulmuştur. Türkiye’de belediyelerle ilgili ilk ve geniş kapsamlı düzenlemeler, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Yasası ile başlamış fakat bu yasada anakentler için bir düzenleme öngörülmemiş bununla beraber İstanbul için özel bir düzenleme şekli getirilmiştir (Çukurçayır, 2015: 224). Türkiye’de yoğun olarak büyükşehir ile ilgili çalışmalar 1960-1980 yılları arasına rastlamaktadır bu dönem öncesinde Türkiye için anakent yerleşimleri nüfus yoğunluğunun daha az olması sebebiyle bir sorun teşkil etmemiştir. Fakat bu dönemlerde kırdan kente göçün etkisiyle büyük şehir yerleşimlerindeki sosyal-ekonomik sorunların kentleri büyük bir bunalıma soktuğu gözlemlenebilmektedir. Bu sebeple 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinde belirtilen

“büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayanarak, dönemi takip eden 1984 yılında 3030 sayılı Anakent Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında kanun ile bu süre zarfına değin yapılan çalışmalar derli toplu bir düzene konulmuş ve iki kademeli belediyeçilik uygulamasına geçiş gerçekleştirilmiştir. Önce Ankara, İstanbul ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle büyükşehir belediyesi sayısı ilerleyen dönemde 16’ya ulaşmıştır.

2004 yılına gelindiğinde ise 5216 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunun 1. Maddesinde ki amacında; “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır” denilmektedir. Yine söz ettiğimiz kanunun ilgili maddesinde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için nüfus şartının 750.000 olduğu hükme bağlanmıştır.

Son olarak 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkmıştır.

Günümüzdeki yapıda büyükşehir belediyesi yönetimine önemli değişiklikler getirmesiyle 6360 sayılı kanun da Türkiye’deki belediyeçilik yapısı hususunda reform niteliği taşımaktadır. Bahse konu aldığımız kanun ile belediyelerin çok daha güçlü yerel yönetim birimleri halini alması sağlanmış, büyükşehir belediyesi olan yeni illerde de il özel idarelerinin kapatılarak yetki ve görevlerinin belediyelere devredilmiştir. 6360 sayılı kanunun bu getirileri 2014 yerel seçimlerinden itibaren uygulanmaya başlanarak kendisini göstermiştir. Bunlarla birlikte büyükşehir belediyelerinin sayısının, yetkilerinin ve gelirlerinin artırılması da tartışma konusu edilen hususlardır.

Büyükşehir belediye yönetimlerinin görev ve yetkilerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu düzenlemektedir. Bu görevler ve yetkiler özetle şu şekilde sıralanabilir:

- “İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,

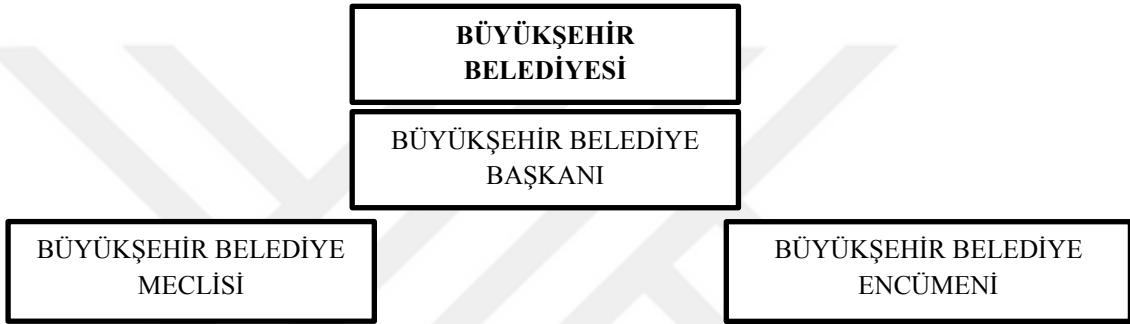
- Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak,
- Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarının uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak,
- Ağaçlandırma yapmak; eğlence yerlerini halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak,
- Çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak,
- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek,
- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları,
- Amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek,

- Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak,

1.3.2.2. Büyükşehir Belediye Organları

Büyükşehir belediye organları şekil 2’de belirtilmektedir. Ayrıca bu organlara ilişkin detaylı açıklamalar takip eden başlıklar altında aktarılmaktadır.

Şekil 2: Büyükşehir Belediye Organları



Kaynak: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 4. Bölüm, 10.07.2004.

1.3.2.2.1. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediyesinin tüzel kişiliğinin temsil edildiği kimsedir. Büyükşehir belediye başkanı da doğrudan temsil edeceği tüzel kişiliğin sınırları içerisindeki halk tarafından seçimle iş başına gelmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz hükmü 5216 sayılı kanunda da belirtilerek büyükşehir belediye başkanlarını da kapsamaktadır. 5126 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun dördüncü bölümünde düzenlenen belediye organlarında, madde 18’de büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri özetle şu şekilde belirtilmektedir:

- “Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve

- uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,
 - Bu kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak,
 - Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak,
 - Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak,
 - Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek,
 - Belediye personelinin atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek,
 - Gerekğinde bizzat nikah kıymak,
 - Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak”.

5216 sayılı kanunun ilgili diğer maddelerinde de belediye başkanlığının düşürülmesi, belediye başkanının danışmanlarının atanma usulleri hükme bağlanmaktadır.

1.3.2.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyelerinin karar organı olarak işlevlerini sürdürmektedirler. 5216 sayılı kanunun dördüncü bölümünde madde 12’de büyükşehir belediye meclis üyelerinin kimlerden oluşacağı ve büyükşehir belediye meclis başkanının kim olacağı açıkça hükme bağlanmaktadır: “Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir”. Büyükşehir belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren ilçe belediyelerindeki meclislerde belediye kanununun hükümleri uygulanmaya devam etmektedir. Büyükşehir belediye meclislerinin görev ve yetkileri de il-ilçe belediye meclislerinin görev ve yetkileriyle büyük benzerlik taşımaktadır yalnız büyükşehir belediye meclisinin üyelerinin ilçe belediye başkanlarından oluşması ve doğal olarak çok daha geniş bir bölgeyi kapsar

şekilde gündemlerinin olması görüşülen konularda ve alınan kararlarda büyük farklılıklar yaratmaktadır.

Büyükşehir belediye meclisleri kanunla belirlenen görev ve yetkilerini yerine getirmek büyükşehir belediyesi ilgilendiren konularda karar organı vazifesini icra etmek üzere her ayın ikinci haftası toplanır. “Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur. Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutat usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırıcıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez” (BBK 5216, Md: 13).

Büyükşehir belediyesi meclis kararlarının kesinleşmesi hususunda da il-ilçe belediye meclislerinininkine benzer bir durum söz konusudur. Burada da belediye meclisi kararlarının büyükşehir belediye başkanının onayı gerekmektedir. Fakat burada farklı olan uygulama ise belediye başkanının onay verme yahut vermeme süresindeki değişikliklerdir. Şöyle ki; il-ilçe belediye başkanları belediye meclislerinden kendilerine gönderilen kararları hukuka uygun görmedikleri takdirde beş gün içinde tekrar belediye meclisine geri gönderirken, büyükşehir belediye başkanları için bu süre yedi gündür. Bununla beraber büyükşehir belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclislerinin ısrar ettikleri kararlar üzerine idare mahkemesine başvuru yapma süresinde herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. İl-ilçe belediye meclislerinde olduğu gibi büyükşehir belediye meclisince kesinleşen kararlar da büyükşehir belediye başkanı tarafından yedi gün içerisinde valiye gönderilmek durumundadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun ilgili diğer maddesinde ise büyükşehir belediye meclisinin oluşturacağı ihtisas komisyonlarının uygulamada ki şekil ve esasları hükme bağlanmaktadır.

1.3.2.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediyesinin bir diğer karar alma organı olarak görev yapan büyükşehir belediye encümeninin kimlerden oluşacağı ve ne kadar süreyle görevde kalacağı 5216 sayılı kanunun 16. Maddesinde düzenlenmektedir: “Büyükşehir belediye

encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder”.

Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri de il-ilçe belediye encümenlerinin görev ve yetkileriyle örtüşür niteliktedir. Bu sebeple ilgili büyükşehir belediyesi kanunlarına bakıldığında görev ve yetki hususunda hem büyükşehir belediye meclisleri için hem de büyükşehir belediye encümenleri için il-ilçe belediye meclisi ve encümenleri konusunda kanunlarda değinildiği kadar irdelenmediği görülmektedir. Farklı olarak, belediye meclislerinde de olduğu gibi, çok daha geniş bir bölge ve nüfusu ilgilendiren iş ve işlemler gündemlerini meşgul etmekte ve bu gündem üzerinde karar ve yürütme faaliyetlerini gerçekleştirmektedirler.

1.4. Türkiye’de Belediyeler İle Merkezi Yönetim İlişkileri ve Belediyeler Arası İlişkiler

Çalışmanın bu kısımda Türkiye’de belediyeler arası ilişkiler ve belediyeler ile merkezi yönetim ilişkileri iki başlık altında ele alınmaktadır.

1.4.1. Belediyeler ve Merkezi Yönetim Arasında İlişkiler

Yerel yönetim birimlerinin kuruluş görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesinin gereğince düzenlenmektedir. Merkezi idare; yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu yararının ön planda tutulması ve yerel ihtiyaçların gereğince karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir. Yönetimsel veya idari vesayet tanım olarak; özellikle üniter yapılı devletlerde merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari anlamda bütünlük sağlamaya yarayan bir denetim mekanizmasıdır. Bu bağlamda yerel yönetim ve merkezi yönetimler arasındaki ilişki incelenirken üç husus üzerinde durulmaktadır, Bunlar (Yılmaz vd., 2011: 32) ;

- İdari ilişkiler,
- Siyasi ilişkiler,
- Mali ilişkilerdir.

İlerleyen bölümde yerel yönetimler ve merkezi yönetimler arasındaki ilişki incelenirken idari ve siyasi ilişkilere değinilecek olup bir sonraki konumuzda; belediyelerin mali yapısı ele alınacak olup, mali yapının esaslarından bahsedilirken vazgeçilmez bir unsur olan mali tevzin hususundan hareketle, merkezi yerel ilişkilerde mali yapı ele alınacaktır.

1.4.2.1. Yerel Merkez İlişkilerinde İdari İlişkiler

Bütün ülkelerde merkezi yönetimin örgüt, yetki ve fonksiyon bakımından konumu, yerel yönetimlerin üzerindedir. Yine bütün ülkelerde merkezi hükümetlerin, yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunduğu söylenebilmektedir. Türkiye’de bu denetim yetkisine “idari vesayet” denilmektedir (Coşkun, 1976: 18). Merkezi hükümet bu idari vesayet gereğince, yerel yönetimlerin; karar, eylem ve işlemleri, organları ve personelleri üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Bu denetim, yasalara dayanan ve yine yasayla belirlenen bir yetkidir. Bu yetkiyi kullanacak kişi, organ ve makamlar da yine kanunla belirlenir. Türkiye’de idari vesayet yetkisi kullanılırken merkezi yönetim yerel yönetim yerine geçemez, onun yerine karar alıp uygulama yapamaz. Vesayet yetkisi yalnız hukuka uygunluk ve mali denetim olarak ele alınmaktadır.

Anayasanın 123. Maddesinde belirtilen “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür” ilkesinden hareketle, 1982 Anayasası’na göre idari vesayetin amacı şu şekilde özetlenebilir;

- “Mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”.

İdari vesayet denetiminden söz edildiği takdirde akla yerel yönetimlerin özerkliği konusu da gelmektedir. Öyle ki, idari vesayet ve yerel özerklik ters orantılı ilişyiş gösteren kavramlardır. İdari vesayetin artmasıyla yerel yönetimlerin özerkliğinin azaldığı bilinmektedir. Türkiye’de de bu konu üzerinde yapılan tartışmaların odak noktası yerel yönetimlerin özerkliğinin idari vesayet denetimiyle kısıtlandığı hususundadır. Çünkü artan idari vesayet denetiminin etkisiyle yok edilen yerel özerkliğin yanı sıra yerel demokrasi geleneği olmaktadır. Lakin Türkiye’de uygulanan

bu idari vesayet denetiminin yerel demokrasiyi ortadan kaldıracak boyutlarda olmadığı da bilinen bir gerçektir.

Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan sonra gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla idari vesayet denetimi etkisinin azalmaya başladığı hissedilmektedir. Şu an belediyelerin işleyişini düzenleyen 5393 sayılı yasada belediyelerin görev ve yetkileri bir önceki kullanılan belediye kanuna göre daha geniş boyutlarla ele alınmış ve bu da belediyelere görev ve yetkilerini kullanma noktasında bir esneklik tanımıştır. Bununla birlikte idari vesayet yetkisi doğal bir gerek olarak 5393 sayılı kanunda da yer almaktadır ve belediyeler üzerinde en büyük idari vesayet yetkisi Danıştay ve İç İşleri Bakanlığı’na verilmiştir.

1.4.1.2. Yerel Merkez İlişkilerinde Siyasi İlişkiler

Yerel yönetimler, kendi karar organlarına sahip oldukları için, hükümetin izlediği genel politikadan farklı siyaset izleyebilirler. Hükümetler, yerel yönetimleri, kamu hizmeti ve kamu politikalarının uygulanması açısından bir nebze rakip siyasi kuruluşlar olarak görebilmektedir. Yerel yönetimlerin güçlenmesini istememekte ve hizmetlerin uygulanmasında harcanacak olan giderler için gerekli kaynağı bir güç unsuru olarak ellerinde tutmaya çalışmaktadırlar. Merkezi hükümette yer alan politikacı ve bürokratlar ülke kaynaklarının kullanımını, yerel yöneticilerle paylaşmayı pek hoşnut karşılamamaktadırlar. Hele ki muhalefet partilerinin yönetiminde bulunduğu belediyeler ve belediye başkanlarına karşı iktidardaki hükümetlerin izlediği politika, kendi partisine mensup bulunan belediyelere ve belediye başkanlarına gösterdiği tutuma karşın oldukça katı bir farklılık gösterebilmektedir. Bu durumda genel itibarıyla bakıldığında yerel halkta belediyeye olan desteği düşürmekte ve yerel seçimlerdeki yönelimini hükümetteki partinin temsilcisinden yana kullanmaktadır.

Yeterli gelir kaynaklarına ulaşmak isteyen belediyelerde, hükümetten bir takım mali destek sağlayabilmek adına belki de istemeyerek de olsa belediye başkanlarının siyasi tercihlerinde değişiklikler olabilmektedir. Belediye başkanlarının belediye başkanlığı görevlerini yürütürken siyasi parti değişikliği yapmaları Türkiye’de sıkça yaşanan siyasi olaylar içinde yer almaktadır. Bu şekilde merkezi hükümetten sağlanan destek artırılarak yerel hizmetlerin daha kolay yerine getirilmesi hedeflenmekte ayrıca bireysel olarak belediye başkanlarının da menfi amaç taşıdıkları sıkça dillendirilmekte

bu durumda yerel demokrasi ahlakına zarar vermektedir. Tüm bunlarla birlikte konuyu ele aldığımızda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin, uygulamada siyasi vesayete dönüştüğünü söylenebilir.

1.4.2. Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişki ile İl Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri bünyesinde bulunan belediyeler ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkileri düzenleyen kanun 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’dur. 5216 sayılı kanunda sıkça bahsettiği üzere idari ve mali ilişkiler büyük oranda büyükşehir belediye meclisince yürütülmektedir. Zaten bilindiği üzere, büyükşehir belediye yönetiminin en yetkili karar organı olarak göze çarpan büyükşehir belediye meclisinin üyeleri de ilçe belediye başkanları ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Bu sebeple ilişkilerin düzenlenmesi hususunda en yetkili merciinin büyükşehir belediye meclisi olduğunu söyleyebilmekteyiz. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda belirttiği üzere büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasındaki ilişkiler özetle şu şekilde düzenlenmektedir:

- “Büyükşehir belediye birimlerinin kurulması, kaldırılması yahut birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisi kararıyla olabilir,
- Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır,
- Büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir,
- Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır,
- İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir,
- Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir,

- Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir,
- Büyükşehir belediyesi, kanunla kendisine görev ve sorumluluk olarak yüklenmiş hizmetleri, mali ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır”.

İl belediyesi ve ilin mülki sınırlarında yer alan ilçe belediyeleri arasında büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki bir idari yahut mali bütünlük veya bir birliktelik söz konusu olmadığı için il belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında büyükşehir belediyeleri ve ilçeleri arasındaki gibi bir ilişkiden söz edilemez. Türkiye’de İl ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerden bahsedilirken daha çok siyasi ilişki bakımından ve belediye meclis üyeleri veya belediye başkanlarının bireysel ilişkileri bakımından ele alındığını görebiliriz. Var olan belediye kanunlarında da bu durum yok hükmündedir denilebilir. İl ve ilçe belediyelerinin yapı, işlev görev sorumluluklarını düzenleyen yasalara bakıldığında büyükşehir belediyeleri ve ilçelerindeki gibi il ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiden söz edilmemektedir. Tüm bunlarla birlikte siyasi ve bireysel ilişkilerin getirisi olarak il belediyelerinin ilçe belediyelerinin bazı programlarında ve etkinliklerinde gerek teknik ve lojistik gerekse maddi anlamda bir takım destekler sağladıkları da bilinen bir gerçektir.

1.5. Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı

Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkilerin en önemli konusunu oluşturan mali yapı, 1940’lardan günümüze mali tevzin adı altında ele alınmaktadır. Tevzin kelime anlamı olarak denkleştirme yahut dengeleme anlamlarını taşımaktadır. Mali tevzini gerektiren nedenler olarak karşımıza genel olarak; yasal nedenler, ekonomik nedenler, siyasal ve toplumsal nedenler çıkmaktadır. Şöyle ki, yasal neden olarak; anayasada belirtilen “idare kuruluş ve görevleri bakımından merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmü, ekonomik neden olarak; ülkelerdeki yönetim sınırları içindeki toplum refahını maksimum derecede artırmaya çalışırken merkezi yönetim ve yerel yönetim hizmet bölüşümü gerçekleştirmek

durumundadır ve bu sebeple ekonomik bir bölüşme gerçekleştirilmesi, siyasal neden olarak; siyasi gücü elinde bulunduran kesimin mali dengeleri sarsacak güce sahip olmaması gerekliliği, toplumsal neden olarak da; bölgeler arası gelişmişlik düzeyindeki farklılıklardan doğacak sosyal bölünmeleri önleme amacı gösterilebilmektedir (Dayar, 2015: 3-5).

Türkiye’de mali tevzin gerçekleştirilirken esas ilke liste ilkesidir. Çalışmamızın bu bölümünde belediyelerde mali yapı incelenirken liste ilkesine dayandırılarak hazırlanan mali tevzin uygulamaları, büyükşehir belediyesi, il ve ilçe belediyeleri olmak üzere ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

1.5.1. İl ve İlçe Belediyelerinde Mali Yapı

İl ve ilçe belediyelerinin gelir ve giderleri liste ilkesine dayanılarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda beşinci kısımda mali hükümler başlığı altında sıralanmıştır. Belediyelerin gelirlerini hükme bağlayan 59. Maddede belirtildiği üzere; belediye gelirleri kısaca şu şekildedir:

- “Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler”.

Ayrıca belediyelerin önemli bir gelir kapısı olarak merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiyi de açıklayıcı bir örnek olan merkezi hükümet gelirlerinden aktarılan pay vardır. Bu husus 2008 yılında çıkartılan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanunla birlikte verilen payların oranı; 6360 sayılı Kanun’un bir getirisi olan düzenleme ile büyükşehir belediyelerindeki ilçe

belediyelerinin payı %4,5, büyükşehir dışındaki belediyeler ise %1,5 olarak belirlenmiştir (Sakınç, 2015: 242).

Yine kanunun 60. Maddesinde belirtildiği üzere belediyenin giderleri özetle şu şekilde karşımıza çıkmaktadır:

- “Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenekler,
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler”.

Özetle belirtilen bu gelir ve giderlerin karşılaması için hazırlanan belediye bütçesinin oluşturulması ve uygulanması hakkındaki hükümleri 5393 sayılı Belediye Kanun’u belediye bütçesi başlığı altında ikinci bölümde madde 61-66’da düzenlemektedir. Belediye bütçesinin oluşturulmasından uygulanmasına kabulünden süresine değin genel anlamda gerekli görülen her hususa değinen bu maddeler özetle şu şekildedir:

- “Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir,
- Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir.
- Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynıdır,
- Bütçe dışı harcama yapılamaz,
- Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur,
- Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar,
- Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer,
- Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir,
- Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.
- Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır.
- Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır”.

Belirtilen kanunlardaki maddelere ek olarak belediyeler yine kanunla hükme bağlandığı üzere borçlanma yapabilir, iktisadi girişimlerde bulunarak belediye geliri elde edebilirler.

1.5.2. Büyükşehir Belediyelerinde Mali Yapı

Büyükşehir belediyelerinin gelir ve giderleri 5126 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda altıncı bölümde mali hükümler adı altında sıralanmıştır. 5216 sayılı kanunda madde 23'te belirttiği üzere büyükşehir belediyelerinin gelirleri özetle şu şekildedir:

- “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si,
- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,
- Park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si,
- Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,
- Kira, faiz ve ceza gelirleri,
- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,
- Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılabacak gelirler,
- Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler,
- Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,
- Şartlı ve şartsız bağışlar”.

Yine büyükşehir belediyeleri içinde merkezi hükümet yerel yönetim ilişkilerinde mali ilişkiler hususuna örnek teşkil eden; merkezi hükümet gelirlerinden aktarılan pay da büyükşehir belediyelerinin önemli gelir kalemlerindendir. 6360 Sayılı Kanun'un 25. Maddesinde belirtildiği üzere; büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe,

vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sı büyükşehir belediye payı olarak ayrılır (Sakınç, 2015: 43).

Yine 5216 sayılı kanundaki madde 24'te belirtilen hükümlere göre büyükşehir belediyelerinin giderleri özetle şu şekildedir:

- “Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler,
- Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler,
- İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri,
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri”.

Tüm bu sayılan gelir ve giderleri karşılamak üzere hazırlanan büyükşehir belediye bütçesinin oluşturulması ve uygulanması hakkındaki hükümleri 5216 kanun büyükşehir belediye bütçesi başlığı altında madde 25'te düzenlemiştir:

- “Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir,
- Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır,
- Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir,

- Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar”.

Tüm bu hükümleri belirttikten sonra kanunda dikkat çeken bir hüküm daha vardır ki bu da; “Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır” hükmüdür. Bu da kanunda oluşabilecek boşlukları doldurmaya yönelik olarak yararlanılacak kaynağın 5393 sayılı Belediye Kanunu olduğunu göstermektedir. Burada belirtilen husus 5393 sayılı kanunun belediye gelirlerini düzenleyen 59. Maddesinde karşımıza çıkmaktadır ve kanunun bahsi geçen madde de belirtildiği üzere: “Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe belediyeleri tarafından alınır, bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez” denilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLER VE BELEDİYESİSİLİK SİSTEMİ

2.1. Azerbaycan Cumhuriyeti Üzerine Genel Bir İnceleme

Çalışmanın bu kısmında Azerbaycan Cumhuriyeti üzerine yapılan inceleme tarihi, coğrafi ve sosyo-ekonomik yapı ile yönetsel yapı olmak üzere iki başlık altında ele alınarak detaylar aktarılmaktadır.

2.1.1. Tarihi, Coğrafi ve Sosyo-Ekonomik Yapısı

Günümüz Azerbaycan Cumhuriyeti'nin var olduğu coğrafyaya, tarihi açıdan bakıldığında, M.Ö. 6. Yüzyıldan günümüze değin uzanan bir süreçte, o bölgede yaşam alanı bulmuş çok çeşitli ve etnik açıdan birbirinden farklı uygarlıklarla rastlamak mümkündür. Bununla birlikte Türk Milleti'nin Azerbaycan coğrafyasına gelişini tahminini olarak milattan önce Saka-İskit dönemine rast geldiği belirtilmektedir. Milattan sonra 395'te Hun Türkleri Balkanlar'a giderken bir bölümü Kafkaslardan Anadolu'ya ve Azerbaycan'a geçmişlerdir (Ağayev, 2013:1032). Selçuklu'nun Azerbaycan coğrafyasında görüldükleri ilk tarihler ise 1015-1021 yıllarına rastlamaktadır, Sultan Alparslan devrinde Azerbaycan'ın Türkleşmesi gerçekleşmiştir. Azerbaycan toprakları bu dönemden sonra İlhanlıların hâkimiyetine geçmiş bir süre de Altınordu Devleti'nin hâkimiyetinde kalmıştır. Akkoyunlu ve Karakoyunlular döneminde Türk nüfusunun en yoğun olduğu dönem yaşanmıştır. Daha sonra bilindiği üzere Safeviler, Afşar ve Kaçarlar hâkimiyet kurmuşlardır (Heyet, 2004: 9).

Azerbaycan'da Türkler, 1918'de Kafkasya Kurultayı'nı düzenlemiş ve 28 Mayıs 1918'de de Azerbaycan Devleti'ni kurmuşlardır. Orta Doğu'daki ilk bağımsız cumhuriyet olan "Ulusal Azerbaycan Devleti" Türklerin de kurduğu ilk cumhuriyettir (Mustafayev, 2014: 4-5). Fakat 1920'de Sosyalist Sovyet Cumhuriyetler Birliği'ne katılmak zorunda kalmıştır. Ardından ilerleyen süreçte Sovyet Rusya'nın ilhakında yaşayan Azerbaycan halkı, 30 Eylül 1991'de SSCB çöküşüyle bağımsızlığını kazanmıştır.

Coğrafi konum olarak ise Azerbaycan Cumhuriyeti; 38-25 kuzey enlemleri ile 44-50 doğu boylamları arasındadır. Sınırların uzunluğu 3600 km dir. Azerbaycan deniz seviyesinden 657 metre yüksek olmakla beraber topraklarının % 50'si dağlıktır. Dağlık alanlar Büyük Kafkasya, Küçük Kafkasya ve Talış dağlarından oluşmaktadır. İklim açısından dünyada bulunan on bir iklimden dokuzuna sahip olan Azerbaycan tarım ürünlerinde oldukça çeşitli bir envantere sahiptir (Koçman A, 1994: 12).

Azerbaycan harita üzerinde görsel bir inceleme yapıldığı takdirde de apaçık görülebilecektir ki; Asya kıtasının batısında Kafkasların geçiş noktası üzerinde, Büyük Kafkaslar ile Küçük Kafkaslar arasında yer alması sebebiyle tarihi geçiş ve ticaret yollarını bünyesinde barındıran jeopolitik açıdan oldukça önemli bir konumda bulunmaktadır. Azerbaycan'ın bu coğrafi öneme sahip konumu ona birçok ülke ile sınır komşuluğu da sağlamaktadır. Öyle ki, kuzeyinde Rusya terki bindeki Dağıstan Özerk Cumhuriyeti, kuzeybatısında Gürcistan, batısında Ermenistan, doğusunda Hazar Denizi ve güneyinde İran bulunmaktadır. Bununla birlikte Azerbaycan'a bağlı özerk cumhuriyet olan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti, Azerbaycan ve Türkiye'yi komşu ülkeler konumuna getirmektedir.

Azerbaycan toplam yüzölçümünün yüze 55'ini tarım toprakları oluşturmakta, şehirler ise tüm ülkenin ancak yüzde 2,5'ini kapsamaktadır (DEİK, 2012). Resmi verilere göre yaklaşık 2,5 milyonluk bir nüfusa sahip olan başkent Bakü, ülkenin en büyük şehri olmakla beraber Kafkasların en büyük limanıdır (Rehimli vd., 2013:110).

Azerbaycan İstatistik Komitesi'nden sağlanan verilere göre, 2011 yılında 9,235 milyonluk bir nüfusa sahip olan Azerbaycan'da nüfusun yüzde 72'sini 15-64 yaş grubundakiler oluşturmaktadır. Halkın yüzde 53,1'i şehirde yaşamakta iken yüzde 46,9'u ise kırsal kesimde yaşamaktadır (<https://www.stat.gov.az>). Nüfusunun yüzde 95'i Müslüman olan Azerbaycan mezhepsel olarak dikkat çeken bir ayrıma sahiptir. Şöyle ki nüfusunun büyük çoğunluğu Şii olan dünyadaki üç ülkeden biridir. Bilindiği üzere diğerleri Irak ve İran'dır.

Azerbaycan ekonomisinin büyük bir bölümünü topraklarının sahip olduğu petrol ve doğalgaz yatakları ve tarıma elverişli toprakları oluşturmaktadır. Bununla birlikte Sovyetler Birliği'nden kalan sanayi tesislerinin de ülkedeki sanayi altyapısında oldukça önemli bir yeri vardır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından ekonomik açıdan ciddi bir küçülme yaşayan Azerbaycan Cumhuriyeti Ermenistan ile halen devam eden savaştan dolayı da ekonomik açıdan hasarlar almıştır. Bağımsızlık ilanını takip eden ilk beş yılda ki sürede yüzde 60'lık küçülen Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Sovyetler Birliği döneminde var olan pazarlarını ve devletin sağladığı teşvikleri kaybeden bir çok sanayi sektörü yok olma durumuna gelmiştir (Rehimli vd., 2013: 111). Bu tarihleri takip eden yıllarda ise enerji sektöründeki büyüme oldukça dikkat çekicidir ve ihracatın yüzde 90'ı ekonomisinin lokomotif durumuna gelen, enerji sektörünün günümüzdeki vazgeçilmezlerinden, petrol ve doğalgaz sektörlerinden sağlanmaktadır (DEİK, 2012: 13). Azerbaycan ekonomisine ilişkin bazı veriler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 1: Azerbaycan'da Temel Sosyo-Ekonomik Göstergeler

Gayri Safi Milli Hasıla	50.069,0 milyon manat
Dış Ticaret Hacmi	36.326,9 milyon dolar
İhracat	26.570,9 milyon dolar
İthalat	9.7556,0 milyon dolar
Devlet Bütçesinin Gelirleri	15.700,7 milyon manat
Devlet Bütçesinin Giderleri	15.396,2 milyon manat
Kişi Başı Düşen Gelirler	3.383,8 manat
İşsiz statüsü verilen kişi sayısı	38.330 (kişi)

Kaynak: Azerbaycan İstatistik Komitesi 2012, <http://www.stat.gov.az>

2.1.2. Yönetisel Yapı

Orta Asya Türk devletlerinde yönetim yapısının geleneksel bir yapıya sahip olduğu bilinmektedir. İşte bu geleneksel yapının getirmiş olduğu merkezi yönetim anlayışının izleri Azerbaycan Cumhuriyeti'nde de gözlemlenebilmektedir.

Bu bölümde Azerbaycan Kamu Yönetimi sistemini incelerken; Azerbaycan Cumhuriyeti'nin bugünkü yapısına da doğrudan yahut dolaylı olarak etki ettiği aşikar olan Çarlık Rusya'sı dönemi (1828-1918), Azerbaycan Halk Cumhuriyeti dönemi (1918-1920), Azerbaycan SSC dönemi (1920-1991) ve Azerbaycan Cumhuriyeti dönemi (1991-Günümüz) şeklinde bir ayırım yaparak ele almak yerinde olacaktır.

2.1.2.1. Çarlık Rusya'sı Dönemi (1828-1918)

1800'lü yıllarda gerçekleşen Rus-İran savaşlarının sonucunda imzalanan 1813 yılı Gülistan ve 1828 yılı Türkmençay Antlaşmaları ile Azerbaycan topraklarının Aras

nehriinin güneyinde kalan ve Azerbaycan'ın üçte ikisini oluşturan kısım İran  ahlığı'na ve kuzeyde kalan bölümü ise  arlık Rusya'sına bırakılmıştır (Aslanov, 2007:98).

Bu dönem içerisinde Azerbaycan toprakları eyalet, mahalle, daire, köyler biçiminde bölünmüştür (Rehimli vd., 2013:113). Bu şekilde bölünen yönetim parçalarının idaresi de askeri görevlilere verilerek sıkı bir yönetim anlayışı g d lm  t r. Geleneksel saray bürokrasisinin toprağa ve askeri güce dayalı yönetim düşüncesi 1847 yılına kadar devam etmiş ve bu tarihte “Köylü Nizamnamesi” kabul edilmiş bununla birlikte  arlık h k metinde özellikle yerel yönetimler alanında reformlar meydana gelmiştir (Aslanov, 2007:100).

2.1.2.2. Azerbaycan Halk Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Sistemi (1918-1920)

Bolşeviklerin Rus  arlığı'na son verdikleri 1917 yılından hemen sonra 28 Kasım 1917 tarihinde Kafkasya milletvekilleri “Maveray-ı Kafkasya Komiserliği” adı altında tüm Kafkasya milletlerini içeren bir tür federatif devlet kurarak tamamen Rus himayesinden çıkmışlardır. Fakat daha sonra bu hükümet, ortaya çıkan anlaşmazlıklar sonucu herkesin kendi h k metini kurması ile dağılmıştır (Demirelli, 2012: 41-42). Bu gelişmelerle birlikte bağımsızlık adımının atıldığı Azerbaycan topraklarındaki halk da 27 Mayıs 1918'de “Azerbaycan Milli  urası”nı oluşturarak Azerbaycan Halk Cumhuriyeti'ni kurmuştur.

Azerbaycan Halk Cumhuriyeti kurulduğu bölge ve dönem itibariyle demokratik temelleri esas alan ilk devlet olma özelliği ile tarihte dikkat çeken bir olay olmasına rağmen ne var ki ömrü çok uzun s rmemi  ve iki yılını doldurmadan Azerbaycan Halk Cumhuriyeti Kızıldordu'nun işgali etmesi ile bağımsızlığını tekrar yitirmiştir.

Azerbaycan tarihinde büyük öneme sahip olan bu iki yıl içinde yönetimin yapmış olduğu ilk önemli icraat; belediyelerden gelen talep üzerine sahip oldukları gelir kaynaklarını artırmak amacıyla yetkilerini genişletmek olmuştur. Bunun yanı sıra kent yönetimlerine 7 milyon manat borç verilmiştir (Abasov, 200:13). Azerbaycan h k metinin atmış olduğu ikinci önemli adım ise Zemstvo (Vilayet Meclisi) yönetimlerinin oluşturulmasıdır. Bu çerçevede 1919 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Zemstvo (Vilayet Meclisi) İdareleri Hakkında Yönetmelik'in kabul edilmesi ile üç dereceli idare sistemi – nahiye, kaza, merkezi vilayet – kurulmuştur (Abasov, 2000:16). Günümüzdeki sistemin altyapısı, Azerbaycan

Halk Cumhuriyeti döneminde çıkarılan üç dereceli sistemi öngören bu yönetmelik ile oluşturulmuştur.

2.1.2.3. Azerbaycan SSC Dönemi Kamu Yönetimi Sistemi (1920-1991)

Azerbaycan 20 Eylül 1920 yılında Rusya Federatif Sosyalist Cumhuriyet'ine katılmış ve 31 Aralık 1922 yılında SSCB kurulmuştur. 1920 yılından 1922 yılına kadar Bolşevikler Azerbaycan'da bağımsızlığı savunan halkın etkisini azaltmak amacıyla çeşitli baskı rejimleri uygulamıştır. 1922 yılında Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'dan oluşan Kafkasya ötesi Sosyalist Federal Sovyet Cumhuriyeti kurulmuştur (<http://www.tika.gov.tr>). Amaç, bölgede mevcut etnik sorunları bir arada Rusya çıkarlarına uygun bir şekilde, bu üç ülke arasında bir bölünme politikası güderek bu ülkelerin bağımsızlıklarını kazanmasının önüne geçmek ve bu şekilde Rusya'nın etkisini korumayı mümkün kılmaktır (Hasanoğlu, 2008: 75).

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği 1991 yılına kadar varlığını korumuş ve bu süreç içerisinde Azerbaycan'da Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler birliğinin bir parçası olmuştur.

Sovyet kamu yönetiminin kurulması ve faaliyetiyle ilgili esas ilkeleri (Aslanov, 2007: 120-121):

- Sovyetlerin tam egemenliğinin kurulması,
- Partinin önder rolünün belirlenmesi,
- Demokratik merkezîyetçilik,
- Tek başlılık ve katılımcı karar verme,
- İcraatlarda kontrol ve denetim,
- Sosyalist planlama,
- Sosyalist kanunculuk,
- Kamu yönetiminin sürekliliği.

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin kurucu ilkeleri idari sistemin temel unsurlarıdır (Rehimli vd., 2013: 117).

SSCB 1924 yılında Anayasası'nı kabul etmiştir. Bununla birlikte Azerbaycan Anayasası'nda da düzeltmeler yapılarak SSCB sistemine uygun hale getirilmiş ve 1925 yılında kabul edilmiştir. Yine ilerleyen yıllarda da SSCB anayasasının değişti tarihleri

takip eden süreçlerde Azerbaycan anayasası da SSCB anayasasına uygun şekilde güncellenmiştir.

Sosvyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde ve Azerbaycan'da reformlar 1924'te başlamıştır. 1925 tarihli anayasanın kabul edilmesi ile birlikte Sovyetler Kongresi'nde anayasa metni onaylanmış ve bu değişikliklerin kamu yönetimi sisteminde yerel yönetimlere fazlaca değinmiş olması metnin en önemli özelliği olmuştur.

1928 tarihinde Azerbaycan SSC yönetimi önemli bir yerel yönetim birimi olan 'kazaların' kaldırılması ve onun yerine okrugların (daire) yaratılmasına karar vermiştir. Mart 1929 tarihinde ise, Zakafkasya Ülke Komitesi 'ZSFSC'de rayonlaştırma hakkında' kararı kabul etmiştir. Bu karar ile Zakafkasya'da özellikle Azerbajan SSC'de okrug (daire), rayon (ilçe), ve köy sovyetleri (meclisleri) bölünmesinin gerçekleştirilmesini öngörmüştür. 5 Aralık 1936 yılında olağanüstü Sovyetler Kongresi'nde SSCB'nin ikinci anayasası kabul edilmiştir. Bu anayasal reformun önemli özelliği kamu yönetimi sistemi içinde merkezi devleti daha güçlü kılmasıdır (Aslanov, 2007: 135-140).

2.1.2.4. Azerbaycan Cumhuriyeti Dönemi Kamu Yönetimi Sistemi (1991-Günümüz)

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Türk Dünyası'nda beş Türk Cumhuriyeti de bağımsızlığına kavuşmuştur (Azerbaycan, Kazakistan, Özbekistan, Türkmenistan, Kırgızistan). Geçmişte Sovyet rejimi içinde yer alan bu ülkeler Sovyet rejiminin çöküşüne doğru öncelikle egemenliklerini ilan etmiş ve tamamen dağılmasıyla birlikte süregelen yıllarda bağımsızlıkları ardından milli devlet oluşturma politikalarıyla birlikte anayasalarını oluşturarak tam bağımsız ülkeler arasında yerlerini almışlardır.

Burada, milli devlet oluşturma politikalarıyla birlikte tüm Sovyet rejiminden kopan bağımsız devletlerde gözlemlenebileceği gibi Azerbaycan'da da kamu yönetimi sistemi merkeziyetçi bir anlayışla yoğrulmuş bir yapıdadır.

Anayasasında güçler ayrılığı ilkesini benimsemekte olan Azerbaycan'da cumhurbaşkanının önemli bir ağırlığı bulunmaktadır. Bununla birlikte yasama ve yargı organlarının da önemli yetki ve görevlere sahip olduğu söylenebilir. Azerbaycan'da

günümüzde de yönetimin yapısı ağırlıklı olarak merkeziyetçi bir anlayışta olduğu gözlemlenmektedir.

2.1.2.4.1. Devlet Başkanı

18 Ekim 1991 tarihinde kabul edilen Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesinin 13. Maddesine göre: “Yüce yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhurbaşkanına aittir” (Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi, 1991:7). Azerbaycan kamu yönetimi sisteminde başkanlık sistemi öngörülmektedir ve bu şekilde bir yürütme yapısı uygulanmaktadır. Azerbaycan devlet başkanı halk tarafından genel seçimle seçilir, görev süresi 5 yıldır. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası’na göre yaşı 35’ten büyük, Azerbaycan’da en az 10 yıl kesintisiz ikamet etmiş, oy kullanma hakkına sahip, çifte vatandaş olmayan, yüksekokul mezunu Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı herkes başkan seçilebilir. Seçmenlerin %25’inin seçimlere katılması seçimlerin geçerli sayılması için yeterlidir ve cumhurbaşkanı seçilecek kişinin katılan seçmenin %50 +1 oyunu alması gerekmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nde 2017 yılında yapılan referandumla getirilen sistemdeki gibi Azerbaycan Cumhuriyeti’nde de başkanlık seçimlerinde ilk turda herhangi bir aday %50 oy sayısını geçemezse ikinci tura en çok oy alan iki aday kalır ve seçimler bu iki aday arasından başkanın seçilmesi ile son bulur. Yine Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası’na göre anayasa mahkemesi seçimlerden sonra 14 gün içinde sonuçları ilan eder ve bunu takip eden 3 gün içerisinde seçilmiş başkan yemin ederek görevine başlar (Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi, 1991: 7-8).

Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Cumhurbaşkanı geniş yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanının yasama, yürütme, yargı ve dış ülkelerle ilişkilerdeki yetkileri ve bunlarla beraber ülkenin savunma ve güvenlik alanındaki uygulamalarıyla ilgili yetkileri Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası 109. Maddesinde belirtilmektedir. Bunlardan bazıları:

- “Milletvekili seçimlerinin yapılma zamanını belirlemek,
- Millet Meclisine kanun tasarısı sunmak,
- Bakanlar kurulu toplantılarına başkanlık etmek,
- Bakanları göreve atamak,
- Milli meclis onayıyla sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek,

- Ülkeyi yurt içi ve yurt dışında temsil etmek,
- Meclis onayı ile savaş ve barış ilan etmek” gibi görevleri bulunmaktadır.

2.1.2.4.2. Parlamento

Parlamento Azerbaycan Cumhuriyeti’nde milli meclis olarak karşımıza çıkmaktadır. Azerbaycan 1918-1920 yılları arasındaki ilk bağımsızlık yıllarında da parlamenter düzeni sağlamış bir ülkedir bu açıdan parlamentarizm tecrübesi 20. yüzyılın başlarında başlamıştır.

1991 yılında tekrar bağımsızlığına kavuşmuş olan Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası’nda 7. ve 81. Maddelerine göre yasama yetkisini milli meclis kullanır ve milli meclis 125 milletvekilinden oluşur. Yine cumhurbaşkanı gibi milletvekilleri de 5 yıllığına seçilmektedir. Türkiye’de 2017 yılında gerçekleştirilen referandumla Azerbaycan’la bu noktada da aynı süreler uygulamaya konulmuştur. 25 yaşını doldurmuş oy kullanma hakkına sahip Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı herkes milletvekili seçilebilmektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası 95. Maddesine göre milli meclisin bazı görev ve yetkileri ise şu şekildedir:

- “Devlet başkanının yazılı talimatı ile diplomatik temsilciliklerin tahsis edilmesi,
- Azerbaycan Cumhuriyeti askeri doktrinini onaylamak,
- Kanunla belirlenen bazı durumlarda devlet başkanı fermanlarını onaylamak,
- Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kuruluna güvenoyu vermek,
- Devlet başkanının yazılı beyanatı ile Ombudsman’ı seçmek.”

Milli meclise kanun tasarı sunma yetkisi ise oldukça geniş bir zümreyi kapsamaktadır. Azerbaycan Cumhuriyeti’nde milli meclise kanun tasarısı sunma yetkisi; milletvekillerine, devlet başkanına, Azerbaycan Cumhuriyeti Yüce Mahkemesi’ne, Azerbaycan Cumhuriyeti Başsavcısı’na, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüce Meclisi’ne mahsustur. Bunun yanı sıra oy kullanma hakkına sahip olan 40 bin vatandaşın imzası toplanarak da milli meclise kanun tasarısı sunulabilmektedir.

2.1.2.4.3. Yönetmel İşleyiş

Çalışmanın bu kısmında Azerbaycan Cumhuriyeti'nde var olan yönetmel işleyiş merkezi yönetimde yönetmel işleyiş ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nde yönetmel işleyiş olmak üzere iki farklı yapı üzerinde durularak aktarılmıştır.

İlk olarak merkezi yönetimdeki yönetmel işleyişe değinmek gerekirse: Azerbaycan Cumhuriyeti'nde devlet yetkisi, Devlet Başkanı ve ona bağlı Cumhurbaşkanlığı Administrasiyası (Yürütme Aygıtı), Milli Meclis, hükümet ve mahkemeler tarafından, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığı ilkesine göre kullanılmaktadır. Merkezi devlet idaresi tek bir tüzel kişilik olarak hareket eder. Yalnız adem-i merkeziyet ilkesi çerçevesinde ortaya çıkan yerel yönetimlerin devletten farklı tüzel kişilikleri vardır (Rehimli vd., 2013:123).

Merkezi yönetimin başında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı bulunmaktadır ki cumhurbaşkanına Azerbaycan'da hem devletin hem de yürütmenin başı görevi verilmektedir. Azerbaycan'da kurumlar üst düzey yürütme kurumu, merkezi yürütme kurumu ve yerel yürütme kurumları olmak üzere üç düzeyde sınıflandırılmaktadır. Üst düzey yürütme kurumu bakanlar kurulu, merkezi yürütme kurumları bakanlıklar, devlet komiteleri ve yerel yürütme kurumları ise illerdeki valilikler (icra hâkimiyetleri) olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yürütme kurumlarının başındaki kişiler doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Başbakan ise Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 95. Maddesinde öngördüğü üzere Cumhurbaşkanı tarafından milli meclisin onayı neticesinde atanmaktadır. Fakat yine anayasanın 118. Maddesinde belirtildiği üzere milli meclis cumhurbaşkanının başbakan atamasına 3 kez onay vermezse cumhurbaşkanı milli meclis onayı gözetmeksizin başbakan atamasını gerçekleştirebilir.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde genel olarak bakanlar kurulunun yetkileri ise şu şekilde sayılabilir (Azerbaycan Anayasası, Md: 119)

- Devlet bütçesi tasarısını hazırlayıp cumhurbaşkanına sunmak,
- Bütçenin uygulanmasını sağlamak,
- Ekonomik ve sosyal politikaları gerçekleştirmek,
- Cumhurbaşkanının belirlediği çeşitli görevleri yapmak.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin taşra örgütlenmesinde, illerde bakanlıkların ve merkezi yönetim kurumlarının temsilcileri bulunmaktadır ve bunların hepsi icra

hakiminin (valinin) başkanlığında görevlerini sürdürmektedirler (Rehimli vd., 2013:124).

Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'ndeki yönetsel işleyiş hususunda ise; 1995 Azerbaycan Anayasası'nın 134. Maddesinde belirtilen durum göze çarpmaktadır. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nin hukuki statüsü bahsi geçen madde ile belirtilmektedir. Bu maddeye göre; Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyeti'ne bağlı özerk bir cumhuriyettir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti işlerinde belli düzeyde bağımsız dışişlerinde Azerbaycan Cumhuriyeti'ne bağımlı olan ve toprak olarak Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ayrılmaz bir parçası, bölgesidir.

Mustafa Kemal Atatürk'ün Türk kapısı olarak adlandırdığı Nahçıvan bölgesi Türkiye'nin doğu sınırları için büyük önem taşımaktadır. Öyle ki, Nahçıvan'ın yabancı güçlerin elinden kurtulması için büyük çaba harcayan Atatürk Moskova Antlaşmasının Azerbaycan ve Nahçıvan bölgesi için en uygun şartlarla imzalanmasını ve Nahçıvan'a Azerbaycan'ın bir bölgesi olarak özerklik verilmesini sağlamıştır (Rehimli, 2011: 45).

Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Azerbaycan Cumhuriyeti'ne göre farklı bir yönetim yapısına sahiptir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nde parlamenter yönetim yapısı hâkimdir (Rehimli vd. 2013: 125). Merkezi teşkilat yapısı bakımından Azerbaycan Cumhuriyeti ile oldukça benzer olan Nahçıvan'da Savunma bakanlığı dışında tüm bakanlıklara Azerbaycan Cumhuriyeti'nde rastlamak mümkündür. Bunun yanı sıra Nahçıvan'da illerde yine yürütme yetkisini valiler üstlenmektedir ve yerel yönetim birimi olarak karşımıza il, kasaba ve köyler çıkmaktadır.

Nahçıvan Yüce Meclisi 45 milletvekiline sahip bir parlamentodan oluşmaktadır. Yüce Meclis başkanı Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nin en üst düzey şahsıdır ve bu bağlamda hem yasama hem de yürütme noktasında geniş yetkilere sahiptir.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin merkezîyetçi anlayışını her ne kadar Nahçıvan özerk bir bölge olsa da burada da görülebilmektedir. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nin Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nda, kanunlarının, Cumhurbaşkanı fermanlarının, bakanlar kurulu kararlarının şartsız uygulama zorunluluğu vardır. Ayrıca Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 134. Maddesine göre Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüce Meclisi'nin kabul ettiği kanunlar, Azerbaycan Anayasası'na Cumhurbaşkanı fermanlarına, bakanlar kurulu kararlarına aykırı bir durumda yürürlüğe giremez.

Nahçıvan Özerk bölgesinin bu yapısı incelendiğinde söylenebilmektedir ki Nahçıvan bölgesine özerklik statüsü verilirken güdülen amaç bölgenin Azerbaycan'dan ayrılmasının önüne geçebilmek, yabancıların işgalinden korumaktır.

2.2. Bağımsızlık Öncesi Yerel Yönetim Yapısı

Çalışmanın bu kısmında Çarlık Rusya dönemi ve Sovyet Rusya döneminde Azerbaycan'daki yerel yönetim yapıları incelenecektir.

2.2.1. Çarlık Rusya'sı Döneminde Azerbaycan'da Yerel Yönetim

Azerbaycan yerel yönetim yapılanmasında batıdaki gibi köklü bir tarihi birikim söz konusu değildir. Batıya benzer yerel yönetim yapılarının oluşması 19.yy sonuna rastlamaktadır. Ama bu tarihe kadar, yerel yönetimlere benzer ilk kurumlar Azerbaycan geleneğinde “aksakallık” yapılanmasında kendisini göstermektedir. Bu kurum 17. yüzyıla kadar Azerbaycan örneğinde uygulama olanağı bulmuştur. Bu tarihe kadar, Azerbaycan'da en küçük yerleşim birimleri mahalle adlanırdı. Her bir mahallenin başında toplum tarafından kabul görmüş bir aksakal bulunmaktadır. Çoğu zaman köy toplantılarında aksakallar seçilmekteydi. Genellikle köyün en yaşlı ve olgun erkekleri aksakal seçilmekteydi (Amirov, 2006: 6).

Seçilen bu aksakallar mahalle/köy yönetimi konusunda, toplumsal cezalar vermek, aile ilişkilerinden doğan sorunları çözüme kavuşturmak, köyde tamir ve tadilat işlerini yürütmek gibi bazı görevleri icra etmekle mükellefler (Amirov, 2006: 8).

Rus-İran savaşlarının sonunda imzalanan 1813 Gülistan ve 1828 Türkmençay Antlaşmaları ile Azerbaycan arazisinin Aras nehrinin güneyinde kalan ve Azerbaycan topraklarının üçte ikisini oluşturan kısmı İran Şahlığına ve kuzeyde kalan toprakları ise Çarlık Rusya'sına bırakılmıştır (Türkiye Dışişleri Bakanlığı 1993:2). 18. Yüzyılın sonlarında Çar İmparatorluğu'nda başlayan köylü ayaklanmaları ve soyluların baskıları Çarı yerel yönetimlerde reformlara gitmeye zorlamıştır (Güler, 1992: 87). Fakat Çarlık Rusya'sının terkinde kalan Kuzey Azerbaycan yerel yönetim reformlarına tabi tutulmamıştır (Amirov, 2006: 8).

1775 yılında Çarlık merkezi bürokratik bir yerel örgütlenmeye girişti. Yapılan il reformu ile ülke nüfusunu 300-400 bin arasında olan 50 “guberniya”ya, bunlar da

nüfusu 20-30 bin arasındaki yerleşme birimleri olan “uyezd” kademelerine ayrılmıştır. Guberniya ve uyezd yerel yönetim birimleri, yörenin askeri, mali ve yönetsel işlerinden sorumlu olan ve yörede çarın mutlak temsilcisi sayılan yöneticiler eliyle yönetilmekteydi. 1775 yılında gelen bu merkeziyetçi yapı, 1785’te ülkedeki güç sahibi çevrelerin baskısı sonucu hafifletilmiştir (Güler, 1992: 87).

Çarlık Rusya’sında 19 Şubat 1861 tarihinde serfliği kaldıran yasa kabul edilmiştir. Bu yasa ile köylüler, yaşayabilmek ve devlet ile toprak soylularına karşı yükümlülüklerini yerine getirebilmek için toprak payı satın alarak serbestleşiyordu (Aslanov, 1998: 113). Bunun sonucunda köylüler için yerel yönetim organları köy meclisleri oluşturulmuştur. Bu meclisler kendi içinde bir ihtiyar heyeti seçmekte ve bir de vergi memuru belirlemekteydi. Köylülerin topraklarının birleşmesinden oluşan birkaç komünün bir araya gelmesi ile volost adı verilen bir kademe oluşturuldu. Bu kademedeki köylü meclislerinin bir araya gelmesiyle oluşan bucak meclisleri görev yapmakta ve bir yönetim kurulu belirlemekteydiler. 1864 yılında ise köy ve volost kademelerini tamamlayan bölge yönetimleri uygulamaya konulmuştur (Aslanov, 1998: 115).

19. yüzyılın ikinci yarısında Çarlık Rusya’da modernleşme hareketlerinin hız kazandığı gözlemlenmektedir. Bu kapsamda ilk belediyeçilik girişimlerine Çarlık Rusya’da 19. Yüzyılın ikinci yarısı itibarıyla başlamıştır.

Bu dönemde çıkarılan kanunlardan ilk sırada 1846 yılında Başkent St. Petersburg için çıkarılan belediye kanunu gelmektedir. Bununla birlikte ilerleyen zamanda bu uygulama Moskova ve daha sonrasında Odesa’da yürürlüğe girmiştir. Fakat çeşitli nedenlerle Çarlık Rusya’sında bu ilk belediyeçilik deneyimlerinde başarı sağlanamamıştır. Bunun üzerine, Çarlık Rusya’sında üzerinde uzun süre müzakerelerin yapıldığı yeni belediye kanunu, 16 Haziran 1870 tarihinde Çar II. Aleksander, tarafından yürürlüğe konarak uygulama geçilmiştir (Amirov, 2006: 62). Kısaca denebilir ki, Çarlık Rusya’nın şehir yönetimlerinde kısmen de olsa yerel meclisler ve belediye örgütlenmeleri bu dönemde faaliyete geçmiştir. Bu bakımından Türkiye ve Azerbaycan’da ilk belediyeçilik girişimleri, denemeleri aynı dönemlere rastlamaktadır.

Diğer taraftan Çarlık Rusya’sında 1870 yılında uygulama konan yasa öncesinde, imparatorluğun kırsal alanlarında farklı bir yerel yönetim örgütlenmesi olan “zemstvo”lar vardır. Belediyeler ise sadece büyük şehirlerde kurulmuşlardır. Bu

dönemde Çarlık Rusya'sında başlangıçta Moskova ve Petersburg gibi imparatorlukta ki merkezi şehirlerde görülen дума ve belediye uygulaması ilerleyen süreçte birliğin himayesindeki diğer bölgelerde ve diğer büyük şehirlerde de görülebilir olmuştur (Elma vd., 2013:64). Bu dönemde görülen “дума”lar şehir meclislerini ifade ederken, belediyeler yerel yürütme organı anlamında kullanılmışlardır. Çarlık Rusya'sında 1870 yılında kabul edilen belediye yasasında da ilkinde olduğu üzere belediye meclislerinin yetkileri zemstvolar gibi kısıtlanmıştır. İcra konusunda da belediye meclisleri, merkezi hükümete bağlı bir idari birimin kontrollü altında tutulmaktadır (Elma vd., 2013:65). Yine bu bakımdan da bakıldığında aynı dönem içinde Osmanlı'da kurulan belediye veya belediyelerde de merkezi hükümete bağlılık üst seviyelerde seyretmiştir.

Bu dönemde Çarlık Rusya'sının himayesinde olan Azerbaycan ve günümüzdeki başkenti Bakü'nün yönetimi ise, büyük ölçüde çar idaresinin atadığı memurlar vasıtasıyla merkezi yönetimin elinde tutulmuştur (Elma vd., 2013:64). 1878 yılında, diğer şehirlerden çok sonra olsa da, Bakü'de belediye kurulmuş ve polis ve asker yönetimine son verilmiştir. Fakat çarın atamış olduğu eyalet valisi belediyeler üzerinde denetim yetkisine sahip kılınmış ve yine merkezîyetçilik anlayışı ön plana çıkmıştır. İlerleyen süreçte Azerbaycan'da Bakü'nün yanı sıra Gence ve Lenkeran gibi şehirlerde de dumalar (şehir meclisleri) ve belediyeler kurulmuştur (Amirov, 2006:110). Oluşturulan bu dumalara temsilci gönderme ve katılım sınırlı olduğu bilinmektedir. Yasa gereği дума seçimlerine sadece mülk sahipleri katılabilmekteydi. Bu hususta dikkat çeken bir başka kısıtlama daha vardır ki; çıkarılan bir yasayla дума üyelerinin en çok yarısının hristiyan olmayan üyelerden oluşabileceğidir. Bu iki kısıtlama vasıtasıyla hem yoksul kesimlerin, hem de Müslümanların şehir yönetimlerinde, iktidardan uzak tutulması sağlanmış olmaktadır (Sunny, 1990: 22).

III. Aleksander, dönemine gelindiğinde ise 1892 de çıkarılan bir yasa ile dumaları iş görmez hale getirilmiştir. Oy verme hakkını iyice kısıtlayan yasada, valinin yetkileri iyice artırılmış ve Hristiyan olmayanların дума üyesi olma oranı düşürülerek üçte bire çekilmiştir. Öyle ki, bu dönemde Bakü'de sadece 1631 kişi, oransal olarak nüfusun % 1.5'den daha az bir kesim дума seçimlerinde oy kullanma hakkına sahip olmuştur (Sunny, 1990: 23).

Sonuç olarak bu dönemde, Azerbaycan'da yerel yönetimlerin yapısındaki gelişmelere bakıldığında gerek kırsal alan için hayata geçirilmiş zemstvo kuruluşları

olsun, gerekse şehirler için kurulan dumalar ve yerel yürütme organı olan belediyeler olsun çok daha geç zamanlarda ülke coğrafyasında var olabilmışlerdir. Azerbaycan coğrafyasında ilk kent meclisi 1878 yılında Bakü’de kurulabilmiş ve bu yerel yönetim kuruluşları belli başlı şehirler dışında ülkenin geniş bir kesiminde yaygınlık kazanamamıştır. Kurulabilen az sayıda kurum ise asker valilerin katı vesayetiyle boğuşmak durumunda kalmışlardır. Tüm bu olumsuzluklara karşın 1878 yılında Bakü ve Gence’de kurulan dumalar ve belediye organlarının tesis edilmesi neticesinde halk asker ve polis yönetiminin yerine sivil yönetime kavuşabilmişlerdir. Fakat bu durum pek de uzun sürmemiş ve 1890’lı yıllar itibariyle Çarlık Rusya’sında çar ve politika değişikliği sebebiyle Azerbaycan’da yerel yönetimlerin birçok yetkisi ellerinden alınmıştır (Elma, 2013: 68).

2.2.2. Sovyetler Birliği Döneminde Azerbaycan’da Yerel Yönetim

1917 yılında Çarlık Rusya’sının çöküşü üzerine 1918 yılında Azerbaycan iki yıl gibi kısa bir süreliğine bağımsızlığına kavuşmuştur. 1920 yılında Bolşeviklerin işgaline uğrayan Azerbaycan’da ilerleyen zamanda 1936 yılında Sovyetler Birliğini oluşturan cumhuriyetlerden biri haline gelmiştir. Sovyetlerin kuruluş sürecinde Çarlık Rusya’sı döneminde oluşturulmuş zemstvo, дума ve belediye gibi yerel yönetim yapılarına son verilmiş ve bu kuruluşların yerlerine, yerel sovyetler oluşturulmuştur (Amirov, 2006: 23).

SSCB Anayasa’sına göre devlet örgütlenmesi aşağıdan yukarıya delege sistemine göre oluşan “Yerel Sovyetlere” dayandırılmaktadır. Mevcut sistemde köy meclislerini halk direkt seçmekte, bunların delegeleri ikinci kademe olan kırsal bucak (volost) meclislerini, bucak delegeleri ilçe (uyezd) meclislerini, ilçe meclis delegeleri ile birlikte kent delegeleri de il (guberniya) meclislerini oluşturmaktaydı (Hasanoğlu, 2008: 75). Çarlık Rusya’sından kalma yerel yönetim yapılarının yerine kurulan yerel sovyetlerin 1924 anayasası ile gerçek anlamda sovyet sisteminin merkezi kurumları olarak yapılandığı gözlenebilmektedir.

1918 yılında Bakü kazasının 39, Lenkeran kazasının 67, Guba kazasının 71, Cevat kazasının 27, Samahı kazasının 12 köyünde köylü temsilcileri Sovyetleri oluşturulmuş 1924 Anayasasına esasen oluşturulan İşçi, Köylü, Asker Deputatları (vekilleri) Sovyeti 1936 yılında Zehmetkeş (emekçi) Deputatları Sovyeti, 1977

Anayasa'sının kabulü ile Halk Deputatları Sovyeti (HDS) adını almıştır (Ahmedov, 1966: 13).

Azerbaycan'da Sovyet Sosyalist Anayasa'sına göre yerel sovyetler gizli oylama, eşit ve doğrudan seçimle 2,5 yıl süre ile seçilmekteydi. Yerel sovyetlerin yönetim kurulu İcra Komitesi olarak adlandırılmaktaydı. İcra Komitesi uygun merkezi yönetimin işbirliği içerisinde olduğu organı olup, kendisine bağlı olan idareler, kurumlar, ayrıca devlet memurları vasıtası ile yerel hayatın muhtelif alanlarında eğitim, sağlık, ticaret-faaliyetleri gerçekleştiren kuruluşlar olarak faaliyet göstermekteydiler (Hüseyn vd., 2013: 164).

Yerel Sovyetlerin organları sırasıyla genel kurul, yürütme komitesi ve sürekli komisyonlar olmakla beraber, yerel sovyetlerin seçimlerinde, temsilciler seçmenler tarafından gizli oylamayla genel, eşit ve bağımsız seçim ilkesi çerçevesinde seçilirlerdi. Yerel sovyetlere üyelik seçiminde yasayla öngörüldüğü üzere, 18 yaşını doldurmuş tüm Azerbaycan vatandaşları ırkından ve milliyetinden, cinsi ve dininden bağımsız olarak katılma hakkına sahiptiler (Amirov, 2006: 26). 1937 Azerbaycan Anayasası'na göre yerel Sovyetler, başkanlarını ve icra komitelerini kendileri seçmektedir. Bulundukları idari alanın kültürel, ekonomik ve siyasi gelişmesinde ise tam yetkilidirler.

Öte yandan bu dönemde Azerbaycan, 1930 yılında 63 “rayon”a (il ve ilçe birimleri) bölünür. İlerleyen zaman diliminden günümüze değin rayon sayıları değişiklik gösterse de günümüzdeki yapının temellerinin bu dönemde atıldığı görülür.

1937 ve 1978 Sovyet dönemi Azerbaycan anayasalarında görüldüğü üzere; ülkede genel olarak “sovyetler” yerel düzeyden ulusal düzeye kadar siyasi ve idari örgütlenmede temel karar organları olarak düzenlenmiştir. Yerel sovyetler olarak adlandırılan rayon, şehir, ilçe, kasaba ve köy halk temsilcileri Sovyetleri ise, bu dönemin yerel yönetim kuruluşları olarak karşımıza çıkmaktadır (Elma vd., 2013: 67).

Tablo 2: SSCB’de Yerel Sovyetlerin Hiyerarşik Yapısı (1977)

Büüklüğe Göre Sovyetler		Sayısı
ÜST	Kıray	6
	Oblast	121
	Özerk Oblast	8
	Özerk Okrug	10
ORTA	Rayon	3075
	Kent	2059
	Kent İlçesi	619
ALT	İşçi Yerleşmeleri	3719
	Köy	41374

Kaynak: Turgay Ergun vd. Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, TODAİE Ankara, 1994, s. 76.

Yukarıda ki Tablo 2’de belirtildiği üzere; yerel sovyetler sisteminde sayıca en çok olan ve işin özünü oluşturan köy sovyetleridir. Onlar devlet hâkimiyetinin daha geniş yerel hâkimiyet organları olup seçmenlere daha yakındır. Azerbaycan SSC’de 65 il, 10 ilçe, 69 şehir, Cumhuriyete bağlı 9 şehir, Muhtar Cumhuriyet’e bağlı 1 şehir, Muhtar Vilayete bağlı 1 şehir, şehirsil ilçe, 120 kasaba, 10 işçi kasabası, 4189 köy sovyetleri olmuştur (Veliyev vd., 1991:11-12).

Tüm bu yasalara, oluşturulan bu yerel yönetim yapılarının seçim esaslarına ve yönetim modellerine karşın SSCB döneminde pratikte bakıldığında; gerek ulusal birlik düzeyindeki sovyetler, gerekse yerel sovyetler halkın temsilcisi olamadığı gibi karar alma süreçlerinin de içinde yer alamamışlardır. Bu dönemde yerel sovyetler ülke içerisinde ve dışında, SSCB’den bahisle yapılan demokrasi nutuklarında propaganda aracı olarak kullanılmışlar, yönetimde halkın temsil edildiği yönünde algı oluşturma çabasına katkı sunmuşlardır. Sovyetler Birliği’nde siyasi ve idari sistemle süreç içinde emir-komuta zincirine dayalı katı ve merkeziyetçiliği esas alan bir yapı oluşturmıştır. Bu çerçevede gerçekte yerel sovyetler komünist parti teşkilatının kontrolünde parti ve Sovyet ideolojisini taşımakta görevli aracı kurumlar olarak varlığını sürdürmüştür. SSCB döneminde yerel yönetim kuruluşları olarak karşımıza çıkan yerel sovyetleri temsil ve işlevsellikleri bakımından günümüzdeki anlamda bir yerel yönetim kuruluşu olarak görebilmek pek mümkün değildir.

Sonuç olarak SSCB döneminde yerel sovyetler komünist parti teşkilatlarınca sıkı bir kontrol altında tutulmuş ve Azerbaycan’da bu sistemin bir parçası olagelmıştır. Dolayısıyla, SSCB’den koparak 1991 yılında bağımsızlığını tekrar kazanan Azerbaycan’a Sovyetlerden demokratik bir yerel yönetim geleneği kalmamıştır.

2.3. Bağımsızlık Sonrası Yerel Yönetim ve Belediyeler

Çalışmanın bu bölümünde Azerbaycan Cumhuriyeti'nin bağımsızlık sonrası yerel yönetim ve özellikle belediyeçilik sistemi detaylandırılacaktır.

2.3.1. Bağımsızlığın İlk Yıllarında Yerel Yönetimler ve Belediye

30 Eylül 1991 yılında SSCB'nin yıkılmasıyla birlikte 18 Ekim 1991 yılında yapılan referandum sonucunda resmi Azerbaycan da bağımsızlığını kazanmıştır Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi (1991). Bağımsızlık sonrası doğal olarak SSCB'den kalma hantal idari yapıların değişimi için hızlı bir çalışmaya başlanılmış ve yönetimdeki bazı kurumların tasfiyesine gidilmiştir.

Daha önceki bölümde bahsedildiği üzere 1991 yılından önce Azerbaycan'da yerel yönetimleri birimini yerel sovyetler oluşturuyordu ve yerel sovyetler merkezi hükümetin taşra yönetimi idi. Diğer ülkelerde var olan valilik sisteminin icrasını SSCB'de Komünist Parti tarafından illerin başına atanan birinci kâtipler yerine getiriyordu. Birinci kâtipler illerde yerel sovyetler ile merkezi hükümet arasındaki ilişkiyi koordine ediyordu.(Amirov, 2006: 57) Tek partili bu dönemde doğal olarak birinci kâtipler de siyasi yönleriyle ön plana çıkmaktaydı. 1991 yılından sonra Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Komünist Parti'nin feshedilmesinden sonra birinci kâtiplerden oluşan bu yerel yönetim kurumu da ortadan kaldırılmıştır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından 18 Ekim 1991 yılında yayınlanan 372 sayılı ferman ile rayon ve şehirler, ilçeler ve kasabalarda merkezi yönetimi güçlü kılmak üzere yerel icra hâkimiyetleri (valilik) kurulmuş, bu konuda bir yönetmelik yayımlanmıştır ve bu düzenleme ile yerel sovyetlerin de varlığına tedricen son verilmiştir. Bu dönemde bütçenin kabul edilmesi ve diğer karar ve önlemlerin onaylanması görevi yerel sovyetlerde bırakılmıştır. Bu şekilde ilk etapta yerel sovyetlerin yürütme yetkileri elinden alınmakla beraber daha sonra ilerleyen zamanda karar alma yetkileri de icra hâkimiyetlerine bırakılmış ve yerel sovyetler tamamen ortadan kaldırılmıştır. (Elma vd. 2013: 64).

İcra hâkimiyetlerinin yerel sovyetlerin yerine geçmesiyle birlikte, Azerbaycan Cumhurbaşkanı tarafından görevine atanan ve ona bağlı olarak çalışan bir icra hâkimiyeti başkanı ile oluşturulan bu yapılar, Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel

yönetim konusunda, genellikle bir veya iki icra hâkimiyeti başkan yardımcısı ile yerel sovyetlerden kalan maliye, hukuk, ekonomi, tarım, ulaştırma, kültür vb. birimlerle birlikte, 1999 yılında belediyeler kurulana kadar tek yetkili yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Elma vd. 2013: 68). Azerbaycan Cumhuriyeti'nde bu dönemde köy ve kasabalarda da icra hâkimiyetleri temsilcileri oluşturulmuş ve bu icra hâkimiyeti temsilcileri de ilin icra hâkimiyeti başkanına bağlı kılınmıştır. Köy ve kasabalardaki icra hâkimiyeti temsilcilerinin denetlenmesi, göreve atanması, görevden alınması illerin icra hakimiyeti başkanının görev ve yetkileri arasında yer almaktadır (Amirov, 2006: 49).

Geçiş dönemi modelinde belediye uygulamasının altyapısı hazırlanmakta ve yasal düzenlemeler yapılmaktaydı. Bu dönemde yerel icra birimleri gerek merkezi yönetim tarafından verilen görevleri ve gerekse de yerel yönetimlere ilişkin görevleri uygulamaktaydı. Geçiş döneminde, yerel icra birimlerinin yerel alanda kayıtsız şartsız egemenliği gözlemlenmektedir (Amirov, 2006: 50). Geçiş döneminde doğal olarak kurulmak istenen yapı güçlü merkezîyetçi bir yapı olmuştur. Yukarıda bahsedildiği üzere icra hâkimiyetlerinin yapısını ve işleyişini de bu düşünceye bağlamak mümkündür.

2.3.2. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Belediyelerin İnşası ve İlk Belediye Seçimleri

Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyeti'nde tek kademeli yerel yönetim kuruluşları olarak belediyeler, bağımsız Azerbaycan'ın ilk anayasası olan, 12 Kasım 1995 yılında halk oylaması ile kabul edilen 27 Kasım 1995 tarihinde yürürlüğe giren ülke anayasasının dördüncü kısmında 142. ve 146. Maddelerinde yerli özünü idare ve belediyeler başlığı altında düzenlenmektedir. Anayasa'nın dördüncü bölümü, yerel özyönetimin başlıca sorunlarını ele almaktadır; örneğin belediyelerin hukuki statüsü, yerel kendi kendine yönetim organlarının türleri, temel yetkileri ve bunların diğer resmi kurumlarla olan ilişkilerini düzenlemektedir (Mamedova vd., 2001: 372). 142. Maddede açıkça ülkede yerel yönetim faaliyetinin belediyeler vasıtasıyla hayata geçirileceği belirtilmektedir (Azerbaycan Anayasası, 1995). Anayasadaki geçici madde ile iki yıl içinde yerel yönetimlerle ilgili kanunları kabul etme ve bu süreç içinde seçimleri gerçekleştirme görevi yasama organına verilmiştir. Anayasa çerçevesinde belediyelerle ilgili onlara kanun, cumhurbaşkanı fermanı, milli meclis kararları yayınlanmış alınmıştır. Fakat anayasada öngörülen iki yıl içerisinde yerel seçimlerin

gerçekleştirilmesi konusu, pratikte gecikmiş ve anca 1999 Aralık ayında ilk yerel seçimler yapılabilmiştir. Öngörülen sürede seçimlerin gerçekleştirilememesinin değişik sebepleri içerdeki siyasal istikrarsızlık, Ermenistan’la olan savaş Dağlık Karabağ sorunu gösterilmektedir.

1995 yılında yürürlüğe giren anayasada dikkat çeken bir başka husus da belediyelerin mülkiyeti kavramıdır. O döneme değin Sovyet Rusya egemenliğinde özel mülkiyet anlayışının olmadığı bilinmektedir. Dolayısıyla Azerbaycan’da da böylesi bir mülkiyet anlayışından söz edilemez. Bağımsız Azerbaycan’ın 1995 Anayasa’sı bu bağlamda da kayda değer bir yenilik getirmiş ve ülkedeki mülkiyet hakkını üçe ayırmıştır. Bunlar;

- Devlet mülkiyeti,
- Belediyelerin mülkiyeti,
- Özel mülkiyetlerdir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası belediyeleri hükümet dışı kuruluşlar olarak tanımlamaktadır. Ayrıca, anayasanın belediyelerle ilgili bölümüne ve Azerbaycan Belediye Kanunu’na bakıldığında Hasanov’un da belirttiği üzere; “Azerbaycan belediyelerinin özerk ve merkezi devlet yapılanmasından ayrı olarak düzenlendiği görülmekte ve mevzuatta yerel programların hayata geçirilmesinde belediyeler ve merkezi yönetim organlarının birliktelik içerisinde hareket etmesi gerektiği belirtilmektedir” (2007:5).

Azerbaycan’da belediyelerle ilgili mevzuatlar incelendiğinde belediyelerin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili oldukça geniş yetkiye sahip oldukları ve özerk bir yapı taşıdıkları söylenebilecektir. Fakat belediyelere görev ve yetkilerinin verilmiş olduğu alanlarda aynı şekilde merkezi hükümetin yerel yürütme organı olan “icra hâkimiyetlerinin” de (valilikler) görevlendirildiği ve uygulamada da ilgili yetki, görev ve fonksiyonların daha çok bu kuruluşlar tarafından kullandığı görülebilmektedir (Elma, 2007: 176). Ayrıca Azerbaycan halkının genelindeki algı da kamu yönetiminin üst makamlarında bulunan bürokratlardaki algı da ülkedeki yerel yönetim birimi olan belediyelerin hükümet dışı olarak değerlendirilmesinden ziyade yönetimin bir parçası halinde olduğudur. Anayasada her ne kadar belediyeler hükümet dışı kuruluşlar olarak tarif edilse de ülkedeki kamu yönetiminin bir parçasını oluşturan anayasal kuruluşlardır.

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

2.3.2.1. İlk Belediye Seçimleri

Çalışmanın bir önceki bölümünde de belirtildiği üzere yürürlükteki anayasanın geçici 7. maddesine göre “Bu anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra ki iki yıl içinde yerli özünü idare hakkında kanun kabul edilmeli ve belediye seçimleri yapılmalıdır” hükmü yerine getirilememiştir. Bunun üzerine Milli Meclis bünyesinde kurulan “Yerli Özünü İdare Komitesi” kurulduğu Şubat 1996 yılından itibaren çeşitli çalışmalar yapmıştır.

Azerbaycan Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlerin tarihsel gelişimine değinirken bahsedildiği gibi, ülkede yerel yönetim tecrübesinin olmaması nedeniyle, komisyon üyeleri ve uzmanları öncelikle yerel yönetimin ne olduğunu öğrenmek için çalışmışlardır. Daha sonra halkın yerel yönetimlerin ne olduğu konusunda bilgilenmesi için çeşitli konferanslar düzenlemişlerdir. 1997 yılından itibaren hazırlanan taslakları, kamuoyunun bilgisine sunmuşlar ve tartışılıp değerlendirilmesini arzulamışlardır. Bu çalışmalar neticesinde kamuoyundan gelen tepkiler ve öneriler ele alınarak komisyon üyeleri ve uzmanlar tarafından hazırlanan yasa tasarıları üzerinde sürekli bir çalışma yürütülmüştür. Ancak aradan geçen dört yıl içinde seçimler gerçekleştirilememiş ve 1996 yılında Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi bünyesinde oluşturulan “Yerli Özünü İdare etme Meseleleri Komisyonu” bu zamana kadar farklı konularda 20’den fazla kanun tasarı hazırlamıştır (Zengin, 2014: 124-125).

İlk belediye seçimlerine ilişkin Devlet Başkanı Fermanı Temmuz 1999 yılında yayınlanmıştır ve bu fermanla belirtildiği üzere Azerbaycan Cumhuriyeti'nin ilk belediye seçimleri 12 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilecektir.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediye seçimlerinin gerçekleştirilmesini sağlayan seçimlerde görevli olan organlar; Merkezi Seçim Komitesi, Arazi Seçim Komisyonları, Mıntıka Seçim komisyonlarıdır. Bu komisyonlar vasıtasıyla belediye üyesi olmak isteyen adaylar kayıt altına alınmakta, seçimin kurallara uygun bir şekilde yapılması temin edilmekte ve komisyonlar kendi seçim bölgelerindeki seçim sonuçlarını bir üst komisyona bildirmektedir. Fakat yapılan ilk seçimlerde gerek adayların kayda alınması konusunda gerekse seçimlerin yapıldığı esnada ve sonrasında türlü ihlaller görülmüş ve devlet başkanı dahi bu ihlallerin olabileceğini kabul etmiştir. (Zengin, 2014:127) Lakin yapılan tüm ihlallere, seçimlerdeki usulsüzlüklere rağmen muhalefet liderleri dahi Azerbaycan'ın belediye seçimleri konusundaki bu ilk adımının gerekli ve tarihi olduğunu belirtmişlerdir.

12 Aralık 1999 seçim sonuçlarına ilişkin resmi ilk açıklama ertesi gün Merkezi Seçim Komisyonu tarafından yapılmış ve bu ilk açıklamaya göre seçimlere katılım ortalama %52.6 oranında gerçekleşmiştir. 12 Aralık 1999 belediye seçim sonuçları 27 Aralık 1999 tarihinde Merkezi Seçim Komisyonu başkanı Cafer Veliyev tarafından açıklanmıştır. Belediye Seçimlerinin Kuralları Hakkında kanuna göre seçim sonuçlarının en geç 20 gün içinde açıklanmalıdır. Bu açıklamaya göre 1999 yılında ülkede kurulması gereken 2667 belediyeden 2591'inde seçimler geçerli sayılmış, 16 belediyede %25'lik katılım sağlanamadığı, 60 belediyede ise ağır kanun ihlali sebebiyle seçimler geçerli kabul edilmemiştir (Zengin, 2014: 130).

İlk olarak kurulan belediyelerin ardından, 1999'dan 2009 yılına kadar geçen on yıllık sürede ülke genelinde her türlü yerleşim birimini kapsayacak şekilde 2757 belediye kurumu oluşturulmuştur. Fakat 2009 yılında ülkenin özellikle kuzey ve güney bölgelerinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla birçok belediyenin birleştirilmesi ve bu yolla yenilerinin oluşturulmasıyla ülkede belediye sayısı 1718'e düşürülmüştür (ADİK, 2010).

2.3.3. Azerbaycan’da Belediyelerin Örgütlenmesi ve Organları

Azerbaycan’da Türkiye’deki illere karşılık gelen rayonlar bulunmaktadır. Rayonların yasal sınırları SSCB devrinden kalmıştır. Azerbaycan’da belediyeler nüfus esasına göre köy, kasaba, ilçe, şehir olarak örgütlenmişlerdir. Belediyeler ve organları devlet organları sistemine dâhil değildir. Devlet görevlilerinin belediyeler bünyesinde çalışmasına izin verilmez. Bu şartlar altında belediyelerin üç organı vardır. Bunlar; Belediye Şurası (Meclisi), daimi ve diğer komisyonlar, yürütme aygıtı (Belediye başkan ve yardımcısı)’dır (Zengin, 2014: 137).

Belediye Şurası üyeleri belediye seçimlerinde doğrudan halk tarafından seçilen üyelerden oluşur. En az ayda bir defa belediye başkanı tarafından toplantıya çağrılan belediye şurası, belediyelerin karar alma merciidir. Belediye başkanı, belediye meclisi tarafından, belediye başkan yardımcısı ve diğer organları ise belediye başkanının talebi ile belediye meclisinin onayıyla belirlenmektedir (Elma, 2012: 114). Seçilen belediye üye sayısı Türkiye’deki belediye meclis üyesiyle hemen hemen aynıdır. Belediyelerin statüsünü düzenleyen kanunun birinci maddesinde; belediye üyelerinden oluşan belediye meclisinin “genel, eşit ve doğrudan seçim esasında özgür, bireysel ve gizli oylamayla” seçileceği açıkça belirtilmiştir (ABK, 1999: 1). Mevcut yasalara bakıldığında yukarıda da belirtmiş olduğumuz gibi halk belediye meclisi üyelerini seçebilmekte fakat belediye başkanlarının seçiminde oy hakkı bulunmamaktadır. Belediye meclisi ilk toplantısında belediye başkanını ve belediye başkan yardımcılarını belirlemektedir. Bu düzenleme belediye meclisinin kendi yürütme organını belirlemesi açısından sovyetler dönemindeki yerel sovyetleri anımsatmaktadır. Belediye meclisi oturumlarının gerçekleşmesi için başkan tarafından ayda en az bir kez toplantıya çağırılması veya üyelerin üçte birinin talebi olması gerekmektedir (Mamedova vd., 2001: 376).

Yasal düzenlemelerden yola çıkarak, Azerbaycan Cumhuriyeti’nde belediye meclislerinin daha büyük bir öneme ve yetkiye sahip olduğu düşünülebilmesine karşın, belediye meclisleri belediye başkanlarını belirledikten sonra pratikte asıl güç ve yetkinin belediye başkanlarına geçtiği gözlemlenebilmektedir. Ayrıca belediye başkanı seçimlerinde kimin belediye başkanı seçileceği hususunda merkezi yönetime bağlı yerel yürütme organı başkanlarının (vali) belediye meclis üyelerine baskı yaptığı kamuoyunun yaygın bir görüşü haline gelmiştir.

Azerbaycan’da belediye kanunu ile belediye seçimleri ve görev süreleri için beş yıllık bir süre belirlenmiştir. Yerel seçimlerde seçmen yaşı on sekiz iken seçilme yaşı yirmi birdir (ABSK 1999, Md:3). Belediye meclisi için aday olacak kişilerin seçimlerde aday gösterilebilmesi için seçim bölgelerindeki nüfusun büyüklüğüne göre o bölge vatandaşından belli oranda imza toplaması gerekmektedir. Yüz binden çok nüfusu olan yerlerde adayların beş yüz, elli binden az nüfusu olan yerlerde iki yüz elli, beş binden az nüfusu olan yerlerde ise on beş seçmenden imza toplamaları gerekmektedir (ABSK 1999, Md: 24). Belediye meclislerinin üye sayıları da yine nüfusa göre değişmektedir.

Tablo 3: Azerbaycan’da Nüfusa Göre Belirlenen Belediye Meclisi Üye Sayısı

NÜFUS	MECLİS ÜYE SAYISI
500’den az	5
500-1000 arası	7
1000-5000 arası	9
5000-10000 arası	11
10000-20000 arası	13
20000-50000 arası	15
50000-100000 arası	17
100000-300000 arası	19

Kaynak: Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu 1999: Madde 5

Tablo 3’te görüldüğü üzere Azerbaycan Cumhuriyeti’nde belediye meclis üye sayısı en az 5 en çok 19 kişiden oluşabilmektedir. Nüfus kriterlerine göre yine Tablo 3’te de görülebileceği gibi en fazla üç yüz bin nüfuslu yerleşim yerleri öngörülmüştür.

Nüfusu üç yüz bini geçen yerlerde ise ikinci bir belediye kurulması öngörülmekle beraber günümüzde ikinci bir belediyesi olan yerel yönetim birimi söz konusu değildir. Yalnız Bakü ve Gence gibi kendi içinde kalabalık nüfusa sahip ilçeler barındıran büyük kentlerde ilçe (rayon) belediyeleri vardır. Fakat Türkiye’deki gibi şehrin bütününe yönelik hizmet sunan, görev ve yetkisi olan bir büyükşehir belediyesinden bahsedilemez.

2.3.4. Azerbaycan’da Belediyelerin Yetki ve Görevleri

Azerbaycan’da belediyelerin ilk işlevi günlük hayatta yerel düzeyde halka kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlayan kuruluşlar olmalarıdır. Fakat günümüzde

belediyeler bu işlevini tam olarak yerine getirememektedir. Yerel düzeyde kamu hizmetlerini yerine getirme sürecinde belediyeler temelde iki sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Bu sorunları kısaca ele alacak olursak, ilk olarak; Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediyelerin yetki ve sorumluluk çerçevelerinin net olarak belirlenememesi hususu karşımıza çıkmaktadır. Azerbaycan'da yürürlükte olan belediye kanunu baktığımızda oldukça geniş yetki verilen belediyeler gerçek anlamda bu yetkilerini kullanabilecek otoritede bulunmamaktadır.

Belediyelerin yasada öngörülmüş olmasına rağmen yetki ve sorumlulukları ölçüsünde kamu hizmeti sunamamalarından ötürü halkta da belediyelere karşı bir güvensizlik, itibarsızlık baş göstermektedir (Elma, 2013:164). Temel anlamda belediyelerin yerel kamu hizmeti üretme işlevlerini yerine getirememesindeki ikinci sorun ise belediyelerin gelir kaynaklarının, bütçelerinin yetersizliğidir. Yine gelir ve bütçe yetersizliği belediyeleri toplumda itibarsızlaştırmakla beraber belediyelerin hizmet sunumunda büyük bir istikrarsızlığa sebep olmaktadır (Elma, 2013: 164). Öyle ki Azerbaycan'da belediyeler ilk kurulduğunda kendilerine mülkiyet hakkının tanınmasıyla beraber belediye mülkiyetinde bulunan arsa yahut toprakları satarak bütçe oluşturmaya çalışmışlardır. Bu durum da Azerbaycan'da belediyelerin, halkın gözünde, kamu hizmeti sunan yerel kuruluşlar olmaktan çok kamu mallarını özelleştiren arsa toprak satan kuruluşlar olduğu algısını oluşturmaktadır.

Azerbaycan belediyeleri temel nitelikleri açısından ele alındığında, mevcut anayasa ve mevzuatlar üzerinden belediyelerin temel özelliklerini şu şekilde sıralanabilmektedir:

- Belediyeler yerel düzeyde halk egemenliğinin temsil edildiği organlardır,
- Karar organları seçimle iş başına gelir,
- Anayasada ve belediye kanununda hükümet dışı kuruluşlar olarak düzenlenmektedirler,
- Belediyelerin görev ve yetkileri anayasada ve belediye kanununda sayma yoluyla belirtilmektedir,
- Belediyeler, sundukları hizmetleri meclis toplantıları, yürütme organları, sürekli ve diğer komisyonlar vasıtasıyla yürütür,
- Belediyeler mevzuat gereğince kendi iç işleyişlerini düzenler ve bütçelerini belirler.

Mevzuatta lke belediyelerinin temel görevleri esasen üç başlık altında düzenlenmiştir.

Bunlar;

- Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programları,
- Yerel ekonomik kalkınma programları,
- Yerel ekoloji ve evre programlarıdır (ABK 1999, Md: 4-6).

Anayasa ve belediye kanununda belediyelerce gerçekleştirilmesi ngrlmş olan görevlere ek olarak görevler de üstlenebilecekleri belirtilmektedir. Yasama ve yürütme organları tarafından belediyelere mali kaynaklarıyla birlikte ek yetkiler de verilebilmektedir (Elma vd. 2013: 74). Tüm bunların yanı sıra diğerk yasal mevzuatlar ve belediyelerin faaliyetleri incelendiğinde, görev ve yetki açısından belediyelere başkaca hususlar da yüklenmiştir.

Bunlardan bazıları;

- Eğitim, sağlık, kültür faaliyetleri,
- Konut retimi,
- Mesken ve mesken sıfatı taşımayan binaların korunması,
- Yerel su kaynaklarının kullanımı,
- Yerel yolların yapımı ve bakımı,
- Yerel ulaşım ve iletişim hizmetlerinin sunumu,
- Kimsesizlere, hastalara ve yaşlılara yardım,
- Yerel alt yapının düzenlenmesi,
- Yerel düzeyde ekolojik düzenin korunması,
- Ağaçlandırma faaliyeti,
- Belediye alanlarının ıslahı,
- p toplama faaliyetinin gerçekleştirilmesi,
- Hava, su ve toprağın her türlü kirlenmeden korunması gibi hususlardır.

Yasaların belediyelere vermiş olduğu görevlerin yerine getirilmesi sırasında belediyelerin sahip olduğu yetkiler ise şunlardır (Hasanov, 2008: 99);

- Belediyeler, diğerk belediyelerle birlikte çıkarları doğrultusunda birlikler kurma yetkisine sahiptir.
- Belediyeler, mülkiyetlerini daimi ya da geçici tüzel veya gerçek kişilere kiraya verebilir.

- Belediyeler, belediye mülkiyetlerinin özelleştirilmesinin kural ve şartlarını belirleyebilir.
- Belediyeler, belediye topraklarından yararlanma şartlarını belirleyebilir.
- Belediyeler, mal ve hizmet üretimi için bağımsız ekonomik teşebbüsler oluşturabilir. Bu teşebbüslerin kurulması lağvedilmesi konusunda yetkiye sahiptir. Ayrıca bu işletmelerin üretecekleri ürün ve hizmetlerin belirlenmesini, fiyatlarının belirlenmesini sağlayabilirler.
- Belediyeler kamu yararına yasayla belirlenmiş biçimde dış ekonomik faaliyetlerle uğraşabilir.
- Belediyeler yasayla belirlenmiş şartlar çerçevesinde belli amaçlar için dış fonlar oluşturabilir.
- Belediyeler, belediye piyangosu oynatabilir, kredi alıp verebilir, belediye bankası ve diğer kredi kuruluşları oluşturabilir.
- Belediyeler gerçek ve tüzel kişilerden uluslararası fonlardan mali yardım ve bağış alabilirler.
- Belediyelerin devlet bütçesinden pay ve yardım alma hakkı vardır.
- Belediyeler, yerel vergi ve ödemeleri belirlemek, gelirleri toplamak ve harcamaları yapmak konusunda yetkilidirler.
- Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarına, sivil toplum kuruluşlarına, siyasi partilere, sendikalara belli konularda bilgi edinmek üzere başvuru yapma hakkı vardır.
- Belediyeler yasalarla kendilerine tanınmış hakların ihlali durumunda yargıya başvurma yetkisine sahiptirler.

Yasal düzenlemelerde öngörüldüğü üzere Azerbaycan'da belediyelere verilen yetki ve görevler günümüz şartlarında bir yerel yönetim düzeyi için oldukça makuldür. Fakat gerçekte baktığımızda yerelde bu hizmetlerin yerine getirilmesi açısından oldukça yetersiz oldukları görülmektedir. Yerelde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi büyük oranda merkezi hükümetin atamasıyla iş başı yapan icra hâkimiyetlerindedir.

2.3.5. Azerbaycan'da Yerel Özerklik ve Merkezi Yönetim İle İlişkiler

Merkezi idarelerle yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü, her ülkenin kendi siyasi ve hukuki rejimine göre değişkenlik göstermektedir. Uygulamalara

bakıldığında merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü yapılırken üç önemli ilke göze çarpmaktadır. Bunlar; genel yetki, özel yetki ve karma yetkidir.

Genel yetki ilkesi, yerel yönetimlerin anayasa ya da kanunlarla açıkça yasaklanmamış, kendi yetki alanları dışında bırakılmış veya başka herhangi bir makamın görev alanına girmemiş olmak şartıyla, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayan her türlü görevi üstlenebilmeleridir.

Özel yetki ilkesi, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin kanunlarla tayin ve tespit edilmesini, kanuni bir yetki almadan herhangi bir görev yapamamalarını ifade etmektedir. Yani yerel yönetimler yetki ve görev bakımından merkezi idareye doğrudan bağımlıdır.

Karma yetki ilkesi, yerel yönetimlerin görevleri kanunla liste halinde sayılmaktadır. Yerel yönetimler kanunlarda öngörülen hizmetleri yapmakla sorumlu tutulur. İlgili kanunlar yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini liste halinde saydıktan sonra onları, bazı yerel hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla serbest bırakmaktadır. Türkiye bu sistemin uygulandığı ülkelere en iyi örnektir. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde de mevcut yasal düzenlemelere bakıldığında yerel yönetimlerin karma yetki ilkesi yetkilendirildikleri söylenebilmektedir (Aslanov, 1998: 127).

Öte yandan Azerbaycan'da anayasal ve yasalar açısından yerel yönetim kanunları incelendiğinde genel anlamda belediye sisteminin Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'ne uygun bir biçimde hazırlandığı gözlemlenmektedir. 28 Aralık 2001 tarihinde de Azerbaycan Milli Meclisi tarafından Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi onaylanmıştır. Yukarıda da bahsedildiği üzere Azerbaycan'da belediyelerin hem hükümet dışı kuruluşlar olarak tanımlanması açısından hem de 1995 Anayasa'sında dahi belediyeler üzerinde merkezin vesayet yetkisi denetiminin öngörülmemesi açısından özerklik şartnamesine uygunluğu konusunda geçerli bir karine oluşturulabilir. Öyle ki, belediyelerin statüsünü düzenleyen kanunun ikinci maddesine göre de "ülke belediyeleri, yasayla belirlenmiş coğrafi sınırlar çerçevesinde belli yetkileri, temsili organları, mülkiyeti, yerel bütçesi olan ve işlevlerini özerk bir şekilde yerine getiren kuruluşlardır" (ABK 1999, Md: 2).

Kısaca, belediyelerle ilgili mevzuatlar incelendiğinde belediyelerin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili geniş yetkilere sahip oldukları ve özerk bir yapıda hareket etmelerinin beklendiği söylenebilir. Ancak, belediyelerin yetkilerinin geniş bir biçimde

sayılarak belirtildiği bu alanlarda “icra hâkimiyetlerinin” de (valilikler) yetkilendirildiği ve uygulamada yetki ve fonksiyonları belediyelerden ziyade bu kuruluşların kullandıkları görülebilmektedir (Elma, 2007: 176). Bu durum özetle Tablo 4’te de gözlemlenebilir.

Tablo 4: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasında Yetki Bölüşümü

Kamu Hizmeti	Yetkili Organ Devlet	Yetkili Organ Belediye
Kamu Düzenini Koruma	X	-
Sağlık-Epidemioloji ve Veteriner Kontrolü	X	-
Meteroloji	X	-
Jeodezi ve Kartografya	X	-
Nüfus İşlemleri	X	-
İtfaiye Hizmetleri	X	-
İletişim Hizmetleri ile İlgili Faaliyetlerin Düzenlenmesi ve Yönetilmesi	X	-
Toplu Taşımacılığın Düzenlenmesi	X	-
Eğitim Hizmetleri	X	-
Sağlık Hizmetleri	X	-
Tarımsal Hizmetler	X	-
Su, Gaz ve Elektrik Enerjisi Sisteminin Düzenlenmesi ve Yönetilmesi	X	-
Sosyal Politika ve Sosyal Hizmet	X	-
İstihdamın Teşviki	X	-
Kültür ve Sanat Faaliyetleri(Bu alandaki tesis yönetimi vb.)	X	-
Müzelerin Korunması	X	-
Ekolojik Güvenliğin Sağlanması ile İlgili Faaliyetlerin Gerçekleştirilmesi	X	-
Yol Hizmetleri	X	X
Mezarlıkların Korunması	X	X
Konut ve İskân Politikaları	X	X
Park ve Yeşil Alanların Korunması	X	X

Kaynak: (Hüseyn, Ünal, Akman, 2013, Azerbaycan’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi: Merkezi Yönetim-Yerel İlişkileri ve Bakü Kentinin Statüsü Hakkında Bir Değerlendirme, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, s.166.

Tablo 4’te de belirtildiği üzere; Azerbaycan Cumhuriyeti’nde belediyeler: anayasa ve yasalarda bulunan yetki ve görevleriyle, günümüz dünyasında, özerklik şartnamesine de uygun olarak, oldukça yeterli sayılabilecek durumda olmasına karşın, pratikte merkezi hükümetin görev ve yetki açısından oldukça cimri davranması ve üstün konumda olması sebebiyle etkinliğini ve itibarını yitirmiş bir yerel yönetim yapısına bürünmüştür.

2.3.6. Azerbaycan’da Belediyelerin Mali Yapısı

Azerbaycan Cumhuriyeti’nde belediyelerin ekonomik bağlamda temel gelirlerini; kendilerine ait taşınır taşınmaz mallar, yerel bütçeler ve bütçe dışı fonlar, belediyelerin üretim, hizmet ve diğer ekonomik faaliyetleri oluşturmaktadır (Zengin vd., 2004: 356).

Azerbaycan’da belediyelerin gelir kaynaklarının yetersizliği bilinen bir gerçektir. Bu nedenle yerel düzeyde kendilerine görev ve yetki olarak verilen kamu hizmetlerini yerine getirmekte büyük güçlük çekmektedirler. Yerel yönetim birimlerinde belediyeler icra hâkimiyetlerine verilen mali yetki ve genişliğe sahip değildirler. İcra hâkimiyetleri genel bütçeden de yararlanabilmekte ve gelir getirici birçok işletme icra hâkimiyetlerine bağlı olarak çalışmaktadır. Azerbaycan’da belediyelerin mali esasları çok aşağı düzeyde olmasının nedenleri belediyenin vergi temellerinin çok sınırlı olması ve belediyelere zararlı çalışan tesislerin bırakılmasıdır. Belediye bütçeleri zorunlu ihtiyaçları karşılamaya ancak yeterli düzeyde para aktarılmaktadır. Öyle ki, Azerbaycan Cumhuriyeti’nde belediyelerde çalışan personel sayısı dahi artması gerekirken tam aksine gün geçtikçe düşmektedir. Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi’nin verilerine göre, 2010 yılında sekiz bin kişi belediyelerde çalışmaktadır. Bu oran yaklaşık olarak tüm çalışanların % 2’sine denk gelmektedir.

Yürürlükte bulunan kanunlarda belediyelerin ekonomik gelirleri vergi ve vergi dışı gelirler olarak sınıflara ayrılmıştır. Yerel düzeydeki belediyelere gelir getirici vergiler ve ödemelerle ilgili kararlar belediye meclis üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebilmektedir (Azerbaycan Anayasası, 1995; Hüseyin vd. 2013: 168). 771 sayılı Belediyelerin Arazileri ve Toprakları Hakkında Kanun ile 1999 yılında düzenlenen bu vergi ve vergi dışı (ödenişler) gelirleri belirtmek gerekirse;

a) Vergiler

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

b) Vergi Dışı Gelirler:

- Reklam harçları

- Otopark harçları
- Turizm hizmetleri harçları (771 Sayılı Belediyelerin Arazileri ve Toprakları Hakkında Kanun 1999 Md:8).

Azerbaycan Devlet İstatistik Kurumu'nun (ADİK) verilerine göre, 2001-2008 yılları arasında Azerbaycan'da belediyelerin gelirleri iki kat artmıştır. Vergi dışı gelirlerinin ağırlığı ise 3,7 oranında artmış ise de toplam gelir içinde vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerin oranları bakımından önemli bir değişiklik gözlenmemiştir (Hüseyn vd., 2013: 169).

2008 yılında toplam 32553,5 bin manatlık gelire sahip olan Azerbaycan belediyeleri 2011 yılında ise 34110,1 bin manatlık gelir elde etmişlerdir. Aradan zaman geçmesine rağmen belediyelerin gelirlerinde yeterli oranda bir artış sağlanmamıştır. Yerelde etkin, verimli ve hızlı hizmet sunulabilmesi için biran önce belediyelerin gelirlerini artırıcı politikaların izlenmesi ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir (Rehimli vd., 2013: 132)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE AZERBAYCAN BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN AZERBAYCAN BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI İNCELEMESİ

3.1. AMAÇ, KAPSAM VE YÖNTEM

Çalışmanın amacını, Azerbaycan’da yapılan gözlem ve görüşmeler vasıtasıyla elde edilen bulgu ve bilgilerle Türkiye ve Azerbaycan Belediye yapılarının birbirlerine olan benzerlikleri ve farklılıklarının nitel araştırma yöntemiyle betimsel ve sistematik yöntemi uygulanarak karşılaştırmalı olarak incelenmesi oluşturmaktadır. Bu amaç doğrultusunda 13-17 Kasım 2017 tarihleri arasında Azerbaycan’da belediye sistemi yerinde görülüp incelenmiş ve Azerbaycan’da var olan birbirinden farklı niteliklere sahip belediyelerden birer örnek seçilerek çalışmanın saha incelemesi gerçekleştirilmiştir. Azerbaycan’da 2017 yılı itibarıyla 1607 belediye bulunmaktadır. Burada belediyelerin kategorize edilmesinde Türkiye’de olduğu gibi nüfus ölçeğine göre bir grupta görülmemektedir. Bu nedenle ülkemiz sistemi ile karşılaştırmak adına nüfus büyüklüklerine bakarak mevcut belediye yapılarından dört adet karşılaştırma yapabilmek adına belirlenmiştir. Bu belediyeler; Bakü/Nesimi ve Yasamal belediyeleri ile Abşeron/Hökmeli Kasabası Belediyesi ve Sumgayıt Şehir Belediyesidir. Ayrıca çalışmanın amacı doğrultusunda Azerbaycan’daki belediye sistemi yerinde gözlemlenirken; belediyelerle ilgili doğrudan veya dolaylı olarak faaliyet gösteren Azerbaycan Adliye Nazırlığı’na (Adalet Bakanlığı) bağlı Belediyelerle İş Merkezi ve Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi’nin Yerli Özü İdare Etme Komisyonu ile de görüşmeler yapılmıştır.

Çalışma kapsamında Azerbaycan Cumhuriyeti’ndeki belediyelerin mali yapısı, idari yapısı, yerel merkez ilişkileri ve yetki ve görevleri araştırma konusu olarak belirlenmiş ve bu dört tema üzerinden derinlemesine görüşmeler yapılarak bulgular edinilmiştir. Araştırmada nitel araştırma yöntemi olan derinlemesine görüşme tekniği kullanılmıştır. Görüşmelerde kullanılmak üzere çalışmanın amacını da oluşturan bu dört tema altında açık uçlu ve yarı yapılandırılmış sorular oluşturulmuş, bu sorular gönüllülük esası çerçevesinde yüz yüze görüşme metodu ile 13-17 Kasım 2017 tarihleri

arasında önceden randevu alınmak suretiyle belirlenen belediyelerin yöneticilerine sorulmuştur. Araştırmada kullanılan yarı yapılandırılmış sorular ise şu şekildedir:

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

Görüşmeler sonunda elde edilen bilgiler belediyelerin mali yapısı, idari yapısı, yerel merkez ilişkileri ve yetki ve görevleri olarak belirlenen dört tema altında içerik analizi yapılarak değerlendirmeleri yapılmıştır. Araştırma kapsamında sorulan bu sorulara verilen cevaplar ilerleyen bölümlerde aynen alıntı yapılan cümleler için belirtilirken; Yasamal Belediyesi için “Y”, Hökmeli Kasabası Belediyesi için “H”, Sumgayıt Belediyesi için “S”, Nesimi Belediyesi için “N” kısaltmalarıyla ifade edilmiştir.

3.2. ARAŞTIRMA KAPSAMINA İLİŞKİN LİTERATÜR İNCELEMESİ

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

1998 yılında yayınlanan Eldar Aslanov'un "Azerbaycan'da Yerel Yönetimler" isimli makalesi bu tarihlere kadar Azerbaycan'da yoğun olarak hissedilen Sovyet düzeninin etkisini aktarması bakımından önem arz etmektedir.

2006 yılında Zahid Amirov'un yazmış olduğu doktora tezi "Azerbaycan'da Belediyeleşme Süreci Problemler ve Çözüm Yolları" literatüre, Azerbaycan Cumhuriyeti belediyeleşme sürecindeki sorunları ele alması bakımından özellikle ilk belediye seçimleri ve sonrası dönem hakkında önemli katkı sunmaktadır. Fikret Elma'nın yayımlamış olduğu "Türkiye'nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği" (2007) adlı makalesi Türkiye ve Azerbaycan belediyecilik yapısının bir ölçüde karşılaştırmalı olarak ele alması bakımından araştırmaya en yakın benzerlik taşıyan çalışmadır.

2008 yılında Mürteza Hasanoğlu'nun yayımlamış olduğu "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları" araştırma alanımız ve konumuz hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yapılan reformları aktarması açısından literatüre önemli bir katkı sağlamıştır.

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

“Azerbaycan’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi: Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri ve Bakü Kentinin Statüsü Hakkında Bir Değerlendirme” (2013) adlı çalışma, Azerbaycan Cumhuriyeti’nde yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkilerini sunması bakımından önemli bir eserdir.

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

3.3. BULGULAR

3.3.1. Araştırma Alanına İlişkin Bilgiler

Çalışma kapsamında Azerbaycan Belediye sisteminde farklı belediye yapıları ele alınarak işleyiş biçimlerinin yansıtılması ve Türkiye belediye sistemi ile karşılaştırılmalı bir inceleme yapılmak amaçlanmıştır. Bu doğrultuda görüşme gerçekleştirilen belediyeler nüfus ölçekleri ve yapıları bakımından ele alınmıştır.

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

Azerbaycan’da; Türkiye’de köylere karşılık gelen kentler, illere karşılık gelen rayonlar bulunmaktadır. Yalnız Bakü kenti dışında kalan bölgelerde rayonlar bir il karşılığında olsa da; federatif bir sistem varmışçasına her rayonun bir merkezi şehri bulunmaktadır yani rayonlar merkezi şehirlerinin isimleri ile anılmamaktadır. Buna

örnek olarak da araştırma kapsamında incelenen Hökmeli Kasabası'nın bulunduğu Abşeron Rayonu'nu verebilir. Öyle ki; Abşeron Rayonu'nun merkezi şehri Hırdalan'dır fakat Hökmeli Kasabası Hırdalan'a değil Abşeron Rayonu'na bağlı bir kasabadır. Bu köy ve rayonların her birinde belediye kurulduğu bilinmektedir, bununla beraber Türkiye'de olduğu gibi büyükşehir belediye yönetimlerine rastlanılmamaktadır fakat Türkiye'deki büyük şehir düzeyinde olan yerleşim yerlerine Azerbaycan'da Şehir denilmektedir. (Bakı Şehri gibi). Bununla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında görülen Ankara ve İstanbul için özel yönetim modelleri denemelerinin Azerbaycan'da Payitaht (Başkent) olan Bakü kenti için uygulandığını, fakat yasayla öngörülmuş bir düzenleme olmadığını söyleyebiliriz. Daha çok merkezi hükümetin Bakü kentinin işleri üzerinde çok daha sık duruyor olması payitahtta özen göstermesiyle bu durum açıklanabilmektedir. Bakü kentindeki yer alan rayonlarda belediye yapısı teşkil edilmiş iken Bakü'nün tamamını kapsayan bir belediye söz konusu değildir. Öyle ki, Bakü'de bulunan rayonlar Türkiye'de büyükşehirlerde bulunan ilçe yönetimlerine benzemekte fakat herhangi bir şekilde fiilen yahut yasayla bağlı bulundukları bir yapı veya kurum bulunmamaktadır. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin üstlenmiş olduğu görevleri Azerbaycan'ın büyük kentleri ve Bakü'de, Türkiye'de valiliklere denk düşen İcra Hâkimiyetleri belediyelerden tamamen bağımsız bir şekilde gerçekleştirmektedir.

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

3.3.2. Demografik Bulgular

Araştırma alanına ilişkin olarak, gözlem yapılan belediyeler ve bu görüşmelerde katılımcı olan belediye yetkilileri hakkındaki demografik bulgular Tablo 5'te özetle belirtilmektedir.

Tablo 5: Araştırma Kapsamına Alınan Gözlem Yerleri ve Görüşmecilere İlişkin Demografik Veriler

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

Tablo 5’te özetle belirtilen demografik bulgulara ek olarak; gözlem yapılan belediyelere ve belediyelerle merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisi bağlamında faaliyet gösteren kurumlara ait bilgi ve bulgular çalışmanın devamında detaylandırılmaktadır.

Yasamal Belediyesi/Bakü: Yasamal Belediyesi, görüşme yapılan Yasamal Belediye Sadri Zakir Caferov’un (Başkanı) belirttiği üzere; “*Bakü’nün en gelişmiş belediyesidir*” (Y.). Caferov’un bu nitelemesine; nüfus açısından olmasa da özellikle Bakü’deki önemli iş ve turizm merkezlerinin (İlimler Akademisi, Azerbaycan Milli Meclisi, Türk Şehitliği, Ateş Kuleleri vs.) Yasamal Rayonu sınırlarında olması açısından yapılmıştır. Ayrıca Yasamal Rayonu; nüfus bakımından da Bakü’deki en büyük üçüncü rayondur (Kasım 2017). Fakat bununla birlikte belirttiğimiz üzere Bakü’de önemli oranda beledi faaliyet ve hizmetlerin İcra Hakimiyeti tarafından yapılması açısından da bu belirtilen önemli ticari ve turizm merkezi niteliğindeki bölgelerde Bakü İcra Hakimiyeti’nin faaliyetlerine Belediye faaliyetlerinden daha sık rastlanmaktadır. Yasamal Belediyesi’nin sınırlarına giren Yasamal Rayonu’ndaki nüfus ise Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi’nin 2017 yılı verilerine göre 245.000 kişiden fazladır ve belediye meclis üye sayısı bu doğrultuda 19 kişiden oluşmaktadır.

Nesimi Belediyesi/Bakü: Nesimi Belediyesi çalışma kapsamında; Azerbaycan Cumhuriyeti’nde elektronik vergi ödemelerini gerçekleştiren ilk belediye olması

bakımından dikkat çekmektedir. Nesimi Belediyesi'nin görev ve yetki alanına giren Nesimi Rayonu'nun nüfusu yine Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi 2017 yılı verilerine göre 219.000 kişiden fazladır. Bu doğrultuda Nesimi Belediyesi meclis üye sayısı; Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu'nun 5. Maddesinde belirtildiği üzere 100.0000-300.0000 arasında nüfusa sahip olan tüm belediyelerde olduğu gibi 19 kişiden oluşmaktadır.

Hökmeli Kasabası Belediyesi/Abşeron: Hökmeli Kasabası çalışmada Azerbaycan'daki kent (köy kasaba) yerleşmelerindeki belediye yapısını yansıtmaları açısından önem arz etmektedir. Azerbaycan Abşeron Rayonu'na bağlı bulunan Hökmeli Kasabası Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi'nin 2017 yılı verilerine göre 9600 kişiden oluşan bir nüfusa sahiptir. Bu nüfus gereğince belediye meclis üye sayısı 11 kişiden oluşmaktadır.

Sumgayıt Belediyesi/Sumgayıt: Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Bakü'den sonraki en büyük kenti olan Sumgayıt'da 1999 yılında kuruluşu gerçekleştirilmiş Sumgayıt Belediyesi, görüşme yapılan Sumgayıt Belediyesi meclis üyesi Akif Kerimov'un belirttiği üzere "*Azerbaycan'daki en gelişmiş belediyedir*" (S.). İncelenen belediyeler arasında da Sumgayıt Belediyesi'nin tanınırlık, yetki alanına giren nüfus ve idari bina yapısı bakımından bu nitelemeye uyduğu söylenebilmektedir. Öyle ki; Sumgayıt Şehri'nin nüfusu; Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi'nin 2017 yılı içeren verilerine göre 339.000 kişiden oluşmaktadır. Bu yönüyle Sumgayıt Belediyesi Azerbaycan'daki en büyük belediyedir ve daha önceki bölümlerde belirtmiş olduğum üzere Azerbaycan'da bir belediye meclisi en çok 19 kişiden oluşabilmektedir ve Sumgayıt Belediyesi Meclis üye sayısı da 19 kişiden oluşmaktadır.

Ayrıca araştırma kapsamında Azerbaycan'da belediyelerle merkezi yönetim arasındaki ilişki silsilesinde yakın ilişkide bulunan Azerbaycan Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı'na bağlı faaliyet gösteren Belediyelerle İş Merkezi ve Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi'nde bulunan Yerli Özünü İdare Etme Komitesi ile de görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Azerbaycan Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı (Adliye Nazırlığı) Belediyelerle İş Merkezi: Araştırma kapsamında belediyelerle ilgili faaliyet gösteren belediye iş merkezi ile de görüşme gerçekleştirmiştir. Azerbaycan'da Adalet Bakanlığı'na bağlı bir

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

Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi Yerli Özünü İdare Komitesi:

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

3.3.2.Araştırmanın Temalarına Yönelik Bulgular

Çalışmanın bu kısmında, mali yapı, idari yapı, yerel merkez ilişkileri ve yetki ve görevler olmak üzere oluşturulan dört tema temel alınarak katılımcılarla yapılandırılmış görüşme formları çerçevesinde derinlemesine görüşme gerçekleştirilmiştir. Nitel

araştırma kapsamında elde edilen verilerin analizinde betimsel ve sistematik yöntem kullanılmıştır. Her bir tema aşağıda ele alınmaktadır.

Mali Yapıya İlişkin Bulgular

Azerbaycan’da var olan belediye yönetimlerinin incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucu mali yapıya ilişkin olarak elde edilen bulgular özetle, aşağıda ki Tablo 6’da belirtilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde ve bundan sonraki temaları açıklayan bölümlerinde, tablolar içerisinde belirtilen temaların yanında parantez içerisinde verilen rakamlar; kaç katılımcının aynı görüşü destekleyen açıklamada bulunduklarını göstermektedir.

Tablo 6: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Mali Yapıya İlişkin Bulgular

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

Tablo 6’da özetle belirtildiği şekliyle yapılabilecek önemli çıkarımlardan biri belediye gelirlerindeki belirsizliktir. Belirtildiği üzere Azerbaycan’da Türkiye’de olduğu gibi her belediyenin geliri aynı kalemlerden oluşmamaktadır. Araştırma kapsamında dikkat çeken bir diğer bulgu da belediye yasasında öngörülmesine karşın belediyelerin sadece bir tanesinden iştiraklerden alınan vergi bilgisi alınabilmesi ve

bilgiyi veren belediyenin de böylesi bir belediye iştirakinin olmayışıdır. Yasayla öngörülen belediye gelirleri belediyelerin bireysel başarıları neticesinde elde edilebilmektedir. Bu durumda Azerbaycan belediyelerinde gelir adaletsizliğine ve dengesizliğine yol açmaktadır.

Çalışma kapsamında araştırma alanındaki belediye yetkilileri ile olan görüşmelerde bahsi geçen gelirler yasalarla öngörülmüş olan belediye gelirleri ile de doğrudan uyuşmamaktadır. Öyle ki; belediye gelirleri noktasında soru yönelttiğimiz yetkililer; “*Toprak vergisi, emlak vergisi, kısmen maden vergisi, otopark harçları ve bazı belediyelerin turizm harçlarından*” (Y., H., S., N.), gelir elde edebildiklerini belirtmişlerdir. Reklam harçları hususunda herhangi bir görüşmede gelir elde ettiklerini belirten bir yetkili olmamıştır. Bununla beraber sadece bir belediye (Nesimi Belediyesi) “*turizm hizmet harçlarından gelir*” elde ettiğini belirtmiştir (N.). Yine sadece iki belediye (Hökmeli ve Sumgayıt Belediyesi) yetkilisi maden vergisinden gelir elde ettiklerini belirtmiştir.

Oysa ki; Azerbaycan belediyelerinin gelirleri noktasında bilindiği üzere vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olmak üzere iki adet sınıflandırma bulunmaktadır. Buna göre;

a) Vergi gelirleri;

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

b) Vergi Dışı Gelirler ise;

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

Azerbaycan Belediyelerinin gelirlerini oluşturmaktadır. Tüm bunlarla beraber; otopark harçlarının toplanmasında da büyük sıkıntı yaşayan Azerbaycan Belediyelerinin, harç ve vergi toplama işlerinde oldukça başarısız kaldıkları söylenebilir. Buna sebep olarak gösterebilecek bir husustur ki; halkın belediyelerin öz

kaynak yaratmayarak halktan vergi toplayıp bir hizmet sunmadığına olan inancı neticesinde vatandaşların bu vergi ve harçları vermekten kaçındığı gözlemlenmiştir. Belediye yetkilileri de “*vatandaştan gelir elde edemedikleri için onlara hizmet sunmada eksiklik yaşamaktayız*” (H., Y.) diyerek bu durumundan yakınmaktadırlar.

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

Azerbaycan Cumhuriyeti 1991 yılında dağılan Sovyet Rusya’dan koparak kurulan oldukça yeni bağımsız bir devlettir. Bu nedenle devlet yapısının ve yönetim sisteminin geliştirilmesi noktasında, Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk yıllarında karşılaşılan duruma oldukça benzemektedir. Azerbaycan’daki belediye sistemini ele alırken de bu hususu atlamamak gerekmektedir. Mali temaya ilişkin değerlendirmelere geçmeden evvel mali açıdan genel bilgilerin sunulması konuyu anlaşılır kılacaktır.

Azerbaycan’da belediyeler oldukça düşük bütçeleriyle yetersiz kaynak ve faaliyet neticesinde birçok yerde binalarına dahi kavuşamamış durumdadır. Araştırma alanı kapsamında görüşmeler gerçekleştirip gözlem yapılan belediyelerin hiç birinin ya kendine ait bir binası yok ya da kiracı olarak kullandıkları binaları mevcuttur. Halk tarafından da pek bilinirliği olmayan belediye hizmet yerlerinin bir büro tarzında icra hâkimiyetlerinin yanında yahut başkaca devlet kurumlarının kullandığı binaların herhangi bir katında birkaç odadan ibaret ofislerde faaliyet gösterdiğini söylemek yanlış bir anlatım olmayacaktır. Belediyelerin mali yapı noktasında oldukça zorluk çektiği bina veya ofislerinin yetersizliği dahi göz önünde bulundurulduğunda gayet net bir şekilde anlaşabilecek bir husustur.

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

isteklerini belirtmeleri gerekmektedir. Bu kararlar da belediye meclisince alınıp Belediyelerle İş Merkezi'ne gönderilmektedir.

Ayrıca Azerbaycan belediyelerinde önemli bir gelir noktası da, özellikle ilk kuruldukları yıllarda, belediye arazisi olan alanlardaki toprak satışlarıdır. Belediyelerin ilk kuruldukları yıllarda en önemli gelirleri, hatta tek gelir elde edebildikleri kapı denilebilir, toprak satışları olmuştur. Fakat bu toprak satışlarının hızla artması halk tarafından da yadırganarak belediyelerin itibarını düşüren ve yolsuzlukların baş gösterdiği bir durum haline gelmiştir. Hal böyle olunca yapılan düzenlemeler neticesinde günümüzde böylesi toprak satışları da sınırlandırılmış toprak satışları için üç aşamalı bir kontrol mekanizması oluşturulmuştur (Kasım, 2017). Günümüzde *“belediye mülkünde olan toprak satışlarının gerçekleştirebilmesi için; öncelikle belediye meclisinin malum arazinin kime kaç paraya satılacağı yönünde karar alması ardından alınan bu kararın icra hâkimiyetlerindeki (Türkiye’de valilik) emlak komitesine göndermesi oradan onay alındıktan sonra Adalet Bakanlığı’ndaki Belediyelerle İş Merkezi’nin denetlemesi ve Adalet Bakanlığınca onaylanması gerekmektedir”* (Belediyelerle İş Merkezi). Fakat belediyelerin almış oldukları kararlarda ısrarda bulunma yetkisi de vardır ve meclisin alınan kararlarda ısrar etmesi durumunda Belediye İş Merkezi takdirde kararın bozulması için belediyeler İnzibati İktisat Mahkemeleri’ne başvuru da bulunabilmektedir.

Tüm bu mali gelir noktasındaki zorluklarla beraber belediyelerin elbette ki hizmet sunumlarında yeterli verimi sağlayamayacakları aşikârdır. Bu hususta belediyelerin giderleri incelendiğinde yetki ve görevlerinin onlara vermiş olduğu sorumlulukları yerine getirme, sorumlu oldukları nüfus ve alan bakımından da ele alındığında personel giderlerini dahi karşılayamadıkları kimi zaman gözlemlenen bir durum olmuştur. Mali açıdan Türkiye belediyeleri ile kıyas dahi edilemeyecek durumda olan Azerbaycan belediyeleri oldukça yeni kuruluşlar olması bakımından parasal durumda varlık mücadelesi vermektedirler. Fakat Azerbaycan’da geçmişe nazaran daha iyi konumda olduklarını da belirten belediye yetkilileri, her alanda olduğu gibi bu alanda da belediyelerde mali reformların yapılacağını düşünmekte ve bu beklentiyi sürdürmektedir. Buna yönelik Azerbaycan Milli Meclisi Yerli Özünü İdare Komitesi’nce çalışmaların devam ettiği belirtilmektedir.

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

İdari Yapıya İlişkin Bulgular

Azerbaycan'da var olan belediye yönetimlerinin incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucu idari yapıya ilişkin olarak elde edilen bulgular özetle, aşağıda ki Tablo 7'de belirtilmektedir.

Tablo 7: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde İdari Yapıya İlişkin Bulgular

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

İdari yapıya ilişkin olarak Tablo 7'de özetle belirtilen bulgulardan da ortaya çıkacağı üzere; idari düzenlemeler Azerbaycan belediye kanunu ve belediye seçim kanunlarında belirtildiği şekliyle; özel statülü bir birim veya bölge olmaksızın tüm

belediyelerde aynı biçimde uygulandığı için idari yapıya ilişkin bilgiler birbirini tekrar eder niteliktedir. Tek farklılık ise yine tabloda da belirtildiği şekliyle kasaba belediyeleri ile diğer rayonlarda bulunan belediyeler arasında olan farklılıktır ki bu durum da yine yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Elbette ki idari yapı hususunda, Türkiye'deki gibi, meclis üye sayılarında da nüfus şartına bağlı olarak farklılıklar olmaktadır. Bu bağlamda, idari yapıya ilişkin bulgular ve ek bilgiler çalışmanın ilerleyen kısmında detaylandırılarak aktarılmaktadır.

Çalışmanın önceki bölümünde Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediyelerin kuruluşu ve belediye idari yapısının oluşumunu bizlere aktaran özellikle 1999 Azerbaycan Belediye Kanunu ve yine 1999 Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu'ndan bahisle idari yapının düzenlenmesi aktarılmıştır. Araştırma kapsamında da gözlemlenen ve yapılan görüşmelerde tarafımıza aktarılan belediyelerin idari yapısının şekillenmesi, uygulamada da mevcut Azerbaycan kanunları ile birebir örtüşmektedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediye seçimleri Türkiye Cumhuriyeti'nde olduğu gibi beş (5) yılda bir gerçekleştirilmektedir ve araştırmanın yapıldığı tarihlerde 2014 yerel seçimlerinde seçilmiş 2019 yılına kadar görev süresi bulunan belediye yetkilileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Azerbaycan'da belediyelerin idari yapısı yönünden Türkiye'den çok büyük farklılıklar gözlemlenmemiş olsa da; çok net bir farklılık vardır ki bu da Azerbaycan'daki belediyelerin yapısını doğrudan etkilemektedir. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde 5 yılda bir seçilen belediye başkanları doğrudan halkın oylarıyla değil belediye meclisince seçilmektedirler.

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

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

Türkiye'den farklı olan yanını görüşmecisi şöyle ifade etmiştir.

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

Tablo 8: Yasamal Belediyesi Meclis Üyeleri 2014 Yerel Seçimleri Toplamış Oldukları Oy Sayıları

Namizədin Soyadı , Adı , Atasının Adı (Adayın Soyadı, Adı, Baba Adı)	Topladığı Səs (Topladığı Oy)
CƏFƏROV Zakir RAMAZAN	18933
ƏKBƏRLİ Əli ZEYNİ	18074
ƏHMƏDOV Həbil NİYMƏT	17255
TALİBOVA Cəmilə MƏMMƏDAĞA	17212
ÇƏLƏBİ Sima FİRUZ	17193
ƏLİYEVƏ Ülviyyə AKİM	17132
ƏLİYEV Fuad AYDIN	17045
İSMAYİLOV Vəşif SULTAN	16977
RƏHMANOV Rəsim RƏSUL	16941
ƏFƏNDİYEVƏ Leyla NEMƏT	16930
QULUZADƏ Gülarə KNYAZ	16922
MƏMMƏDOVA Fətimə PAŞA	16877
XUDİYEV Cavid AYDIN	16873
ƏLİYEV Rəmil ÇİNGİZ	16857
ƏSGƏROV Vüqar MƏMMƏD	16853
ABASƏLİYEV Ələkbər Ağa CƏBRAYİL	16764
RZAYEVƏ Rəyhan SAHİB	16720
ƏHMƏDOV Əmirbəy SƏYYAF	16694
ŞEYDAYEV Bəhrəm ŞEYDA	16238

Kaynak: Azərbaycan Mərkəzi Seçki Komissiyası, İnformasiya Mərkəzi (Mərkəzi Seçim Komissiyonu, Bilgi Mərkəzi), Kasım 2017, www.infocenter.gov.az/archive/bld2014 (22.11.2017).

Azərbaycan Mərkəzi Seçim Komissiyonu'nun veri arşivindən alınaraq düzənlənmiş yuxarıdakı Tablo 8'də də görülecektir ki belediye meclis üyelerinin hangi partinin adayı olduğu belirtilmemektedir. Yasamal Belediye Başkanı Caferov; *“Yasamal belediyesi meclis üyelerinde altı (6) kişi muhalefet partisi mensubu”* olduğunu aktarmıştır.

Azərbaycan'da seçimlər yuxarıda bahsedildiği üzere gerçəkleştirilirken idari yapıda Türkiyə'deki belediyeler ile en büyük ve önemli farklılık da işte buradan doğmaktadır. Şöyle ki; belediye seçimlerinde bu şekilde seçilen belediye meclis üyeleri ilk belediye meclis toplantısında kendi aralarında belediye başkanını seçmektedirler. Bu ilk belediye meclisi toplantısına meclis üyeleri arasında en yaşlı üye başkanlık etmektedir. Belediye meclis üyeleri arasından seçilen belediye başkanı belediye kâtibini ve 2 (iki) belediye başkan yardımcısını kendisi belirlemektedir. Lakin *“kasaba belediyelerinde belediye başkan yardımcısı sayısı bir (1)'dir, gerekli görüldüğü takdirde belediye başkanı ikinci belediye başkan yardımcısını belirler ve bu karar*

belediye meclisince onaylanır'' (H.). Yukarıda verilen Tablo 8'de Yasamal Belediye Başkanı Zakir Caferov belediye meclis üye seçimlerinde en fazla oyu alan kişi olmuştur. Fakat her belediye için durum aynı değildir. Halk tarafından kullanılan oylarda birinci sırada çıkmasa dahi belediye başkanı olunabilmektedir ve bunun örnekleri mevcuttur yasal sınırlamalarda bu noktada herhangi bir uygulama yoktur. Örneğin yine araştırma alanı kapsamında görüşmelerde bulunan Nesimi Belediye Başkanı Nazim Garakhanov 2014 yılında yapılan belediye seçimlerinde 16284 (on altı bin iki yüz seksen dört) oy alarak belediye meclisine 8. (sekizinci) sırada girmiştir (Azerbaycan Merkezi Seçim Komisyonu, Kasım, 2017).

Belediye seçimlerinde halkın doğrudan belediye başkanını seçmiyor olması Azerbaycan'da belediye başkanlarının tanınırlığını azalttığı bir gerçektir. Buradan hareketle söylenebilir ki, Türkiye'de olduğu gibi belediye başkanı olacak adayın ismi belediye seçimlerini doğrudan etkileyen bir unsur değildir ve Azerbaycan'da siyasi parti yerel seçimlerde daha büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de ise kimi bölgelerde genel seçimlerle yerel seçimlerin arasındaki oy dağılımında siyasi tercihler değişmektedir. Bu tür bölgelerde halkla yapılan görüşmelerde belediye başkanlarının isminin partiden daha ziyade öne çıktığı görülmektedir.

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

Azerbaycan'da bilindiği üzere ve araştırmada da gözlemlendiği şekliyle güçlü bir belediyecilik yapısının ve belediye başkanının olmadığı aşikârdır. Tüm bunlarla

beraber “*belediye personelinin görevlendirilmesi ve atamaları belediye başkanı veya belediye meclis üyelerinin talebiyle oluşturulan komisyonlarca belediye meclis kararıyla yapılmaktadır*” (H.). Bu açıdan ele alındığında bu durum için denilebilir ki, belediyelerin kanunlarınca belirtilen özerk yapıları belediyelerin idari yapısındaki uygulamalarda kendisini gösterebilmektedir.

İdari yapılanma bulgularına yönelik bir başka husus da belediye meclis üyelerinin nitelikleri açısından; “*belediye meclis üyesi olabilmek için en az yüksek okul mezunu olma şartı vardır*” (S.). Ayrıca, Azerbaycan’da araştırma alanı kapsamında gözlemlenen, incelemede bulunan belediyelerde belediye meclis üye dağılımında kadın meclis üyelerinin Türkiye’ye göre meclis üye sayısına oransal dağılımının oldukça fazla olması dikkat çeken bir başka unsur olmuştur (Yasamal Belediyesi 19/6, Nesimi Belediyesi 19/8, Hökmeli Belediyesi 11/3, Sumgayıt Belediyesi 19/5).

İdari yapıya ilişkin bulgular değerlendirilirken kısaca bahsedildiği üzere personel görev ve atamaları Azerbaycan belediyelerinde de Türkiye’de de bir birine yakın ilerlemektedir. Seçim kanunları ve seçim sistemleri açısından oluşan farklılıklar ise doğrudan seçimle gelen kişilerin görevlerine başlamalarına yansımıştır. Türkiye’de 1963 seçimlerine değin uygulanan belediye meclisi üyelerinin seçimi ve ardından meclisin belediye başkanını seçme usulü Azerbaycan’da günümüzde var olan bir sistem olmakla birlikte belirtildiği üzere bu durum Türkiye’de en son 1963 yerel seçimlerine kadar gözlemlenmiştir bu tarihten itibaren Türkiye’de belediye başkanlarını doğrudan halk seçmektedir.

Yerel-Merkez İlişkilerine Yönelik Bulgular

Azerbaycan’da var olan belediye yönetimlerinin incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucu elde edilen bulgular neticesinde; Yerel-Merkez ilişkilerine yönelik olarak belediyelerle ilişkide bulunan kurumlar aşağıda ki Tablo 9’da belirtilmektedir.

Tablo 9: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Yerel-Merkez İlişkilerine Yönelik Bulgular

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

Tablo 9'da belirtildiği üzere icra hâkimiyetleriyle olan ilişki hakkında bilgi veren sadece iki belediye yönetimi olmuştur ve bunlar Yasamal Belediyesi ile Nesimi Belediyesi'dir. Özellikle Azerbaycan Bakü kentinde merkezi yönetim birçok faaliyette söz sahibi olmakta ve belediyelerden ziyade daha çok Bakü İcra Hakimiyeti Türkiye'deki beledi faaliyetleri yerine getirmektedir. Başkentten uzaklaşıldığında ise bu belediyelerin halkla temas etmesi ve beledi faaliyetleri yerine getirmesi hususunda serbestlik gözlemlenmiştir. Bu sebeple yapılan görüşmelerde merkezi yönetimle ilişki adına edinilen bulgularda Bakü'de ki rayonlarda bulunan belediyeler icra hâkimiyetlerinden söz ederken Bakü dışındaki belediyelerde bu husus pek de gündem edilmemiştir.

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

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

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

Türkiye'de yerel yönetimler, özellikle belediyelerle, merkezi yönetim ilişkileri mali yapı gelir ve gider noktasında oldukça sık rastladığımız bir durumdur. Azerbaycan'da da yine aynı şekilde çalışmamızda mali yapıya ilişkin bulgularda aktarıldığı üzere belediyelerle merkezi hükümet ilişkileri gelir ve giderler hususunda fazlaca karşımıza çıkmaktadır. Mali yapıya ilişkin bulgularda değinilmiş olunan konulardan ziyade, bu bölümde mali yapı dışında kalan merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkiler üzerine bulgular aktarılacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde Sayıştay'ın yapmış olduğu belediye bütçe denetimlerini de Azerbaycan'da Adliye Nazırlığı (Adalet Bakanlığı) Belediyelerle İş Merkezi gerçekleştirmektedir.

Yine Türkiye'de Danıştay'ın ve İçişleri Bakanlığı'nın belediyeler üzerindeki vesayet ve denetim yetkisini de Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Adalet Bakanlığı sağlamaktadır. Ayrıca Azerbaycan'da belediyelerin yapacağı toprak satışları için İcra Hâkimiyetlerinde bulunan emlak komitesinin onayından sonra Adliye Nazırlığı'nın onayı gerekmektedir.

“Bu uygulamaya; 1999 yılında çıkarılan belediye kanununda Azerbaycan Belediyeleri'ne tanınan geniş yetkilerin adil olmayan şekilde kullanımı neticesinde belediyelerin halkın gözünde devlet topraklarını satıp usulsüz gelir elde eden kurumlar haline dönüşmesi sebebiyle geçilmiştir” (Belediyelerle İş Merkezi).

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

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

Azerbaycan belediyelerinde ayrıca yerel-merkez ilişkileri açısından bir başka düzenleme de yine icra hâkimiyetleri eliyle gerçekleştirilmektedir. Öyle ki; icra

hâkimiyetlerinde Yerli Özünü İdare Alaka Şubeleri bulunmaktadır ve belediyelerin kent ile ilgili iş ve işlemlerinde ortak çalışma gerçekleştirdiği bir kurum olarak faaliyet göstermektedirler.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasındaki ilişki ele alındığında idari vesayetten daha ziyade siyasi bir ilişki gözlemlenmektedir. *“Ülke belediyeleri, yasayla belirlenmiş coğrafi sınırlar çerçevesinde belli yetkileri, temsili organları, mülkiyeti, yerel bütçesi olan ve işlevlerini özerk bir şekilde yerine getiren kuruluşlardır”* (Azerbaycan Belediye Kanunu, 1999: Madde 2). Belediye kanunlarında ve anayasasında oldukça özerk yapıda olan Azerbaycan belediyeleri ayrıca Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'ne de yasal açıdan oldukça uyumludur. Fakat Azerbaycan'da belediyeler uygulamada merkezi hükümet ve onun yetkililerine bağlı hareket etmektedir. Mali yapıya ilişkin bulgularda aktarıldığı üzere mali açıdan güçsüz olan ve tanınırlığı pek de bulunmayan belediyelerin yetki ve görevlerini yerine getirirken özellikle merkezi yönetim tarafından atanmış olan İcra Hâkimiyetlerine bağlı hareket ediyor olması, pek de yadsınacak bir durum değildir.

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

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

Kanunlar ele alındığında, sıkça belirtildiği üzere, bağımsız bir şekilde iş görebilmesi beklenen belediyeler, gerek mali açıdan gerekse belediyeleşme sürecindeki yenilik ve eksiklikler nedeniyle yasayla kendisine verilen yetki ve görevleri dahi yerine getiremeyecek durumdadır. Bu sebeple belediyeler icra hâkimiyetlerinin güdümüne girmektedirler. Belediyelerin bütçelerinin dağıtıldığı Maliye Bakanlığı'nın rayonlardaki şubeleri de icra hâkimiyetleriyle yakın ilişkide olan bir kurum olarak faaliyet göstermektedir. Bu durumda belediyeler kendilerine ayrılan bütçelerinden doğan haklarını şehirlerdeki bir başka yerel yönetim birimi olan icra hâkimiyetleri vasıtasıyla temin edebilmektedirler. Böylesi bir ahval karşısında belediyelerin kendilerine yasayla öngörülmüş özerklikte faaliyetlerini sürdürmeleri elbette ki beklenemez ve bu doğrultuda Azerbaycan'da yapılan gözlemlerde de karşımıza belediye faaliyetlerinden

daha çok icra hâkimliklerinin iş ve işlemleri çıkmıştır. Tanınırlık ve faaliyet bakımından Türkiye'deki durumun tam tersine icra hâkimiyetleri belediyelerden daha öndedir.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde oldukça güçlü bir siyasi iktidarın bulunduğu bilinen bir gerçektir. Bu güçlü siyasi iktidarın elbette ki belediyeler üzerinde de yerel merkez ilişkileri noktasında etkisi söz konusu olmaktadır. Azerbaycan'da muhalefet partilerinin varlık ve faaliyetlerinden pek de söz edilememektedir. Belediyelerde de iktidar partisinin üyelerinin yönetimleri ellerinde tuttuğu belediye meclis üyeliklerinden muhalif parti adaylarının seçilip meclise girse dahi mevcut siyasi iktidara ayak uydurarak hareket ettiği gözlemlenmiştir. Öyle ki, kimi vatandaşlarla yapılan resmi olmayan ayaküstü görüşmelerde muhalefet partilerinin liderlerinin dahi iktidar parti vasıtasıyla parti liderliğine getirildiğinden bahsetmektedirler. Böylesi bir ülke yapısı karşısında bittabi yerel merkez ilişkileri noktasında siyasi ilişkiler açısından tek taraflı baskıcı bir ilişki silsilesinin oluşturulduğunu ve devam ettirildiğini söylemek yanlış bir tespit olmayacaktır.

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

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

Ayrıca Azerbaycan Cumhuriyeti'nde belediyelerin ilişkide olduğu bir başka kurum da elbette ki Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi'dir. Yerel yönetim yasalarının çıkartılması ve uygulamaya konması noktasında ve belediyelere aktarılacak bütçenin belirlenmesi hususunda söz sahibi olan milli meclis ile belediyeler arasında siyasi açıdan Türkiye'dekine benzer bir durum gözlemlenmekle beraber iletişim kanalları noktasında farklılıklar vardır.

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

Anlaşıldığı üzere, Milli Meclis Yerli Özüü İdare Komisyonu'na belediyelerden gelen bu taleplerle birlikte meclisin kendilerine havale ettiğı konular ve bakanlıklardan ve cumhurbaşkanlığından rica edilen hususlar incelenmekte ve yasa tasarıları oluşturulup milli meclisin ardından cumhurbaşkanlığının onayına sunulmaktadır. Bu noktada Azerbaycan Cumhuriyeti'nde yerel yönetimler konusunda reform istediğın olduğu ve bu talebe karşılık çalışmaların sürdürüldüğü gözlemlenmiştir. Bu reform çalışmalarında da yasal boyutta yeniliklerin yahut gelişmelerin sağlanacağı kurum Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi'dir.

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

Temel Yetki ve Görevlere İlişkin Bulgular

Azerbaycan'da var olan belediye yönetimlerinin incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucu temel yetki ve görevlere ilişkin olarak elde edilen bulgular özetle aşağıdaki Tablo 10'da belirtilmektedir.

Tablo 10: Azerbaycan Belediye Yönetimlerinde Temel Yetki ve Görevlere İlişkin Bulgular

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

Tablo 10’da da görülebileceği şekliyle; araştırmanın mali yapıya ilişkin bulgular kısmında da olduğu gibi, temel yetki ve görevlere ilişkin bulgularda da farklılıklar gözlemlenmiştir. Buna sebeptir ki yine mali hususlar karşılaşılmaktadır. Her belediye bireysel olarak bütçesinin yeterliliği doğrultusunda ve çeşitli girişimler vasıtasıyla yapabildiği ölçüde görevleri yerine getirmektedir. İlerleyen kısımda da değinilecektir ki Azerbaycan’da belediyelerin tam manasıyla yetki ve görevlerini icra edemedikleri de bilinen bir gerçektir. Bununla beraber yetkiler noktasında ise farklı bir bulguya rastlanmamıştır.

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

Mali yapıya ilişkin bulgularda da karşılaşılan durumda gözlemlendiği üzere görev ve yetkiler hususunda da belediyeler kendilerine yasayla verilmiş yetki ve görevleri yeterince kullan(a)mamaktadırlar. Öyle ki; Azerbaycan belediyelerinin temel görevleri özetle şu şekildedir sayılabilmektedir (Hasanov, 2008: 99):

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

- Yerel su kaynaklarının kullanımı,
- Yerel yolların yapımı ve bakımı,
- Yerel ulaşım ve iletişim hizmetlerinin sunumu,
- Kimsesizlere, hastalara ve yaşlılara yardım,
- Yerel alt yapının düzenlenmesi
- Yerel düzeyde ekolojik düzenin korunması,
- Belediyeye ait alanlarda ağaçlandırma çalışmaları,
- Belediye alanlarının ıslahı,
- Çöp toplama hizmetleri.

Bu görevlerini yerine getirirken kullanacağı yetkiler ise özetle şu şekilde sıralanabilir (Hasanov, 2008: 99):

- Belediyeler, diğer belediyelerle birlikte çıkarları doğrultusunda birlikler kurma yetkisine sahiptir,
- Belediyeler, mülkiyetlerini kiraya verebilir,
- Belediyeler, belediye topraklarından yararlanma şartlarını belirleyebilir,
- Belediyeler, mal ve hizmet üretimi için bağımsız ekonomik teşebbüsler oluşturabilir,
- Belediyelerin devlet bütçesinden pay ve yardım alma hakkı vardır,
- Belediyeler, yerel vergi ve ödemeleri belirlemek, gelirleri toplamak ve harcamaları yapmak konusunda yetkilidirler,
- Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarına, sivil toplum kuruluşlarına, siyasi partilere, sendikalara belli konularda bilgi edinmek üzere başvuru yapma hakkı vardır.
- Belediyeler yasalarla kendilerine tanınmış hakların ihlali durumunda yargıya başvurma yetkisine sahiptirler.

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

Fakat bilindiği üzere ve araştırma kapsamında elde edilen bulgular neticesinde oluşturulan Tablo 10'da da gözlemlenebileceği şekliyle Azerbaycan belediyelerinin mevcut yasal mevzuatlar çerçevesinde bir göreve ve bu görevlerini yerine getirebilecek güçte yetkiye sahip olmadıkları bir gerçektir.

Araştırmada görüşme yapılan belediye yetkililerin de bu sayılan görev ve yetkileri yerine getir(e)mediklerini belirtmek gerekir. Azerbaycan belediyelerinde belediyelerin görev ve yetkileri görüşme yapılan belediye başkanları veya meclis üyeleri tarafından;

- “*Asfalt yapımı (sokak ve dar yollar)*,”
- *Maddi manevi sosyal yardım hizmetleri (kömek eyleme)*,
- *Yeşillendirme park alanı çalışmaları*,
- *Spor alanları oluşturulması*
- *Vergi toplama*
- *Personel istihdamı”* (H., S., N., ve Y.), şeklinde sayılmaktadır.

Görüşme yapılan yetkililerin belirtmiş olduğu üzere sayılan bu görev ve yetkilerin mevcut yasal mevzuatlarda bildirildiği üzere o geniş yetki ve görevler silsilesi ile uyumadığı görülmektedir.

Araştırma alanlarında gözlemlendiği üzere belediye sınırları geniş olmasına rağmen büyük cadde ve anayolları kapsamamakta bununla birlikte meydan düzenlemeleri, temizlik işleri (çöp toplama, sokak ve meydan temizliği), büyük park ve yeşillendirme çalışmaları, spor faaliyetleri, kültürel faaliyetler gibi Türkiye’de belediyelerin yerine getirmiş olduğu görev ve hizmetler birçok durumda icra hâkimiyetleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Belediyeler bu noktalarda icra hâkimiyetlerine yardım eder pozisyonda faaliyet göster(ebil)mektedirler. Dolayısıyla halk nezdinde de görev ve yetkilerini yerine getiremeyen belediyelere karşı gereksiz kuruluşlar oldukları yönünde bir karine hâkim olmuştur. Azerbaycan belediyeleri de genel olarak icra hâkimiyetlerinin bu yetki genişliğini kabullenmiş durumda çalışmaktadırlar.

Türkiye ile karşılaştırmalı olarak bakıldığında ise; Türkiye Cumhuriyeti’ndeki belediyelerin özellikle 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı kanun yetki ve görevleri sayarken açık uçlu tutarak belediyelere bu noktada geniş bir hareket sahası yaratmıştır.

Bu husus gereğince belirtilen yetki ve görevler, özetle, 5393 sayılı belediye kanununda Türkiye’deki belediyelerin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

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

Bu doğrultuda Türkiye’de belediyelerin yetki ve görevleri hem yasal açıdan hem de uygulamada Azerbaycan belediyelerine nazaran daha güçlü görüldüğü bir gerçektir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 Sayılı Kanun ile de bu güç büyükşehir belediyeleri nezdinde perçinlenmiş olmakla birlikte Türkiye’de merkezi hükümetin atamasıyla görev yapan valilik ile belediyeler arasında görev ve yetki bölüşümünde kesinleşmiş ayrımlar da vardır. Valilikler beledi hizmetlerde görev almamakla beraber halkın genel ihtiyaçları belediyeler tarafından karşılanmaktadır. Fakat şu hususu da belirtmek gerekmektedir ki Türkiye’de de yasalarla belediyelerin yetki ve görevleri oldukça geniş kılınmakla birlikte tüm belediyelerin bu yetki ve görevlerini etkin bir şekilde yerine getiremedikleri de bilinen bir gerçektir. Ayrıca bu hususta önemli bir yetki ve görev çatışması da bulunmaktadır. Şöyle ki, düzenlenmesi geniş çevreler tarafından beklenmesine rağmen 6360 ile de değiştirilmeyen büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediye sınırlarında yer alan ilçe belediyeleri arasındaki

görev çatışmasıdır. Türkiye’de büyükşehir belediyesi sınırında kalan ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerine karşı bir tahakküm altında kalmaktadır. İlçe belediyelerinin aldığı kimi kararlar büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanmadan yürürlüğe girmemekte ve dolayısıyla ilçe belediyeleri büyükşehir belediyeleri ile kimi zamanda çeşitli çatışmalar yaşayabilmektedir. Bazı durumlarda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin yetki alanları hususunda da oldukça sert çatışmalarla karşılaşılabilir.

Sonuç olarak dört ana temada yapılan değerlendirmelerin toplamında Türkiye’deki belediye sistemi ile karşılaştırıldığında Azerbaycan yerel yönetim yapısında aktör olarak Azerbaycan belediye sistemi için, demokratik katılımın artırılarak belediyeçilik yapısının geliştirilmesi ve işlevsel açıdan yetkinliğinin artırılmasının, Azerbaycan’da katılımcı yerel yönetim anlayışının oluşmasında son derece fayda sağlayacağı söylenebilir.

Çalışmanın devam eden kısmında var olan Tablo 11’de de belirtildiği üzere; Türkiye Cumhuriyeti’ndeki belediye yönetimleri ile Azerbaycan Cumhuriyeti’nde var olan belediye yönetimleri arasında özet olarak karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılacak olursa:

- ✓ Mali yapıya ilişkin olarak Türkiye belediyelerinde güçlü bir belediye modelinin çizildiğini gözlemleyebilmektedirken Azerbaycan’daki belediyelerde kimi bölgelerde personel maaşlarını dahi çıkartamayacak durumda oldukça güçsüz belediyelerden söz edilebilmektedir. Aynı zamanda bu mali yapının denetiminin Türkiye’de yargısal bir süreç içerisinde kanunlarla yürütülmesine karşın Azerbaycan’da mali hususlarda vesayet denetimi göze çarpmaktadır. Bittabi Azerbaycan’daki ekonomik ve sosyal yapı gereği bu durum Azerbaycan’daki belediyelerce nahoş karşılanmamakla birlikte böylesi bir yapının gerekliliğinden bahsedilmektedir.
- ✓ İdari yapıya yönelik olarak ise Türkiye’deki belediyelerde doğrudan halkın seçtiği başkanlar ve siyasi parti tercihleri vasıtasıyla oluşturulan meclis ile demokratik açıdan daha işlevsel ve siyasi açıdan kurulan ilişkiler silsilesine bağlı bir yapı ortaya çıkmaktadır. Azerbaycan’daki belediyelerde ise seçimlere katılım ve belediye başkanının belirleniş şekli açısından bir değerlendirme yapıldığında demokratik olarak halkın tercihlerinin doğrudan göz önünde bulundurulması bakımından bir zayıflık gözlemlenmektedir. Bununla birlikte Azerbaycan’da tüm kamu yönetimi

yapısında ve özel iş ve işlemlerde görülebileceği gibi belediyelerde de siyasi iktidarın etkisi ciddi anlamda hissedilmektedir.

- ✓ Yerel merkez ilişkilerine yönelik bir karşılaştırma söz konusu olduğunda ise denilebilir ki; Türkiye’de belediyeler vesayet denetime tabi kuruluşlar olarak yasal mevzuatlar açısından da “idarenin bütünlüğü gereğince” denilerek, merkezi yönetimle ilişkilerinin düzenleniyor olması açısından Azerbaycan’daki belediyelere nazaran yasal açıdan daha az özerkliğe sahip belediyelerdir. Fakat yasalarla verilen yetkilerini kullan(a)mayan Azerbaycan’da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi’ne oldukça uygun hazırlanan belediye kanunlarının ve düzenlemelerinin Azerbaycan’daki belediyeler için pek de bir anlam ifade etmediği söylenebilir. Katı bir idari vesayet denetimine sokulan Azerbaycan belediyeleri mevzuatlarının gereğini yerine getirememektedir.
- ✓ Yetki ve görevlere ilişkin olarak karşılaştırmalı bir inceleme yapılacak olursa özetle denilebilir ki Türkiye’de belediyeler, sık görünmeyen yetki ve görev çatışmaların ve doğal olarak her belediyenin aynı düzeyde yerine getiremediği görevler dışında, bir hayli güçlü yetkilere sahip olmakla beraber bir o kadar da görev üstlenmiş durumdadırlar. Azerbaycan’da ise yine yasal olarak kendilerine verilen görevleri dahi yerine getir(e)meyen belediyelerle karşılaşmaktadır. Yine yasalar gereği özerk yapıda işlevselliğini sürdürmesi beklenen Azerbaycan belediyelerinin bu oranda yetkiye sahip olması da beklenebilmektedir. Fakat belirtildiği üzere özerklik tanımının gereğinin yerine getiril(e)mediği Azerbaycan belediyelerinde doğal olarak yetkinin de bu oranda kısıldığını söylemek mümkün olmaktadır.

Tablo 11: Türkiye ve Azerbaycan Belediyeleri'nin Araştırma Kapsamındaki Bulgular Üzerine Karşılaştırılması

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

Tablo 11'de özetle ve araştırma kapsamında incelenen bulgularda da belirtildiği üzere tüm bu durumlar göstermektedir ki; Azerbaycan Cumhuriyeti'nde demokratik katılımın artırılarak belediyeçilik yapısının geliştirilmesi ve işlevsel açıdan yetkinliğinin artırılması Azerbaycan'da katılımcı yerel yönetim anlayışının oluşmasına son derece fayda sağlayacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çalışmada Türkiye ve Azerbaycan belediye yönetimlerinin sağlıklı bir karşılaştırma içinde ele alınabilmesi için ilk iki bölümde Türkiye ve Azerbaycan yerel yönetim ve belediye yapıları inceleme konusu edilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde Türkiye’de belediyecilik sistemi genel hatlarıyla ortaya konulurken yine bu bölümde Türkiye’deki modern belediye sisteminin nasıl var olduğu üzerine tarihsel bir süzgeç aktararak değerlendirmelerde bulunulmuştur. İkinci bölümde ise Azerbaycan Cumhuriyeti’nin coğrafi ve tarihi durumundan hareketle yerel yönetim yapılarının oluşturulması bağımsızlık öncesi dönemler ve bağımsızlık sonrası dönem olmak üzere ayrı ayrı ele alınarak inceleme konusu edilmiş ve bu doğrultuda Azerbaycan Cumhuriyeti’nin günümüzdeki durumu yasal ve literatürde belirtildiği şekliyle aktararak karşılaştırma yapma fırsatına erişilmiştir. Çalışmanın son bölümü olan üçüncü bölümde ise ampirik saha çalışmasıyla betimsel ve sistematik analiz yöntemi kullanılarak, belirlenmiş çeşitli ölçekler üzerine yarı yapılandırılmış sorularla yerinde gözlem ve derinlemesine görüşmeler yapılarak belirlenen kriterlere yönelik bulgular ortaya çıkartılmıştır.

Çalışmanın tüm aşamaları değerlendirildiğinde bu çalışma; araştırma kapsamında inceleme alanı olarak belirlenen bölgelerin, belediyelerin ve kurumların Azerbaycan Cumhuriyeti’ndeki belediyecilik yapısını ve işlevselliğini aktarabilmesi açısından ve literatürde saha çalışmasına rastlanmamış olması bakımından güncel ve reel ölçütleri yansıtan özgün bir çalışma olmuştur. Bununla birlikte böylesi bir çalışmanın daha geniş boyutlarla ele alınması hususunda bir öneri sunulacak olursa: Bunun için; saha çalışması yapılacak zamanın Azerbaycan Cumhuriyeti’ndeki yerel seçimlerle örtüşmesi ve seçim zamanında bu bölgede çeşitli gözlem ve görüşmeler yapılması, bu görüşmelere halkın ve siyasi parti temsilcilerinin dâhil edilmesi, merkezi seçim komisyonu çalışmalarının incelenmesi sağlanmalıdır.

Türkiye ve Azerbaycan belediye yapısı işlevselliği karşılaştırma konusu edildiğinde karşımıza çıkan hususlar çok boyutlu bir şekilde değerlendirilmiştir. Özellikle Azerbaycan Cumhuriyeti’nin bağımsızlığa giden süreçteki tarihi gerçekleri ile Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu arasındaki farklılıklar her iki devlete de birbirinden çok farklı bir yerel yönetim geleneği bırakmıştır. Öyle ki, Türkiye Cumhuriyeti kuruluş aşamasında Osmanlı Devleti’nden kalan mirası devralmış ve çalışmada da bahsedildiği

üzere Osmanlı'nın son dönemlerinde ki modern yerel yönetim yapılarının oluşturulmaya başlanmış olması bu yönde denemelerin yapılması Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda yerel yönetim yapılarını oluştururken sıfırdan bir yerel yönetim yapısı oluşturmak yerine mevcudu geliştirme üzerine olmuştur. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde ise Sovyet Rusya'dan devralınan yerel yönetim yapısı modern anlamda dünya şartlarına ve bağımsız Azerbaycan devletine uygun halde bulunmadığından Azerbaycan devletine pek de bir yerel yönetim mirası kalmadığı söylenebilmektedir. Ayrıca Azerbaycan Cumhuriyeti'nin oldukça yeni bir devlet olması ve sosyal ekonomik açıdan bölgedeki yaşamın her bölümüne işlemiş olan Sovyet rejiminin etkisi ile yeni dünya düzenine ayak uydurması elbette ki zaman almış ve alacaktır. Bahsedilen bu hususlar gereğince Türkiye'nin belediyeçilik yapısının Azerbaycan belediye yapısına göre uygulamada daha işlevsel olması elbette ki kaçınılmaz bir durumdur. Fakat Azerbaycan Cumhuriyeti bu açığı kapatmak adına Türkiye'de uzun yıllar süren reform çalışmalarını çok daha kısa bir sürede gerçekleştirebilmiştir.

Azerbaycan devletinin, gerçekten de Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi 'ne uygun yerel yönetim yasaları hazırlamaları bakımından ve bu kadar kısa bağımsız devlet ömrüne rağmen; idari yapılanmalarındaki bir çok hususu oturtmuş olması ve binlerce belediye teşkilatı kurabilmesi açısından (1607 adet, Kasım, 2017) oldukça başarılı bir reform süreci geçirdiği söylenebilir. Fakat çalışmanın bulgularında bahsedildiği üzere; uygulamada bu reformların hayata geçirilemediği gözlemlenen bir sonuçtur. Bu durumda da elbette ki bağımsızlığın ilk yıllarından bugüne değin merkeziyetçi bir devlet yönetimi anlayışının uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti de genel olarak Avrupa ülkelerine nazaran merkeziyetçi bir yapı da görünse de kuruluşun ilk yıllarında yerel yönetim yasaları ve anayasalar açısından oldukça demokratik ve özerk yapılar öngörmüştür. Yerel yönetim geleneğinin Türkiye'de oturmuş olmasının bir bakıma en büyük nedeni budur.

Çalışma bulguları ve araştırma alanı kapsamında Türkiye ve Azerbaycan Cumhuriyetleri'nin belediye yapısı değerlendirildiğinde; Türkiye'deki yerel yönetim yapılarının bahsi geçtiği üzere daha nitelikli ve güçlü kurumlar olduğu bir kez daha ortaya çıkmıştır.

Bu hususta, çalışma kapsamında ortaya çıkan bulgulardan hareketle, Azerbaycan belediye yönetim sistemine katkı sunabilecek bir takım öneriler şu şekilde sıralanabilir:

Ö.1: Azerbaycan’da belediye bütçeleri artırılmalı bunun için yasalarla öngörülen belediye iştiraklerinin önü açılmalı ve merkezi yönetimden daha fazla pay aktarılmalıdır.

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

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

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

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

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

Azerbaycan Cumhuriyeti ve Türkiye Cumhuriyeti iki dost ve kardeş ülke olarak bu dostluğun gereğini belediyelerin çeşitli dost belediye ilişkileri kurulması vasıtasıyla yerel yönetimler nezdinde de yerine getirmektedir. Fakat Türkiye ve Azerbaycan

belediyelerinin büyük farklılıklarla yönetilmesi ve faaliyetlerini gerçekleştirmesi bu iş birliklerinde de Azerbaycan belediyelerini geri planda bırakmaktadır.

Özetle, alışma sonucunda denilebilir ki; Türkiye’deki belediyelerin Azerbaycan’daki belediyelere nazaran daha güçlü ve etkili yapılar olması sebebiyle Azerbaycan Cumhuriyeti’nce bu yapının kendi ülkelerinde uygulanabilir duruma getirilmesi, belirtilen önerilerin gerçekleştirilmesi gerekliği göze çarpmaktadır. Yasal düzenlemeler açısından daha işlevsel ve özerk yapıda olmaları bakımından değeriendirildiğinde Azerbaycan belediyelerini bu durum daha da öne taşıyacaktır. Türkiye açısından değeriendirildiği takdirde Azerbaycan’daki yerel yönetim mevzuatlarının daha özerk yapıda olması göz önünde bulundurularak yerel yönetim reformları gerçekleştirilirken değeriendirmeye alınabilecek bir husustur.

KAYNAKÇA

- ABASOV F., **“Azerbaycan’da Yerel Yönetim Reformları”**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000.
- AĞAYEV E., **“Azerbaycan’ın Etnik Yapısı”**, Yeni Türkiye Dergisi, 2013, S:53, s. 1030-1048.
- AMİROV, Z., **“Azerbaycan’da Belediyeleşme Süreci Problemler ve Çözüm Yolları”**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı (Doktora Tezi), Ankara, 2006.
- ASLANOV E. İ., **“Azerbaycan’da Kamu Yönetimi Reformu”**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.
- ASLANOV E. İ., **“Azerbaycan’da Yerel Yönetimler”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, 1998, 112-129.
- Azerbaycan Belediye Kanunu (1999)**, Kanun Yayınları Bakü.
- Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu (1999)**, Kanun Yayınları Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası (1995)**, Kanun Yayınları, Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası (2002)**, Kanun Yayınları Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Bağımsızlık Beyannamesi (1991)**, Azərneşr, Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti İstatistik Kurumu (Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi), **“Belediye Organlarının Bütçesinin İcrasına Dair İstatistiksel Bülten”**, 2010, Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti İstatistik Kurumu (Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi), **“Belediye Organlarının Bütçesinin İcrasına Dair İstatistiksel Bülten”**, 2013, Bakü.
- Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (2004)**, Hukuk Edebiyatı Yayınları, Bakü.
- CEFEROV İ., **“Azerbaycan Respublikası Konstitusiyasının Şerhi (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası’nın Yorumu)”**, Hukuk Edebiyatı Yayınevi, Bakü, 2004.
- COŞKUN S. **“İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet”**, Ankara, 1976.

- COŞKUN B., UZUN T., **“Türkiye’de Yerel Yönetimlerin gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar”**, Muğla Üniversitesi Araştırma Fonuca Desteklenen Araştırma Projesi, 333 Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla, 1999.
- ÇUKURÇAYIR M. A., **“Yerel Yönetimler, Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar”**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2015.
- DAYAR H., **“Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S:7, 2015.
- Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, **“Azerbaycan Cumhuriyeti Ülke Bülteni”**, 2012.
- EFENDİYEV E., **“Belediyelerin Teşkilî Hukukî Vaziyeti ve Faaliyeti (Senedler Toplusu)”**, **Belediyelerin Arazileri ve Toprakları Hakkında Kanun 1999**, Hukuk Edebiyatı Neşriyatı, 2003, Bakü.
- EFENDİYEV E., **“Belediyelerin Teşkilî Hukukî Vaziyeti ve Faaliyeti (Senedler Toplusu)”**, **Belediyelerin Statüleri Hakkındaki Kanun (1999)**, Hukuk Edebiyatı Neşriyatı, 2003, Bakü.
- EHMEDOV H., **“Azerbaycan’da Sovyetlerin Yaratılması ve Güçlendirilmesi”**, Bakü, Azerbaycan SSC İlimler Akademisi Yayını, 1966.
- ELEKBEROV E., **“Sosyal-İktisadi İnkişafın Maliye-Bütçe Parametrelerinin Tenzimlenmesi”**, Bakü, Elm Yayınları, 2007.
- ELMA F., **“Azerbaycan’da İdari Yapının Dönüşümü”**, Uluslararası Üç Deniz Havzası Ülkeleri Ortak Yönetim Kültürü ve Yeniden Yapılanma Sorunları Sempozyumu, Kamu Araştırmaları Vakfı ve Aydın Üniversitesi, İstanbul, 13-16 Ekim 2011, Konferans Kitabı 2012.
- ELMA F., **“Azerbaycan’da Yerel Yönetişim Ve Belediye: Bakü Ve Yakın Havzası Örneği”**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.18, S.2, 2013a, s.163-186.
- ELMA F., **“Türkiye’nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği”**, Journal of Qafqaz University, 2007.
- ELMA F., ÖKMEN M., **“Türk Dünyası’nda Yerel Yönetimler”**, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayınları, 2013b.
- ERGİN O., **“Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi inkişafı”**, Cumhuriyet Matbaası, 1936.

- ERGUN T., vd., **“Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi”**, TODAEİ KYUP Ders Notu, Ankara, 1994.
- ERYILMAZ B., **“Kamu Yönetimi”**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2003.
- EYYUBOV, N., ve VELİYEV A., **“Azerbaycan’da Nüfusun Meskunlaşması ve İdare Olunması”**, İktisadiyat ve Elm Dergisi, S.11-12, 1991, s.50-53
- GÖRMEZ K., **“Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi”**, Orion Kitabevi, Ankara, 2015.
- GÜLER B. A., **“Yerel Yönetimler”**, TODAİE, Ankara, 1992.
- HALAÇOĞLU Y., **“XIV-XVII y.y. Osmanlı’da Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı”**, T.T.K. Yayını, Ankara, 1991.
- HASANOĞLU M., **“Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları”**, Sayıştay Dergisi, Sayı 69 Nisan-Haziran 2008.
- HASANOV R., **“Azerbaycan’da Sosyal Sermayenin, Sivil Varlığın ve Yerel Öz Yönetimin Performansı”**, Kafkasya Araştırma Kaynak Merkezleri, (Social Capital, Civic Engagement and The Performance of Local Self-Government in Azerbaijan, *Caucasus Research Resource Centers (CRRC)*,) Bakü. 2007.
- HEYET C., **“Azerbaycan’ın Türkleşmesi ve Azerbaycan Türkçesinin Teşekkülü”** Modern Türklük Araştırmaları Dergisi C:1, S:1, 2004, s. 7-19.
- HÜSEYN R., ÜNAL Ö. F., AKMAN E., **“Azerbaycan’da Yerel Yönetimlerin Gelişimi: Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri ve Bakü Kentinin Statüsü Hakkında Bir Değerlendirme”**, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 2013, C:5, S:1, s. 163-172.
- KELEŞ R., **“Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”**, Bahri Savcı’ya Armağan, Ankara Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, No:7, Ankara, 1988.
- KELEŞ R., **“Kentleşme Politikası”**, İmge Yayınevi, Ankara, 2004.
- KELEŞ R., **“Yerinden Yönetim Sorunumuz”**, Türkiye Günlüğü, Ocak-Şubat 1994.
- KELEŞ R., **“Yerinden Yönetim ve Siyaset”** Cem Yayınevi, İstanbul, 1992.
- KELEŞ R., **“Yerinden Yönetim ve Siyaset”**, 6. Basım Cem Yayınevi, İstanbul 2009.
- KILIÇOĞLU, A. Y., **“Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz”**, Ed. Hasan CANBOLAT, **“Cumhuriyetin 75. Yılında Belediyeler”**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No: 25, Ankara, 1998.

- KOÇMAN A., “**Azerbaycan Coğrafyası**”, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, İzmir, 1994.
- KOZAK E., “**Bir Sosyal-Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf**”, Akabe Yayınları, İstanbul, 1985.
- LEWİS B., “**Modern Türkiye’nin Doğuşu**”(Çeviren Prof. Dr. Metin Kırıatlı), Ankara, 1996.
- MAMEDOVA, M., HASANOV, H., BAİRAMOV, A., & HUSEİNOV, M., “**Local Government İn Azerbaijan**”, Munteanu and Popa, 2001, 371-402.
- MUSTAFAYEV B., “**Rus ve Ermeni Tehdidine Karşı Kuzey Azerbaycan’da Kurulan İlk Türk Siyasi Teşekküller**”, Yeni Türkiye Dergisi, 2014, S:60, s. 1-10.
- NADAROĞLU H., “**Mahalli İdareler; Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**”, Beta Yayınları, Yenilenmiş 7. Baskı, İstanbul, 2001.
- NEGİZ N., “**Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Önerisi**”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, Isparta, 2007.
- ORTAYLI İ., “**Osmanlı’yı Yeniden Keşfetmek**”, Timaş Yayınları, İstanbul, 2006.
- ORTAYLI İ., “**Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine**” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, 1977.
- ORTAYLI İ., “**Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**”, TTK Yayınları, Ankara, 2000.
- ORTAYLI İ., “**Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**”, Gül Matbaası, Ankara, 1985.
- ORTAYLI İ., “**Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**”, TODAİE, Ankara, 1974.
- ORTAYLI İ., “**Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**”, Cedit Neşriyat 4. Baskı, Ankara, 2012.
- ORTAYLI İ., “**Yerel Yönetim Devraldığımız Miras**”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, Bildiriler Tartışmalar, Metropol İmar A.Ş. Yayınları, Ankara, 1990, s. 63-74.
- ÖZBUDUN E., “**Türk Anayasa Hukuku**”, Yetkin Yayın, Ankara, 1991.

- REHİMLİ R., NEGİZ N., AKMAN E., **“Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimler-Dünyada Yerel Yönetimler Uygulamalar-Örnekler”**, (Editörler: M.Okçu - H.Özgür), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.
- REHİMLİ, R., **“Azerbaycan Devlet Personel Yönetimi”** Kültür Ajansı Yayınları, Ankara, 2011.
- SAKINÇ S., **“Yerel Yönetimler – Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasındaki Mali İlişkiler”**, (Editör: K. Görmez), Orion Kitabevi, Ankara, 2015.
- SSC Azerbaycan Anayasası (1937), Kanun Yayınları, Bakü.
- SUNAY C., **“Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (3), 2002, s. 113-133.
- SUNY, R. G., **“Bakü Komünü: Rus Devriminde Milliyet ve Sınıf”** (Çeviren: Kudret Emiroğlu). İstanbul: Belge Publications, 1990.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **“I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)”**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **“II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1967-1972)”**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1967.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **“III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)”**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **“IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)”**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1979.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **“V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)”**, Başbakanlık Basımevi Ankara 1985.
- TEKELİ İ., **“Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”**, Ed. Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Ankara, 1978.
- TEKELİ İ., **“Türkiye’de Kentleşme Yazıları”**, Turhan Yayınevi, Ankara, 1982.
- TEKELİ İ., ORTAYLI İ., Ankara Büyük Şehir Belediyesi, **“Yerel Yönetimler”**, BEM Yayınları, No:1, Ankara, 1991.
- Türkiye Cumhuriyeti 1921 Anayasası**, TBMM, Ankara, 1921.
- Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası**, TBMM, Ankara, 1924.
- Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası**, TBMM, Ankara, 1961.
- Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası**, TBMM, Ankara, 1982.

- Türkiye Dışışleri Bakanlığı, “**Azerbaycan Ülke Raporu**”, Ankara, TİKA Yayınları No:3, 1993.
- ULUSOY A., AKDEMİR T., “**Mahalli İdareler Maliyesi**”, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002.
- ÜNSAL A. T., “**Türk Belediyeciliğinde Ankara Belediyesi**”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, G.Ü.S.B.E., Ankara, 1989.
- YAYLI H., “**Yerel Yönetimler - Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi**”, (Editör: K. Görmez), Orion Kitabevi, Ankara, 2015.
- YILMAZ S., YOLUK M.E., “**Kamu Yönetimi - Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri**”, TODAEİ 2011-2012 Ders Notu, 26 Aralık 2011.
- ZENGİN E., “**Azerbaycan Belediye Sistemi**” İmleç Kitap, İstanbul, 2014
- ZENGİN E., ÜREGEN A., “**Azerbaycan Belediyelerinin Personel Sistemi Üzerine Düşünceler**” Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, Editör: Fikret Elma, Qafqaz Üniversitesi Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü, 2004.
- 2380 Sayılı Kanun**, TBMM, Ankara, 1 Mart 1981.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu**, TBMM, Ankara, 1 Temmuz 1981.
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değıştirilerek Kabulü Hakkında Kanun**, TBMM, Ankara, 27 Haziran 1984.
- 417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu**, TBMM, Ankara, 16 Şubat 1924.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, TBMM, Ankara, 10 Temmuz 2004.
- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**, T.C. Cumhurbaşkanlığı Sayı: B.01.0.Kkb.01-18/A-9-2004-890, 3 Ağustos 2004.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu**, TBMM, Ankara, 3 Temmuz 2005.
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun**, TBMM, Ankara, 02.07.2008
- 6360 On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun**, TBMM, Ankara, 12 Kasım 2012.

6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, TBMM, 14.03.2013.

<http://www.infocenter.gov.az> (Erişim Tarihi: 22.11.2017).

<http://www.muhasabat.gov.tr> (Erişim Tarihi: 05.10.2017).

<http://www.tddb.org.tr> (Erişim Tarihi: 23.10.2017).

<http://www.tdk.gov.tr> Büyük Türkçe Sözlük (Erişim Tarihi: 23.08.2017).

<http://www.tika.gov.tr> (Erişim Tarihi: 19.09.2017).

<http://www.stat.gov.az> (Erişim Tarihi:17.11.2017).



EKLER: Görüşme ve Gözlem Fotoğrafları

Resim 1:



Azerbaycan/Bakü- Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi Yerli Özüni İdare Komitesi Üyesi Milletvekili Tahir RIZAYEV ile görüşme fotoğrafı (Kasım, 2017).

Resim 2:



Azerbaycan/Bakü/Yasamal Rayonu - Yasamal Belediyesi Belediye Sadri(Başkanı) Zakir Caferov ile görüşme fotoğrafı (Kasım, 2017).

Resim 3:



Azerbaycan/Bakü/Nesimi Rayonu-Nesimi Belediyesi Belediye Sadri(Başkanı) Nazim Garakhanov ile görüşme fotoğrafı (Kasım, 2017).

Resim 4:



Azerbaycan/Abşerhon Rayonu/Hökmeli Kasabası- Hökmeli Belediyesi Belediye Sadri Muavini (Başkan Yardımcısı) Ferman Salmanlı ile görüşme fotoğrafı (Kasım, 2017).

Resim 5:



Azerbaycan/Sumgayıt-Sumgayıt Belediyesi Belediye Üzvü (Meclis Üyesi) Akif Kerimov ile görüşme fotoğrafı (Kasım, 2017).

Resim 6:



Azerbaycan/Bakü/Nesimi Rayonu – Nesimi Belediyesi Belediye bina girişi fotoğrafı (Kasım, 2017).

Resim 7:



Azərbaycan/Abşerhon Rayonu/Hökmeli Kasabası – Hökmeli Belediyesi belediye bina girişi fotoğrafi (Kasım, 2017).

Resim 8:



Azərbaycan/Sumgayıt – Sumgayıt Belediyesi hizmet binası fotoğrafi(Kasım, 2017).

Resim 9:



Azerbaycan/Bakü/Yasamal Rayonu- Yasamal Belediyesi hizmet binası fotoğrafı (Kasım,2017).

Resim 10:



Resim 11:



Azerbaycan/Bakü- Bakü İcra Hakimiyeti'nin taşeron firmalar aracılığıyla yapmış olduğu sokak-cadde temizlik ve düzenleme faaliyetleri (Kasım, 2017).

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı Soyadı: Mertcan ARITÜRK

Doğum Yeri: Isparta / Türkiye

Doğum Yılı: 1992

Medeni Hali: Bekâr

Eğitim Durumu:

Lise: 2011 / Isparta Anadolu Lisesi

Lisans: 2015 / Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi-Kamu Yönetimi

İş Deneyimi:

SDÜ Uluborlu Selahattin Karasoy Meslek Yüksekokulu / Öğretim Elemanı (Dışardan-2015-Halen)