

## AZERBAIJAN'DA YEREL YÖNETİŞİM VE BELEDİYE: BAKÜ VE YAKIN HAVZASI ÖRNEĞİ\*

### LOCAL GOVERNANCE AND MUNICIPALITY IN AZERBAIJAN: CASE OF BAKU AND ITS SURROUNDINGS

Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA\*\*

#### ÖZET

*Bu araştırmada Bakü ve yakın havzasında yaşayan belde sakinlerinin ülkedeki mevcut yerel yönetim pratiği ve belediyelerin işleyişine yönelik algı, bilgi ve görüşleri anket yoluyla ölçümlenmiştir. Bu çerçevede, araştırmaya katılan yurttaşların belediyelerin performanslarını nasıl buldukları, yerel seçimlere katılım düzeyleri, belediye hizmetlerinden yararlanma oranları, belediyelerle temas ve iletişim düzeyleri araştırılmıştır. Ayrıca katılımcıların, yerel yönetim ve belediyelere ilişkin bilgi düzeyleri ile belediyelerin mevcut durumu ve geleceğine yönelik beklentileri incelenmiştir. Bu kapsamda yerel yönetim alanındaki temel sorunları ve belediyelerin birleştirilmesi konusundaki reformları nasıl algıladıkları belirlenmiştir.*

#### ABSTRACT

*In this study, the perception, knowledge and opinions of the citizens living in Baku and near abroad were measured by a questionnaire concerning the functioning of the current practice of local governance and municipalities in the country. In this context, the issues of how the surveyed citizens found the performance of the municipalities, levels of their participation in local elections and ratio of their utilization from municipal services are studied. In addition, participants' level of knowledge on local governance and municipalities and their prospects for the current situation and future with regard to the municipalities are analyzed. In this context, how they perceived the key issues in the field of local governance and the reforms combining the municipalities were identified.*

**Anahtar Kelimeler:** Yerel yönetim, belediye ve işlevleri, yurttaşlar, katılımcılar

**Key Words:** Local governance, municipality and functions, citizens, participants

\* Bu çalışma proje yöneticiliğini ve editörlüğünü yapmış olduğum "Halkın Bakış Açısıyla Azerbaycan'da Yerel Yönetişim" konulu araştırma projesine dayanmaktadır. Söz konusu proje, The German International Cooperation (GIZ), (Local Governance Programme in South Caucasus) adlı kuruluşun da desteği ile Bakü'de Belediyecilik Araştırmaları Merkezi'nde 2011-2012 döneminde hayata geçirilmiştir.

\*\* Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

## GİRİŞ

Sovyetler Birliği'nin çöküşü üzerine bağımsızlığını 1991 yılında elde eden Azerbaycan, bu tarihten itibaren yönetsel, siyasal ve ekonomik açıdan bir dönüşüm ve yeniden inşa sürecine girer. Sosyo-ekonomik bakımdan ülke bugün de hızlı bir değişim ve gelişim içindedir. 1999 yılında ilk seçimleri yapılan ülke belediyeleri, bu dönüşüm ve yönetsel yeniden yapılanma sürecinin bir sonucu olarak kurulurlar. 2000 yılından itibaren de faaliyete geçmeye başlarlar. O günden bugüne, on iki yıllık bir süre geçmiş bulunmaktadır. Ancak ülkede henüz etkin bir yerel yönetim deneyiminden ve işlevsel bir belediyeçilik pratiğinden bahsetmek pek mümkün değildir. Bu durumun elbette birçok nedeni vardır. Ancak burada dört temel nedenin ifade edilmesi yerinde olacaktır. Birincisi, bağımsızlığının henüz yirmi yılını geride bırakan ve yeni bir devlet olan Azerbaycan'ın post-Sovyet ülkelerinin, özellikle de BDT ülkelerinin genelinde olduğu gibi öncelikle merkezi kurum ve kuruluşları güçlendirme isteği, dolayısıyla da merkeziyetçiliği esas almış olmasıdır. İkincisi; geçmişte köklü bir yerel yönetim geleneğinin söz konusu olmamasıdır. Üstelik Sovyetler Birliği'nden miras kalan siyasi ve idari kültürün özünü de “merkeziyetçilik” oluşturmaktadır.

Üçüncüsü, Sovyet sonrası “ulus” ve “ulus devlet” inşa sürecinde doğal olarak bütün gücün merkezde, başkentte temerküz etmesi ve merkeziyetçiliğin ülkede pekişmesidir. Dördüncüsü ise, ülkede belediyelerin oldukça yeni kuruluşlar olmaları nedeniyle hem tecrübesiz ve çok zayıf olmaları, hem de yapısal ve işlevsel açıdan temel bazı sorunlar ve yetersizlikler taşımalarıdır. Bu nedenle de halihazırda ülke belediyeleri yetki, örgütlenme ve hizmet sunumu gibi konularda önemli sorunlar yaşamaktadırlar. Ayrıca, merkezi idarenin taşra kuruluşlarının gölgesinde faaliyet göstermektedirler. Aslında bugün için ülkede şehir, rayon (il/ilçe) ve kasabaların yönetimi ve hizmet sunumu büyük ölçüde valilerin (icra hakimleri) ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının elinde bulunmaktadır. Belediyeler ise gerçekte anayasa ve yasaların kendilerine tanıdığı yetki ve fonksiyonları yerine getirecek güç, fiziki imkan, bütçe, tecrübe, personel ve teknik imkanlardan büyük ölçüde yoksun bulunmaktadır.

Bu çerçevede bu araştırma, Azerbaycan'da bağımsızlık sonrasında hayata geçirilen “yerel yönetim” uygulamasının henüz inşa aşamasının ötesine geçemediği, yurttaşların güven ve saygınlığını kazanamadığı ve kurumsallaşmadığı argümanına dayanmaktadır. Bu bağlamda araştırmada ülke belediyelerinin halihazırda şehir, rayon (il/ilçe) ve kasabaların yönetiminde ve hizmet sunumunda ciddi bir varlık gösteremedikleri savından hareket edilmektedir. Ayrıca belediyelerin yurttaşla iletişim, etkileşim, temsil, sorun çözme ve yerel düzeydeki karar-alma süreçlerine belde sakinlerini katma gibi konularda da yeterli ve bilinçli olmadıkları öngörülmektedir. Bu araştırma, yukarıda bahsi geçen argümanlardan hareketle halkın ülkedeki yerel yönetim pratiği ve belediyelere yönelik algısını, bakışını, beklentilerini, tespit ettiği sorunları ve değerlendirmelerini ölçmek için yapılmıştır.

## 1. LİTERATÜR

### 1.1. Yerel Yönetim Olgusu ve Belediyeler Kısa Bir Tarihçe

Yerel yönetimler, bugün pek çok ülkede genel yönetim ve anayasal düzeninin bir parçası olmakla birlikte mahalli düzeyde kent, ilçe, kasaba ve köy gibi belli bir beldenin yönetimini, temsilini ve hizmet sunumunu gerçekleştiren özerk birimlerdir. Tarihi sürece bakıldığında gelişimleri, 12. yüzyıl Avrupa'sına ve Ortaçağ'a kadar uzanmaktadır (Norton, 1994: 3). Henri Pirenne ve Max Weber gibi konuyla yakından ilgilenen yazarlar (Pirenne, 1990: 109-119; Weber, 2000) çağdaş yerel yönetimlerin kökenini, Ortaçağın sonlarına özellikle de 12. yüzyıldan itibaren gelişen komünlere ve "özerk şehirlere" dayandırmaktadır. Gerçekten de bu dönemden itibaren Avrupa'nın farklı bölgelerinde bazı kent ve kasabaların krallardan elde edilen beratlarla idari ve mali anlamda özerklik ve zamanla da tüzel kişilik kazanmaları bugün tüm dünyada yerel yönetimlerin özünü oluşturan belediye kurumlarını ortaya çıkarmıştır.

İlerleyen süreçte ise İlber Ortaylı'nın da ifade ettiği gibi (Ortaylı, 1985: 10), Avrupa'da yerel yönetimler uzunca bir tarih kesitinde krallıklara, cumhuriyetlere ve ihtilallere rağmen bünyelerini koruyup geliştirerek varlıklarını sürdürmüşlerdir. Kuşkusuz, bu yerel yönetim sisteminin inşası, "20. yüzyıl Avrupa demokrasisinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden" bir tanesi olmuştur.

### 1.2. Yerel Yönetişim ve Belediyeler: Temel Değerleri ve Çağdaş İşlevleri

Yerel Yönetişim kavramı bu çalışmada, yerel düzeydeki demokratik yaşamı ve yerel yönetim pratiklerini ifade eden bir içerikle ve yerel demokrasinin işleyişini karakterize eden bir anlamda kullanılmıştır. Bu kavramlar zaten yerel yönetim literatüründe yeteri kadar kendilerine yer bulmuşlardır. Yerel demokrasi kavramı gerçekte Kemal Görmez'in de ifade ettiği gibi, "demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasından" başka bir şey değildir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin, etkinlik, demokrasi ve katılma gibi birçok değerle birlikte ele alınması ve ülkelerin demokratikleşmesindeki tartışmasız işlevleri, yerel demokrasi olarak adlandırılmalarını haklı kılmıştır (Görmez, 1997: 68-70). Bu çerçevede yerel yönetim pratiklerinin hayata geçirilmesi anlamında yerel demokrasi olgusunu kısaca, halkın günlük hayatında önemli bir yer tutan, onları doğrudan ilgilendiren, gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karar bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünya olarak tanımlayabiliriz (Yıldırım, 1993: 90; Eryılmaz, 1997).

Bugün, demokratik ve katılımcı yerel yönetimler birçok yazarın da vurguladığı gibi (Duben, 1994; Görmez, 1997; Ökmen, 2009), genellikle demokrasinin beşiği, okulu ve temeli olarak görülmektedir. Alan Duben'in ifadesiyle "bu temel, kendilerini özgürce yöneten ve insan haklarının gerektirdiği özgürlükleri yaşama geçiren aktif yurttaşlarca oluşturulur" (Duben, 1994: 23). Üstelik yönetimin başka hiçbir kademesinde yurttaşların kamu yaşamını yönetme sürecine bu ölçüde doğrudan katılmaları mümkün

olmadığı gibi, yine yönetimin hiçbir kademesinde idarenin bireylerle toplulukların ihtiyaçlarına böylesine duyarlı olma olanağı yoktur (Duben, 1994: 23). Bu çerçevede pek çok yazar ve düşünürün de vurguladığı üzere kısaca yerel yönetimlerin aşağıda sıralandığı üzere beş temel değer üzerinde yükseldiğini ifade edebiliriz (Tocqueville, 1994; Eryılmaz, 2002: 7; Ökmen, 2009; Keleş, 1998):

- Demokrasi ve Özgürlük
- Katılım
- Etkinlik ve Verimlilik
- Paylaşım
- Özerklik

Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetim ve belediye denilince daha çok yerel düzeyde insanların ortak gereksinimlerini karşılayan, kamusal mal ve hizmetler sunan kuruluşlar anlaşılmaktadır. Kuşkusuz, yerel yönetimler belde halklarının yerel kamusal hizmetlerini görmeye, “etkinlik” ve “verimlilik” sağlamada önemli kuruluşlardır. Fakat yerel yönetim olgusu sadece teknik düzeyde bir hizmet sunumu işleviyle de kavranamaz. Aslında yerel yönetimlerle gerçekleştirilmek istenen temel bir amaç da, “özgürlük”, “katılım” ve “paylaşım” gibi değerlerle demokrasinin geliştirilmesi ve hayata geçirilmesi hususudur. Bu nedenle de bugün yerel yönetimler, halkın kendi kendini yönetmesine olanak verme potansiyelinden dolayı, hemen hemen bütün toplumlarda demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak görülmektedir.

Bu bağlamda yerel yönetim, yerel demokrasi ve temel değerleri çerçevesinde belediyelerin yönetsel ve mali özerkliğe sahip olmaları da hayati bir önem taşımaktadır. Tocqueville’in de vurguladığı gibi (Tocqueville, 1994: 51), “yerel yönetimlerin özerkliği halkın egemenliği kuramının doğal bir sonucudur.” Bu nedenle de yerel yönetimlerin gerek hizmet, gerekse demokrasi anlamında üzerlerine düşen rolleri gereği gibi yerine getirebilmeleri öncelikle özerk olmalarını gerektirir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin/belediyelerin en temel niteliğini belki de özerklikleri oluşturur. Çünkü Curtice’in de ifade ettiği gibi (Curtice, 1999:3), yerel yönetimler ancak işlevlerini yerine getirebilecek ve fonksiyonlarıyla orantılı ölçüde pratikler yapabilecek biçimde özerk kılındıkları zaman demokratik bir kurum olma imkanına sahip olabilirler. Fakat yerel özerklik ve demokrasiyle yerel düzeyde gettolaşma, mikro milliyetçilik ya da marjinalleşme eğilim ve olgularını da birbirinden ayırmak gerekir. Bu çerçevede yerel demokrasi anlayışını, ulusal bütün ve demokrasi bağlamında yereli, sivil toplumu, yerel renkleri koruyup geliştiren, yerel/bölgesel ve ulusal kalkınmaya katkı sağlayan yapı ve kuruluşlar olarak algılamak önemlidir.

Konu çerçevesinde Gerry Stoker, yerel yönetimlerin, dolayısıyla da belediyelerin iki temel işlevi olduğuna dikkati çeker. Bunlardan birincisi, küreselleşen dünyada halk denetimine dayalı, sürekli ve canlı bir demokratik yerel ortam oluşturmak ve kaliteli hizmet sunmaktır. İkincisi ise, sivil inisiyatiflerin toplumda söz sahibi olacak biçimde siyasette ve bazı yerel

hizmetlerin sunumunda alternatif bir temel oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin buradaki temel rolü, devlet ve sivil toplum arasında bir uzlaşma alanı oluşturmaktadır (Stoker, 2005: 29). Burada konuyla yakından ilintili olarak yerel yönetimlerin/belediyelerin başarısı ve belde halklarıyla kurdukları ilişki de kuşkusuz hayati bir önem taşımaktadır. Bu bağlamda Neville Duncan haklı olarak yerel demokrasinin inşası sürecinde başarının özünü, yerel düzeyde halka geniş ölçüde söz hakkı tanınmasında ve yeni kurumların pekiştirilmesinde görmektedir (Duncan, 2001: 36).

Özetle; belediyeler bugün çağdaş dünyada yüzyıllardır şehir ve kasabaların yönetim, temsil ve hizmet sunumu işlevlerini yerine getiren en temel yerel yönetim kurumları olarak faaliyet göstermektedirler. Bu çerçevede günümüzde, ABD'nin ve AB ülkelerinin toplumsal gelişimi incelediğinde yerel yönetim kuruluşlarının, özellikle de belediyelerin bu ülkelerin sosyo-ekonomik ve siyasi gelişiminde hayati fonksiyonlar ve roller üstlendikleri görülmektedir (Pirenne, 1974; Tocqueville, 1994). Batı dışı dünyaya bakıldığında da bugün göreceli olarak benzer biçimde Japonya, Hindistan ve Türkiye'nin yanı sıra daha pek çok ülkede yerel yönetimlerin önemli toplumsal ve kamusal fonksiyonlar yerine getirdiklerine tanık olunmaktadır. Bununla birlikte, batılı ülkeler hem AB ölçeğinde, hem de ABD örneğinde olduğu gibi köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip bulunmaktadır. Batı dışı dünyada ise genellikle, modernleşme ya da batılılaşma sürecinde hayata geçirilen kurum transferleriyle bu ülkelerin deneyimleri örnek alınmıştır.

Günümüzde hemen hemen bütün ülkelerde kamusal hizmetlerin sunumu, en basit devlet örgütlenme modellerinde dahi merkezi ve yerel yönetim düzeyi olmak üzere iki temel ayrım üzerine inşa edilmiştir. Bu iki temel örgütlenmenin yerel yönetimlere ilişkin kısmında belediyeler, kasaba ve şehirlerin temsilinde, yönetiminde ve hizmet sunumunda hayati roller üstlenmişlerdir. Bu çerçevede bugün yerel yönetim kuruluşu olarak belediyelerin çağdaş dünyada üç temel klasik fonksiyonu söz konusudur. Bunlar; yerel düzeyde kamu hizmeti sunumu, yönetim ve karar-alma sürecine halk katılımını sağlama misyonudur. Bu üç unsura toplumların özellikle yoksul ve yoksun kesimlerini ilgilendiren "sosyal belediyeçilik" ilkesini de ekleyebiliriz. Özellikle, gelişmekte olan ülke örneklerinde sosyal belediyeçilik anlayışı toplumlarda zaten mevcut olan, küreselleşme sürecinin de giderek arttırdığı sosyo-ekonomik eşitsizliklerin törpülenmesinde önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Burada elbette belediyelerin yerel, bölgesel hatta ulusal çapta sosyo-ekonomik kalkınmaya olan katkılarını da unutmamamız gerekir. Dolayısıyla bugün dünyanın büyük ekseriyetinde yerel düzeyde toplumsal yaşamın her boyutuyla sürdürülmesinde ve yerel kamu hizmetlerinin sunumunda belediyeler yeri doldurulamaz kuruluşlar haline gelmişlerdir. Ayrıca, son dönemde küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla şehirlerin artan önemi, şehir yönetimlerini ve belediyeleri daha çok kamuoyu gündemine taşımaktadır. Bu durum elbette, Azerbaycan kamuoyu için de geçerlidir.

## 2. AZERBAJCAN'DA YEREL YÖNETİŞİM VE BELEDİYE: TARİHÇE, YAPI VE GENEL GÖRÜNÜM

Azerbaycan 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin çöküşü üzerine bağımsızlığını elde edince ülkede yönetsel ve siyasal açıdan yeniden yapılanma süreci başlamış olur. 1995 anayasasıyla da bu yeniden yapılanmanın esasları belirlenir. 1995 anayasasında yerel yönetimler konusunda sade bir yapılanma öngörülür. Bu çerçevede ülke çapında köylerden şehirlere kadar tek kademeli yerel yönetim kuruluşları olarak belediyelerin kurulmasına karar verilir. Ancak her ne kadar anayasada iki yıl içinde belediyelerin kurulması istenmişse de, uygulamada bazı gecikmeler olur ve ilk belediye seçimleri 1999 yılında yapılır. 2000 yılından itibaren de belediyeler tedricen ülke çapında faaliyete başlar.

Aslında Azerbaycan'da belediyelerin inşası, bir taraftan bağımsızlık sonrasında devletin bütün kurumları ile yeniden ele alınması ve idari yapının örgütlenmesi çerçevesinde gerçekleşen değişim ve dönüşüm sürecinin bir parçası, diğer taraftan demokratikleşme ve uluslararası topluma entegre olma stratejisinin bir sonucu olarak hayata geçirilir (Elma, 2007: 174). Bu çerçevede örneğin Avrupa Konseyi ile ilişkileri geliştirme ve Konsey'e üyelik konusu belediyelerin kurulmasında önemli bir temel oluşturur (Elma, 2007: 174-175; Hasanov, 2007: 5). Bununla birlikte ifade etmek gerekir ki Azerbaycan, yaklaşık 200 yıl kadar bir süre terkinde bulunduğu Sovyetler Birliği ve Çarlık Rusyası dönemlerinden ciddi bir yerel yönetim mirası devralmamıştır. Bu nedenle de, ülke geçmişte köklü bir yerel yönetim ve belediyecilik deneyimi yaşamamıştır.

Bugün bakıldığında, 1991 yılında elde edilen bağımsızlığın üzerinden yirmi yılı aşkın bir süre geçmiş ve bu süre zarfında da ülkede on iki yıllık bir belediyecilik deneyimi söz konusu olmuştur. Bu dönemde, belediyelerin kuruluş yılı olan 1999'dan 2009 yılına kadar geçen on yıllık süreçte ülkede köylerden kentlere kadar 2757 belediye inşa edilmiştir. Ancak 2009 yılında ülkenin özellikle kuzey ve güney bölgelerinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformları çerçevesinde pek çok belediyenin birleştirilmesi, lağvedilmesi ya da yenilerinin inşa edilmesiyle ülkede belediye sayısı 1718'e indirilmiştir (BİNA QHT Alyansı, 2011: 14-15).

Azerbaycan'da belediyelerin seçim ve yetki süresi konusunda beş yıllık bir süre öngörülmüştür. Belediyelerin ülke çapındaki örgütlenmesi ve organları konusunda ise kısaca şunlar ifade edilebilir: Ülkede nüfus esasına göre, köy, belde, ilçe ve şehir düzeyinde belediyeler tek kademeli yerel kuruluşlar olarak örgütlenmişlerdir. Ayrıca ülke belediyelerinin meclis (şura), belediye başkanı, icra organı (encümen), daimi ve diğer komisyonlar olmak üzere dört temel organı bulunmaktadır. Belediyelerinin genel karar organı olan belediye meclisleri, doğrudan belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Belediye başkanı ve kurumun diğer organları ise belediye meclisi tarafından belirlenmektedir (Elma, 2012: 114).

Öte yandan mevzuat açısından belediyeler ülkedeki en önemli sivil toplum kuruluşlarından biridir (Hasanov, 2007: 4). Çünkü 1995 Azerbaycan

Anayasası ülke belediyelerini hükümet dışı (NGO) kuruluşlar olarak tanımlamıştır. Ayrıca, anayasanın belediyelerle ilgili bölümüne ve Azerbaycan Belediye Kanunu'na bakıldığında Hasanov'un da vurguladığı gibi, ülke belediyelerinin özerk ve merkezi devlet yapılanmasından ayrı olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu çerçevede mevzuatta yerel programların hazırlanması ve hayata geçirilmesinde belediyeler ve merkezi yönetim organlarının işbirliği içinde hareket etmesi gerektiğinin altı çizilmiş bulunmaktadır (Hasanov, 2007: 5). Gerçekten de, belediyelerle ilgili mevzuat incelendiğinde belediyelerin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili oldukça kapsamlı bir şekilde yetkilendirildikleri ve özerk kılındıkları anlaşılmaktadır. Ancak belediyelerin yetkilendirildiği alanlarda benzer biçimde merkezi yönetimin yerel yürütme organları olan "icra hakimiyetlerinin" de (valilikler) yetkilendirildiği ve pratikte de ilgili yetki, görev ve fonksiyonları daha çok bu kuruluşların kullandığı ya da yerine getirdiği görülmektedir (Elma, 2007: 176).

Bu kapsamda mevzuatın ötesinde ülkedeki mevcut yerel yönetim uygulamasına bakıldığında, belediyelerin bir taraftan gelişimlerini sürdürmeye çalışırken, diğer taraftan da yapısal ve işlevsel pek çok sorunla yüzleşmiş oldukları görülmektedir. Üstelik, mevzuatın aksine uygulamada ülke belediyeleri merkezi yönetimin insiyatifi altında anayasal ve yasal düzenlemelerle hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca bugün ülke belediyeleri, çağdaş dünyada yerel düzeyde belediyelerin yerine getirdiği alt yapı hizmetleri, yönetim ve temsil gibi klasik fonksiyonları dahi yerine getirmekten büyük ölçüde uzak bulunmaktadır. Çünkü belediyeler henüz inşa aşaması sorunlarını bütünüyle aşmamış ve kurumsallaşmamıştır. Bu durum, Azerbaycan toplumu ve kamuoyunun da yakından tecrübe ettiği güncel bir gerçektir. Bugün için ülke belediyelerinin temel ve öncelikli sorunu ise, mali kaynakların yetersizliği ve tecrübesizlik yanında "yetkisizlik" ve "etkisizlik" meselesidir. Bu temel görünüm belediyelerin toplumda "işlevsiz" ya da "cansız" kuruluşlar olarak algılanmasına neden olmaktadır.

### 3. MEVCUT ARAŞTIRMA

#### 3.1. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı, Azerbaycan'da yerel yönetim olgusunu ve belediyelerin mevcut durumunu, yurttaşların belediyelere yönelik algısını, bu kuruluşlarla ilişkilerini ve beklentilerini yine onların bakış açısıyla (yurttaşlar) belirlemektir. Diğer bir ifadeyle amaç; Azerbaycan'da belediyelerin sistem içindeki statüsünü, işlevlerini, performansını, temel sorunlarını, kısaca kamu yönetimi sistemi içindeki misyon ve vizyonlarını halkın bakış açısıyla analiz etmektir. Ayrıca ülke halkının belediyelerin bugünü konusundaki bakışları yanında, geleceği konusundaki bilgi, görüş ve beklentileri de araştırma kapsamında belirlenmeye çalışılmıştır. Araştırma sahası olarak başkent Bakü ve yakın havzasını oluşturan Sumgayit Şehri ile Abşeron Rayonu (il) seçilmiştir. Araştırma sonucunda elde edilen bulguların gerek konuyla ilgili akademisyenler ve araştırmacılar açısından, gerekse

uygulamacılar, belediye başkanları ve olası reform çalışmaları bakımından önemli olacağı ve katkı sağlayacağı ümit edilmektedir.

### 3.2. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmada, literatür taraması ve alan araştırması olmak üzere iki temel araştırma yönteminden yararlanılmıştır. Teorik çerçeve, literatür ve farklı bilimsel çalışmalardan elde edilen bilgilerden, ampirik araştırma ise Azerbaycan'ın başkenti Bakü ve yakın çevresindeki kent, kasaba ve beldelerde yaşayan sakinlere uygulanan anketin verilerinden derlenmiştir. Bu çerçevede, araştırmada elde edilen sonuçlar grafikler ve yüzdeler halinde olduğu gibi okuyucuya sunulmuştur. Anket araştırması kapsamında basılan 540 anketten 490 tanesi geri dönmüş ve bunların da 463'ü değerlendirilmeye tabi tutulmuştur. Ankete katılanların yaklaşık % 97'si kendilerine yöneltilen bütün soruları yanıtlamıştır. Anket, üniversite öğretim görevlileri ve üniversite öğrencileri vasıtasıyla hayata geçirilmiştir. Anket sorularını uzun bir gözlem, görüşme ve akademik müzakere sürecinin sonucunda hazırlanmıştır. Hazırlanan soru taslağı, Kafkas Üniversitesi Belediye Araştırmaları Merkezi (Bakü) üyelerinin görüş ve önerileri doğrultusunda son halini almıştır.

Araştırma soruları mümkün olduğu kadar halkın ülke belediyelerine yönelik bakış açısını ortaya çıkaracak tarzda sade, kısa ve net bir şekilde hazırlanmıştır. Bu çerçevede, açık ve kapalı uçlu sorulardan oluşan on üç sorulu bir soru cetveli düzenlenmiştir. Hazırlanan soru cetveli Bakü, Sumgayıt ve Hırdalan şehirleriyle Abşeron Rayonu'nun (İL) bazı kasaba ve beldelerinde üniversite personeli yanında daha çok öğrencilerinin aileleri ve komşuları esas alınarak elden dağıtılmıştır. Böylece anket uygulaması özellikle belediyelerle yüz yüze gelme, ilişkide bulunma ve hizmet alma konumunda olan belde sakinlerine uygulanmıştır. Bu çerçevede, ülke halkının belediyelerin bugünü ve geleceği konusundaki bilgi, görüş ve yaklaşımları belirlenmeye çalışılmıştır. Anket araştırması, 2011 Ekim'inde başlamış olup, anketlerin geri dönüşü Ocak 2012'de sonlanmıştır.

### 4. BULGU VE YORUMLAR

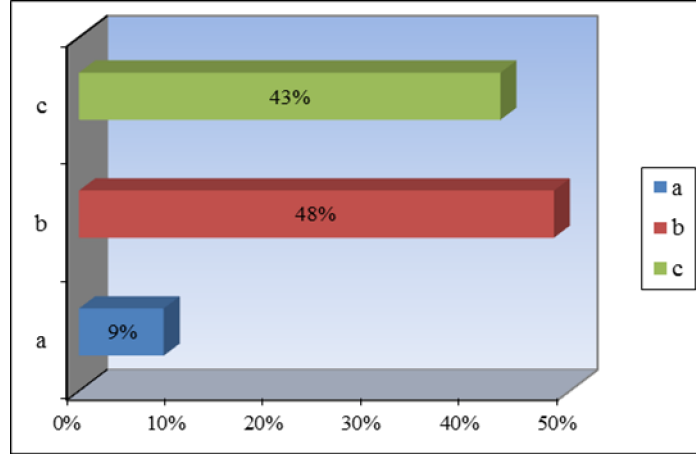
Azerbaycan belediyeciliği konusunda halkın bakış açısını ve düşüncelerini öğrenmeyi temel amaç edinen bu alan araştırmasında elde edilen veriler, bu kısımda grafikler halinde okuyuculara ve araştırmacılara sunulmaktadır. Ayrıca, grafiklerin ortaya koyduğu verilerle araştırmanın temel varsayımları bu bölümde test edilmektedir. Azerbaycan'da yerel yönetim alanında tek kademeli bir yapılanmaya gidildiği ve köylerden kentlere kadar her kademede sadece belediyeler inşa edildiği için araştırmada ülkenin tek yerel yönetim kuruluşu olan belediyeler esas alınmıştır. Araştırma sahası olarak seçilen alan ülke nüfusunun yarısına yakınına barındırması ve sosyo-ekonomik açıdan da diğer bölgelere kıyasla daha gelişmiş ve canlı bir alan olmasıyla önem arz etmektedir. Bu nedenle, araştırma sonuçları seçilen saha yanında ülke belediyeciliğinin geneli konusunda da tatminkar bir kanı oluşumuna elverişlidir.



#### 4.1. Azerbaycan'da Belediyeler ve Temel Fonksiyonları

Azerbaycan'da belediyelerin temel fonksiyonlarını ne ölçüde yerine getirdiklerini ölçmek üzere katılımcılara yöneltilen, “sizce ülke belediyeleri temel fonksiyonlarını ne ölçüde yerine getirmektedir?” yönündeki anket sorusuna verilen cevaplar grafik 1’de gösterilmiştir. Grafikte 1’de görüldüğü üzere a şıkında katılımcıların % 9’u “belediyelerin temel fonksiyonlarını yerine getirdikleri” düşüncesinde iken, c şıkında % 43’ü “belediyelerinin temel fonksiyonlarını yerine getiremediklerini” ifade etmişlerdir. Ankete katılanların % 48’i ise, b seçeneğinde “belediyelerin fonksiyonlarını kısmen yerine getirdikleri” görüşündedir. Grafik 1’deki verilerde görüldüğü gibi, katılımcıların genel görüşü ülke belediyelerinin temel fonksiyonlarını kısmen yerine getirebildikleri (% 48) veya yerine getiremedikleri (% 43) yönündedir.

Grafik 1: Belediyelerin Temel Fonksiyonlarını Ne Ölçüde Yerine Getirdikleriyle İlgili Katılımcıların Algısı



Belediyelerin temel fonksiyonlarını yerine getirdiğini düşünen katılımcı oranı, %10 civarındadır. Dolayısıyla bu veriler, araştırmamızın temel varsayımlarından biri olan; ülke belediyelerinin anayasa ve belediye kanununun kendilerine tanıdığı yetki ve fonksiyonları yerine getirecek güç, fiziki imkan, bütçe, tecrübe, personel ve kapasiteden büyük ölçüde yoksun bulduklarına dair kanıyı desteklemektedir.

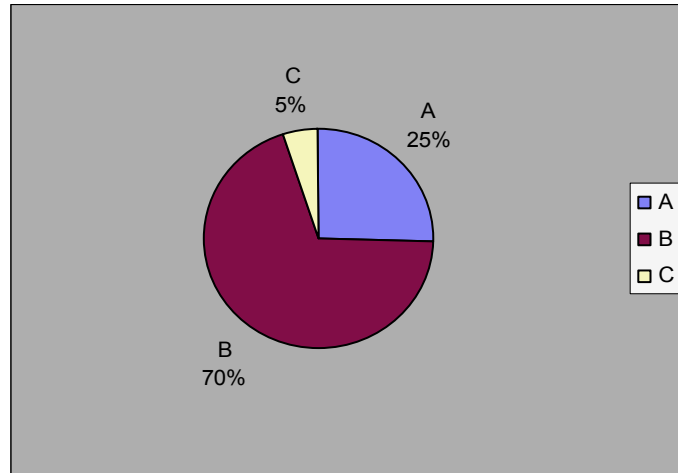
#### 4.2. Yerel Seçimler ve Katılım Düzeyi

Köklü bir yerel yönetim geleneğinin söz konusu olduğu gelişmiş demokrasilerde yerel seçimlere halkın ilgisi ve katılımı önemli ölçüde genel seçimlerden daha yüksek bir oran teşkil etmektedir. Bu durum oldukça doğaldır. Çünkü, bu ülkelerde yurttaşların günlük yaşamında yerel yönetimler daha çok yer tutmaktadır. Yerel düzeyde kamu hizmeti sunumu, temsil ve yönetim daha çok yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Üstelik, yerel düzeydeki karar-alma sistemine halkın daha çok katılma imkanı söz konusudur. Aynı zamanda, hemşehrilerin yerel liderlere ve politikacılara ulaşması, düşüncelerini ifade etmesi ve onları denetime tabi tutması da ulusal

düzeye göre çok daha olasıdır. Dolayısıyla, yerel yönetim ve yerel demokrasinin geliştiği toplumlarda yurttaşların yerel seçimlere daha çok ilgi göstermesi olağan bir durumdur.

Bu durum elbette, halkın yerel yönetimlerden aldığı kamu hizmetleri ve beklentileriyle de yakından ilişkilidir. Azerbaycan'da halkın seçimler konusundaki ilgi ve katılım düzeyine baktığımızda ise, genel seçimlere halkın ilgi ve katılımının daha yüksek olduğu görülmektedir. Ülkede genel seçimlere katılım oranı % 50'lerin oldukça üzerinde iken, son belediye seçimlerinde olduğu üzere yerel seçimlere katılım oranı % 50'lerin altına düşmüştür. Bu sonuçlar, yurttaşların ülkedeki yerel kuruluşlara bakışı ve ilgisi konusunda bize önemli ip uçları vermekle birlikte, halkın ulusal ve yerel siyasete bakışı ve beklentileriyle de yakından ilişkilidir. Daha açık bir ifadeyle, bir ülkede halkın yerel ya da ulusal düzeydeki seçimlere katılım oranının yüksekliği ya da düşüklüğü daha çok bu seçimlere verdiği önem ve beklentilerle ilgili bir durumdur.

Grafik 2: Son Belediye Seçimlerine Katılım Oranı



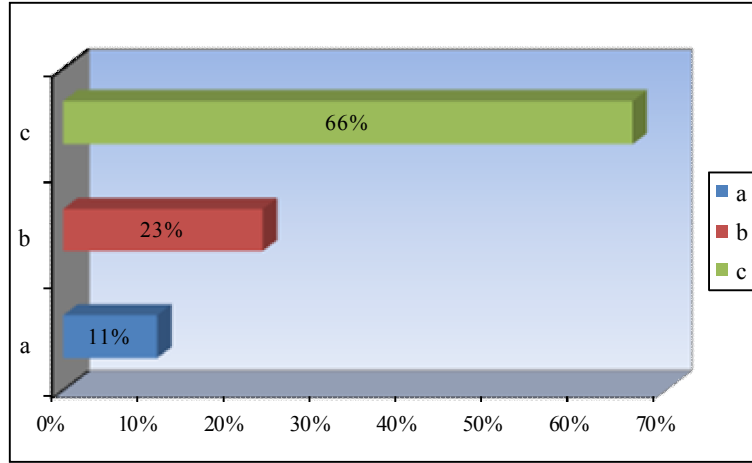
Bu çerçevede, araştırma kapsamında katılımcılara yönelttiğimiz “en son belediye seçimlerine katıldınız mı? Katılmadı iseniz sebebi nedir?” sorusuna ankete katılanların % 25’lik bir kısmı a seçeneğinde seçimlere katıldıklarını ifade ederken, % 75’lik bir kesim b ve c seçeneklerinde son yerel seçimlere katılmadıklarını beyan etmişlerdir. Katılımcılardan yerel seçimlere katılmama nedenini c seçeneğinde belirtenlerin oranı % 5’dir. Bu % 5’lik kesim, belediye seçimlerine katılmama nedeni olarak başka şehirde bulunma, işinin olması, vaktinin olmaması, önemsiz bulma, bilgisinin olmaması ve seçim sonuçlarına güvenmeme gibi çeşitli nedenler belirtmişlerdir. Bazı katılımcılar ise, seçime katılan adayları tanımadıkları için oy verme işlemine katılmadıklarını açıklamışlardır. Son belediye seçimlerine katılmama nedenlerini ifade eden % 5’lik kesimin verdiği cevapların bütününe bakıldığında, katılımcıların genel eğiliminin belediye seçimlerine önem vermeme yönünde olduğu ifade edilebilir.

### 4.3. Belediyelerin Hizmet Kapasitesi ve Halkın Yararlanma Düzeyi

Belediyelerin en temel varlık nedenlerinden bir tanesi hatta ilki, kent ve beldelerin yerel kamusal hizmetlerini üretmesi, sunması ya da sunulan hizmetleri denetlemesidir. Şayet, belediyeler bu fonksiyonlarını tatmin edici ölçüde yerine getiremiyorsa şüphesiz varlık nedenleri sorgulanacaktır. Çünkü, yerel kamu hizmetleri konusunda yetersiz olmak, büyük ölçüde belediyelerin temel işlevlerini yerine getirememesi demektir. Hizmet sunmayan bir belediyenin halkla iyi ilişkiler kurması ve hemşehrilerin nazarında olumlu bir imaja sahip olması en azından çok zayıf bir ihtimaldir. Bu açıdan halihazırda Azerbaycan'da belediyelerinin durumu oldukça ilginçtir. Çünkü yerel kamusal hizmetlerin pek çoğu merkezi idareye bağlı kuruluşlarca yerine getirilmektedir. Örneğin, Başkent Bakü'nün temizlik ve çöp toplama hizmetleri bile büyük ölçüde hala Bakü Valiliği'ne bağlı birimlerde hayata geçirilmektedir.

Dolayısıyla, Azerbaycan'da "belediyelerin henüz şehir, rayon ve kasabaların yönetiminde ve hizmet sunumunda ciddi bir varlık gösteremedikleri" yönündeki düşüncemiz anket soruları oluşturulurken üstü örtük olarak pratikte zaten ülke kamuoyunun genelinin de bir düşüncesi olarak kabul edilmiştir. Bu soruda bu ön kabulün test edilmesi amaçlanmıştır.

Grafik 3: Bugüne Kadar Herhangi Bir Belediye Hizmetinden Faydalandınız mı?



Bu nedenle, anket sonuçları bu ön kabulün ne ölçüde yerinde olup olmadığını test edilmesi bakımından oldukça faydalı olacaktır. Bu çerçevede anket sonuçlarına baktığımız zaman, c seçeneğinde görüldüğü üzere katılımcıların % 66'sı, "bugüne kadar herhangi bir belediye hizmetinden faydalanmadığını" ifade etmektedir. Bu oran kuşkusuz oldukça yüksek bir orandır. Herhangi bir belediye hizmetinden faydalandığını belirten kesimin oranı ancak % 11'dir. Katılımcıların % 23'ü ise belediye hizmetlerinden kısmen faydalandıklarını açıklamışlardır. Belediyelerin sunduğu hizmetlerin

kalitesinden, niteliğinden veya yetersizliğinden yurttaşların şikayeti her yerde normal karşılanabilir. Ancak, belediyelerin “işlevsel olduğu” ve önemli ölçüde yerel hizmetleri sunduğu bir yerde belediyelerden herhangi hiçbir hizmet almadığını ifade edenlerin oranının bu kadar yüksek olması kuşkusuz mümkün değildir.

#### **4.4. Belediyelerin Yerleşim Yeri Hakkında Halkın Bilgi Düzeyi**

Bu başlık altında değerlendirmeye tabi tutulan, “yaşadığınız belde de belediyenin yerleşim yerini biliyor musunuz?” yönündeki anket sorusu da, aslında bir önceki soruyla yakından ilişkilidir. Çünkü, yaygın biçimde hizmet sunan belediyelerin yerleşim yeri ve hizmet binası, doğal olarak belde sakinleri tarafından sıkça kullanılacağı için bilinecektir. Gerçekte bu soru, yerel düzeyde belediyelerin ne kadar görünür olduğu ya da vatandaşların belediyeler ve belediyelerin varlığı hakkında ne kadar bilgi sahibi olduğunun belirlenmesi için katılımcılara yöneltilmiştir. Belediye sisteminin gelişmiş olduğu ülkeler açısından bu soru oldukça ilginç, hatta anlamsız gelebilir. Çünkü, AB ülkelerinde ve ülkemizde belediyelerin hizmet binası genellikle şehir merkezlerinde veya şehrin bilindik yerlerinden bir yerde inşa edilmiştir. Ancak post-sovyet ülkelerinin genelinde olduğu gibi Azerbaycan’da da bu kuruluşlar henüz yeni olduğu için çoğu belediyenin hizmet binası konusunda fiziki imkanları yetersizdir.

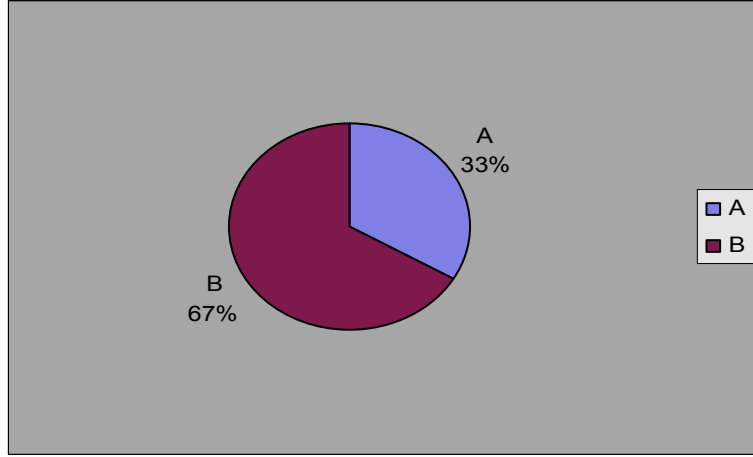
Bu kapsamda Azerbaycan’da henüz pek çok belediyenin müstakil hizmet binası bulunmamaktadır. Bakü’nün şehir merkezinde bile ciddi, modern ve dikkat çeken bir belediye hizmet binası görmek mümkün değildir. Bu nedenle de, katılımcılara böyle bir soru yöneltmemiz doğal olduğu gibi, bu soruya verilen cevaplar yurttaşların ülke belediyelerinin varlığı konusundaki bilgilerini elde etmemize de katkı sağlayacaktır. Halihazırda, belediyeler genellikle küçük ve yetersiz hizmet binalarında faaliyetlerini sürdürmektedirler. Sumgayıt Şehri ve Bakü’nün Nesimi Rayonu’nda olduğu gibi bir kısım belediyeler ise, icra hakimiyetlerinin binasında bir kaç odada faaliyet göstermektedirler. Bu kapsamda, vatandaşlara yönelttiğimiz “yaşadığınız yerdeki belediyenin yerleşim yerini biliyor musunuz?” sorusuna katılımcıların % 52’si evet derken, % 48’i hayır cevabını vermiştir. Bu veriler elbette, ülke belediyelerinin halkın günlük yaşamındaki yerini, rolünü anlamak ve bir değerlendirme yapmak için önemlidir.

#### **4.5. Yurttaşların Belediyelerle Teması ya da İletişimi**

Bu başlık altında katılımcıların belediyelerle ne ölçüde temas sağladığı ya da iletişim kurduğunun tespiti için kendilerine yöneltilen “bugüne kadar herhangi bir belediyeye gittiniz mi?” sorusunun analizi yapılmaktadır. Aslında, bu soruya verilecek cevaplar bir anlamda dolaylı da olsa Azerbaycan’da belediyelerin de halkla ne ölçüde temas içinde olduğunun tespitine imkan verecektir. Bu çerçevede, katılımcılara yöneltilen anket sorusuna verilen cevaplara baktığımızda grafik 4’de görüldüğü üzere, a seçeneğinde katılımcıların % 33’ü herhangi bir belediyede bulunduğunu ifade ederken, % 67’si ise b seçeneğinde hiçbir belediyeye gitmediğini belirtmektedir. Kuşkusuz, katılımcıların % 67 gibi önemli bir yüzdesinin

hiçbir belediyeye gitmemiş olması belediyeler ve belde sakinleri arasındaki temasın yetersiz ve zayıf kaldığının göstergesidir.

Grafik 4: Katılımcıların Belediyelerle Temas Düzeyi



Bu veriler, araştırmanın varsayımları arasında yer alan “belediyeler ve yerel halk arasında yeterli ölçüde bir iletişim ve etkileşimin henüz kurulamamış olduğu” yönündeki kanıyı da destekler niteliktedir. Aslında, ülkede belediyeler yaygın hizmet ağı olan ve bu nedenle de sürekli halkla iletişim ve temas içinde olan kuruluşlar olmadığı için katılımcılardan % 67’lik bir kesimin hiçbir belediyeye girmemiş olması ya da işinin düşmemesi doğal ve olağan bir sonuçtur.

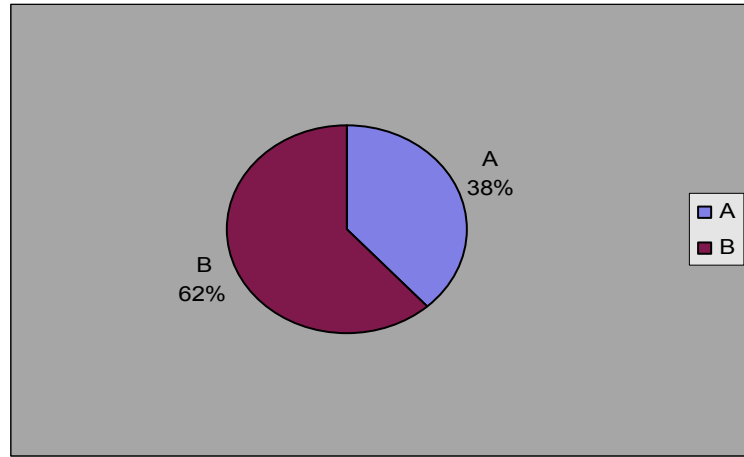
#### 4. 6. Belediye Başkanları Hakkında Yurttaşların Bilgi Düzeyi

Yurttaşların yaşadıkları kent veya belde belediye başkanını tanıması veya tanınamaması belediyelerin halkın günlük yaşamındaki yeri ile yakından ilişkili bir konudur. Çünkü yukarıda ifade edildiği üzere, yerel demokrasinin güçlü olduğu ülkelerde yurttaşların yerel düzeydeki seçimlere katılım oranlarının ulusal seçimlere oranla daha yüksek olması ne kadar doğal ise, belde sakinlerinin yerel politikacıları tanımaları ve onlar hakkında bilgi sahibi olmaları da beklenmesi gereken bir durumdur. Elbette bunun en temel nedeni, halkın günlük hayatını doğrudan etkileyen hizmetlerin ve kararların yerel kurumlarca hayata geçirilmesidir. Bu nedenle de, halkın büyük çoğunluğunun seçimleriyle yakından ilgilendiği ve hizmet aldığı hemşehrilerini, belediye başkanlarını tanınamaması pek doğal değildir.

İlgili anket sorusuna verilen cevaplara geçmeden önce Azerbaycan’da belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmediklerini ve yerel meclisler tarafından seçildiklerini hatırlatalım. Bu durum doğal olarak, belde belediye başkanlarının belde sakinleri tarafından daha az tanınması sonucunu doğurabilir. Bu çerçevede, Azerbaycan’da belediyelerin halkın gündemindeki yerini öğrenmek için katılımcılara yöneltilen bir diğer anket sorusu, “yaşadıkları beldenin belediye başkanını

tanıyıp, tanımadıkları” yönünde oldu. Grafik 5’de görüldüğü üzere verilen cevaplara bakıldığında a seçeneğinde katılımcıların % 38’i belde belediye başkanlarını tanıdıklarını ifade ederken, b seçeneğinde % 62’si tanımadıkları yönünde görüş beyan etmişlerdir. Bu veriler, kuşkusuz ülkede belediyelerinin toplum hafızasındaki ya da gündemindeki genel konumunu ve ne kadar yer edindiklerini sergilemesi bakımından da önemlidir.

Grafik 5: Katılımcıların Belde Belediye Başkanlarını Tanıma Oranı



#### 4. 7. Azerbaycan’da Belediyeler ve İşlevleri

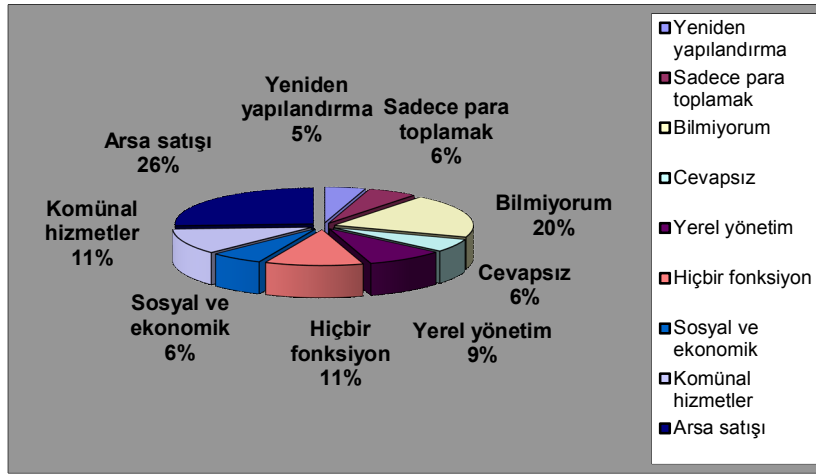
Belediyelerin birincil işlevi, şüphesiz günlük hayatta yerel düzeyde halka kamu hizmetleri sunması gereken kuruluşlar olmalarıdır. Ancak bugün Azerbaycan’da belediyeler bu temel işlevlerini gereği gibi yerine getirmede temel bazı güçlüklerle karşı karşıya bulunmaktadır. Burada bu güçlüklerden esas iki tanesi üzerinde durmak faydalı olacaktır. Bunlardan ilki, yetki ve sorumluluk çerçevelerinin çok net olmaması ve pratikte çok az yetki kullanabilmeleridir. Aslında Belediye Kanunu’nda oldukça geniş çaplı bir yetkilendirme yapılmış olmakla birlikte, pratikte bunları hayata geçirecek inisiyatif ve otorite belediyelerde bulunmamaktadır. Belediyelerin yeterli düzeyde yetki ve inisiyatif kullanamaması ise, onların halka hizmet sunma kapasitelerini önemli ölçüde azaltmaktadır. Bundan dolayıdır ki, belediyeler kuruluşundan bu yana ülkede halkın nazarında pek itibar kazanamamışlardır.

İkincisi ise, belediyelerin gelir kaynaklarının yetersizliğidir. Gelir ve bütçe yetersizliği, yeterli yerel kamu hizmeti sunumunu engellediği gibi, belediyelerin toplumda itibar ve istikrar kazanmasını da engellemektedir. Belediyeler gelirlerinin yetersizliği nedeniyle kuruldukları ilk yıllarda kendi mülkiyetlerindeki arsa ya da toprak sahalarını satarak bütçelerini oluşturmaya çalışmışlardır. Ancak bu süreçte yaşanan yozlaşmalar halkın hafızasında belediyelerin hizmet sunmayan ve daha çok arsa/toprak satan kuruluşlar olarak yerleşmesine neden olmuştur.

Bu algıyı, ankette katılımcılara yöneltilen “sizce belediyeler hangi işlevleri yerine getirmektedir?” sorusuna verilen cevaplarda da önemli ölçüde

görmemiz mümkündür. Grafik 6'da görüldüğü üzere ankete katılanların % 26'sı, belediyeleri arsa satan kuruluşlar olarak görmektedirler. Öyle ki, anketin uygulandığı dönemden çok önce belediye mülkiyetlerindeki arazilerin satışı merkezi yönetimce büyük ölçüde kısıtlamış ve merkezi yönetim organlarının onayına tabi kılınmış olmasına rağmen, ankete katılan yurttaşların % 26'sı hala belediyeleri sadece arsa satan kuruluşlar olarak tanımlamaktadır.

Grafik 6: Katılımcıların Belediyelerin İşlevleri Konusundaki Algısı



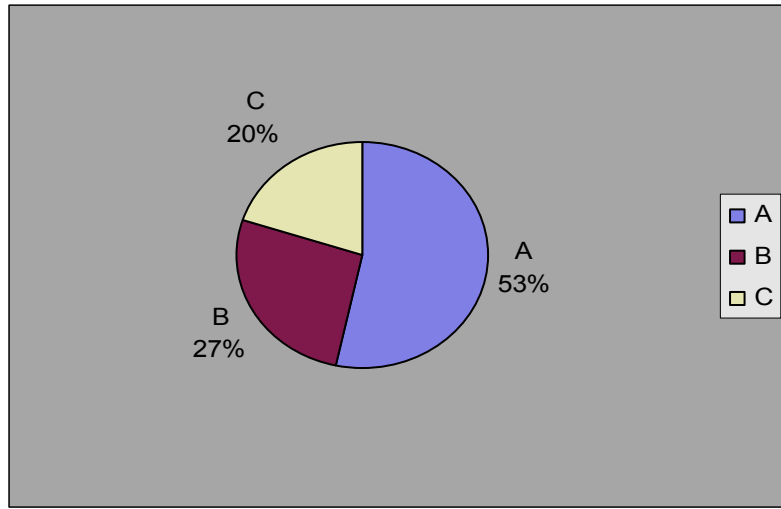
Ayrıca açık uçlu anket sorusunu cevaplandıran katılımcıların ifadesiyle ülke belediyeleri halka gerektiği gibi hizmet sunmadıkları için yurttaşların çoğu, belediyelerin ismini seçimden seçime duymakta, hatta belediyelerin ne iş yaptıklarından bile haberdar olmamaktadır. Bu kapsamda grafik 6'da görüldüğü üzere ankete katılanların % 20'si belediyelerin ne iş yaptığını bilmediklerini, % 11'i ise belediyelerin hiçbir fonksiyon icra etmediklerini dile getirmektedir. Bu anket sorusuna verilen diğer cevaplara bakıldığında ise katılımcıların % 9'u belediyelerin işlevini "yerel yönetim", % 11'i komünal hizmetler, % 6'sı sosyal ve ekonomik işlevler, % 5'i yeniden yapılandırma, temizlik ve çevre düzeni ile ilgili işler ve % 6'sı da sadece para toplamak olarak<sup>1</sup> değerlendirmiştir. Katılımcıların % 6'sı ise bu soruyu cevapsız bırakmıştır. Dolayısıyla, anket verilerinden elde edilen sonuçlara göre, katılımcılardan sadece % 31'nin belediyelerinin işlevlerini klasik yerel işlevler olarak tanımladıkları görülmektedir.

<sup>1</sup> Ülke belediyeleri, arsa ve emlak vergisi türünden yasalarca kendilerine tanınmış yerel vergileri toplamaya çalışırken zaman zaman zorluklar yaşamaktadırlar. Çünkü yurttaşların çoğu belediyelerden gerektiği gibi hizmet alamadıkları için vergileri ödemede isteksiz davranmakta ve ödemek istememektedir. Belediyeler de vergi toplamakta ısrar edince, halk tarafından sadece para (vergi) toplayan kuruluşlar olarak algılanabilmektedirler. Bu çerçevede, ankete katılanların % 6'sı belediyeleri sadece vatandaşlardan para (vergi) toplayan kuruluşlar olarak değerlendirmiştir.

#### 4. 8. Belediyelerin Toplum İçin Önemi ve Faydası

Ülkede yurttaşların belediye kurumuna gerçekte nasıl baktığını, “gerekli” ve “faydalı” kuruluşlar olarak görüp, görmediklerini öğrenmek için katılımcılara önceki sorularla bağlantılı, doğrudan ve daha açık bir soru soruldu. Bu çerçevede, “belediyelerin toplum için gerekli ve faydalı kuruluşlar olup olmadığı” yönünde katılımcılara bir soru yöneltildi.

Grafik 7: Sizce Belediyeler Toplum İçin Gerekli ve Faydalı mı?



Bu soruyla ilgili anket sonuçlarına baktığımızda, grafik 7’de a seçeneğinde % 53 gibi bir oranla katılımcıların yarısından fazlasının bütün eksikliklerine ve yetersizliklerine rağmen ülke belediyelerini “gerekli” ve “faydalı” kuruluşlar olarak tanımladığı anlaşılmaktadır. Katılımcıların % 27’si de b seçeneğinde belediyeleri “kısmen” “gerekli” ve “faydalı” kuruluşlar olarak görürken, c seçeneğinde sadece % 20’si belediyeleri “gereksiz” ve “faydasız” kuruluşlar olarak değerlendirmiştir.

Ülkede belediyeler henüz çok yeni kuruluşlar olmalarına ve pek çok yetersizliği bünyelerinde barındırmalarına rağmen katılımcıların yarısından fazlasının onları “gerekli” kuruluşlar olarak görmeleri ülke belediyeçiliğinin geleceği için elbette çok önemlidir. Dolayısıyla ülkede belediyeler canlandıkça, işlevsel hale geldikçe, misyon ve vizyonlarını geliştirdikçe doğal olarak yurttaşların da belediyelere karşı ilgisinin ve desteğinin artacağını söylememiz yanlış olmayacaktır.

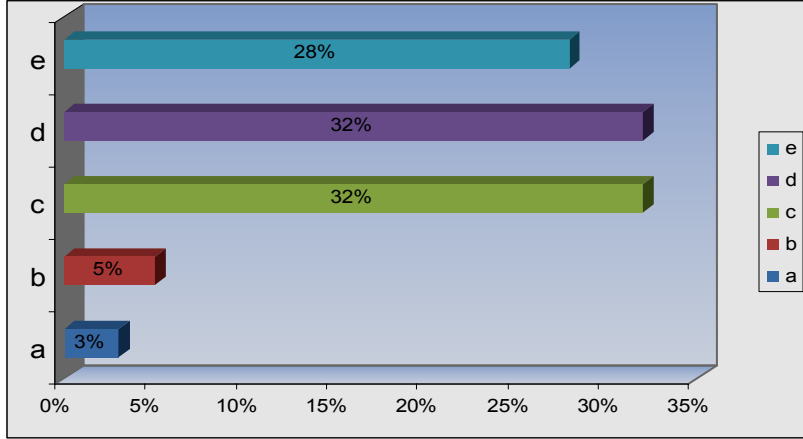
#### 4.9. Yurttaşların Belediyelerin Mevcut Durumuna Yönelik Algılaması

Katılımcıların ülke belediyelerinin mevcut durumunu nasıl algıladıklarını ve genel olarak ülke belediyeçiliğine bakışlarını tespit etmek için katılımcılara yöneltilen bir diğer soru, “belediyelerin mevcut durumunu nasıl görmektesiniz” yönünde oldu. Bir anlamda, bu soruyla yurttaşların ülke



belediyeciliğine yönelik algı ve değerlendirmelerinin net olarak açığa çıkarılması amaçlanmıştır.

Grafik 8: Katılımcıların Gözüyle Belediyelerin Mevcut Durumu



Katılımcıların “belediyelerin mevcut durumunu” nasıl gördüklerine dair anket verilerine baktığımızda grafik 8’de görüldüğü üzere a ve b seçeneklerinin toplamında belediyelerin mevcut durumunu “çok iyi” ve “iyi” olarak gören katılımcıların oranı % 8 gibi bir yüzde oluşturmaktadır. Katılımcıların % 32’si ise, belediyelerin halihazırdaki gelişim durumunu “orta” düzeyde görmektedir. Buna karşın, katılımcıların %32’si belediyelerin mevcut durumu “kötü”, % 28’i ise, “çok kötü” olarak değerlendirmektedir. Dolayısıyla genel olarak bakıldığında, halkın % 40’ı ülke belediyeciliğinin mevcut durumunu “çok iyi”, “iyi” ve “orta” düzeyde değerlendirirken, % 60’ı “kötü” ve “çok kötü” olarak algılamaktadır.

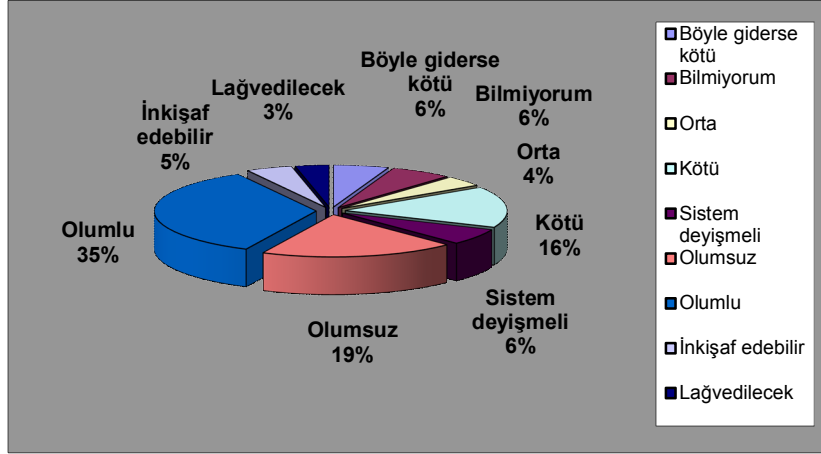
#### 4.10. Katılımcıların Belediyelerin Geleceğine Yönelik Görüş ve Beklentileri

Yurttaşların ülke belediyelerinin geleceğine yönelik düşüncelerini öğrenmek için katılımcılara “ülke belediyelerinin geleceğini nasıl gördüklerine dair” açık uçlu bir soru yöneltildi. Verilen cevaplara genel olarak bakıldığında esasen, belediyelerin yerel hizmetler konusundaki etkinlik ve verimlilik sorunlarıyla eksiklik ve yetersizliklerinin ankete katılanların belediyelerin geleceğine yönelik beklentilerini de önemli ölçüde etkilediği ve biçimlendirdiği görülmektedir.

Grafik 9’daki veriler ışığında katılımcıların belediyelerin geleceği konusundaki beklentilerini iki temel kategoride değerlendirdikleri görülmektedir. Bunlardan ilki, belediyelerin geleceğine “olumlu” bakan (% 35), “orta” düzeyde bir gelişme öngören (% 4) ve belediyelerin “inkişaf” edebileceğini (% 5) düşünen katılımcı grubudur. İkincisi ise, “böyle giderse kötü” (% 6) ve “sistem değişmeli” (% 6) diyen, “olumsuz” (% 19) ve “kötü” (% 16) gören, hatta “lağvedilecek” (% 3) diyen katılımcı grubudur. Ankete katılan % 6’lık bir kesim de belediyelerin geleceği konusunda bir öngörüle

bulunmamış ve “bilmiyorum” cevabı vermiştir. Bu çerçevede grafik 10’daki verilere dayanarak katılımcıların yaklaşık % 50’sinin genel olarak belediyelerin geleceğinden umutlu olduklarını ifade edebiliriz.

Grafik 9: Katılımcıların Belediyelerin Geleceğine Bakışı



Grafikte 9’da yer verilmeyen bazı yanıtlara bakıldığında ise, belediyelerin daha çok güncel sorunlarından hareketle bu kuruluşların geleceğine yönelik düşüncelerini ifade eden katılımcılar dikkati çekmektedir. Burada örneğin, “ciddi denetim olsa iyi olur” diyen katılımcılarla, “rüşvetin kökü kesilmezse bu işler düzelmez” diyenleri ya da “belediyelerin yetkileri arttırılmazsa belediyelerin geleceği tehlikededir” görüşünde olanları ifade edebiliriz. Bununla birlikte, halkın ülke belediyeçiliğinin geleceğine yönelik düşüncelerine bir bütün olarak göz atıldığında halkın yaklaşık % 50’sinin genel olarak bu kuruluşların geleceğinden ümitli olduklarını görmekteyiz. Katılımcıların yaklaşık % 40’nın ise, belediyelerin geleceğinden pek ümitli olmadıkları, geri kalan kesimin ise daha çok belediyelerle ilgili mevcut sorunları dile getirdikleri ve ancak bu sorunlar çözümlerse belediyelerin geleceğinden ümitli olmanın mümkün olabileceğini ifade ettikleri görülmektedir.

#### 4.11. Azerbaycan’da Yerel Yönetimlerin Statüsü: Belediyeler Gerçekten Birer NGO Mu?

Azerbaycan anayasasında belediyeler NGO’lar olarak tanımlanmışlardır. Bu bağlamda bu soruyla araştırmada katılımcıların belediyelerin statüsünü nasıl algıladıkları, onları sivil toplum kuruluşları olarak mı, yoksa devlet kuruluşları olarak mı gördükleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Gerçekte, diğer pek çok eski sovyet ülkesi gibi Azerbaycan da, köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Bu nedenle de, ülkede yerel yönetimler merkezi yönetimin insiyatifi çerçevesinde anayasal ve yasal çalışmalarla inşa edilmişlerdir. Bu kapsamda, Azerbaycan’da belediyeler aslında köklü geçmişleri olan ve sivil toplumun ürünü olan kuruluşlar değildir. Ancak burada ilgi çeken husus, anayasada bu kuruluşların NGO olarak tanımlanmış olmasıdır. 1995 Azerbaycan anayasasında belediyeler,

“yerli özünü idare” kavramı ile ifade edilmiş ve devlet kuruluşu olarak değil de, NGO olarak tanımlanmışlardır.

Bu durum, ilk bakışta zihinlerde daha demokratik ve sivil bir statü çağrışımı ya da algısı oluştursa da uygulamada belediyeler aleyhine olumsuz bir imaj ve sonuçta ortaya çıkarmaktadır. Çünkü geçmiş siyasi ve idari kültürün de etkisiyle devlet kuruluşu olmak toplumda ve merkezi yönetim kurumlarının nazarında önemli bir statü ve güç kaynağının ifadesidir. Bu algı, belediyelere karşı zaten çok güçlü konumda olan merkezi yönetimin yerel yürütme organlarını/valileri (icra hakimiyetleri) pratikte, belediyelere karşı daha hakim bir konuma getirmektedir. Öte yandan, her ne kadar yerel yönetim kurumu olan belediyeler, anayasada NGO olarak tanımlansa da, pratikte bu kuruluşlar ülke kamu yönetiminin bir parçası ve anayasal kuruluşlardır. Hatta, bir bakıma belediyeler ülkede idari yapının en alt kademe kamu kuruluşları olarak tasarlanmışlardır. Ya da uygulamada böyle bir görünüm ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu çerçevede, belediyelerin anayasal statüsü hakkında bütün vatandaşların elbette detaylı bilgi sahibi olması mümkün değildir. Ancak, bu konuda halkın ne düzeyde bilgi sahibi olduğu ya da belediyelerin sistem içindeki statüsünü nasıl algıladıklarını öğrenmek için kendilerine bu yönde bir soru soruldu.

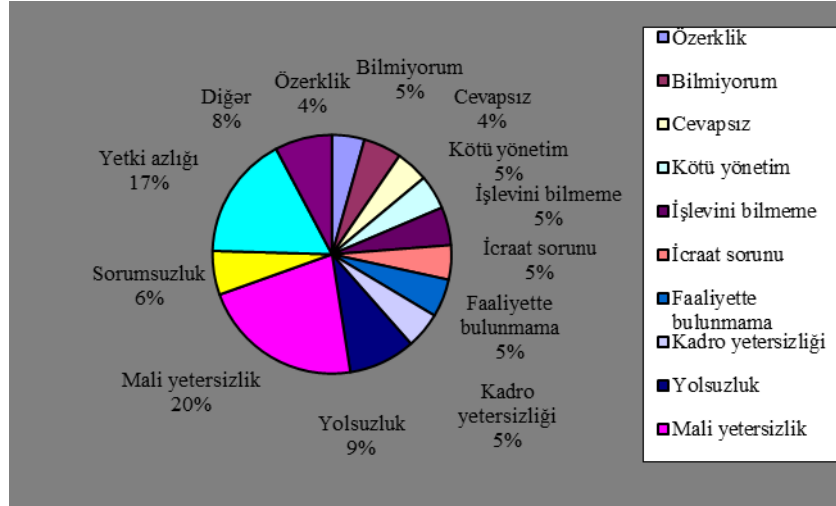
Ankette ilgili soruya verilen cevaplara bakıldığında katılımcıların yaklaşık % 30'nun belediyeleri NGO olarak gördüğü, % 60'nın ise devlet kuruluşu olarak tanımladığı ve geriye kalan % 10'un da farklı yanıtlar verdiği görülmektedir. Farklı yanıtlar arasında en çok göze çarpanlar ise, “bağımsız kuruluşlar”, “hiçbiri”, “fikrim yok”, “bilmiyorum”, “iktidarın ikinci kolu” ve “yerli özünü idare” yanıtlarıdır. Sonuç olarak, belediyeler her ne kadar anayasada NGO olarak tanımlansalar da, katılımcıların onları daha çok devlet kuruluşları olarak algıladıkları bilgisini edinmiş bulunmaktayız.

#### **4.12. Halkın Bakışıyla Belediyelerin En Temel Sorunları**

Grafik 10'da açığa çıkan verilere bakıldığında Azerbaycan'da belediyelerin temel problemlerini katılımcıların farklı kriterler çerçevesinde değerlendirdiği görülmektedir. Bu kapsamda yurttaşların tespit ettiği sorunlar; yetki azlığı % 17, mali kaynak yetersizliği % 20, yolsuzluk % 9, kötü yönetim % 5, sorumsuzluk % 6, işlevini bilmeme, % 5, icraat sorunu % 5, kadro yetersizliği % 5, faaliyette bulunmama ya da hizmet sunmama % 5 ve özerklik sorunu % 4 olarak açığa çıkmış bulunmaktadır. Ayrıca bu soruya “bilmiyorum” yanıtı veren katılımcıların oranı % 5, diğer cevaplar % 8 ve cevap vermeyenlerin oranı da % 4 düzeyinde gerçekleşmiş bulunmaktadır.

Grafik 10'daki anket sonuçlarına baktığımızda, “mali yetersizlik” ve “yetki sorunu” halkın değerlendirmesiyle ülke belediyelerinin en temel ve başta gelen sorunları arasında yer almış bulunmaktadır. Bu sorunları “yolsuzluk”, “sorumsuzluk”, “kötü yönetim”, “işlevini bilmeme”, “icraat sorunu”, “faaliyette bulunmama” ve “kadro yetersizliği” gibi yanıtlar izlemektedir. Görüldüğü gibi, katılımcılar ülke belediyelerinin başta gelen temel sorununu mali yetersizlik ve yetki sorunu olarak tespit etmiş bulunmaktadırlar.

Grafik 10: Sizce Belediyelerin En Temel Sorunu Nedir?



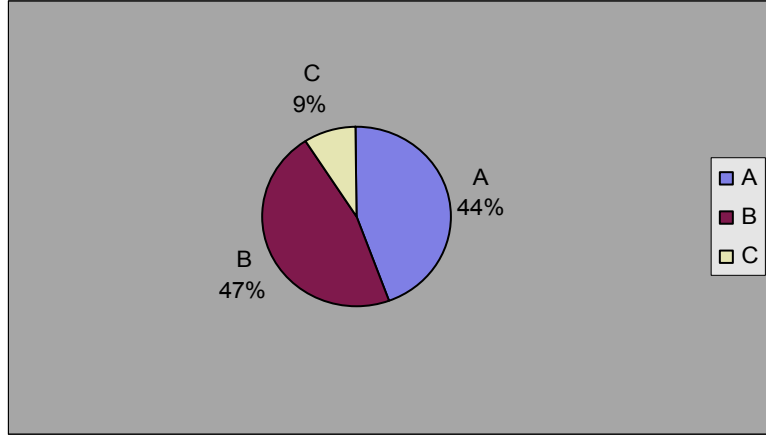
Öte yandan, bu iki temel sorun dışında katılımcıların üzerinde yoğunlaştıkları sorunların büyük ölçüde belediyelerin işleyişinden kaynaklanan sorunlar olduğu görülmektedir. Grafik 10'daki verilere bakıldığında bu sorunların sorumsuzluk, bozulma ve yozlaşma, faaliyette bulunmama, icraat sorunu, işlevini bilmeme ve kötü yönetim gibi işlevsel sorunlar olduğu ve % 35'lik bir yüzde oluşturdukları dikkati çekmektedir. Dolayısıyla bu oran, belediyelerin en temel sorununu mali yetersizlik olarak gören katılımcıların yüzdesinden daha yüksek bir oran teşkil etmektedir.

#### 4.13. Yurttaşların Belediyelerin Birleştirilmesiyle İlgili Düzenlemelere/Reformlara Bakışı

Azerbaycan'da 1999 yılında gerçekleşen ilk belediye seçimlerinden on yıl sonra hayata geçirilen belki de en önemli yerel yönetim reformu, 2009 yılında ülkenin özellikle kuzey ve güney bölgelerindeki bazı belediyelerin birleştirilmesi ve bazılarının da lağvedilmesi faaliyeti olmuştur. Reform sonucunda ülkede 2700'ün üzerindeki belediye sayısı 1718'e indirilmiştir (BİNA QHT Alyansı, 2011: 14-15). Belediyelerin birleştirilmesi konusundaki düzenlemelere genelde bütün dünyada "temsil" açısından olumlu bakılmazken, bu durum kaynakların rasyonel kullanımı, verimlilik ve etkinlik açısından zaman zaman farklı ülke örneklerinde gerekli görülebilmektedir. Azerbaycan'da da kısa sürede pek çok köy ve belde işlevsiz ve yetersiz çok sayıda belediye inşa edildiği için bunların birleştirilmesi gerekmiştir.

Bu reformla esasen, birleştirilen belediyelerin maddi ve teknik açıdan güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Anketin son sorusunda katılımcılara söz konusu yerel yönetim reformu hakkında ne düşündükleri ya da "belediyelerin birleştirilmesi"ni nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur.

Grafik 11: Belediyelerin Birleştirilmesi Konusunda Yurttaşların Düşüncesi



Grafik 11'deki verilere bakıldığında küçük belediyelerin birleştirilmesi konusundaki yerel yönetim reformunu a seçeneğinde katılımcıların % 44'ü olumlu karşıladıklarını ifade etmiştir. Ankete katılan yurttaşların % 47'si ise b seçeneğinde belediyelerin birleştirilmesini önemli ya da anlamlı görmediklerini ifade etmişlerdir. Geri kalan % 9'luk bir kesim ise c seçeneğinde belediyelerin birleştirilmesine olumsuz baktıklarını belirtmişlerdir.

## SONUÇ

Azerbaycan'da 1991'de başlayan bağımsızlık döneminin üzerinden 20 yılı aşkın bir süre geçmiş bulunmaktadır. Bugün ülke hızla kalkınmakta, modernleşmekte ve gelişmektedir. Ancak bu süreçte belki de doğal olarak yerel yönetimlerin geliştirilmesinden öte, ulus devlet inşası çerçevesinde merkezi kurum ve kuruluşların güçlendirilmesi esas alınmıştır. Bu durum geçmiş dönemden devralınan oldukça merkezîyetçi anlayış ve pratiklerle de desteklenince ülkede yerel yönetimlerin gelişimi, ister istemez zayıf kalmıştır. Dolayısıyla, her ne kadar 1995 anayasası ile belediyelerin temel çerçevesi çizilmiş ve 1999 yılında gerçekleştirilen seçimlerle belediyeler faaliyete başlamış olsa da, bugün ülke belediyeleri yerel yönetim işlevlerini bir bütün olarak yerine getiren kuruluşlar olmaktan oldukça uzak gözükmektedirler. Bu tespit, mevcut araştırmada katılımcıların anket sorularına verdikleri cevapların geneliyle de örtüşmektedir.

Bu çalışmada, Azerbaycan'ın başkenti Bakü ve yakın havzasındaki şehir ve beldelerde yaşayan yurttaşların ülkedeki mevcut yerel yönetim ve belediyelerin işleyişine yönelik algıları incelenmiştir. Bu çerçevede halkın bakışıyla ülke belediyelerinin temel fonksiyonlarını ne ölçüde yerine getirdikleri, temel sorunları nasıl gördükleri ve belediyelerin işlevleri konusundaki algıları ölçümlenmiştir. Bu bağlamda ayrıca, katılımcıların

“yerel seçimlere katılım düzeyi”, “bugüne kadar herhangi bir belediye hizmetinden yararlanıp yararlanmadıkları”, “herhangi bir belediyede bulunup bulunmadıkları”, “belde belediyelerinin yerini bilip bilmedikleri, belediye başkanlarını tanıyıp, tanımadıkları”, “belediyeleri gerekli ve faydalı bulup bulmadıkları”, “belediyelerin bugününü ve geleceğini nasıl gördükleri” ve “belediyelerin birleştirilmesi konusundaki düzenlemelere nasıl baktıkları” incelenmiştir. Araştırma sonucunda elde edilen bulgulara göre;

- Ülke belediyelerin temel fonksiyonlarını yerine getirdiklerini düşünen katılımcı oranı, % 9 iken ve kısmen diyenler % 48’dir.
- Katılımcılar belediyelerin en temel ilk üç sorununu, mali yetersizlik % 20, yetki azlığı % 17 ve işleyişle ilgili sorunlar % 35 olarak algılamaktadır.
- Ülke belediyelerinin yerine getirdikleri temel işlevler konusunda katılımcıların %31’i klasik yerel fonksiyonlar derken, % 20 bilmediğini, % 11 ise, hiçbir işlev görmediklerini ifade etmektedir.
- Katılımcıların sadece % 25’i son belediye seçimlerine katıldıklarını belirtmektedir.
- Katılımcıların % 66’sı ise bugüne kadar hiçbir belediye hizmetinden faydalanmadıklarını dile getirmektedir.
- Belediyelerin yerleşim yerini bilen katılımcı oranı % 52, herhangi bir belediyeye giden yurttaş oranı % 33 ve belde belediye başkanını tanıyanların oranı ise % 38’dir.
- Katılımcıların % 53’ü belediyeleri toplum için “gerekli” ve “faydalı” bulmakla birlikte, % 60’ı belediyelerin mevcut durumunun iyi olmadığı düşüncesindedir.
- Belediyelerin geleceğinden ümitli olanların oranı ise yaklaşık % 50’dir.
- Araştırmada belediyelerin birleştirilmesine olumlu bakanların oranı % 44 iken, bunu önemli ya da anlamlı bulmayanların oranı % 47 olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır.

Burada araştırma sonucunda elde edilen bulgulara bir bütün olarak bakıldığında katılımcıların genel olarak, belediyelerin bugünkü işleyişinden, yetersizliğinden, yetkisizliğinden, işlevsizliğinden kısacası genel görünümünden rahatsız oldukları anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, yurttaşların bakış açısıyla bugün ülke belediyelerinin gerek beldelerin yönetimi, gerek temsili, gerekse hizmet sunumu bakımından oldukça yetersiz kaldıklarını belirtebiliriz. Bununla birlikte, belediyeler Azerbaycan toplumu için 12 yıllık geçmişi olan çok yeni kuruluşlardır. Bu bağlamda, ülkedeki yerel yönetim uygulamasının henüz inşa aşaması sorunlarını tam çözmemiş olması ve kurumsallaşamaması bir ölçüde doğal karşılanmalıdır.

Öte yandan, bütün eksikliklerine ve aksaklıklarına rağmen katılımcılar önemli ölçüde belediyeleri toplum için gerekli kuruluşlar olarak tanımlamakta ve yine geleceğe yönelik olumlu beklentiler içinde

bulduklarını ifade etmektedirler. Şayet ülkede ciddi bir yerel yönetim reformu yapılırsa ve belediyeler yerel kamu hizmetleri sunumu, yurttaşla iletişim ve sorunlarını çözme noktasında belli bir kapasite kazanırlarsa kuşkusuz yurttaşların bakış açısı ve destekleri de artacaktır. Elbette, olası bu reformun belediyelerin yapısal ve işlevsel sorunlarını çözüme kavuşturacak bir içeriğe sahip olması ve bu çerçevede belediyeleri idari ve mali açıdan yeterli kılabilecek ölçüde yeniden yapılandırılması da hayati önemde olacaktır.

#### KAYNAKÇA

1. BİNA QHT Alyansı (2011), “Azerbaycan’da Belediyelerin Mevcut Vaziyeti ile Bağlı Rey”, *Belediyelerin İnkişafı Namına QHT Alyansı*, Bakü.
2. CURTICE, John (1999), “Public Opinion and Local Government: The Crisis of Local Democracy in Britain”, *European Forum of Town Councils*, Oeiras, Portugal, November 1999), The Centre for Research into Elections and Social Trends, Working Paper Number 77 December 1999, <http://www.crest.ox.ac.uk/papers/p77.pdf>, 22.06.2012.
3. DUBEN, Alan (1994), *İnsan Hakları ve Demokratikleşme Yerel Yönetimlerin ve Gönüllü Kuruluşların Rollerini*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayını, İstanbul.
4. DUNCAN, Neville (2001), “Citizen Participation, Local Governance and Appropriate Policy Framework: A Contemporary and Futuristic View”, *Building Democracy From The Grassroots*, Presentations from the forum held in the Hall of the Americas Organization of American States, Washington, D.C., July 16, 2001.
5. ELMA, Fikret (2012), Azerbaycan’da İdari Yapının Dönüşümü, *Uluslararası Üç Deniz Havzası Ülkeleri Ortak Yönetim Kültürü ve Yeniden Yapılanma Sorunları Sempozyumu*, KAV ve Aydın Üniversitesi, 13-16 Ekim 2011 (Konferans Kitabı 2012, 109-116).
6. ELMA, Fikret (2007), “Türkiye’nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği”, *Journal of Qafqaz University*, Number 20, 2007.
7. ERYILMAZ, Bilal (2002), “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002, s. 6-21.
8. ERYILMAZ, Bilal (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
9. GÖRMEZ, Kemal (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara
10. HASANOV, Rafail (2007), Social Capital, Civic Engagement and The Performance of Local Self-Government in Azerbaijan, *Caucasus*

- Research Resource Centers* (CRRC), Baku, [http://www.crrc.az/upload/Rafael\\_Hasanov\\_2007.pdf](http://www.crrc.az/upload/Rafael_Hasanov_2007.pdf), 12.12.2012.
11. KELEŞ, Ruşen (1998), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
  12. NORTON, Alan (1994), *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar Press, Cheltenham.
  13. ORTAYLI, İlber (1998), “Devraldığımız Miras”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, Editörler: DURSUN, Davut ve Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul.
  14. ÖKMEN, Mustafa (2009), Sürekli Değişme-Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler, *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, Ed. Kemal Görmez, Mustafa Ökmen, Beta yayınları, İstanbul.
  15. PIRENNE, Henri (1990), *Orta Çağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması*, Çev., Şadan Karadeniz, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
  16. STOKER, Gerry (2005), “New Localism, Progressive Politics and Democracy”, *The Political Quarterly*, Blackwell Publishing, Oxford, <http://web21.epnet.com/externalframe.asp?>, 20.12.2005.
  17. TOCQUEVILLE, Alexis de (1994), *Amerika’da Demokrasi*, Çev., İhsan Sezal, Fatoş Dilber, Yetkin Yayınları, Ankara.
  18. WEBER, Max (2000), “Şehrin Doğası”, *Şehir ve Cemiyet*, Editör: AYDOĞAN, Ahmet, İz Yayıncılık, İstanbul.
  19. YILDIRIM, Sabahattin (1993), *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, Toplu Konut İdaresi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı, İstanbul.