


AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Adem Bağış Alçıçek* 

Özet

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'ne bağlı bulunan ülkeler, kısa adıyla Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ve birlikten ayrılmalarının akabinde mali anlamda dönüşüm geçirmişlerdir. Bu çalışmanın amacı yönetsel ve ekonomik dönüşümün kamu maliyesi ve yerel yönetimler çerçevesinde ne şekilde tezahür ettiğini göstermektir. SSCB'den ayrılan ülkelerden olan Azerbaycan örneğinin inceleneceği bu çalışmada, yerel yönetimler odağında idari ve mali yapı ile yerel hizmetlere finansman olma unsurunu barındıran yerel vergiler üzerinden değerlendirme yapılacaktır. SSCB Dönemi sonrasında Azerbaycan'da, yönetsel ve ekonomik olarak birçok reform gerçekleştirilmiştir. Doğu Bloğu anlayışından uzaklaşılırken Avrupa ile ilişkiler arttırılmıştır. Söz konusu dönemde, Azerbaycan'da yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin mali yapısı hukuki normlar ile düzenlenmiştir. Azerbaycan'ın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmesi gerçekleşen reformlarda belirleyici olmuştur. Ülkedeki yerel yönetim birimleri belediye, yerel kaymakamlık ve özerk birimlerden oluşmaktadır. Ülke ekonomisi geçiş ekonomisi özelliği gösterdiğinden kamu harcamalarındaki artış doğal karşılanmaktadır. Ülkenin vergi sisteminde yerel yönetimlere özgülenmiş vergiler bulunmaktadır. Yerel bütçe, merkezi bütçeden ayrı olarak hesaplanmakta olup merkezden yerele mali transfer de söz konusu olmaktadır. Yerel gelirler, yerel vergiler ve ödenişler olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimlerin etkinliğini arttırmak için yerel yönetimlerin mali yapısını güçlendirecek düzenlemeler yapılmakta olup bu konuda daha fazla düzenlemeye ihtiyaç olduğu görülmektedir. Yerel gelirleri geliştirici özelliği görülen düzenlemelerin, hem tutarlı bir ilerleyiş ile devam etmesine hem de transfer gelirleri oranının yerel hizmetler seviyesinde azalma olmadan düşürülmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durum, yerel mali yapıyı iyileştirirken merkezi bütçenin dağıtım yükünü de hafifletebilecektir.

Anahtar Kelimeler: *Azerbaycan, Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı, Yerel Vergiler, Yerel Yönetim Reformları*

JEL Sınıflandırması: *H2, H7, H71*

LOCAL GOVERNMENTS AND FINANCIAL STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENTS IN AZERBAIJAN

Abstract

The countries affiliated to the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) have undergone financial transformation following the disintegration and separation of the Soviet Union. The aim of this study is to show how managerial and economic transformation manifests within the framework of public finance and local governments. In this study, which will examine the example of Azerbaijan, which is one of the countries separated from the USSR, the local taxes will be evaluated with the focus of local governments on local taxes, which include the financing of local services. After the USSR period, many administrative and economic reforms were realized in Azerbaijan. Relations with Europe have been increased while moving away from the Eastern Bloc understanding. During this period, local governments and the financial structure of local governments were regulated by

* Öğr.Gör., İstanbul Medipol Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Bankacılık ve Sigortacılık Programı, abalcecek@medipol.edu.tr

legal norms. Azerbaijan's adoption of the European Charter of Local Self-Government was decisive in the reforms that took place. Local government units in the country consist of municipalities, local district governorships and autonomous units. Since the country's economy is a transition economy, the increase in public expenditures is considered natural. In the country's tax system, there are taxes specific to local governments. The local budget is calculated separately from the central budget and there is also financial transfer from the center to the local. Local income is divided into local taxes and payments. In order to increase the efficiency of local governments, regulations are being made to strengthen the financial structure of local governments and further regulation is needed. Regulations that are considered to improve local revenues need to continue with consistent progress and to reduce the rate of transfer revenues without reducing the level of local services. This will alleviate the distribution burden of the central budget while improving the local financial structure.

Keywords: *Azerbaijan, Local Governments, Financial Structure of Local Governments, Local Taxes, Local Government Reforms*

JEL Classification: *H2, H7, H71*

1. Giriş

Azerbaycan'da yerel yönetimleri ve yerel yönetimlerin mali yapısını ele alabilmek için öncelikle Azerbaycan'ın ülke olarak sahip olduğu özel durumu irdelemek gerekmektedir. Çarlık Rusyası döneminden sonra Sovyetler Birliği dönemi gelmiş ve sonrasında ise bağımsızlık ilanı ile birlikte yavaş yavaş Doğu Bloğu tarzından ve tavrından kopuş gerçekleşmiştir. Yeni ekonomik düzen, çevre ülkelerle ilişkilere tesir etmiş ve Avrupa ile ilişkiler güçlendirilmiştir.

Azerbaycan toprakları içerisinde bulunan Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti sebebiyle ülkede yerel yönetimlere farklı bir statü tanınmış olması, doğal kabul edilebilecek bir olgudur. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nin bağlı bulunduğu Azerbaycan ile kara sınırı bulunmamaktadır.

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin yapısından ilk olarak anlaşılması gereken, belediyelerin yapısıdır. Bununla birlikte, yerel kaymakamlıklar da bir yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Azerbaycan'daki dönemsel dönüşüm hem merkezi hem de yerel anlamda reformlara ortam hazırlamıştır. Özellikle kamu maliyesi, vergi sistemi ve yerel bütçe, SSCB sonrası dönemin gereklerine uygun olarak yeniden kurgulanmıştır. Yerel yönetimlerin mali yapısı, kodifikasyon yoluyla esasları çizilen bir biçime büründürülmüştür.

Bunlarla birlikte, tüm reform çalışmalarının yanında yerel yönetimlerin siyasal ve mali açıdan etkin ve yetkin bir noktaya ulaşmadığı hususunda da tespitler yapılmıştır. Bu tespitler beraberinde, daha fazla reforma ihtiyaç duyulduğu düşüncesini getirmektedir.

Bu çalışmada, Azerbaycan'daki yerel yönetimlerin yapısı ortaya konulacaktır. Ülkeye özgü bir yerel yönetim birimi olan yerel kaymakamlıklara değinilecektir. Ülkenin SSCB sonrası geçiş ekonomisi olması bağlamında geçirdiği reformlar ve kamu harcamalarının artışı ele alınacaktır. Ülkedeki yerel yönetimlerin ve yerel gelirlerin hukuki dayanağı, ülkenin mevzuatı çerçevesinde gösterilecektir. Hukuki normlar çerçevesinde eski ve mevcut durumun ortaya konulması ile birlikte ülkenin mali yerellik bağlamında kritize edilen konuları ortaya konulup geliştirici öneriler ile katkı sunulacaktır.

2. Azerbaycan'da Yerel Yönetim Yapısı

Azerbaycan'da yerel yönetim birimlerinin tarihi incelendiğinde Çarlık Rusyası'nda da SSCB'de de varlıkları belirli tahdit içerisinde mevcut olarak görülmektedir. Ancak, SSCB sonrası dönemde

Rusya merkezli etkinin azalarak Avrupa merkezli etkileşimin arttığı ifade edilmektedir. Bu durum ise yerel yönetimlerin özerkliğini özel bir geliştirme alanı haline getirmiştir (Elma, 2013; Alagöz, 2017).

Azerbaycan açısından yerel yönetimlerin yapılandırılması ve güçlendirilmesi SSCB sonrası döneme denk gelmektedir. Bu süreç, Soğuk Savaş sonrası Avrupa ile ilişkilerin güçlendirilmesi ve daha ötesinde Avrupa ile entegrasyonun bir gereği olmuştur. SSCB döneminde yerel yönetimlerin yapısı, bağlı bulunan devletler sisteminin de etkisi ile merkez-yerel unsurların bütünlük içerisinde kurgulandığını bir yapı olarak ifade edilebilmektedir. Mezkur dönemde yerel meclislerin mevcudiyetinden söz etmek mümkündür (Elma, 2007).

SSCB sonrası Azerbaycan'ın devlet teşkilatının temelleri 1995 Anayasası'na dayanmaktadır. Anayasa'nın dördüncü bölümünde yerel yönetimlerin hukuki statüsü düzenlenmiştir. Azerbaycan'da yerel seçimler, Anayasa ile birlikte çok sayıda mevzuat düzenlemesi de yapılmasına rağmen 4 yıl sonra gerçekleştirilebilmiştir. Öte yandan, yerel vergi sisteminin kurulması ve yerleştirilmesi açısından yerel yönetimlere önemli bir vazife biçilmiştir. Bununla birlikte, merkezi idare temsilciliklerinin, yerel yönetimlerle görev ve sorumluluk paylaşımı konusu da kritik bir nokta olarak görülmektedir (Elma, 2007).

Azerbaycan'da ilk yerel seçimler 1999 yılında yapılmıştır. Bu seçimler neticesinde 2735 belediye, Azerbaycan'da seçimle görev alan yerel yönetim birimlerini oluşturmuştur. Belediyeler ile birlikte yerel anlamda etkin olan ve merkezin taşra örgütlenmesi olarak ifade edilebilecek olan icra hakimiyetinden de söz etmek gerekmektedir. 2009 yılında kabul edilen bir kanun ile bazı belediyeler birleştirilmiş ve belediyelerin sayısı 1722'ye düşmüştür. Yerel icra hakimiyeti ile belediyeler arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımı oldukça önemli bir mesele olarak görülmektedir. Bunun temel nedeni, yerel icra hakimiyetinin belediyeler üzerindeki etkinliğinden kaynaklanmaktadır (Hüseyin & Ünal & Akman, 2013).

Kamusal hizmetlere ilişkin görev dağılımı bağlamında, merkezi idare ve merkezin uzantısı olan yerel icra hakimiyeti ile belediyeler arasında asimetrik bir resim ortaya çıkmıştır. Kamu düzeni, sağlık, meteoroloji, jeodezi, kartografya, nüfus işlemleri, itfaiye, iletişim, toplu taşıma, eğitim, tarım, su ve enerji, sosyal politika, sosyal hizmetler, istihdam, kültür, sanat, ekoloji gibi konulardaki hizmetler merkez ve merkezin taşra teşkilatı tarafınca üstlenilmişken; yol, konut ve iskan, mezarlık, park ve yeşil alan konularındaki hizmetler ise belediyelerce üstlenilmiştir (Hüseyin vd., 2013; Baş, 2017).

Anayasal dayanağı bulunmak suretiyle belediyelerin, bölge vergilerinin ve maaşların temin edilmesi ile bölge bütçesinin ve bütçeyle ilgili hesapların tasdik edilmesi yetkileri bulunmaktadır. Belediyelere bunun için bölge vergilerini ve bölge maaşlarını belirleme yetkisi verilmiştir. Belediyenin gelir kaynaklarını temel olarak vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olarak tasnif etmek mümkün bulunmaktadır (Hüseyin & Ünal & Akman, 2013).

Azerbaycan'a ilişkin olarak gerek bölgesel kalkınma gerekse bölgesel bölümleri oluşturan yerel bölgelerin kalkınması bağlamında yerel yönetimlerin gelişimi yönünde çabalar, mevcut durumu daha iyiye götürmek maksadıyla gösterilmektedir. Azerbaycan'da merkezi idare ve icra hakimiyeti eliyle görülen hizmetler, yerel yönetimler güçlü olmadıkları için bölgesel olarak orantısızlıklar oluşturabilmektedir. Yerel yönetim birimlerinin mali açıdan güçlenmesi, yerel hizmetlerin niteliğini de arttıracak ve daha olumlu bir tablo sağlayacaktır (Muradov, 2012).

3. Azerbaycan'da Yerel Kaymakamlıklar

Yerel yönetimler ve yerel yönetimlere etki açısından taşradaki yapıyı oluşturan önemli bir kurum ise "yerel kaymakamlıklar"dır. Yerel kaymakamlıklar, merkezin taşradaki temsilcileridir. Yerel kaymakamlıkların yetki ve sorumlulukları; vatandaşların hak ve bağımsızlığının korunması, yasal çıkarlarının savunulması, bölge ahalisinin yaşamının iyileştirilmesi için ekonomik, sosyal ve

kültürel gelişiminin teminini sağlamak, yasallığa bağlı kalmak, belirlilik ilkesini takip etmek ve sosyal fikirleri dikkate almak şeklinde kurgulanmıştır. Öte yandan, yerel kaymakamlık birimlerinin kendi resmi web sitelerinde "icra hakimiyeti" olarak adlandırıldığını belirtmekte fayda bulunmaktadır. İl ve ilçelerde, şehir(şehir) ve rayon şeklinde yapılmışlardır. Esasen yerel icra hakimiyeti açık bir kavram olmakla beraber kuvvetle muhtemel bütüncül bir ifade için yerel icra hakimiyetlerine karşılık olarak yerel kaymakamlıklar kavramı kullanılmaktadır (Yerel Kaymakamlıklar, 2019; Azerbaycan Respublikası Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti, 2019).

4. Azerbaycan'da Yerel Yönetim Reformları

Azerbaycan, 2001 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmiştir. Azerbaycan, söz konusu şartı kabul eden diğer çok sayıda ülkeye kıyasla oldukça az sayıda maddeye çekince koyarak farklı bir resim ortaya koymuştur. SSCB dönemi sonrası Avrupa ile entegrasyon meselesi, Azerbaycan adına büyük önemi haiz olmuştur. Ancak, devlet yapısı ve siyasi geleneği nedeniyle yerel yönetimlerin yapısı güçlenememiştir. Bu bağlamda, yerel yönetim birimlerinden olan belediyeleri, Azerbaycan'a özgü idari yapılanma olan icra hakimiyetine karşı, yetkiler ve mali yapıları yönünden güçlendirmeye yönelik reformlar yapılmaktadır. Bunlar mevzuat çıkarma yoluyla yapılmaya çalışılmaktadır. Ancak, bu reformların etkinlik sağlamadığı noktada söz konusu çabalar eleştirilmektedir (Turan, 2017).

5. Azerbaycan ve Kamu Maliyesi

SSCB sonrası ve müteakip dönemde Azerbaycan'da kamu harcamaları artış eğilimi göstermiştir. Buna benzer eğilimler, genel olarak geçiş ekonomilerinde sıkça rastlanılan bir durumdur. 2000'li yıllarda da Azerbaycan ekonomisi büyüme eğilimi göstermiştir. Bu durum ise reform politikaları yürüten ülkeler bağlamında, genel olarak kamu harcamalarının azalması eğilimine zıt bir biçimde kamu harcamalarının artması şeklinde tezahür etmiştir (Çelik, 2017).

Sovyetler Birliği'nden ayrılan Azerbaycan'ı resmi olarak tanıyan ilk devlet Türkiye Cumhuriyeti olmuştur. Türki cumhuriyetlerle ilişkileri uluslararası bir politika olarak benimseyen Türkiye, devam eden süreçte ilgili ülkelerle ilişkilerini güçlendirmiştir. 90'lı yılların sonunda ve 2000'li yılların başında bölge ülkeleri ile çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları imzalamıştır. Azerbaycan ile Türkiye, söz konusu ikili anlaşmalardan (iki ülkeyi ilgilendiren) bir tanesini 1998 yılında uygulamaya koymuştur (Yavuz, 2015).

6. Azerbaycan'da Vergi Sistemi

Azerbaycan'ın kendine has yapısı içerisinde; ülkede uygulanan vergi türleri üçlü bir tasnif şeklinde sunulmaktadır. Bunlar; devlet vergileri, özerk cumhuriyet vergileri ve yerel vergiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet vergileri; basit ve gerçek usulde gelir vergisi, katma değer vergisi, (yerele özgülenmiş kısmı hariç olmak üzere) kurumlar vergisi, (yerele özgülenmiş kısmı hariç olmak üzere) maden vergisi, özel tüketim vergisi, yol vergisi, tüzel kişilerden tahsil edilen emlak vergisi, tüzel kişilerden tahsil edilen toprak vergisi şeklinde sıralanmaktadır. Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nin özel statüsü, vergisel düzenlemelerde de karşımıza çıkmaktadır. Hem bölgenin kendi yasalarında hem de Azerbaycan yasalarında kendisine yer bulmuş olan düzenlemeler neticesinde, yol vergisi hariç olmak üzere Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti tarafınca tahsil edilen vergiler mezkur özerk bölgeye tahsis edilmiştir. Yerel vergiler ise belediyelere yönelik olarak tanımlanan vergiler olmuştur. Kurumlar vergisi ve maden vergisindeki yerele özgülenmiş kısmın merkez vergi gelirlerinden çıkartılarak yerel vergi geliri haline getirilmesi işlemi, yerel yönetimlerin mali yapısını güçlendirmek için Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabulü ile paralel şekilde atılmış önemli bir adımdır (Ay & Musayev, 2007 ; Yapıcı, 2013) .

7. Azerbaycan'da Yerel Bütçe

Azerbaycan'da temel olarak merkezi bütçe ve yerel bütçe ayrı tutulmaktadır. Yerel bütçeyi yerel vergi gelirleri ve diğer tür gelirler oluşturmaktadır. Bazı durumlarda yerel birimlere tanınan yetkilendirmelerle uyum içerisinde, yerel bütçenin yetersiz kalmaması için merkezden mali aktarım yapılması söz konusudur. Bu konu, yasalar çerçevesinde düzenlenmiştir. Azerbaycan'da yerel bütçenin bağımsızlığından söz etmek mümkündür. Belediyeler, sınırlı yasal çerçevede çizilmiş bir biçimde, yerel bütçenin ötesinde bütçe dışı fonlar kullanabilmektedir. Yine yasal sınırlar içerisinde, belediyelerin finansal faaliyetlere katılması ve kredi alıp vermesi de söz konusu olabilmektedir. Azerbaycan'da yerel yönetimlerin giderleri ise ilgili kanunlarla kendilerine verilen görevlerin gerçekleştirilmesi esnasında ortaya çıkan giderlerdir (Zengin & Üregen, 2004).

Öte yandan, yerel bütçe uygulamasına ilişkin kurallar ise; “Belediyelerin Maliyesinin Esasları Hakkında Azerbaycan Respublikasının Kanunu”nda açık şekilde ortaya konulmuştur. Bu kurallar bütçenin düzenlenmesi, görüşülmesi ve onaylanması, uygulanması, denkleştirilmesi ve denetlenmesi unsurlarından oluşmaktadır (Belediyeler Hakkında Azerbaycan Respublikasının Kanunları, 2019).

8. Azerbaycan Anayasası'nda Yerel Yönetimler

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Anayasası'nın ya da başkaca bir ifade ile Azerbaycan Respublikası'nın Konstitusiyası'nın Dördüncü Bölümü'nde yerel yönetimlere ilişkin esaslar belirlenmiştir. 142'nci maddede, belediyelerin seçimle oluşturulacağı ve ilgili bölgelerde faaliyet yürütecekleri ile birlikte statülerinin kanunla belirleneceği ifade edilmiştir. 143'üncü maddede ise, belediyenin yönetim birimlerinin ne şekilde toplanacağı ve kimin tarafından toplanacağı belirtilmiştir. Belediyenin yetki alanlarının açıklandığı 144'üncü madde ise belediyelerin yetki alanlarının belediye toplantılarında halledileceğini (belediyelerin yetkilerinin yapılacak oturumlarda kullanılacağını) ifade etmiştir (Azerbaycan Respublikasının Konstitusiyası, 2019; Azerbaycan Respublikasının Anayasası, 2019).

144'üncü maddede, belediye üyelerinin yetki alanlarının tanınması, kanunla emel olunmuş hallerde yetki alanlarının kaybedilmesi ile yetki alanlarına son verilmesi düzenlenmiştir. Aynı maddede, belediye meclisinin tasdik edilmesi ve belediye başkanının ve belediye başkan yardımcılarının seçilmesi de düzenlenmiştir. Bölge vergilerinin ve maaşların temin edilmesi ile bölge bütçesinin ve onun icraatı hakkında hesapların tasdik edilmesi yine aynı maddede düzenlenmiştir. Belediye varlıklarına sahip olmak ile ondan istifade edilmesi ve varlıkların hakkındaki serencam (varlıklara en sonunda ne olacağı/ varlıkların akıbeti) yine belediyenin yetki alanları içerisinde ilgili maddede düzenlenmiştir. Bunlarla birlikte, bölgesel sosyal savunma ve sosyal ilerleşim programları ile bölgesel iktisadi ilerleşim programlarının icra edilmesi yine belediyenin yetki alanları içerisinde ilgili maddede düzenlenmiştir. Bölgesel çevre programlarının kabul ve icra yetkisi de belediyelere bırakılmıştır. Maddenin sonunda ise belediyelere kanunla ve icra hakimiyetince ilave yetki alanları verilebileceği, bu yetki alanlarının hayata geçirilmesi için ilgili belediye birimine muvafık zaruri maliye vasıtası da ayrılacağı ile bu tür ilave yetki alanlarının hayata geçirilmesine dikkat edileceği belirtilmektedir (Azerbaycan Respublikasının Konstitusiyası, 2019; Azerbaycan Respublikasının Anayasası, 2019).

145'inci maddede ise belediyenin alacağı kararlara ilişkin olarak, belediye toplantılarından bakılan meselelerin, belediye üyelerinin oy çoğunluğuyla kabul edileceği ile bölge vergileri, maaşları ve buna bağlı kararlarda ise belediye üyelerinin üçte ikisi oranında (nitelikli çoğunluk sağlanan) oy aranacağı hüküm altına alınmıştır. (Azerbaycan Respublikasının Konstitusiyası, 2019; Azerbaycan Respublikasının Anayasası, 2019).

9. Azerbaycan'da Yerel Vergiler ve Yerel Ödenişler

Azerbaycan'ın yerli (belediye) vergiler ve ödenişler hakkında kanununda, 1. maddede kanunun tayinatı (tayin edilmesi) , 2. maddede yerli vergiler ve ödenişler üzere kanunvericilik (kanun koyma), 3. maddede yerli vergiler ve ödenişler, 4. maddede yerli vergilerin muayyen edilmesinin (özgülenmesinin) esasları, 5. maddede vergi tutma objekti (verginin konusu) ve vergi ödeyicisi, 6. maddede vergi tutma formları (vergi beyanı), 7. maddede belediyelerin vergi hizmeti organları, onların hukuk ve vazifeleri, 8. maddede yerli vergilerin terkibi (bir arada gösterilmesi), 9. maddede yerli ödenişleri terkibi (bir arada gösterilmesi), 10. maddede yerli vergilerin dereceleri ve vergi üzere güzestler (muafiyet), 11. maddede yerli vergi ve ödenişlerin hesaplanması ve ödenmesi, 12. maddede yerli vergi ve ödenişlerin yığılmasına ve istifadesine nezaret (toplanan verginin kontrolü), 13. maddede yerli vergi ve ödenişlere dair kanunvericiliğin bozulmasına göre mesuliyet (yerel vergi kanunlarına aykırı işlem için düzenlenmiş sorumluluk), 14. maddede ise "Bu Qanun dârc olunduğu gündən qüvvəyə minir" ifadesi ile kanunun yürürlüğe girmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Belediyelerin gelirleri temel olarak vergiler ve ödenişler olarak iki ayrı üst başlık olarak tasnif edilmiştir. Vergiler; toprak vergisi, emlak vergisi, maden vergisi, menfaat vergisi şeklinde tasnif edilmiştir. Vergi mecellesinin 203 ila 208'inci maddelerinde(Azerbaycan Respublikasının Vergi Mecellesi, 2019) düzenlenmiş esaslar çerçevesinde şahıslardan alınan toprak vergisi, şahıslardan alınan emlak vergisi, yerli ehemmiyetli tıkıntı materyallerinden (kerpiç, kiremit, tıkıntı kumları, yüksek muhkemliye malik olan çingıl hamalı) alınan maden vergisi, belediye mülkiyetinde olan hukuki şahısların menfaat vergisi şeklinde oluşmaktadır (Yerli (Belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Azerbaycan Respublikasının Kanunu, 2019) .

Ödenişler ise; reklam ödenişi, belediye mülkünün satılması ya da kullanılması ödenişi, belediye toprak sahası kiralama ödenişi, sağlık ve turizm hizmetleri ödenişi, otopark ödenişi şeklinde tasnif edilmektedir. Belediye mülkiyetinde olan taşınmaz emlak üzerinde reklam taşıyıcısının yerleştirilmesi ile bağlı ödeniş, belediye mülkiyetinin özelleştirilmesi ya da istifade edilmesine ilişkin olarak belediye mülkünün satılması ya da kullanılması ödenişi (kanuna uygunluk bu hususa ilişkin olarak ilgili maddede özellikle belirtilmiştir), belediye tarafından hususi olarak toprak sahası olarak ayrılmış yerlerin durak olarak seyyar ticaret, iç iaeş ya da diğer hizmetlere ilişkin kiralamaya dayalı ödeniş; pansiyon, sanatoryum, kaplıca ve turizm hizmetlerinden alınan ödenişler, belediye arazilerinin otopark olarak kullanılması durumunda alınan ödeniş şeklinde açıklanabilmektedir. Son ödeniş cinsi hususi otomobiller ile nakliyat vasıtları arasında farklılık göstermektedir (Yerli (Belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Azerbaycan Respublikasının Kanunu, 2019).

10. Yerel Yönetimler ve Problemler

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin vergi toplaması konusunun, halk nezdinde tam olarak açıklığa kavuştuğunu öne sürmek mümkün bulunmamaktadır. Mali bir külfet şeklinde ortaya çıkan ve belediye tarafından halktan tahsil edilen miktarlar, vatandaşların belediye hizmetlerini tam manasıyla kavramadıkları için bir sorun oluşturabilmektedir. Bir kısım vatandaş yerel vergileri ödemekte isteksizlik göstermektedir (Elma, Azerbaycan'da Yerel Yönetişim ve Belediye: Bakü ve Yakın Havzası Örneği,2013).

Azerbaycan'daki yerel yönetim yapısına getirilen eleştirilerden bir tanesi de anayasal olarak yerel yönetim birimi olarak sadece belediye birimlerinin düzenlenmiş olmasıdır. Bu noktada, farklı tür ve seviyede yerel yönetim birimleri düzenlenmesinin merkez-yerel ilişkisi ve bölgesel yapılar adına daha olumlu bir tablo oluşturacağı vurgulanmaktadır (Hekimoğlu, 2013).

Azerbaycan'da yerel yönetimlerin mevcut durumunun yetersizliği, Sovyet Dönemi boyunca gerçek manasıyla yerel yönetim tecrübesi olmadığından hareketle doğal olarak görülmektedir. Bunun yanında, mevcut durumu meydana getiren yasal düzenlemelerin de gerekli etkinliği sağlamadığı hususunda yorumlar bulunmaktadır (Hasanoğlu, 2008).

Azerbaycan'da yerel anlamda demokrasinin gelişmesine mani olan en önemli unsurlardan birinin vatandaşların yerel karar alma kapasitesini sınırlı olarak kullanması olduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte, merkezin uzantısı icra hakimiyetinin yerel birimlerin bir anlamda da kapasitesini kısıtlaması bu durumla ilişkili bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır (Tan & Aliyev & Aydın, 2013).

Azerbaycan'daki yerel yönetim yapısı, katılım ve mali fonksiyona ilişkin çeşitli tespitler, eleştirel bir biçimde dile getirilmektedir. Belediye meclis üyeliği unvanın prestij kaybı, meclis üyesi adaylarının büyük kısmının merkezi hükümet tarafından tayin edilmesi, meclis üyelerinin seçimle gelmelerine rağmen etkisiz olmaları ve sorumluluğa sahip bulunmamları, belediyelerin bağımsız olmaması nedeniyle mali kaynaktan yeterince faydalanılamaması şeklinde özetlenebilecek bu eleştiriler durumu özetlemektedir (Koç & Uluçay, 2010).

11. Avrasya ve Geçiş Ekonomileri

Avrasya üzerindeki ülkeler içerisinde SSCB sonrası ekonomik değişimi sektörel (kamu/özel) anlamda yaşayan ülkelerden biri olan Azerbaycan, geçiş ekonomisi şeklinde tasnif edilen yapının karakteristik bir örneği olmuştur. Bu çalışma özelinde ülke ekonomisinin son on yılına bakıldığında, küresel ekonomik krize rağmen 2009 yılında yüksek bir büyüme yaşanmış, istatistiki açıdan GSYİH noktasında %9,3 artışla küresel anlamda ilk sırada yer alan ülke Azerbaycan olmuştur. Azerbaycan 2015 yılında ise % 1,1 oranında reel büyüme göstermiştir. Daha yakın döneme bakıldığında ise ülke ekonomisi 2016 yılında %3,8 oranında küçülürken, takip eden 2017 yılında büyüme trendine % 0,07 oranındaki artışla geri dönmüştür. Öte yandan, 2019 yılında ise %3,9 oranında büyüme beklenmektedir. (Azerbaycan Ülke Raporu, Van Ticaret ve Sanayi Odası, 2018)

Economist Intelligence Unit verilerine göre ülkenin büyüme oranları 2015 yılında %1,0 tahmin edilirken %1,1 oranında gerçekleşmiş; 2016 tahmini aynı oranda gerçekleşmiş, 2017 tahmini ise %0,2 yerine binde 7 şeklinde gerçekleşmiştir. (Azerbaycan Ülke Bülteni, Eskişehir Ticaret Odası, 2018)

Azerbaycan'da ülke ekonomisinin en önemli unsurları petrol ve doğalgazdan oluşmaktadır. Bu anlamda kamu harcamalarının finansmanını bu kaynaklar oluşturmaktadır. Yerele finansman aktarımı da söz konusu kaynaklardan elde edilen gelirlerin transferi neticesinde gerçekleşebilmektedir. (Azerbaycan Ülke Bülteni, DEİK, 2013)

Azerbaycan gibi geçiş ekonomilerinin de yer aldığı Avrasya ülkelerini 2018 yılı bağlamında karşılaştırsak, söz konusu ülkelerin küresel çapta ve yerel çapta ekonomilerini ve finansman kaynaklarını geliştirmek için çeşitli girişimlerde bulduklarını gözlemleyebiliriz. Azerbaycan'ın büyüme trendi on yıllık dilimin başlangıcına göre kritik anlamda azalmış bulunsa da halen artış eğilimi göstermektedir. Afganistan, sanayileşme alanında önemli adımlar atarken bir yandan da ülkeden göçmüş bulunan eski vatandaşlarını geri döndürmek için bir kısım istihdam politikalarını devreye sokmuş bulunmaktadır. Belarus daha önceden devreye girmiş bulunan Çin-Belarus-Avrupa demiryolu üzerinde tarifeli seferler başlatılması kararını onaylayarak Avrupa ve Asya arasında önemli bir bağlantı noktası misyonu üstlenme adımını atmıştır. Gürcistan'ın önceliği turizm ve ihracat kapasitesini arttırmak ile ekonomik büyüme trendini devam ettirmek şeklinde gözlemlenmektedir. Kazakistan turizm sektöründe geliştirici adımlar atarken; petrol, lojistik ve sanayi alanında gelir getirici yatırımlara devam etmekte olup ilk kamu-özel sektör ortaklığı olan ulaşım yatırımının ekonomik ve sosyal çıktılarını beklemektedir. Kırgızistan'a bakıldığında GSYİH artışı ile birlikte dış ticaret potansiyelini geliştirme çabaları görülmektedir. Moğolistan özelinde sanayi üretimi alanında atılan adımlar göze çarpmaktadır. Moldova'da ihracat artışı gözlemlenirken, kredi faiz oranlarının düşme trendi ortaya konulmaktadır. Özbekistan'da lojistik alanında ve ihracat potansiyelini ortaya çıkarma noktasında çalışmalar yapılmaktadır. Tataristan, Türkiye ile ilişkiler üzerinden ekonomik hacmini genişletme hedefleri gütmektedir. Tacikistan, ülkede faaliyet

gösterecek yeni girişimcileri 2 yıl süreyle vergi incelemelerinden muaf tutarak farklı bir teşvik planı geliştirmiştir. Türkmenistan lojistik alanında genişleme hedeflerine yönelirken, Ukrayna’da otomotiv sektörünün genişlediği, ancak ülkedeki yabancı yatırımcıların eskiye nazaran azaldığı görülmektedir. (Avrasya Bölgesi Aylık Bülteni -DEİK-, 2018)

12. Sonuç

Azerbaycan’da yerel yönetimlerin (belediyelerin) gelişme eğiliminde olduğu açıktır. Ancak gerek yerel yönetimlerin etkin hale gelmesi gerekse mali yapılarının güçlenmesi için çok sayıda yeni düzenlemeye ve kararlılığa ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda, son yıllarda yerel mevzuatta ve yerel mali mevzuatta yapılan düzenlemeler göze çarpmaktadır. Azerbaycan’daki yerel yönetimlerin mali gücünün artması noktasında atılacak adımların yerel hizmetlere de doğrudan tesir ederek, yerel birimlerle sınırlı kalmayacak biçimde toplumsal faydayı arttıracacağı düşünülmektedir. Bu gelişmenin gerçekleşmesi durumunda yerel yönetimlerin mali kaynağını artırma politikası, yerel hizmetlerin yerindelik amacına ulaşmasına yardımcı olacaktır.

Ülkenin geçiş ekonomisi özelliğine sahip olması bakımından, SSCB sonrası dönemde ekonomik yapısının değişmesi ve küresel etkiler çerçevesinde eski yıllarda gösterdiği hızlı ve büyük çaptaki ekonomik büyüme eğiliminin yavaşlaması normal karşılanmaktadır. Diğer taraftan, benzer jeo-stratejik özellikler gösteren geçiş ekonomilerinde olduğu gibi yer altı kaynakları ile kamusal ihtiyaçları finanse etmek, üzerinde durulması gereken bir konudur. Bu strateji, kaynakların potansiyeli ölçüsünde başarılı olmakla birlikte sürekli bir biçimde merkezi bütçenin yerel finansmanı transfer yoluyla sağlaması anlamına da gelmektedir.

Yerel mali yapı, mezkur çerçevede hukuki normlar ve toplumsal düzenlemelerle geliştirildiği takdirde, yerel adına merkezi bütçenin transfer gelirlerine olan ihtiyaç azalacaktır. Yerel kamusal hizmetlerin dönüştürücü etkisi de hesaba katıldığında, yerel vergi ve ödenişlerin çeşitlenmesi ile artmasına, bireyler üzerindeki vergi yükünün artmasından ibaret olarak bakmak yanlış olacaktır. Kamu hizmetlerinin genişlemesi ve çeşitlenmesi, yerel noktalarda yeni istihdam alanlarının ve yeni ekonomik girişimlerin doğmasına imkan sağlayacaktır. Bu bağlamda, birbirini besleyen bir ekonomik süreç çerçevesinde, mali yapıdaki ve yerel gelirlerdeki iyileştirmeler son aşamada kamusal fayda maksimizasyonu şeklinde tezahür edebilecektir.

SSCB dönemi sosyalist gerekleri yerine getirmeye çalışan ekonomik modelleri bulunan Birliğe üye ülkeler, SSCB sonrası dönemde küresel ekonomiye uyum bağlamında çeşitli merhalelerden geçmişlerdir. Öte yandan, Azerbaycan’ın, Avrupa ile dış ticaret noktasındaki ekonomik bağı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı kabul etmesiyle birlikte, siyasal ve hukuki olarak ikincil ve üçüncül bağlar ile sağlamlaştırma yönünde attığı adımın arz ettiği önem açıktır.

KAYNAKÇA

Alagöz, Ç., (2017). *Knezlikten İmparatorluğa; Rusya’da Devlet Merkezli Sistemin Kurumsallaşmasında Rus Kimliğinin Etkisi*. Байыртан бери «Жибек Жолу» тншнгнтгн: Көз караштар жана жаңы изденгнлөр» Бишкек, 21-22 апрель 2016, 70.

“Avrasya Bölgesi Aylık Bülteni, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, Şubat-Mart-Nisan 2018”, <https://www.deik.org.tr/uploads/2018-0826-avrasya-bulteni-2.pdf> (erişim: 1 Haziran 2019)

“Azerbaycan Ülke Bülteni, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, 2013”, <https://www.deik.org.tr/uploads/azerbaycan-nisan-2013.pdf> (erişim: 1 Haziran 2019)

- “Azerbaycan Ülke Bülteni, Eskişehir Ticaret Odası, 2018”, <http://www.etonet.org.tr/uploads/azerbaycan.pdf> (erişim: 1 Haziran 2019)
- “Azerbaycan Ülke Raporu, Van Ticaret ve Sanayi Odası, 2018”, <http://www.vantso.org.tr/u/files/azerbaycan%281%29.pdf> (erişim: 1 Haziran 2019)
- "Azerbaycan Republikasının Anayasası" <http://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan.htm> (erişim: 21 Mart 2019)
- “Azərbaycan Respublikası Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti” <http://www.baku-ih.gov.az/> (erişim: 21 Mart 2019)
- "Azerbaycan Republikasının Konstitusiyası" <http://www.ajb.az/site/konstitusiyaya.pdf> (erişim: 21 Mart 2019)
- "Azerbaycan Republikasının Vergi Mecellesi" <http://e-qanun.az/code/12> (erişim: 21 Mart 2019)
- Ay, H & Musayev, G. (2007). Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Azerbaycan Vergi Sistemindeki Gelişmeler ve Vergi Gelirlerinin Kamu Hizmetlerinin Finansmanındaki Yeri, *Finans Politik& Ekonomik Yorumlar*, 44(508), s.44-54.
- Baş, H. (2017). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Aileye Yönelik Sosyal Politikaları Üzerinden Bir Değerlendirme. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), 165-195.
- "Belediyeler Hakkında Azerbaycan Respublikasının Kanunları" <http://files.preslib.az/site/municipal/gl2.pdf> (erişim: 21 Mart 2019)
- Çelik, S. (2017). Geçiş Ekonomilerinde Kamu Maliyesi ve Yerel Sistem Reformları. *Journal of Azerbaijani Studies*, s.558-578, <http://jhss-khazar.org/wp-content/uploads/2010/06/GECIS-EKONOMILERINDE-KAMU-MALIYESI-VE-MALI-SISTEM-REFORMLARI.pdf> (erişim: 28 Ocak 2017)
- Elma, F. (2013). Azerbaycan’da Yerel Yönetim Yapılanması: Tarihi Deneyim ve Mevcut Örgütlenme, Mustafa ÖKMEN ve Fikret ELMA (Ed.) *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler* içinde (61-80), İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, s.61-80.
- Elma, F. (2007). Türkiye'nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği, *Journal of Qafqaz University*, 20(1), s.168-178
- Elma, F. (2013). Azerbaycan’da Yerel Yönetişim ve Belediye: Bakü ve Yakın Havzası Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(2), s.163-186,
- Hasanoğlu, M. (2008). Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları, *Sayıştay Dergisi*, 69(2), s.73-90,
- Hekimoğlu, M. M. (2013). Mahalli İdarelerin Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarındaki Düzenlenişine Karşılaştırmalı Bir Bakış, *Bilig*, 67(4), s.49-72,
- Hüseyn, R. & Ünal, Ö. F. & 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), s.163-172.
- Koç, L. & Uluçay, Ö. (2010) *Güney Kafkasya’da Yerel Girişimler Yolu ile Diyaloğu Arttırmak: Yerel Yönetim Birlikleri Üzerine Fizibilite Çalışması*, İstanbul: Tesev Yayınları, s. 14-16.

- Muradov, E. (2012) Azerbaycan ve Almanya'nın Bölgesel Kalkınma Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1), s.103-115.
- Tan, M. & Aliyev, P. & Aydın, A. (2013). Sivil Toplum Kuruluşları-Yerel Katılım İlişkisi: Azerbaycan Örneği, Bulut Y. ve diğerleri (Ed.), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* içinde (515-525), Ankara: Pegem Akademi, s.521-524.
- Turan, E. (2017). Geçiş Ekonomilerinde Yerelleşme Reformları: Azerbaycan Örneği" *Journal of Azerbaijani Studies*, s.579-592, <http://jhss-khazar.org/wp-content/uploads/2010/06/GECIS-EKONOMILERINDE-YERELLESME-REFORMLARI.pdf> (erişim: 28 Ocak 2017)
- Yapıcı, F. (2013). Azerbaycan Vergi Sisteminin Gelecek İnkişaf Yolları, *Azerbaycanın Vergi Jurnalı*, 4(1), s.163-182.
- Yavuz, H. (2015) Türkiye ile Türki Cumhuriyetler Arasındaki Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmalarının Muhtemel Katkıları, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 1(3), s.47-66.
- "Yerel Kaymakamlıklar" http://www.azerbaijans.com/content_1807_tr.html (erişim: 21 Mart 2019)
- "Yerli (Belediye) Vergiler ve Ödenişler Hakkında Azerbaycan Respublikasının Kanunu" <http://e-qanun.az/framework/1470> (erişim: 21 Mart 2019)
- Zengin, E. & Üregen, A. (2004). Azerbaycan Belediyelerinin Mali Sistemi Üzerine Düşünceler, Elma F. (Ed.), *Yerel Yönetimler, Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri* içinde (355-365), Bakü: Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, s.358-364