



Article Info/Makale Bilgisi

✓Received/Geliş:24.03.2021 ✓Accepted/Kabul:07.06.2021

DOI:10.30794/pausbed.902465

Araştırma Makalesi/ Research Article

Yıkıcı, A. ve Salman, T. (2021). "Farklı Yerel Yönetim Modelleri Işığında Azerbaycan'daki Belediyeler ve Merkez-Yerel İlişkisi", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 47, Denizli, ss. 1-17.

FARKLI YEREL YÖNETİM MODELLERİ IŞIĞINDA AZERBAIJAN'DAKİ BELEDİYELER VE MERKEZ-YEREL İLİŞKİSİ

Abdulgazi YIKICI*, Tuğba SALMAN**

Öz

Yerel yönetim birimlerinin şekillenmesinde, buldukları ülkelerin tarihî, sosyal, ekonomik ve kültürel özellikleri gibi birden çok parametrenin etkili olması yerel yönetim sistemlerinin farklılaşmasına yol açmaktadır. Bu kapsamda Avrupa'da yer alan ülkelerin yerel yönetim sistemlerini açıklamak için Anglo-Sakson, Kuzey ve Orta Avrupa ve Fransız modelleri ortaya konulmuştur. Ancak bu modeller kıtanın doğusundaki ülkelerin yerel yönetim sistemlerini açıklamakta yetersiz kalmıştır. Söz konusu eksikliği gidermek adına Swianiewicz (2014) tarafından 19 Doğu Avrupa ülkesinin yerel yönetim sisteminin incelendiği bir araştırma yapılmıştır. Ancak bu araştırmada Azerbaycan, kapsamlı ve tatmin edici bir şekilde ele alınmamıştır. Buradan hareketle bu çalışmanın amacı, Doğu Avrupa ülkelerinden biri olan Azerbaycan'ın yerel yönetim yapısının ve merkez-yerel ilişkilerinin yerel yönetim sistemi bağlamında hangi model(ler)le uyumlu olduğunun değerlendirilmesidir. Yapılan incelemede Azerbaycan'daki yerel yönetim sisteminin genel olarak Doğu Avrupa modelinin özelliklerini taşıdığına ulaşılmıştır. Buna ilave olarak mevcut yerel yönetim yapısının anayasal güvenceye sahip olması açısından Kuzey ve Orta Avrupa modeliyle; yerel birimlerin yetki ve görevlerini kullanırken mevzuatın yanı sıra hükümet tasarrufları ile de sınırlanmaları bağlamında ise Fransız modeliyle benzeştiği tespit edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Yerel Yönetimler, Merkez-Yerel İlişkileri, Yerel Yönetim Modelleri, Doğu Avrupa Modeli, Azerbaycan.

MUNICIPALITIES AND CENTER-LOCAL RELATIONSHIP IN AZERBAIJAN IN THE LIGHT OF DIFFERENT LOCAL GOVERNMENT MODELS

Abstract

In the shaping of local governance units, the influence of multiple parameters, such as the historical, social, economic and cultural characteristics of their countries, leads to the differentiation of local governance systems. In this context, Anglo-Saxon, Northern and Central European, and French models have been put forward to explain the local government systems of European countries. However, these models were insufficient to explain the local government systems of the eastern countries. In order to eliminate this deficiency, a study was conducted by Swianiewicz (2014) in which the local government systems of 19 Eastern European countries were examined. However, Azerbaijan has not been comprehensively and satisfactorily addressed in the study. From this point of view, the aim of this study is to evaluate which model(s) the local government structure and center-local relations of Azerbaijan, one of the Eastern European countries, are compatible with in the context of the local government system. In the review, it has been reached that the local government system in Azerbaijan generally has the characteristics of the Eastern European model. In addition, with the Northern and Central European model in terms of the existing local government structure to have constitutional guarantee; it has been determined

*Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, TRABZON.
e-posta: abdulgaziyyikici@ktu.edu.tr (<https://orcid.org/0000-0003-1230-1612>)

** Arş. Gör., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ERZURUM.
e-posta: tugba.salman@atauni.edu.tr (<https://orcid.org/0000-0002-8254-1876>)

that the local units are similar to the French model in terms of being limited by government acts as well as legislation while using their powers and duties.

Keywords: *Local Governments, Center-Local Relations, Local Government Models, Eastern Europe Model, Azerbaijan.*

1. GİRİŞ

Günümüzde çok küçük devletler (San Marino, Andorra, Vatikan gibi) hariç tutulmak kaydıyla, mevcut ülkelerde kamu hizmetlerinin sunumunun tek merkezden yürütülmesinin sorunlara yol açması (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 23), yerel yönetim birimlerinin varlığını zorunlu kılmıştır. Yerel yönetimler, halka en yakın hizmet birimleri olarak yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Devletin unsuru olarak birtakım hizmetlerin bu birimlerce sunulması, süreç içerisinde gelenek hâlini almıştır. Yerel yönetim birimleri, günlük yaşamın olağan akışında seyretmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Halkın ihtiyaç ve taleplerine yanıt olarak yerel politikaların oluşturulması ve hayata geçirilmesinde aktif rol oynayan yerel yönetimler, demokrasinin yerel ölçekteki varlığının temel dayanak noktası olarak kabul edilmektedir (Çolak ve Küçükıymaz, 2019: 684). Sosyal ihtiyaçları karşılamaya yönelik birçok karar alan ve uygulayan bu birimler, ülkelerin siyasal, ekonomik ve hukuksal yapıları içerisinde önemli bir yere sahiptir.

Küresel ölçekte yerel yönetim birimleri; kurumsal yapı, büyüklük ve sorumluluk açısından çeşitlilik göstermektedir. Yerel yönetim sistemlerinin ülke bazında ele alındığı çalışmalar incelendiğinde, söz konusu sistemler içerisinde faaliyette bulunan birimlerin belirli modeller çerçevesinde bir gruplandırılmaya tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. Bu gruplandırma sonucunda Anglo-Sakson Modeli, Kuzey ve Orta Avrupa Modeli, Fransız Modeli ve Doğu Avrupa Modeli şeklinde dördü bir ayrıma gidildiği ve bu bağlamda araştırmaya konu olan ülkelerin yerel yönetim birimlerinin belirli kıstaslar dâhilinde incelendiği görülmektedir. Bu modellerin her birinde yerel yönetim sistemlerinin değerlendirilmesinde kullanılan kıstaslar; bazı farklılıklar taşımakla birlikte, genel olarak idari ve mali özerklik, yasal dayanak, alansal kademelenme ve hizmet kapsamı üzerine inşa edilmiştir.

Gruplandırma sonucu ortaya çıkan modellerden biri olan Doğu Avrupa Modeli, diğerlerine nazaran literatürde daha az yer almaktadır. Sahip olduğu tarihsel arka plan ve yakın zamanda uygulamaya konulan adem-i merkeziyetçi bir yapı tesis etmeye yönelik reformlardan dolayı bu bölgede bulunan ülkelerin bir grup olarak düşünülmesi, söz konusu ülkelere yönelik kapsamlı araştırmaların yürütülmesine engel olmaktadır. Dolayısıyla model üzerine yapılan mevcut çalışmaların büyük bir bölümü bu coğrafyadaki ülkeleri kapsamlı bir şekilde ele almaktan oldukça uzak bir görünüm sergilemektedir. Swianiewicz'in (2014) Doğu Avrupa Modelini açıklamak için yaptığı araştırma, ifade edilen duruma bir istisna oluşturmaktadır. Ancak söz konusu araştırmada Azerbaycan kapsamlı ve tatmin edici bir şekilde ele alınmamıştır. Bu eserde, 1991 yılında bağımsızlığını kazanan Azerbaycan'ın yerel yönetim yapısının ve merkez-yerel ilişkilerinin, yerel yönetim sistemi bağlamında hangi model(ler)le uyumlu olduğunun değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Buradan hareketle çalışmada ilk olarak yerel yönetim modelleri ayrıntılı bir şekilde ele alınmış, sonraki bölümde Azerbaycan'daki yerel yönetim sistemi ve merkez-yerel ilişkisi incelenerek bu çerçevede genel bir değerlendirme yapıp çalışma sonlandırılmıştır.

2. MERKEZ-YEREL İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA YEREL YÖNETİM MODELLERİ

Merkez-yerel ilişkileri; tarihsel süreç içinde sosyal, siyasal ve ekonomik yapıların birbirleriyle etkileşimi sonucu şekillenmiş olup, aynı zamanda bu yapıların oluşumunda doğrudan ya da dolaylı olarak rol oynamaktadır. Devletlerin ortaya çıkmasında etkili olan söz konusu yapıların temel dinamiklerindeki farklılık, idari teşkilatlanmanın ülkeden ülkeye farklılık göstermesinde önemli bir rol oynamıştır (Parlak, 2014: 8).

Ülkelerin sahip olduğu idari yapı, yerel yönetimlerin gelişiminde etkili olan unsurlardan birisidir. Üniter veya federal yönetim sistemlerine hatta aynı yönetim sistemine sahip ülkelerdeki yerel yönetim sistemleri birbirinden farklılık arz edebilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 131). Bu farklılığın oluşmasında devletlerin sahip olduğu tarihsel miras, kültürel yapı ve bu yapının sosyal hayata izdüşümü olan gelenekler de en az yönetim sistemi kadar etkilidir. Bu sebepten ötürü, yerel yönetim sistemlerini belli başlı parametreler ışığında açıklamaya çalışan birçok uluslararası model ortaya çıkmıştır (Kübler ve Michel, 2006: 222). Bu modeller, merkez-yerel arasındaki

etkileşimi dikey güç ilişkileri boyutunda ele alarak, yerel yönetimlerin siyasal, idari ve mali açıdan merkezî yönetim karşısındaki durumlarını açıklamaktadır (Heinelt ve Hlepas, 2006: 21).

Yaklaşık dört yüz yılı bulan siyasal ve sosyal çalkantılar¹, merkezî yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkinin şekillenmesinde belirleyici olmuştur. Başka bir ifade ile yerel yönetim modellerinin genel yapısını biçimlendirmiştir (Parlak, 2014: 20). Literatürde yerel yönetim modelleri farklı yazarlar tarafından çeşitli şekillerde sınıflandırılmıştır. Bunlar:

Page ve Goldsmith'in (1987) merkez-yerel yönetim ilişkileri üzerine yaptıkları araştırmada yerel yönetim modellerini; Güney ve Kuzey Avrupa modeli olarak ikili bir ayrıma tabi tutup, merkez ve yerel ilişkilerini, görevlerin tahsisi, takdir yetkisi, hizmetlere erişim olmak üzere üç boyutta incelemiştir. Buradan hareketle Kuzey ve Güney Avrupa yerel yönetim modelleri arasında bir ayrıma gidilebilir. Güney Avrupa (İspanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz, İtalya) yerel yönetim modelleri işlev ve yetkinliğin sınırlı, yasal takdir yetkisinin düşük, yerel politikacıların merkezi yönetime erişiminin ise yüksek olduğu bir yapıdadır. Bu modellerde yerel politikacılar merkezi düzeyde güçlü bir konumda bulunsalar da, sosyo-ekonomik olarak zayıf yerleşim yerlerini temsil ederler. Kuzey Avrupa (Danimarka, İsveç, Norveç, İngiltere, İrlanda, Hollanda, Almanya) yerel yönetim modelleri ise işlev açısından güçlü, yasal takdir yetkisinin yüksek, yerel politikacıların merkezi yönetime erişimi bağlamında düşük bir görünüme sergilemektedir. Bu model içerisindeki ülkelerde (İrlanda hariç) yerel ve bölgesel yönetimler ile düzeyde bir özerkliğe sahiptir. Kuzey ve Güney arasındaki bu farklılıklar tarihsel arka plana dayandırılmaktadır. Avrupa'nın güneyinde "Napolyon" devlet modelinin tüm ulus-devletler boyunca genişlemesi ve bu coğrafyalarda tek bir idare yaratması Kuzey-Güney ayrımının temelini oluşturmaktadır (Heinelt ve Hlepas, 2006: 23).

Hesse ve Sharpe (1991) ise yerel yönetim modellerini Anglo-Sakson, Orta ve Kuzey Avrupa ve Güney Avrupa'nın Napolyon geleneği modeli (literatürde bilinen adıyla Fransız modeli) olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutmuşlardır. Söz konusu ayırım, yerel yönetimlerin işlevleri, siyasal konumları ve oynadıkları roller üzerinden yapılmıştır. Franco grubunda yer alan ülkelerdeki modelde anayasal statüye sahip yerel yönetimler merkezi yönetimin direktifleriyle hareket etmektedirler. Anglo-Sakson grubundaki ülkelerde yasal ve siyasal statüsü zayıf olan yerel yönetim birimleri, kamu hizmetlerinin planlama ve sunulmasında aktif rol oynamaktadırlar. Kuzey ve Orta Avrupa grubundaki ülkelerde ise kamusal hizmetlerin oluşturulmasında ve sunulmasında rol alan ve anayasal statüye sahip yerel yönetimler, mali ve siyasal yapılarıyla en özerk birimlerdir.

Ülkelerin hukuk modellerinde ve yönetim yapılarında zaman için önemli değişiklikler meydana gelmişse de, ifade edilen modellere literatürde sıklıkla başvurulmaktadır. Bu modeller daha sonra Loughlin (2003) tarafından, Güney Avrupa'nın Fransız modeli, Anglo-Sakson modeli, Orta Avrupa'nın Germen modeli ve İskandinav modeli olmak üzere dördü bir şekilde kategorize edilmiştir. Fransız modelinin uygulandığı ülkelerde (Fransa, İtalya, 1978'den önceki İspanya, Portekiz, Quebec Eyaleti, Yunanistan, 1988'den önceki Belçika) yerel yönetim yasal güvenceye sahiptir. Radikal, bir, bölünmez ve birleşmiş devlet/sınırlı federalist siyasal örgütlenme şekline sahip ülkelerde (Amerika Birleşik Devletleri, Kanada (Quebec eyaleti hariç), Birleşik Krallık ve İrlanda) uygulanan Anglo-Sakson modelinde yerel yönetimler herhangi bir yasal güvenceye sahip değildir. Organik federalist bir siyasal örgütlenme şekline sahip Germen modelinde (Almanya, Avusturya, Hollanda, 1978'den sonraki İspanya, Lüksemburg, 1988'den sonraki Belçika) yerel yönetimlerin yasal dayanağı bulunmaktadır. Adem-i merkezi ve üniter bir siyasal örgütlenme şeklinin hakim olduğu İskandinav modelinde (İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya) yerel yönetimler sadece yasal güvenceye değil, aynı zamanda güçlü bir yerel özerkliğe de sahiptirler.

Bu ayırım, "Avrupa'da Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Oxford El Kitabı" (*Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*) (Loughlin vd., 2010) adlı eserde tekrarlanmış, geliştirilmiş ve bazı Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin anayasal statüsü, devlet-toplum ilişkileri, politika yapım ve adem-i merkeziyetçilik şekli temel kriterler olarak alınmıştır. Bu çalışmadan kısa bir süre sonra Pawel Swianiewicz (2014) Doğu Avrupa ülkelerini beşli bir ayrıma tabi tutarak analiz etmiştir.

¹ Tarihsel gelişim seyri içerisinde yerel yönetimler, askeri örgütlenme, ulusal güvenlik ve suçluların cezalandırılması gibi günümüzde genel olarak devlete, bir başka deyişle merkezi yönetime bırakılmış olan görevleri yerine getirmişlerdir. Merkezi yönetimlerin güçlenmesiyle, yerel yönetimlerin hizmet alanlarında bir daralma meydana gelmiştir. Kendine bağlı alanların genişlemesiyle birlikte merkezi yönetimler, bu alanların denetimi gerçekleştirmek noktasında yerel yardımcılarına (feodal beyler, senyörler) gereksinim duymuşlardır. Yerel topluluğu oluşturan insanlar ise merkezi yönetimden ve bunun yereldeki uzantılarından birtakım ayrıcalıklar koparabilmek için sürekli uğraş vermişlerdir. Merkez-yerel ilişkilerinin tarihsel gelişimi için bakınız (Keleş, 2016: 37-45; Görmez ve Bahçeci, 2018: 33-42).

Ülkelerin sahip olduğu yerel yönetim sistemleri, farklı koşullar altında şekillenmektedir. Bu durum çeşitli yerel yönetim modellerinin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Çok sayıda yerel yönetim modeli bulunmakla birlikte bu çalışmada Anglo-Sakson, Kuzey ve Orta Avrupa, Fransız ve Doğu Avrupa modelleri hakkında temel bilgilere yer verilmiştir.

2.1. Anglo-Sakson Modeli

Bu modelde merkez ile yerel arasındaki ilişkisinin niteliği yataydır. Varlık kazanmaları veya kaybetmeleri parlamentonun çıkardığı kanuna bağlı olan yerel yönetimler, bu modelde anayasal güvenceye sahip olmamakla birlikte, üzerlerinde de ağır bir denetim yoktur. Denetimin niteliği belli durumlar hariç genellikle yasallık denetimi ile sınırlıdır. Yerel yönetimler üzerinde vesayet kontrolünü sağlamaya yönelik herhangi bir mekanizma gelişmediği için, bu birimler faaliyetlerini özerk bir ortamda sürdürmektedirler. Yerel yönetimlerin merkezî yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması, söz konusu birimlerin merkezin taşra kuruluşları ile iç içe geçmesine engel olmuştur (Keleş, 1994: 61-63). Bu model İngiltere, İrlanda, Kanada (Quebec hariç)², Avusturalya, Yeni Zelanda ve belli ölçüde Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde kendine uygulama alanı bulmaktadır (Hesse ve Sharp, 1991: 603).

Modelin en yoğun şekilde uygulandığı İngiltere'de köklü bir geçmişe sahip olan yerel yönetimlerin çerçevesi kanun ile çizilmiştir. Örgütlenme yapısı ve politikalarının belirlenmesi için Topluluklar ve Yerel Yönetimler Bakanlığı (*Ministry of Communities and Local Governments*)'nin bulunması, idari ve mali özerkliğin korunması ve denetimin yasallıkla sınırlandırılması bu köklü geçmişin bir yansımasıdır (Karasu, 2013: 215). Tarihsel ve sosyal nedenlerden dolayı yerel yönetim birimleri, yerel halkı ilgilendiren çevre düzenlemesi, eğitim, sağlık, kültür, iskân ve güvenlik gibi birçok alanda hizmet sunmaktadır (Parlak, 2014: 31-34). Sunduğu bu hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini ölçerek sürekli iyileştirmeye gitmekte ve sonuçlarını yerel örgütlerin yapısına ve işleyişine yansıtmaktadır (İnaç ve Ünal, 2006: 137). Sonuç olarak İngiltere'deki yerel yönetim modeli yasal ve siyasi açıdan zayıf bir görünüm sergilemektedir. Söz konusu durum üzerinde söz konusu modelin anayasal statüden mahrum olması önemli bir rol oynamaktadır. Buna rağmen yerel yönetimler, kamusal hizmetlerin sunumu konusunda daha bağımsız ve özerk bir yapıya sahiptir (Yemen, 2017: 179).

2.2. Kuzey ve Orta Avrupa Modeli

Bu modelde merkez ile yerel arasındaki ilişki, yerel birimlerin kamu hizmetini yerine getirmesi açısından Anglo-Sakson modeli andırmakta, yerel katılıma verilen önem noktasında ise bu modelden ayrılmaktadır. Bu sebepten ötürü Hesse ve Sharp (1991: 610), Kuzey ve Orta Avrupa modelini, üç model arasında en çok yerelleşmiş ve özerk olan model olarak nitelendirmektedir. Bu model içinde değerlendirilen ülkelerde yerel yönetimler anayasal bir statüye sahiptir. Ayrıca bu kategorideki devletler yerel yönetimlere önemli derecede özerklik vermiş olup mali açıdan da söz konusu birimlerin bağımsızlığını temin edecek gelir kalemleri sağlamıştır (Mengi, 1998: 95). Bu modeli uygulayan devletlerin yönetim modellerinde farklı yönetim basamakları arasındaki ilişkileri düzenleyen katı idari kuralları vardır (Keleş, 1994: 63). Söz konusu ülkelerde adem-i merkeziyetçi bir yapı hâkim olup, bu grupta yer alan Norveç, Danimarka, Avusturya, Almanya, İsviçre, Finlandiya ve Hollanda'da bulunan yerel yönetimler, yetki ikamesi (*subsidiarity*) ilkesinin işleyişini yansıtmaktadır (Kübler ve Michel, 2006: 222). Bu grupta yer alan ülkeler diğer grupta bulunan ülkelere nazaran, yerel yönetim geleneğine ve bu geleneğin gereklerini yerine getirmeye daha bağlıdır (Keleş, 1994: 63).

Modelin uygulandığı ülkelerden biri olan Almanya'da anayasal statüye sahip güçlü bir yerel yönetim yapısı mevcuttur. Yerellik temel ilke olup, kanunlarla belirlenmiş alanlar dışında sosyal yaşamla bağlantılı olan tüm işler yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Haschke, 2013). Almanya'da yerel yönetimlerin; devletin en küçük yönetim birimi olma, halkı yerel karar alma süreçlerine dâhil eden bir yapıda bulunma ve toplumu ilgilendiren her alanda (eğitim, sağlık, sosyal hizmet, altyapı vb.) faaliyet gösterme şeklinde üç işlevi mevcuttur (Güneş, 2009: 162-163). Alman yerel yönetim modelinde, yerel karar alma yöntemlerinde katılımcı uygulamalara büyük bir önem atfedilmektedir. Bu bağlamda 1999 yılında, mahalle-temelli bir program olan, "Sosyal Şehir Programı" (*Soziales Stadtprogramm*) oluşturulmuş ve program dâhilinde Berlin'de mahalle meclislerinden oluşan

² Kanada'nın Quebec eyaletinde "Sivil Hukuk", diğer eyalet ve bölgelerinde ise "İngiliz Hukuk Sistemi" uygulanmaktadır (<https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/img/courten.pdf>). Ayrıca söz konusu eyalette ilçe konseyleri adı verilen ve en adem-i merkeziyetçi uygulamalardan kabul edilen bir sistem faaliyet göstermektedir (https://www.researchgate.net/publication/301649199_Local_Government_in_a_Global_World_Australia_and_Canada_in_Comparative_Perspective).

bir yerel katılım modeli hayata geçirilmiştir (Uysal, 2016: 27). Sonuç olarak anayasal statüye sahip Alman yerel yönetimleri, kamu hizmetlerinin oluşturulması ve sunulmasında önemli bir rol oynamaktadır (Yemen, 2017: 174).

2.3. Fransız Modeli

Page ve Goldsmith'in yapmış olduğu sınıflandırmada Güney Avrupa modeline karşılık gelen bu modelde (Heinelt ve Hlepas, 2006: 26), yerel yönetimlerin varlığı anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Yine de yerel yönetimler, anayasal statüye sahip olmalarına rağmen, idari ve mali açıdan merkezî yönetimin desteğine gereksinim duymaktadır (Mengi, 1998: 92). Merkezî idare, hem yerindelik hem de yasallık denetimi ile yerel yönetim birimlerini denetlemektedir. Yerel yönetimler, hukuki düzenlemeler çerçevesinde ve merkezden gelen talimatlar doğrultusunda faaliyetlerini sürdürmektedir. Yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için yerel yönetimlere genel bir yetki verilmiştir. Böylece yerel yönetimler kanunla yasaklanmamış ya da başka bir kuruma verilmemiş her konuda karar alma ve uygulama yetkisine sahip kılınmıştır. Bazı düşünürlere göre bu modelde yerel yönetimlerin varlık nedeni işlevsellikten ziyade siyasaldır (Keleş, 1994: 63).

Anayasalar, yerel yönetimlerin hepsine eşit bir statü tanımış olup merkezî yönetimin bir uzantısı niteliğine sahip taşra teşkilatında yer alan vali aracılığıyla yerel yönetimleri gözetim altında tutmaktadır (Hesse ve Sharp, 1991: 613). İlk çıktığı zamanlarda Fransa'da kendisine uygulama alanı bulan model, günümüzde başta İtalya olmak üzere Belçika, İspanya, Portekiz, Lüksemburg ve Yunanistan'da geçerlidir. Fakat son zamanlarda Fransız yerel yönetim modelini uygulayan ülkelerin sayısında önemli bir azalma meydana gelmiştir. Birçok ülkede merkez-yerel arasındaki yetki ve görev paylaşımında yerelin ağırlık kazanmasına yönelik uygulamaya konulan politikalar, söz konusu durumun ortaya çıkmasında etkili olmuştur (Koyuncu, 2000: 102).

Birçok araştırmacıya göre Napoleon Bonaparte tarafından 1799-1815 yılları arasında yapılan reformlar³, Fransa'daki yerel yönetim modelinin temelini oluşturmuştur. 19. yüzyılda teşkilatlandırılan belediyeler günümüze kadar değişmeden gelmiştir (Uluç vd., 2001: 172). Fransız yerel yönetim modelinin belirgin özellikleri; anayasal bir statüye, kendilerine özgü bir bütçeye ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmaları, yerel yönetim birimlerindeki seçilmiş ya da atanmış kişilerin aynı zamanda Fransız Senatosu'nda veya Parlamentosu'nda milletvekili olarak görev yapabilmeleri şeklinde ifade edilebilir. Merkezî yönetim, yerel yönetimleri gözetim altında tutmak için valilere spesifik bir denetim yetkisi vermekte olup vesayet denetimi yerine "*a posteriori denetim*" (sonradan gerçekleşen denetim), yargı denetimi ve hukuka uygunluk denetimi olmak üzere üç farklı denetim mekanizması öngörmektedir (Turan, 2013: 266-272). Yapılan reformlar, mevcut yerel yönetim sistemini ve merkez-yerel ilişkisini büyük ölçüde değiştirmiş ve Fransa'yı, kendi dinamikleri sonucu ortaya çıkan Fransız Modelinden farklı bir yapıya büründürmüştür.

2.4. Doğu Avrupa Modeli

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin dağılmasının ardından Doğu Avrupa ülkelerinde ekonomik, siyasal ve sosyal alanlarda önemli değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bu değişimler içerisinde farklı bir hukuk sistemi, modern idari ve ekonomik yapının kurulumu ve nüfusun yeni koşullara uyumu öncelik arz etmiştir (Czyż, 2011: 65-66). Doğu Avrupa ülkelerinde yapılan anayasalara bakıldığında yerel yönetimlerin temel organlarının oluşumu ve yetkilerinin çerçevesi ile ilgili hükümlere rastlanılmaktadır. Burada ya belirli bir yerel yönetim kademesine ayrıcalık tanındığı ya da kademeler arasında bir ayrıma gidilmediği görülmektedir (Czyż, 2011: 71). Bu bağlamda, son otuz yılda devlet yapılarını demokratikleştirmeye, piyasa odaklı bir ekonomiye geçmeye ve yerel yönetim birimlerini Batı'yı referans alarak oluşturmaya çalışan Doğu Avrupa ülkeleri, dördüncü bir grup olarak ele alınabilir (Zsamboki ve Bell, 1997: 179).

Modern çağın gereklerini karşılamak amacıyla yeniden yapılanmaya yönelik reformların başlatıldığı bu ülkelerde yönetsel ve ekonomik yapıların üst üste bindirilmiş bir halde bulunması, modelin ayırt edici unsurlarının başında gelmektedir. Devlet sisteminin teminatı ise yasama ve yürütmenin birlikteliğidir. Lenin tarafından

³ Belirli şartları sağlamış vatandaşlarca seçilen organlara dayanan yerel yönetim yapısı değiştirilmiş ve atanmış üyelerle işleyen bir duruma getirilmiştir (Keleş, 2016: 41-42). Belediyeler, ülke düzeyinde yaygınlaştırılmış ve büyüklüklerine bakılmaksızın hepsi için aynı örgüt yapısı öngörülmüştür (Karasu, 2018: 183). Ayrıca, valilerin ve belediye başkanlarının sivil vatandaşlar arasından seçilmesine ve gelişmiş bir idari gözetim sisteminin kurulmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Reformlar hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız (https://pa01000599.schoolwires.net/cms/lib/PA01000599/Centricity/Domain/81/13R-The_Napoleonic_Era.pdf, https://www.researchgate.net/publication/249473027_Napoleon_Bonaparte_Political_Prodigy)

kurulan, daha sonra Stalin tarafından geliştirilen bu model, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Doğu Avrupa ülkelerine zorla empoze edilmiştir. Her kademedeki yönetim biriminin kararının bir üst basamaktaki birimin onayına bağlı olması, bu model içerisinde yerel özerklikten bahsedilmesinin önündeki en büyük engellerden biridir. Dolayısıyla, “demokratik özekçilik” olarak nitelendirilen bu yapıda, Batılı anlamda seçilmiş, temsili ve yerel hizmet sunumunda sorumlu özerk yerel yönetim birimleri bulunmamaktadır. Bu ülkeler, bağımsızlıklarını kazanmalarının ardından sadece hızlı bir demokratikleşme çabasına girişmemiş, aynı zamanda Batılı anlamda ve modern çağın gereklerine uygun yerel yönetim yapıları da oluşturmaya çalışmaktadırlar. Söz konusu ülkeler bu süreçte çeşitli zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Bunlar: Özerk yerel yönetim kavramını canlandırmak, yerel yönetim birimlerinin yerel düzeyde özerk olarak hareket edilebilmesi noktasında gerekli teknik uzmanlaşmayı sağlamak, meşru bir zeminde yönetim faaliyetlerini sürdürmek için siyasal güçlerin ve halkın desteğini almak şeklinde sıralanabilir (Keleş, 1994: 63). 1990’ların başında Doğu Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim reformlarını, büyük ölçüde ülkelerin Sovyet egemenliğine girmeden önceki bağımsız dönemlerine duydukları derin özlem ve Avrupa Birliği’ne girme yönündeki istek şekillendirmiştir.

Swianiewicz (2014), yerel yönetim modelleri bağlamında 19 Doğu Avrupa ülkesini “alansal kademelenme, fonksiyonel yerelleşme, yerel yönetimlerin mali takdir yetkisi ve yatay güç ilişkileri (belediye başkanının belediye teşkilatındaki konumu)” parametreleri doğrultusunda kapsamlı bir şekilde incelemiştir. Swianiewicz, bu inceleme sonucunda ülkeleri beşli bir gruplandırmaya tabi tutmuştur:

Grup 1 (Macaristan, Polonya, Slovakya): Yerelleşme şampiyonu olarak ifade edilen Grup 1 ülkelerinin yerel yönetim sistemi yüksek düzeyde mali özerklikle karakterize edilmektedir. Yerel yönetimler, öz gelirlerini oluşturma ve bu gelirler üzerinde tasarrufta bulunma hakkında sahiptir. Buna ilave olarak borçlanma politikalarında da önemli ölçüde bir hareket serbestisi bulunmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin mali anlamda özerk bir görünüm sergilemesi, aynı zamanda bu birimlerin geniş bir hizmet yelpazesine de sahip olduklarına işaret etmektedir. Bu gruptaki yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu idari ve mali özerkliğin boyutu, Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerine benzemektedir.

Grup 2 (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya): “Nispi yerelleşmiş” bir görünüm sergileyen Grup 2 ülkelerinin yerel yönetim birimleri, yerine getirdikleri hizmetlerin kapsamı noktasında Grup 1 ülkelerine benzemektedir. Bununla birlikte, Grup 2 ülkelerinin yerel yönetim birimleri, bütçe içerisinde öz gelirlerin oranının düşük olması ve yerel vergi oranlarının belirlenmesinde sınırlı bir takdir yetkisinin bulunması noktasında Grup 1 ülkelerinden ayrılmaktadır. Yüksek düzeyde alansal kademelenme ve kolektif liderliğin yerel konsey tarafından atanan bir kurula dayanması, bu grup ülkelerinin ortak özelliğini oluşturmaktadır. Ayrıca Grup 1 ülkelerinde olduğu gibi bu gruptaki ülkelerin yerel yönetim birimleri de yapı olarak Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim modelinin özelliklerini genel olarak taşımaktadır.

Grup 3 (Arnavutluk, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Moldova, Romanya, Slovenya, Ukrayna): Bu ülkelerin her birinde, yerelleşmeye dönük reform girişimleri farklı dönemlerde ortaya çıkmıştır. Grup 3 ülkelerindeki yerel yönetim birimleri mali özerklik kapsamı, yetki ve görev sahası genişliği bağlamında ilk iki gruba nazaran daha dar bir yapıya sahiptir. Yerel yönetimlerin kademelenmesinde orta düzeyli bir alansal kademelenmenin etkili olması, belediye başkanlarının doğrudan seçim usulüyle belirlenmesi ve güçlü kişisel liderlik modeli bu gruptaki ülkelerin ortak özelliğini teşkil etmektedir.

Grup 4 (Gürcistan, Litvanya, Sırbistan): Yerel yönetimlerin oldukça yüksek bir seviyede alansal bir kademelenmeye sahip olması, bu ülkeler arasındaki temel benzerlik noktasıdır. Diğer benzerlik arz eden noktalar ise nispi bir yerel seçim sisteminin bulunması ve liderliğin kolektif bir yapıda olmasıdır.

Grup 5 (Ermenistan, Azerbaycan): Bu iki ülkenin siyasal ve kültürel açıdan farklılıklar taşıması, yerel yönetim sistemlerinin çeşitli ortak özellikleri paylaşmasına engel olmamaktadır. Söz konusu ortak özellikler; yerel yönetim birimlerinin alansal kademelenmesi ve güçlü işlevsel ve mali merkezleşme şeklinde ifade edilebilir. Yerel yönetim birimlerinin üstlendiği fonksiyonlar ve yerel takdir yetkilerinin düzeyi göz önünde bulundurularak, bu gruptaki ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin diğer gruptakilere göre daha az özerk bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.

3. AZERBAJCAN'DAKİ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ VE MERKEZ-YEREL İLİŞKİSİ

Doğu Avrupa ülkelerinin bir kısmı doğrudan SSCB'nin egemenliği altında; diğer bir kısmı ise onun nüfuz dairesinde yer almıştır. SSCB'nin doğrudan hâkimiyeti altında bulunmuş ülkeler arasında yer alan Azerbaycan, 82.629 km²'si toprak alanı, 3.971 km²' si ise su alanı olmak üzere 86.600 km²'lik bir yüzölçümüne ve 10,123,400 nüfusa sahiptir (Mecek, 2018: 53; Uçar vd., 2021: 117).

Azerbaycan toprakları jeopolitik öneminden dolayı Çarlık Rusya'sının seferlerine maruz kalmıştır. Bu saldırılara uzun süre direnememiş ve işgal edilmiştir. Bölgedeki hâkimiyetini pekiştirmek isteyen Çarlık Rusya, feodal beylere devlet memuru statüsü vermiştir. Bolşeviklerin 1917 yılında yönetimi ele geçirmesiyle Azerbaycan toprakları üzerindeki Çarlık Rusya hâkimiyeti sona ermiştir. Ortaya çıkan siyasi ve sosyal kargaşa döneminde Azerbaycan halkı ülkenin kuzey bölgesinde Azerbaycan Halk Cumhuriyeti'ni kurmuştur. Kısa ömürlü (1918-1920) olsa da Azerbaycan Halk Cumhuriyeti, bölgede demokratik temeller çerçevesinde kurulan ilk devlet olma özelliğine sahiptir. Ayrıca bu iki yıl içerisinde belediyelerin gelir kaynaklarının arttırılarak mali yapılarının iyileştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Azerbaycan 20 Eylül 1920'de Rusya Federatif Sosyalist Cumhuriyetine katılmış, 31 Aralık 1922'de de SSCB kurulmuştur. Bu tarihten 1991 yılına kadar SSCB'nin bir öznesi olarak varlığını sürdüren Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti, siyasi bakımdan bağımsız olmasa da idari ve mali açıdan belirli bir özerkliğe sahip olmuştur (Rehimli vd., 2013: 113-117;).

Siyasi tarihte, otoriter rejimden demokrasiye geçilmesine yönelik birçok örnek mevcutken, totaliter resimlerden demokrasiye geçiş ilk kez 1991 yılında SSCB'nin dağılması sonucu ortaya çıkmıştır (Mecek, 2018: 55). Bu geçiş sürecinin yaşandığı ülkelerden biri olan Azerbaycan; darbe, ayaklanma ve savaşlarla dolu oldukça sıkıntılı bir dönem geçirmiştir. Azerbaycan, bağımsızlıktan önceki iki yüz yıllık dönemde Çarlık Rusya'sının, ardından da Sovyetler Birliği'nin hâkimiyeti altında kalmıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak Azerbaycan, demokratik ve liberal geleneklere uzak kalmıştır (Özmen, 2021: 54).

Günümüzde bile Azerbaycan'ın idari yapısından ve kültüründen, söz konusu dönemin izleri henüz silinebilmiş değildir. Bu amaçla devlet, insan hakları temeline dayanan, demokratik değerlere bağlı, devleti ve milletiyle birlikte bölünemez, laik, sosyal bir hukuk devleti üzerine kurulmuştur. Azerbaycan topraklarında yaşayan ve vatandaşlık almış herkes Azeri olarak tanımlanmış, ayrıca bu kişiler anayasa ve kanunlar karşısında dil, din ve ırk gözetmeksizin eşit statüye sahip kılınmıştır (Parlak, 2018: 121).

3.1. Merkezî Yönetim

Azerbaycan, bağımsızlığını bilfiil ilan ettiği 30 Eylül 1991 yılından bu yana bir hukuk devleti kurmayı kendisine temel stratejik hedef olarak belirlemiştir. Bağımsızlık sonrasında yeni bir anayasa oluşturan Azerbaycan, devletin yapısını ve işleyişini çağın gereklerine uygun şekilde düzenleme çabasına girişmiştir. Nitekim 1995 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasının 7'inci maddesinde Azerbaycan'ın halk egemenliğine dayanan demokratik, laik, hukuki ve üniter bir cumhuriyet olduğu düzenlenmiştir. Merkezî idare teşkilatlanmasında büyük ölçüde Türkiye'yi, dolayısıyla da Fransa modelini (Kara Avrupası yönetim modelini) örnek alan Azerbaycan, yönetim sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir. Yasama, Milli Meclis (5 yıllığına seçilen 125 milletvekilinden oluşur); yürütme, cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulu; yargı fonksiyonu ise bağımsız ve tarafsız mahkemelerce yerine getirilmektedir (Avaner ve Hasanoğlu, 2017: 3; Uçar vd., 2021: 125). Azerbaycan'ın mevcut hükümet sisteminin, yarı başkanlık sistemi ya da başkanlık sistemi olduğu yönünde görüşler mevcuttur. Ancak söz edilen iki sistemin de asli unsurlarını taşımayan Azerbaycan hükümet sistemi, başkanlığa yakın, melez bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır (Mecek, 2018: 55).

Tarihsel süreçte yerel yönetim alanında neredeyse hiç tecrübesi bulunmayan Azerbaycan'da, bu durumun siyasal yaşama bir izdüşümü olarak yönetim yapısı ağırlıklı olarak merkezî yönetim üzerine inşa edilmiştir (Hüsyn vd., 2013: 164-165). Azerbaycan'da yürütmenin güçlü bir yapıya sahip olması bu yapılanmanın bir yansımasıdır. Bu çerçevede cumhurbaşkanının devletin başı olması ve yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarına ilişkin de birçok önemli yetkiyi bünyesinde barındırması doğaldır.⁴

⁴Cumhurbaşkanının görevleri için bakınız Parlak (2018: 125).

Başkanlık sistemine oldukça benzeyen bu sistemde yürütme erki cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan başbakan ve bakanlar kurulu aracılığıyla yerine getirilmektedir (Parlak, 2018: 124-125).

Görev ve yetki açısından Cumhurbaşkanından sonra gelen başbakanın ataması, Milli Meclisin onayından sonra cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır (TURKPA, 2012: 37). Konununun gereği olarak, bakanlar kurulu üzerinde hiyerarşik yetkiye sahiptir. Hükümetin icracı yönünü oluşturan Bakanlar Kurulu, anayasal bir kural olarak Başbakan gibi doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Bakanlıkların sayısı ve birimleri dönemsel olarak değişme göstermekle birlikte, çalışma esasları Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir (Parlak, 2018: 127).

Azerbaycan merkezî yönetimi, kamu hizmetlerini ülkenin sosyal koşullarına ve ihtiyaçlarına, coğrafi durumuna uygun, etkin ve ekonomik bir şekilde yürütmek için taşrada da teşkilatlanmıştır. Taşra teşkilatı; rayon, sahar ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti olmak üzere üç kademeli bir yapıyla örgütlenmiştir (Parlak ve Caner, 2013: 377).

Azerbaycan, idari açıdan "rayon" adı verilen temel yönetim birimlerine ayrılmıştır. Sovyet yönetim geleneğinin bir uzantısı olarak hâlen yürürlükte olan rayonlar, taşra örgütlenmesinin en üst kademesini oluşturmaktadır (Elma, 2013: 66-67). Ülke genelinde 66 tane rayon bulunmakta ve bu idari birimler Türkiye'de il yönetimlerine karşılık gelmektedir. Rayon, yetki ve görevleri açısından Türkiye'deki il yönetiminin başında bulunan Vali'ye benzeyen ve Cumhurbaşkanınca atanan Rayon İcra Hâkimiyeti Başkanı (Başçısı) tarafından yönetilmektedir. Başkana çalışmalarında Rayon İcra Komitesi yardımcı olmaktadır. Bu komitenin üyeleri başkan ve merkezî yönetimin (bakanlıkların) eşgüdümüyle belirlenmektedir (Hasanoğlu, 2019: 128).

Diğer bir taşra örgütü olan ve hiyerarşik olarak rayonlardan sonra gelen sahar, Cumhurbaşkanınca atanan Sahar Başkanı (merkh) tarafından yönetilmektedir. Başkan, faaliyetlerini nüfusa göre belirlenmiş Sahar İcra Komitesi aracılığıyla yerine getirmektedir (Parlak ve Caner, 2013: 378). Söz konusu komitenin üyeleri yerleşim yerinin nüfusuna göre farklılık göstermekle birlikte, Sahar Başkanının önerisi üzerine hükümet tarafından atanmaktadır. Azerbaycan'da günümüzde 11 sahar yönetimi bulunmaktadır (Parlak, 2018: 130).

Taşra örgütlenmesinin bir diğer kademesini oluşturan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti sahip olduğu parlamenter cumhuriyet yönetim yapısıyla Azerbaycan Cumhuriyeti'nde farklılık arz etmektedir. Nahçıvan, özerk bir cumhuriyet statüsüne sahip olmasına rağmen Azerbaycan Anayasasını ve kanunlarını, Cumhurbaşkanı'nın ferman ve kararlarını, Bakanlar Kurulu kararlarını koşulsuz bir şekilde uygulamak zorundadır. Merkezden gelen talimatlar, illerde yürütme yetkisini elinde bulunduran valiler tarafından yerine getirilir (Rehimli, 2009: 382). Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nde yerel yönetim yapısı bağlamında 8 rayon bulunmaktadır. Nahçıvan kenti dışında ise belediye yönetimi yer almamaktadır (Parlak ve Caner, 2013: 379). Belediyeler ise yerel yönetim kurumları olarak il, köy ve kasabalarda hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir (Rehimli, 2009: 382).

3.2. Yerel Yönetimler

Bağımsızlık sonrası başlatılan demokratikleşme sürecinde ülkenin karşılaştığı ve acilen çözmesi gerektiği sorunlardan biri, modern anlamda yerel yönetim sisteminin kurulması olmuştur. Azerbaycan'ın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı birçok ülkeden daha az sayıda maddeye çekince koyarak kabul etmesi önemli bir gelişmedir. Bu adım özerklik kavramının Azerbaycan için önemli bir hâle geldiğine işaret etse de yerel yönetim sisteminin istenilen düzeyde gelişme sağlayamadığı ifade edilebilir (Uçar vd., 2021: 126). Azeri tarihine bakıldığında, kapsamlı bir yerel yönetim sistemiyle karşılaşmamaktadır. Ancak SSCB döneminde devlet idaresinin bir uzantısı olarak yerel Sovyetler ve yürütme komiteleri aracılığıyla uygulanan sınırlı bir yerel yönetim sistemi Azerbaycan'a miras kalmıştır (Mamedova vd., 2001: 375).

SSCB döneminde sosyalist ideolojinin bir gereği olarak rayonlarda işçi ve köylülerden seçilmiş temsilcilerinden oluşan ve "Halk Deputatları Sovyetleri" olarak isimlendirilen meclisler, yönetimin asli organlarını oluşturmaktaydı. Azerbaycan'ın bağımsızlığını ilan etmesinden kısa bir süre önce, Sovyet döneminin izlerini silmek ve yerel Sovyetlerin etkinliği kırıp varlıklarına son vermek adına 1 Haziran 1991'de yayınlanan kararname ile Halk Deputatları Sovyetlerinin varlığına son verilmeden icra hâkimiyetleri (valilikler) kurulmaya başlanmıştır (Hasanoğlu, 2019: 128). Azerbaycan cumhurbaşkanı tarafından yayınlanan 18 Ekim 1991 tarihli ve 372 sayılı Ferman ile il, ilçe ve

kasabalarda icra hâkimiyeti başkanları yetkili ve görevli kılınmıştır. Fermanla, aynı zamanda icra hâkimiyeti başkanı tayin edilen yerlerdeki Halk Deputatları Sovyetlerinin ve yürütme komitelerinin yetkilerinin lağvedilmesi öngörülmüştür. Bu sayede yerel Sovyetlerin yürütme yetkileri ellerinden alınmıştır. İlerleyen süreçte karar alma yetkileri de valiliklere devredilerek yerel Sovyetler tasfiye edilmiştir. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 124'üncü maddesine göre cumhurbaşkanı, icra hâkimiyeti başkanlarının yetkilerini belirleme, onları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Bu birimler cumhurbaşkanına karşı sorumluluk taşımakta ve cumhurbaşkanlığı yönetimine rapor vermektedir (Hüsün vd., 2013: 165).

Merkezî yönetimin taşra yapılanmasında yer alan ve merkezî bütçeden kaynak sağlanan valilikler, belediyelerin kurulduğu 1999 yılına kadar ülkede yerinden yönetimin temel birimleri olarak faaliyette bulunmuştur (Elma, 2012: 112-113). Yerel yönetim birimleri olarak faaliyete geçmeleri, belediyelerin icra hâkimiyetlerinin varlığına herhangi bir kısıtlama getirmemiştir. İcra hâkimiyetleri, bugün ülkenin şehirlerinde, ilçelerinde ve kasabalarında merkezî yönetimi temsil etmekte ve bu kurumların başkanları da merkezî yönetimin uzantısı konumlarına paralel olarak doğrudan devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Dolayısıyla Azerbaycan'da ülke çapında örgütlenen ve büyük bir güce sahip olan icra hâkimiyetleri, buldukları alanlarda devlet otoritesini temsil etmekte ve yerel nitelikteki birçok hizmeti de yerine getirmektedir (Özmen, 2021: 54). Söz konusu yerel nitelikteki hizmetlere; çevre ve insan sağlığının korunması, istihdamın artırılması, sosyo-ekonomik politikaların hayata geçirilmesi, tarımsal faaliyetlerin yaygınlaştırılması, kentsel planlamaya dair politikaların uygulanması, spor ve turizm faaliyetlerinin geliştirilmesi, hukuk düzeni ve genel güvenliğin korunması ve siyasal partiler, medya, sivil toplum kuruluşları ve dinî kurumlar ile iş birliği oluşturulması, örnek olarak verilebilir (Mecek, 2018: 62-63).

27 Kasım 1995 tarihinde yürürlüğe giren Azerbaycan Anayasası ile yerel yönetimlerin hukuki çerçevesi oluşturulmuştur. Anayasada, yerel Sovyetlerin etkisine tamamen son verilmesi, yerel yönetim ile ilgili gerekli mevzuatın oluşturulması ve iki yıl içinde belediye seçimlerinin yapılması hüküm altına alınmıştır. Ancak seçimler iki yıl gecikmeyle 1999 yılında yapılabilmektedir. Tecrübe eksikliği ve halkın henüz hazır olmaması gecikmenin resmî sebebi olarak ifade edilmiştir. Ancak konunun uzmanları bu gecikmenin, yerel makamların yetkilerini devretme konusundaki isteksizliğinden kaynaklandığını ileri sürmüştür (Mamedova vd., 2001: 375).

Nihayetinde 12 Aralık 1999'da belediye seçimleri yapılmış ve belediyeler yerel yönetim birimleri olarak Ocak 2000 itibarıyla faaliyete geçmiştir (Mamedova vd., 2001: 376; Margaryan, 2006: 99). 1995 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 142'nci maddesine göre yerel yönetim kurumları il, köy ve kasabalarda seçim yolu ile oluşturulan belediyelerdir. Böylece yerel yönetim birimleri anayasal güvenceye kavuşturulmuş ve yerel yönetimler tek dereceli olarak teşkilatlandırılmıştır.

Özetle Azerbaycan'da, yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunun icra hâkimiyetleri ve belediyeler olmak üzere iki farklı yapı aracılığıyla gerçekleştirildiği görülmektedir (Aritürk ve Negiz, 2018: 870). Hatta kuruluş tarihi olarak daha eski ve mali kaynaklar açısından daha iyi bir konumda olan icra hâkimiyetleri, görece yeni kurulmuş ve kaynak yetersizliği yaşayan belediyelerle karşılaştırıldığında, yerel yönetim bağlamında daha etkili kuruluşlar oldukları söylenebilir.

3.2.1. Belediyeler

Azerbaycan'daki yerel yönetim sisteminin temel birimi belediyelerdir. Nitekim Anayasanın 142'inci maddesinde yerel yönetimin belediyeler tarafından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca belediyeler anayasal güvenceye sahip olup, görevleri 1995 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın "Belediyelerin Yetkileri" başlıklı 144'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında liste usulü şeklinde sıralanmıştır. İçtüzüğün yapılması, vergi ve resimlerin belirlenmesi, yerel bütçe ve onun uygulanmasına ilişkin raporun onaylanması, belediye mülklerinin yönetilmesi, yerel sosyal güvenlik, yerel ekoloji, ekonomik ve sosyal gelişme programlarının kabulü ve uygulanması bu maddede sayılan görevlerden bazılarıdır.⁵ Belediyeler, idari birim oluşturma, personel istihdam etme, mülk edinme ve bu mülkler üzerinde tasarrufta bulunma ve kenti bütçesini yapma hakkına sahiptir. Azerbaycan'da belediyelerin kurulması, sınırlarında değişiklik yapılması ve varlıklarına son verilmesi yerel halkın görüşü üzerine diğer şartlarda göz önünde bulundurularak Millî Meclis tarafından gerçekleştirilmektedir (Uçar vd., 2021: 128).

⁵ Belediyelerin görevleri için bakınız TURKPA (2012: 52).

Azerbaycan yerel yönetim yapısının temel dinamiğini hizmetlerin yerinden ve en etkin bir şekilde görülmesi esası oluşturmuştur (Parlak ve Caner, 2013: 379). Bu kapsamda yerel yönetimler alanında ilk olarak Belediye Seçimleri Kanunu (*Bələdiyyələrə Seçkilərin Qaydaları Haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu*) ve Belediyelerin Statüsü Kanunu (*Bələdiyyələrin Statusu Haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu*) çıkarılmıştır. Belediye Seçimleri Kanununda, genel ilkeler, seçim komisyonlarının uyması gereken kurallar, seçmen listelerinin hazırlanmasına ilişkin usuller ve aday seçilebilmek için yeterlilik şartları yer almaktadır. Belediyelerin Statüsü Kanununda ise belediye organlarının rolü ve yapısı düzenlenmiş; yasal ve mali özerkliklerinin çerçevesi çizilmiştir. Bu bağlamda, 1995 Anayasası'nda yer alan hükümler ve bu iki kanunda yapılan düzenlemeler, ülkede faaliyette bulunan belediyelerle ilgili mevcut hukuki çerçeveyi oluşturmaktadır (Mamedova vd., 2001: 377).

Belediyeler, Azerbaycan'ın bağımsızlığından ancak sekiz yıl sonra, 12 Aralık 1999 tarihinde SSCB'nden miras kalan idari bölgeler (köy, kasaba, kent Sovyetleri) dikkate alınarak köy, kasaba ve il belediyeleri olarak teşkilatlandırılmıştır⁶ (Mamedova vd., 2001: 379). Bunun sonucunda kurulan belediyelerin içerisinde küçük köy belediyeleri, sayısal olarak çoğunluğu oluşturmaktadır (Hüsün vd., 2013: 164-165). Belediyeler çeşitli kademelerde teşkilatlanmış olsa da, organları itibariyle aralarında bir farklılık bulunmamaktadır.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis üyeleri 5 yıllığına hukukun çizdiği sınırlar dâhilinde genel, eşit, serbest, doğrudan ve gizli oy ilkelerine bağlı olarak seçilirler (Aritürk ve Negiz, 2018: 877). Görev süresi sona eren üyenin yeniden seçilme hakkı saklıdır. Meclis üyeliği, seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi veya üyenin ikamet amacıyla yerleşim söz konusu yerleşim yerinin dışına çıkması durumunda sona erer (Parlak ve Caner, 2013: 380). On sekiz yaş üstündeki vatandaşlar oy kullanabilirler. Ancak aday olmak için yirmi bir yaşından büyük olma şartı vardır (Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu, madde 3). Azerbaycan Cumhuriyeti Seçim Kanununun 210'uncu maddesine göre meclis üye sayıları, nüfusa bağlı olarak aşağıdaki aralıkta değişmektedir:

- 500 kişiden az 5 üye,
- 500-1000 kişi 7 üye,
- 1000-5000 kişi 9 üye,
- 5000-10000 kişi 11 üye,
- 10000-20000 kişi 13 üye,
- 20000-50000 kişi 15 üye,
- 50000-100000 kişi 17 üye,
- 100000 kişiden çok 19 üye.

Belediye meclisi, ayda en az bir kez olmak üzere, belediye başkanının çağrısı üzerine toplanır. Meclis oturumları şeffaftır ve belediyede ikamet eden tüm vatandaşlara açıktır. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu, toplantı yeter sayısını; toplantıya katılanların salt çoğunluğu ise karar yeter sayısını oluşturmaktadır. Karar yeter sayısında salt çoğunluk aranmasının, belediyelerin, faaliyetleri ile ilgili konularda karar almasını kolaylaştırdığı söylenebilir (Mecek, 2018: 71). Ayrıca yerel halkın %10'unun doğrudan talebi veya meclis üyelerinin 1/3'ünün yazılı istemi üzerine olağanüstü toplantılar yapılabilir. Toplantılarda uyulacak/uygulanacak usul ve esaslar belediye içtüzüğü ile belirlenmektedir (Parlak ve Caner, 2013: 380). Meclis, belediye yönetmeliklerini kabul eder, yerel vergileri ve harçları belirler, yerel bütçeyi kabul eder, ekonomik kalkınma, sosyal ve çevresel koruma için yerel programları onaylar. Belirli programlar, daimi komisyonlar tarafından tasarlanır ve görüşülmek üzere meclise sunulur. Bir istisna olarak yerel vergilerle ilgili kararlarda, meclis üyelerinin üçte iki çoğunluğu aranır (Mamedova vd., 2001: 380).

Belediye başkanı ve kurumun diğer organları, meclis tarafından seçilir. Başkan, yeni seçilen belediye meclisinin ilk toplantısında üyeler arasından açık veya gizli oylama yoluyla ve salt çoğunlukla seçilir. Her ne kadar belediyenin diğer organlarının belirlenmesi ile ilgili olarak yasal mevzuatta meclislere büyük bir önem ve güç verilmişse de, belediye başkanları seçildikten sonra güç ve yetki kullanımı belediye meclislerinden belediye başkanlarına

⁶ Sadece başkent Bakü ve cumhuriyetin ikinci büyük şehri Gence belediyeleri ilçe düzeyinde kademelendirilmiştir.

geçmektedir. Ayrıca ülke kamuoyundaki yaygın kanaate göre, merkezî yönetimin yerel yürütme organı olan icra hâkimiyeti başkanları, kimlerin belediye başkanı seçileceği hususunda yerel meclis üyelerine önemli düzeyde etkide bulunmaktadır (Elma, 2013: 72).

Yürütme aygıtı, belediyenin yürütme organıdır. Birtakım hizmetlerin ve sosyo-ekonomik programların gerçekleştirilmesinde görev alan bu organ belediye meclisinin seçtiği belediye başkanı ve onun tarafından atanan şube ve departman yöneticilerinden oluşmaktadır. Burada görev yapan idarecilerin hukuki statüsü bulunmakta ve işe de belediye memuru olarak alınmaktadır (Belediye Hizmetleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, md. 1-3). Belediye başkanının yönettiği bu organın esas görevi, belediye meclisinde alınan kararları uygulamaktır. Bunun yanında; daimi ve diğer komisyonların örgütlenmesi, büro ve teknik destek işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve belediye başkanınca verilen talimatların yerine getirilmesi gibi görevleri de vardır (Rehimli, 2009: 383).

Komisyonlar, belediye meclisi tarafından, belli alanlarda faaliyet göstermek üzere oluşturulur. Komisyon üyeleri çoğunlukla meclis üyesidir. Ancak dışarıdan konunun uzmanı kişiler de davet edilebilir. Komisyonlar, meclise karşı sorumludur ve düzenli olarak rapor vermeleri gerekir. Söz konusu komisyonlar genellikle şu amaçlar için oluşturulur (Mamedova vd., 2001: 381):

- Sosyal koruma ve kalkınma, yerel ekoloji, ekonomik kalkınma ve yerel hizmetler için programlar geliştirmek ve bunları meclis oturumlarında müzakere etmek;

- Yerel sorunları tartışmak ve konsey oturumlarında tartışılmak üzere bilgi, karar taslakları ve diğer materyalleri hazırlamak;

- Belediye ve onun yürütme organı olan yürütme aygıtı için öneriler hazırlamak;

- Seçmenlerin isteklerinin yerine getirilmesini sağlamak ve bu süreci denetlemek.

Belediyelerin görevlerinin sayıldığı 1995 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 144'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında ise yasama ve yürütme organları tarafından da belediyelere görev verileceği düzenlenmiştir. Bu türden görevlerin denetlenmesinin, yine verilen organ tarafından yapılacaktır. Ancak görevlerin yerine getirilmesi için belediyelere verilen görevle orantılı kaynak da aktarılmalıdır.

Belediyelerin Mali Yapısı

Yerel yönetim birimlerinin sorunsuz bir şekilde faaliyette bulunabilmeleri, mali özerkliklerinin düzeyiyle doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda Azerbaycan yerel yönetimlerinin mali yapısı, subsidiarite (hizmette yerellik) anlayışına ve finansal özerklik ilkesine uygun olarak düzenlenmiştir. Merkezi yönetimce yapılan transferlere ek olarak belediyelere hizmet konusuna bağlı olmak şartıyla vergi toplayabilme yetkisi verilmiştir (Parlak ve Caner, 2013: 382-383). Belediye maliyesinin ekonomik temellerinin belediyeye ait taşınır ve taşınmaz mallardan, belediye arazilerinden, yerel bütçe ve bütçe dışı fonlardan, belediyenin üretim, hizmet ve diğer ekonomik faaliyetlerinden oluştuğu Belediye Finansmanının Temelleri Hakkında Kanunun (*Bələdiyyələrin Maliyyəsinin Əsasları Haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu*) 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında düzenlenmiştir. Aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise belediyenin mali kaynaklarının oluşturulmasında ve bu kaynaklar üzerinde tasarrufta bulunulmasında özyönetim, bağımsızlık, şeffaflık ve yerel çıkarların ülke çıkarlarıyla uyuşması ilkelerine bağlı kalınması gerektiği belirtilmiştir.

Belediyeler, devlet bütçesinden tamamen ayrı olan yerel bütçeleri bağımsız olarak hazırlar, uygular ve denetler. Mevzuat, kanunla öngörülen durumlar dışında, devlet organlarının belediye bütçe faaliyetlerine müdahale etmesini yasaklamaktadır. Merkezî yönetim ve yerel yönetim bütçeleri arasındaki bu radikal ayrım, devletin yerel bütçe yükümlülükleri için herhangi bir sorumluluk taşımadığı anlamına gelir (Mamedova vd., 2001: 388; Margaryan, 2006: 102). Bununla birlikte, Belediye Finansmanının Temelleri Hakkında Kanunun 6'ncı maddesine göre, devlet yerel mali özerklik için aşağıdaki garantileri üstlenmektedir:

- Ulusal yatırım ve para politikaları yoluyla sanayinin gelişmesi için koşullar yaratmak;

- Devlet bütçesi izin verdiğinde yerel bütçe açıklarını kapatmak için ek fon ayırmak;

- Yerel sosyal ve ekonomik kalkınma programları yerel bütçe kaynakları ile finanse edilemiyorsa, devlet bütçesinden hibe ve sübvansiyon tahsis etmek;
- Görevleriyle orantılı finansman sağlamak;
- Yerel bütçelerde meydana gelen açıkların tazmini için kaynak tahsis etmek.

Merkezi yönetimce yapılan transferlere ek olarak belediyelere hizmet konusuna bağlı olmak şartıyla vergi toplayabilme yetkisi de verilmiştir (Parlak ve Caner, 2013: 382). Azerbaycan'da yerel yönetim birimlerinin bütçeleri aşağıdaki gelir kalemlerinden oluşmaktadır (Azerbaycan Cumhuriyeti Vergi Kanunu md. 6,8; Mamedova vd., 2001: 388; Arıtürk ve Negiz, 2018: 874):

- Arazi vergisi,
- Emlak vergisi,
- İnşaat materyallerinden alınan maden vergisi,
- Belediyeye ait işletme ve kuruluşların kâr vergisi,
- Reklam ve otopark harçları,
- Merkezî yönetimden ayrılan paylar,
- Özelleştirmeden veya belediye mülklerinin kiralanmasından elde edilen gelirler,
- Piyangolardan veya diğer belediye faaliyetlerinden elde edilen gelir,
- Özel kuruluşlardan ve uluslararası kuruluşlardan veya fonlardan yapılan mali yardım,
- Devlet kararları nedeniyle artan harcamalar veya azalan gelirler için devletin ödediği tazminat.

Belediye meclisi, yerel vergiler ve harçlarla ilgili kararları üçte iki çoğunlukla kabul eder. Ayrıca belediyeler, Belediye Finansmanının Temelleri Hakkında Kanunda yer alan vergilerin ve harçların sayısını ve oranlarını belirleme yetkisine sahiptir. Vergi ve harçlarının tahsil edilmesinde ve yerel bütçenin uygulanma sürecinin denetlenmesinde sorumluluk belediyeye aittir. Yerel bütçe açıkları devlet bütçesinden yapılan transferlerle kapatılırken, yerel bütçenin fazla vermesi durumunda belediyeler bu meblağ üzerinde tasarruf yetkisine sahiptir (Huseyn vd., 2013: 167-168).

3.3. Merkez-Yerel İlişkisi

Azerbaycan'da yerel katılım ve hizmette halka yakınlık gibi ilkeler yönetim kültürüne yerleşmeye başlamışsa da, mevcut yapı incelendiğinde merkezîyetçi uygulamaların ağırlıkta olduğu görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasına Sovyet dönemi yönetim kültürünün etkisinin devam etmesi, Azerbaycan'ın siyasal açıdan kritik bir bölgede yer alması ve yerel yönetim kültürünün yakın zamanda gelişmeye başlamış olması yol açmıştır (Parlak, 2018: 136; İsmayilov, 2018: 11). Ayrıca bağımsızlık sonrasında yeni devlet yapısının kurulmasında aktif rol oynayan siyasilerin eski sistemin tedrisatından geçmiş kişiler olmaları da merkezîyetçi uygulamalara yol açan önemli sebeplerden biridir (Uçar vd., 2021: 122).

1995 Azerbaycan Anayasası'nın 150'nci maddesinde belediyelerin aldıkları kararların anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanı fermanlarına ve bakanlar kurulu kararlarına aykırı olmaması gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca 1995 Anayasası'nda öngörülmemen "idari vesayet" konusu 2003 yılında çıkarılan bir kanunla uygulanmaya başlanmıştır. Anayasadaki bu düzenlemeler evrensel düzeyde kabul gören bir olgu olarak ifade edilebilir. Ancak belediyelerin hareketleri, mevzuat dışında hükümet tasarrufları ile de kısıtlanabilmektedir. Bu bağlamda Azerbaycan'daki belediyeler, anayasal güvenceye sahip özerk birimler yerine, merkezî yönetimin güdümünde ve emrinde olan alt birimler olarak nitelendirilebilir (Mecek, 2018: 59-60). Bu nedenle kamu hizmetlerinin birçoğu doğrudan merkezden veya merkezin uzantısı niteliğine sahip taşra birimleri aracılığıyla yerine getirilmekte ve yerel yönetimlere mümkün olduğunca az yetki ve görev devredilmektedir (Hasanoğlu, 2019: 81).

Tablo 1: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasının Merkez-Yerel Arasındaki Görev Paylaşımı

Kamu Hizmetleri	Yetkili Mercii	
	Merkez	Yerel
Kamusal düzenin korunması	√	-
Genel sağlığın korunması	√	-
Mekânsal çevrenin düzenlenmesi	√	-
İtfaiye hizmetleri	√	-
İletişim hizmetleri ile ilgili faaliyetlerin yürütülmesi	√	-
Trafik düzeninin sağlanması	√	-
Eğitim (ilk ve orta öğretim)	√	-
Sağlık hizmetleri (Hastaneler, poliklinikler...)	√	-
Konut ve iskân Politikaları	√	-
Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi	√	-
Sosyal refahın sağlanması	√	-
İstihdam olanaklarının yaratılması	√	-
Altyapı hizmetlerinin yürütülmesi	√	-
Kültür-sanat etkinliklerinin düzenlenmesi ve ilgili tesislerin işletilmesi	√	-
Mezarlıkların temizlik ve bakımı	-	√
Yol bakımı	√	√
Restorasyon faaliyetleri	√	√
Yeşil alanların korunması	√	-
Bireysel konut yapımı için arsa tahsisi	√	√
Kültürel mirasın korunması	√	-
Peyzaj hizmetleri	√	√

Kaynak: Agayev vd., 2007: 7-8.

Tablo 1'deki görev paylaşımı incelendiğinde, kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezî yönetimin aktif bir konumda bulunmasına rağmen, yerel yönetim birimlerinin oldukça sınırlı bir alanda faaliyetlerini sürdürdüğü görülmektedir.

Yasal çerçeveden bakıldığında belediyelerin, önemli düzeyde mali özerkliğe sahip oldukları ifade edilebilir. Ancak bu düzenlemelerin birçoğu henüz uygulama şansı bulmamıştır. Gerçekte belediyeler yasal yönden bazı vergileri toplamaya yetkili olmalarına rağmen bu vergilerin toplanabilmesi için yeterli bir mekanizmaya sahip değillerdir (Hüseyn vd., 2013: 171). Ayrıca belediyelerin kaynakları yetersiz olup, özelleştirilecek veya kiralanacak mülkleri ya da kâr marjı yüksek işletmeleri bulunmamaktadır (Mamedova vd., 2001: 390-391). Buna ilave olarak, ülkede bölgesel ekonomik gelişmenin yeterli olmaması, yerel yönetimlerin mali kaynak yaratabilme kapasitesini de sınırlandırmaktadır (Rehimli vd., 2013: 110).

Netice itibarıyla, Azerbaycan'da yerel yönetim birimi olan belediyelerle ilgili anayasal ve yasal düzenlemeler özünde idari ve mali açıdan özerk bir yapılanma öngörse de, söz konusu birimler merkezî yönetimin gözetimi ve denetimi altındadır (Elma, 2012: 77). Belediyeler devlet yönetiminde bulunan bürokratik geleneğe uygun hareket etmekte, yerel halka karşı sorumluluk hissetmeyip, merkezî yönetimin denetleme kurumlarına bağımlı olmakta ve onlara karşı sorumluluk taşımaktadır (Rehimli vd., 2013: 133; İsmayilov, 2018: 3).

4. SONUÇ

Yerel yönetim modellerinin oluşmasında, ülkelerin tarihsel gelişim süreçleri, sahip oldukları idari, ekonomik, kültürel ve sosyal yapı önemli bir rol oynamaktadır. Ülkeler üzerinde bu çerçevede yapılan değerlendirmeler sonucunda dört modelin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilki olan Anglo-Sakson modelinde anayasal güvenceye sahip olmayan yerel yönetimler parlamento kararıyla, diğer bir deyişle kanun ile kurulur. Ancak

anayasal güvenceden yoksun olmaları, yerel yönetim birimlerinin merkezin baskısına maruz kalacağı anlamına gelmemektedir. Model çerçevesinde merkezin, yerel üzerinde bir denetim yetkisi bulunmadığı gibi, merkezin taşra teşkilatları ile yerel birimler arasında bir iç içe geçmişlik de söz konusu değildir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin önemli düzeyde bir özerklikten faydalandıkları ifade edilebilir. Diğer bir model olan Kuzey ve Orta Avrupa modeli hizmet sunumu açısından Anglo-Sakson modele benzemektedir. Ancak ondan farklı olarak bu modelde yerel yönetimler sadece kanun ile kendilerine tanınmış yetkili kullanmamakta, aynı zamanda bu yetkilerin üstünde bir genel yetkiye de sahiptir. Dolayısıyla Kuzey ve Orta Avrupa modelinde yerel yönetimlerin önemli bir düzeyde özerkliklerinin bulunduğu söylenebilir. Avrupa kıtasının ana modeli olarak kabul edilen Fransız modelinde ise yerel yönetimlerin varlığı, anayasal düzeyde güvence altına alınmıştır. Ancak söz konusu birimlerin kendinden beklenen işlevleri yerine getirebilmeleri büyük oranda merkezî yönetimden devredilecek yetkiye ve aktarılacak mali kaynağa bağlıdır. Devlet, yerel yönetim birimleri üzerinde yerindelik ve hukukilik denetimi yapabilmektedir. Bu modelin uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin işlevsel olmaktan ziyade, siyasal olduğu kabul edilmektedir.

Doğu Avrupa modelini benimseyen ülkelerde yerel yönetim birimlerinin temel çerçevesi anayasa ölçeğinde çizilmiştir. Burada ya belirli bir yerel yönetim kademesine ayrıcalık tanındığına ya da kademeler arasında herhangi bir ayrıma gidilmediğine rastlanılmaktadır. Ayrıca Doğu Avrupa gruplarında yer alan ülkelerdeki belediye başkanları, Anglo-Sakson veya Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerindeki muadillerine göre merkezden gelen direktiflere daha fazla uyma eğilimi göstermektedir. Model içinde incelenen on dokuz Doğu Avrupa ülkesinin bir kısmı doğrudan SSCB'nin egemenliği altında; diğer bir kısmı ise onun nüfuz dairesinde yer almıştır. Model içinde yer alan ülke gruplarının özgün koşulları göz önünde bulundurulduğunda;

- Grup 1 (*Macaristan, Polonya, Slovakya*) ve Grup 2 (*Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya*)'de yer alan ülkelerdeki yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu idari ve mali özerkliğin boyutu, Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim sisteminin temel dinamikleriyle büyük oranda bağdaşmaktadır.

- Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu mali özerlik düzeyi ve yetki sahası genişliği açısından ilk 2 gruba nispeten daha dar bir yapıya sahip olan Grup 3 (*Arnavutluk, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Moldova, Romanya, Slovenya, Ukrayna*) ülkelerinin yerel yönetim sistemi Fransız modeliyle nispeten örtüşmektedir.

- Grup 4 (*Gürcistan, Litvanya, Sırbistan*) ve Grup 5 (*Ermenistan, Azerbaycan*)'te yer alan ülkelerin ise kendilerine has özelliklerinden dolayı diğer 3 yerel yönetim modeli ile doğrudan bir bağlantısı bulunmamakla birlikte Azerbaycan yerel yönetim sistemi; anayasal güvenceye sahip olması açısından Kuzey ve Orta Avrupa modeline, yerel birimlerin yetki ve görevlerini kullanmaları ve hükümet tasarrufları ile sınırlanmaları bağlamında ise Fransız modeliyle benzerlik göstermektedir.

Bir ülkenin bağımsız bir hükümete sahip olması şüphesiz söz konusu ülkenin özgürlüğünün ve egemenlik kullanımının önemli göstergelerinden biridir. Ancak bu durum ülkede özgür bir ortamın bulunduğu ve halkın kendini ilgilendiren konularda söz sahibi olduğunun tek başına bir göstergesi değildir. Bu noktada büyük bir öneme sahip olan yerel yönetimler, halka en yakın hizmet birimleri olmalarının yanında demokrasinin uygulanmasının da güzel bir örneğidir. Yerel halkın tercihleri doğrultusunda oluşturulan ve taleplerini etkin, verimli ve zamanında yerine getiren belediye teşkilatları, demokratik süreçlerin varlığı ve özgür bir ortamın devamı için büyük bir öneme sahiptir. Bu türden belediye örgütleri Doğu Avrupa ülkelerinde kurulmuş ve uygulamaya konulan reformlarla söz konusu birimlerin modern çağın gereklerini karşılayacak bir yapıya kavuşturulması amaçlanmışsa da, yerel özerklik bağlamında katedilen aşama henüz yeterli seviyede değildir.

Bu bilgiler ışığında Azerbaycan'daki yerel yönetim birimi olan belediyeler ile merkez arasındaki ilişki söz edilen modeller ekseninde değerlendirilecek olursa: Doğu Avrupa ülkelerinden biri olan Azerbaycan, SSCB'nin dağılmasının ardından kurumlarını demokratikleştirme ve eski idari kültürün izlerini silme noktasında büyük bir reform çalışmasına girmiştir. Bu çerçevede 1995 Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'nın 142'inci maddesinde özgür bir ortamın önemli göstergelerinden olan yerel yönetim birimlerinin varlığı güvenceye kavuşturulmuştur. Söz edilen güvencenin oluşturulmasında çerçeve anayasa anlayışı yerine kazuistik bir yöntem izlenmiş ve bu doğrultuda yerel yönetimlerin sahip olduğu anayasal esaslar tespit edilip, hüküm altına alınmıştır. Azerbaycan yerel yönetim yapısı, bu açıdan Kuzey ve Orta Avrupa, Fransız ve Doğu Avrupa modeliyle benzer bir görünüm arz

etmektedir. Anayasanın 144'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında belediyelerin sahip olduğu yetkilerin liste usulü şeklinde sayılması, Czyż (2011)'in Doğu Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin anayasada çizildiğine ilişkin görüşü desteklemektedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevlerini kullanırken mevzuatın yanı sıra hükümet tasarrufları ile de sınırlanmaları bağlamında ise Fransız Modeline benzemektedir.

Azerbaycan anayasası ve kanunlarına göre idari ve mali özerkliğe sahip olan belediyeler, merkezî yönetim teşkilatından ayrı bir yapıya sahiptir. Ancak uygulamada durum mali yetersizlik, tecrübesizlik, desantralizasyonun tam anlamıyla gerçekleştirilememesi, köklü bir yerel yönetim kültürünün ve demokratik yönetim unsurlarının eksikliği ve halkta yerel yönetim bilincinin oluşturulamaması gibi faktörlerden dolayı mevzuatın tam tersi bir niteliktedir. Kaynak yetersizliği, şu an belediyelerin temel sorun alanı olarak ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin varlık nedeninin yerel müşterek ihtiyaçları tespit etmek ve gereği gibi karşılamak olduğu göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu uygulamaların bu birimlerin özerkliğine gölge düşürdüğü ifade edilebilir. Merkezî yönetimin taşra örgütü olan icra hâkimiyetlerinin baskınlığı da göz önüne alınarak, Azerbaycan'da merkezî yönetimin yoğun bir yansımasının görüldüğü ve kamusal hizmetlerin büyük bir kısmının merkezî yönetim ve onun taşra birimleri tarafından sunulduğu ifade edilebilir. Azerbaycan'daki mevcut durum Keleş (1994)'in Doğu Avrupa modelini açıklarken ifade ettiği "demokratik özekçilik"e karşılık gelmektedir.

Azerbaycan'da belediyelerin demokratik ve özerk bir yapıya, diğer bir deyişle Kuzey ve Orta Avrupa modelinin uygulandığı ülkelerdeki yerel yönetim birimlerinin görünümüne kavuşturulması için: Belediyelerin mali yapısının iyileştirilmesine yönelik olarak yeni gelir kaynaklarının tahsis edilmesi ve dünyanın birçok ülkesinde bulunan belediye bankasının kurulması, yetki kapsamının genişletilmesi, merkezi yönetim tarafından sunulan ve faydası yerel ile sınırlı olan itfaiye, altyapı ve yeşil alanların korunması gibi hizmetlerin belediyelere devredilmesi ve halkta yerel yönetim bilinci oluşturulmasına yönelik adımlar atılabilir.

KAYNAKLAR

- Agayev, R., İbadoglu, G., Mehtiyev, A. ve Aslanov, A. (2007). "Strengthening Municipalities in Azerbaijan", *Available at SSRN 3111808*.
- Allahverdiyev, F. "Bələdiyyələrin Özgəclirlərini Artırmaq İmkanları Genişdir" <https://vergiler.az/news/articles/4567.html> Erişim: 29.05.2021
- Aritürk, M. ve Negiz, N. (2018). "Türkiye ve Azerbaycan Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı İncelemesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23/Sayı Geybulla Ramazanoğlu Özel Sayısı, 867-886.
- Avaner, T. ve Hasanoğlu, M. (2017). "Küreselleşme Sürecinde Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Kamu Yönetimi Sistemi: Kurulu ve Uyum", *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4, 954-965.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Belediye Seçim Kanunu <http://www.e-qanun.az/framework/4771> Erişim: 29.05.2021
- Azerbaycan Cumhuriyeti Seçim Kanunu <http://www.e-qanun.az/code/17> Erişim: 23.02.2021
- Azerbaycan Cumhuriyeti Vergi Kanunu <https://www.taxes.gov.az/az/page/ar-vergi-mecellesi> Erişim: 01.04.2021
- Belediye Finansmanının Temelleri Hakkında Kanun http://www.e-qanun.az/alpdata/framework/data/5/f_5231.htm Erişim: 24.02.2021
- Belediye Hizmetleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu <https://www.taxes.gov.az/az/post/194> Erişim: 02.04.2021
- Czyż, A. S. (2011), "Development of Local Government in Central and Eastern European Countries" *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 7, 65-87.
- Çolak, Ç. D. ve Küçükylmaz, Y. O. (2019). "Büyükşehir İlçelerindeki Belediye Meclis Üyelerinin Profili Üzerine Bir Araştırma: Trabzon Örneği", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6/3, 682-701.
- Elma, F. (2012). "Azerbaycan'da İdari Yapının Dönüşümü" *Uluslararası Üç Deniz Havzası Ülkeleri Ortak Yönetim Kültürü ve Yeniden Yapılanma Sorunları Sempozyumu*, Kamu Araştırmaları Vakfı Yayınevi, 109-116.

- Elma, F. (2013), "Azerbaycan'da Yerel Yönetim Yapılanması: Tarihi Deneyim Ve Mevcut Örgütlenme", *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*, (Ed: Mustafa Ökmen ve Fikret Elma, İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul.
- Görmez, K. ve Bahçeci, H. I. (2018). "Yerel Yönetimlerin Siyasal Temelleri", *Yerel Yönetimler*, (Ed: Kemal Görmez ve Hasan Yaylı), Orion Kitabevi, Ankara.
- Güneş, M. (2009). "Almanya ve Türkiye'deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış", *Savunma Bilimleri Dergisi*, 8/2, 145-165.
- Hasanoğlu, M. (2019). "Kamu Yönetiminin Değişimi ve Azerbaycan Yerel Yönetimler Sistemi Üzerindeki Etkisi", *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2/1, 111-133.
- Haschke, D. (2013). "Local Government Administration in Germany", <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380> Erişim: 14.01.2021
- Heinelt, H. ve Hlepas, N. K. (2006). "Typologies of Local Government Systems", *The European Mayor Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, (Ed: Henry Bäck , Hubert Heinelt Annick Magnier), VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hesse, J. J. ve Sharpe, J. (1991). "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observation", *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, (Ed: Joachim Jens Hesse), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Hüseyin, R., Ünal, Ö. F. ve Akman, E. (2013). "Azerbaycan'da Yerel Yönetimlerin Gelişimi: Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Bakü Kentinin Statüsü Hakkında Bir Değerlendirme", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5/1, 163-172.
- Ismayilov, K. (2018). "The Formation and Evolution of Local Self-Government in Azerbaijan and Modern Local Self-Government in The Post-Soviet Countries (Issues of Legal Regulation)", *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 21/3, 1-14.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2006). "İngiltere'de Yerel Yönetimler", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16, 125-140.
- Karasu, K. (2013). "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Ed: Koray Karasu), İmge Kitabevi, Ankara.
- Karasu, M. A. (2018). "Farklı Ülkelerin Yerel Yönetim Deneyimleri", *Yerel Yönetimler*, (Ed: Kemal Görmez ve Hasan Yaylı), Orion Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Koyuncu, B. (2000). "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1/1, 96-114.
- Kübler, D. ve Michel, P. (2006). "Mayors in Vertical Power Relations", *The European Mayor Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, (Ed: Henry Bäck , Hubert Heinelt Annick Magnier), VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Laffin, M. (2007). "Comparative British Central-Local Relations: Regional Centralism, Governance and Intergovernmental Relations". *Public Policy and Administration*, 22/1, 74-91.
- Loughlin, J. (2003). *Subnational democracy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Loughlin, J., Hendriks, F. ve Lidström, A. (Ed) (2010). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Mamedova, M., Hasanov, H., Bairamov, A. ve Huseinov, M. (2001). "Local Government in Azerbaijan", *Developing New Rules in the Old Environment*, (Ed: Igor Munteanu ve Victor Popa), Local Government And Public Service Reform Initiative, Budapest.
- Margaryan, A. (2006). "Enhancing The Capacities Of Regional and Local Governments To Provide More Authority In Public Finance", *Local Government Financial Capacity Building in Transition Countries: Selected Country Studies*, (Ed: Željko Šević), NISPAcee, Bratislava.
- Mecek, M. (2018). "Azerbaycan'ın Devlet Yapısı ve Taşra Yönetiminde Merkez-Yerel İlişkileri", *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7/1, 51-77.

- Mengi, A. (1998). *Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Özmen, A. (2021). "SSCB'den Ayrılan Türk Cumhuriyetleri'nin Yerel Yönetim Perspektifleri", *International Journal Of Afro-Eurasian Research*, 6/11, 51-60.
- Page, E. ve Goldsmith, M. (1987). *Central-Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, London.
- Parlak, B ve Caner, C. (2013). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Orion Kitabevi, Ankara.
- Parlak, B. (2014). "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri" *TESAM Akademi*, 1/1, 7-40.
- Parlak, B. (2018). "Azerbaycan'da Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler: Yapısal, İşlevsel ve Karşılaştırmalı Analizi", *TESAM III. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi*, 115-143.
- Rehimli, R. (2009). "Azerbaycan Yönetim Sistemi", *Journal of International Social Research*, 2/9, 377-386.
- Rehimli, R., Negiz, N. ve Akman, E. (2013). "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler", *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar*, (Ed: Murat Okçu ve Hüseyin Özgür), Seçkin Yayıncılık.
- Stoker, G. (2002). "Life is a Lottery: New Labour's Strategy for the Reform of Devolved Governance", *Public Administration*, 80/3, 417-434.
- Swianiewicz, P. (2014), "An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe", *Local Government Studies*, 40/2, 292-311.
- Turan, H. T. (2013). "Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri", *Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler Uygulamalar*, (Ed: Murat Okçu ve Hüseyin Özgür), Seçkin Yayıncılık.
- TÜRKPA (2012), *Türk Cumhuriyetleri Anayasaları*, TÜRKPA Yayınları, Ankara.
- Uçar, A., Eryiğit, B. H. ve Topçu, V. (2021). "Azerbaycan'da Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı", *Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapıları*, (Ed: Çiğdem Akman ve İbrahim Attila Acar), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- Uluç, A., Çelik, A. ve Kaan, O. (2001). "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması", *Türk İdare Dergisi*, 430, 171-185.
- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2019). *Mahalli İdareler*, Seçkin, Ankara.
- Uysal, A. B. (2016). "Sosyal Şehir Programı ve Yerel Katılım: Berlin Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25/4, 27-47.
- Yemen, A. (2017). "Yerel Yönetim Modelleri", *Küreselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Yerel Yönetim: Ankara Şehir Araştırmaları*, (Ed: Birol Aygün ve Yusuf Tekin), Ankara Büyükşehir Belediyesi Şehir Araştırmaları Merkez Kitapları, Ankara.
- Yusifov, S. (2015). Finance Benchmarks: Areas and Options for Assessing Local Financial Resources and Financial Management in Azerbaijan, https://www.researchgate.net/publication/311936872_Local_Financial_Benchmarking_-_report_AZE Erişim: 14.02.2021
- Zsamboki, K. ve Bell, M. L. (1997). "Local Self-Government in Central and Eastern Europe: Decentralization or Deconcentration?", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15/2, 177-186.

Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)

1. Bu çalışmanın yazarları, araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyduklarını kabul etmektedirler (The authors of this article confirm that their work complies with the principles of research and publication ethics).
2. Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).
3. Bu çalışma, intihal tarama programı kullanılarak intihal taramasından geçirilmiştir (This article was screened for potential plagiarism using a plagiarism screening program).
4. Bu makale için etik kurul izni gerekmemektedir (Ethics committee permission is not required for this article).