

Türk Dünyasında Yerel Yönetimler

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN
Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA



TÜRK DÜNYASINDA YEREL YÖNETİMLER

-Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci-

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN
Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA



TÜRK DÜNYASI BELEDİYELER BİRLİĞİ YAYINI: 2013

Yayın No: 4

Türk Dünyasında Yerel Yönetimler

Yazarlar

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN

Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA

ISBN

978-605-60009-3-5

Sertifika No

10609

© Copyright Her Hakkı Mahfuzdur

Baskı Yeri ve Tarihi

İstanbul, Nisan 2013

Tasarım

Prestij Reklam / Hatice İNCE

Baskı ve Cilt

1. Baskı – 2000 Adet

Basım

İMAK Ofset

TÜRK DÜNYASI BELEDİYELER BİRLİĞİ

Merkez Efendi Konağı No: 43 34015 Zeytinburnu – İstanbul

Tel: +90 (212) 547 12 00 Faks: +90 (212) 547 12 04

www.tdbb.org.tr • info@tdbb.org.tr

İÇİNDEKİLER

Yrd. Doç. Dr. Buğra ÖZER - Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER:

YAPISAL-İŞLEVSEL GÖRÜNÜM, SORUNLAR VE ARAYIŞLAR 15

Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA

AZERBAYCAN'DA YEREL YÖNETİM YAPILANMASI:

TARİHİ DENEYİM VE MEVCUT ÖRGÜTLENME 61

Kasım ÖZKULLUK - Gıllıç JORAYEV

TÜRKMENİSTAN'DA YEREL YÖNETİM YAPILANMASI 81

Yrd. Doç. Dr. Ahmet UÇAR - Yrd. Doç. Dr. Uluç ÇAĞATAY

KAZAKİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER 99

Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR - Doç. Dr. Tuğba EROĞLU

KIRGIZİSTAN'DA KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİMLER 119

Prof. Dr. Süreyya SAKINÇ

KIRGIZİSTAN'DA DEMOKRATİK YERİNDEN YÖNETİM:

REFORM UYGULAMALARI VE SORUNLAR 139

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN - Yrd. Doç. Dr. Güven ŞEKER

ÖZBEKİSTAN'DA KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİMLER 153

Yrd. Doç. Dr. Uluç ÇAĞATAY - Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA - Öğr. Gör. Recep ARSLAN

KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİNDE SİYASİ-İDARİ YAPI VE

BELEDİYELER 179

ÖNSÖZ

Türk Dünyası Belediyeler Birliği, üyelerine yönelik olarak gerçekleştirmiş olduğu eğitim, danışmanlık, bilgi ve tecrübe paylaşım programlarının yanı sıra akademik ve kültürel hayata da katkı sağlamak amacıyla bu coğrafyaya özgü sosyal ve kültürel yayınların yanında yerel yönetim alanları ile ilgili çeşitli kitap, dergi ve bültenler yayınlamaktadır.

Kurulduğu tarihten bugüne kültür coğrafyamızda yerel yönetimleri ilgilendiren kültürel, sosyal ve ekonomik alandaki birçok faaliyete ve organizasyona ev sahipliği yapan Birliğimiz özellikle Orta Asya'da Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra ortaya çıkan yerel yönetim anlayışını ve bunun gelişimini daha iyi anlatabilmek amacıyla bu alanda daha önce örneği bulunmayan bir kitap çalışmasını "Türk Dünyasında Yerel Yönetimler" başlığı ile hayata geçirmeyi amaçlamaktadır.

Türk Dünyası Belediyeler Birliği; tarihsel ve kültürel mirasımıza sahip çıkmak, geçmiş dönemin deneyimlerinden istifade etmek ve yeni nesillere aktarmak amacıyla yapılan girişimleri ve çalışmaları imkânları nispetinde desteklemeye özen göstermektedir. Bu amaçla hazırlanan ve uzun ve özverili çalışmaların ürünü olan "Türk Dünyasında Yerel Yönetimler" adlı eser, büyük bir mutlulukla ifade etmeliyim ki, birliğimiz tarafından bugüne kadar neşredilen önemli kaynak eserlerden birisi olacaktır.

Değerli hocalarımız tarafından uzun süren emekler sonucunda oluşturulan bu kaynak eserin önemli olduğu kanaatindeyiz. Birlik olarak yerel yöneticilerin vatandaşla hizmet üretmede daha etkin bir noktaya geldiğini ve artık ülkelerin kaderinin şehirler tarafından tecrübe edilen ulusal ve uluslar arası birikim ile belirlendiğini bilmekteyiz.

Birliğimizin etkin olduğu bu coğrafyayı konu alan bu eseri değerli hocalarımız ile birlikte yerel yönetim kaynak kitapları arasına katmaktan büyük mutluluk duymaktayız. Alanında ilklerden olma özelliği taşıyan bu eserin, yararlanacak olan okuyuculara büyük bir destek olacağı düşüncesindeyiz.

Bu vesile ile eserin hazırlanmasında emeği geçen herkese Birliğimiz adına teşekkür eder, saygılar sunarım.

İbrahim KARAOSMANOĞLU

Türk Dünyası Belediyeler Birliği Başkanı

SUNUŞ

Sovyetler Birliği'nin çöküşü üzerine Orta Asya ve Kafkasya'da bağımsızlığını kazanan yeni Türk Cumhuriyetleriyle birlikte, "Türk Dünyası" canlanmaya başlamıştır. Diğer bir ifadeyle "Kuvveden fiile" bir dönüşüm yaşayan Türk Dünyası, bağımsız ya da egemen devletler olarak Türkiye, Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Türkmenistan, Özbekistan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti isimleriyle realize olmuştur. Sovyetler Birliği'nin tarih sahnesinden çekilmesiyle ortaya çıkan Türk Cumhuriyetleri tedricen hemen her alanda bir "geçiş" süreci yaşamış ve bugün bağımsızlıklarının 20. yılını geride bırakmış bulunmaktadır. Bahsettiğimiz bu geçiş süreci, her alanda olduğu gibi ilgili ülkelerin devlet örgütlenmesi ve idari yapılanmalarında da bir dönüşümü gerekli kılmıştır. Bu bağlamda, bağımsız Türk Cumhuriyetleri yerel yönetim yapılarını merkezi hükümet eliyle yeniden inşa etmişlerdir.

Sovyetler Birliği döneminde devlet ve kamu yönetimi örgütlenmesi, komünist ideolojinin de etkisiyle batılı anlamda klasik devlet örgütlenmesinden farklı bir yapılanma arzetmiştir. Bu yönetim yapılanması çerçevesinde birlik bünyesinde yerel yönetim fonksiyonunu "Yerel Sovyetler" yaşama geçirmiştir. Yerel sovyet uygulamalarında somutlaşan Rus yerel yönetimleri, günümüz yerel yönetimlerinden bazı temel noktalarda farklılaşmaktadır. Uygulamada Batılı modelden üç önemli biçimde ayrılan Rus yerel yönetim sisteminde ilk olarak, yerel yönetim aynı federal ve federe meclisler gibi iktidar organı olarak tanımlanmışlardır. Buna ek olarak, yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki vardır. Son olarak ise, yerel yönetim birimleri çifte bağımlılık ilkesine göre faaliyetlerini sürdürmektedir.

Bu bağlamda bu kuruluşları, yapıları, fonksiyonları ve sistem içindeki konumları itibarıyla çağdaş anlamda yerel yönetim yapıları olarak görmek pek mümkün değildir. Parti ve devlet örgütlenmesinin katı hiyerarşisi ve vesayeti altında bu kuruluşlar daha çok sembolik temsili yapılar ve Sovyet ideolojisinin propaganda araçları olarak işlev görmüşlerdir. Dolayısıyla, post - sovyet ülkelere bu dönemden ciddi bir yerel yönetim mirası kalmamıştır.

Bununla birlikte, Sovyet sonrası dönemde Türk Cumhuriyetleri'nde inşa edilen kamu yönetimi sistemi ve bu çerçevede yerel yönetim yapılanması formel anlamda Batı tarzı bir görünüme sahip olsa da, geçmiş dönemin yönetim örgütleri ve idari kültüründen de hala önemli izler taşımaktadır. Kamu yönetimi sistemi ve onun bir parçası olarak yerel yönetimlerin hem yapısal hem de işlevsel



yönünün uzun zaman dilimlerine yayılan birikim süreçleri sonucunda oluştuğu gerçeğini hatırlarsak, bu normal bir durumdur. Türkiye örneğinde, Osmanlıdan Cumhuriyete, Tanzimat'tan Avrupa Birliği sürecine devam eden arayışlar ve yeniden yapılandırma çabaları da bu yaklaşımı doğrulamaktadır.

Hem etkin - verimli hizmet sunmanın aracı olarak hem de daha demokratik ve katılımcı yönetim taleplerine yerel düzeyde verilen bir cevap olarak yerel yönetimler ve bu çerçevede merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri toplumların, ülkelerin tarihinde uzun zaman dilimlerinde evrilerek realize olmaktadır. Devlet sistemi, kamu yönetiminin örgütsel - işlevsel yönü ve merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimlerin oluşumu keyfiyeti bakımından, Orta Asya Türk Cumhuriyetlerini de uzun ince bir yol beklemektedir.

Geçen zaman diliminde alınan yol, bu bağlamda ümitli olmamız gerektiğini fısıldarken, her alanda tesis edilecek sinerjiyle Türk dünyası olarak geleceğe hep birlikte daha güçlü yürüyebileceğimizin de işaretlerini vermektedir. Kamu yönetimi ve yerel yönetimlerin, çağdaş demokratik normlar ve değerler çerçevesinde inşası ve "bizce" yeniden yapılandırılması konusu, geleceğe doğru atılan bu adımlar içerisinde önemli bir yere sahip olacaktır.

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN

Nisan/2013

MANİSA

GİRİŞ

Türk Dünyası bu gün için Azerbaycan, Kazakistan, Kırgız Cumhuriyeti, Özbekistan, Türkiye, Türkmenistan, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti gibi tam bağımsız devletlerden ve muhtelif sayıdaki Muhtar Cumhuriyet ile çok sayıdaki Türk toplulukları ve akraba gruplarından oluşmaktadır. Büyük bir aile olduğumuz ortadadır. Ancak aramızdaki ilişkiler henüz istediğimiz seviyeye ulaşmış durumda değildir. Bu ilişkileri daha da geliştirmek ve ortak sorunlarımıza ortak çözümler bulmak zorundayız. Bu bir zorunluluk olduğu kadar, aynı zamanda ortak kökten gelmenin getirdiği tarihi bir sorumluluktur.

Sovyetler Birliği'nin 1991 yılında dağılmasından sonra bağımsızlıklarını kazanan bölge ülkeleri, demokratik hukuk devletleri olarak, dünya siyasal sisteminin bir parçası olmak ve dünya ile entegre olabilmek için her konuda reform çalışmalarına başlamışlardır. Bağımsızlığın korunması ve devlet teşkilatının oluşturulması bir süreç olarak devam etmektedir. Bağımsızlıklarının 20. yılını da kutlayan bu ülkelerin yaşadığı sorunların ve geçirdikleri değişimin iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Bu anlamda, tecrübe ve bilgi birikimi konularında dünya ile aralarında bulunan farkın kapatılabilmesi için yoğun bir şekilde çalışmaktadırlar. Devletlerin sağladığı maddi ve manevi destek ile yerel imkanlar bu açığın kısa sürede kapanmasına yetebilecek düzeyde değildir. Bu noktada Türkiye Cumhuriyeti'nin tecrübesinden azami düzeyde istifade etmeleri gerekmektedir.

Bu ülkeler binlerce yıllık tarihi geçmişlerinden aldıkları güçle yeni bir bin yıla Bağımsız bir devlet olarak adım atmanın onuru ve gururu içindedirler. Bu gurur içerisinde günümüz dünyasında hak ettiği yeri almak konusunda büyük bir gayretle çalışmaktadırlar. Bağımsızlıklarının üzerinden yaklaşık 20 yılı aşkın bir süre geçen Türk Cumhuriyetleri, Devletler için kısa, insan ömrü için uzun sayılabilecek bu dönem içerisinde bağımsızlıklarını kuvvetlendirmek, eksikliklerini tamamlamak için yoğun bir gayret içerisinde olmuşlardır.

Bağımsızlık sonrası dönemde birçok konuda önemli sıkıntılar yaşamışlardır. Bağımsızlıktan sonra ülkede siyasi istikrarın sağlanması devlet yönetimini modern bir şekilde reorganize edilmesi ülke yönetimlerini meşgul eden en önemli sorun alanlarından birisini oluşturmuştur.

Sosyalist ekonomiden (planlı ekonomiden) pazar ekonomisine geçilmek is-

tenmiştir. Bu geçiş, bu süreci yaşayan bütün post-sovyet ülkelerde olduğu gibi Türk Cumhuriyetleri'nde de sıkıntılı olmuştur. Yeni sistemin özelliklerinin devlet yönetiminde benimsenmesi ve öğrenilmesi kısa sürede tamamlanmıştır. Sistemin bütün kurum ve kurallarıyla uygulanabilmesi için gerekli olan hukuki ve kurumsal altyapı konusunda büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. İnsan hayatını etkileyen bütün sahalarda reform hareketlerine girilmiş ve bu konuda önemli çalışmalar tamamlanmıştır. Reformlar bütün süratiyle devam etmektedir. Bu süreç öylesine hızlı gitmektedir ki birçok konuda bu sahada çalışan yöneticiler ve akademisyenler bu hıza yetişememektedir.

Özelleştirme bir çok sahada tamamlanmıştır ya da tamamlanmak üzeredir. Konut ve tarım topraklarının özelleştirilmesi süreci devam etmektedir. Bağımsızlığın ilk yıllarında hiper enflasyon düzeyine çıkan tüketici fiyat endeksleri, başarıyla uygulanan iktisat ve para politikalarıyla önemli oranlarda düşürülmüştür. Bütün post-sovyet ülkelerde halen de önemli bir problem olan işsizlikle mücadele ile ilgili olarak yeni politikalar geliştirilmektedir. Ülke ekonomileri, Uzakdoğu ve Brezilya krizleri gibi dünyada; Rusya ve Türkiye krizleri gibi bölgede etkili olan krizlere rağmen sürekli olarak büyümelerini sürdürmektedirler.

Bölge ülkeleri, yer altı ve yer üstü kaynaklarıyla bütün dünyanın dikkatini çekmektedir. Bu zenginliklerin en önemlisi şüphesiz ki petrol başta olmak üzere yer altı ve yer üstü kaynaklardır. Bağımsızlık sonrası önemli konulardan birisi, bu petrolün ilgili ülkeler tarafından nasıl kullanılacağı olmuştur. Türk Cumhuriyetleri, Dünya ile bütünleşme konusunda büyük bir gayret göstermektedir.

Türk Cumhuriyetleri bağımsızlık sonrası dönemde önemli gelişimler yaşamış/sağlamışlardır. Bağımsızlık sonrası yeniden kurulan devlet ve kamu yönetimi sistemi ile çağdaş gelişmelere uyum sağlamaya çalışmaktadırlar. Yeni dönemde hazırlayıp kabul ettikleri yeni anayasaları ile demokratik ve laik bir devlet sistemini tercih etmişler ve bu Anayasalara uygun olarak yönetim yapısını çağın gereklerine göre yeniden kurmaya çabalamaktadırlar.

Bu konudaki çalışmalar sürekli olarak devam etmektedir. Bakanlık ve teşkilatların yönetim biçimleri yeniden yapılandırılmakta, yeni bakanlıklar ve teşkilatlar kurulmaktadır. Bu konuda yapılan en önemli çalışma şüphesiz ki Belediyeler ve yerel yönetim birimlerinin oluşturulması olmuştur. Faaliyete başlayan belediyeler/yerel hizmet birimleri, bazı yerel kamu hizmetlerinin halka sunulmasında



önemli görevler üstlenmekte ve demokrasinin yerleşmesine önemli katkılarda bulunmaktadır. Belediyeler/yerel hizmet birimleri, Bölge ülkelerinin dünya ile bütünleşmesinde büyük önem taşıyan kuruluşlardır.

Yeni Türk Cumhuriyetleri, büyük sıkıntı ve acılarla elde ettikleri bağımsızlığı korumak için büyük fedakarlıklarda bulunmuştur. Bağımsızlık sonrası, dünya milletler ailesinin egemen bir unsuru olarak Birleşmiş Milletler (BM) üyesi olmuşlardır. Bu üyelikle birlikte Çağdaş dünyanın eşit hukuklu bir üyesi olarak, dış politikada temel prensibi “dünyanın her bölgesinde barışın korunması” olarak benimseyerek, uluslararası hukukun temel ilkeleri ile hareket etmektedirler. Bağımsızlıktan sonra ülke serbest piyasa ekonomisini ekonomik sistem olarak benimsemiş, siyasal sistemini ise çok partili demokratik bir sistem olarak benimseyerek uygulamaya başlamışlardır. Yeni bir ekonomik ve siyasal sisteme geçişin zorlukları ile birlikte kendilerini etkileyen iç ve dış siyasal gelişmeler geçiş sürecinde yaşanan sıkıntıları artırmıştır.

Türkiye ve Türk Cumhuriyetleri ayrılmaz bir bütündür ve ikili ilişkilerde yaşanan ve yaşanabilecek hiçbir sorun bu birlikteliği bozamayacaktır. Tarihsel ve kültürel bağların özellikleri buna imkan vermeyecek kadar sağlamdır. Bu ilişkilerin tarihsel düzeydeki yakınlığı ve içtenliği bunun en önemli şahididir.

Geçmişte Sovyetler Birliği içinde yer almış olan ülkeler Sovyet rejiminin çöküşü sırasında önce egemenliklerini, sonra da bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bağımsız devlet statüsünün kazanılması ile birlikte bir yandan ekonominin yeniden yapılanması “merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş”, diğer yandan da “hukukun üstünlüğü” ve “demokratik ilkeler”e dayalı yeni bir devlet kurulmasına yönelik gelişmeler aynı zamanda gündeme gelmiştir. Bu açıdan bu ülkeler “geçiş süreci” içinde bulunmaktadır.

Türk Cumhuriyetleri de, bağımsızlık sonrasında yeni anayasalarını oluşturarak, devletin yapısını ve işleyişini yeniden düzenlemişlerdir. Erkler ayrılığı sisteminin benimsendiği bu yeni yapı içerisinde Cumhurbaşkanı’nın önemli bir ağırlığı bulunmaktadır. Ancak yasama organı ve bağımsız yargı da önemli görev ve yetkilere sahiptir.

Tarihi süreçte yerel yönetim alanında hemen hiç deneyimi bulunmayan Kafkasya ve Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde, bağımsızlık sonrası dönemde yönetim yapısı ağırlıklı olarak merkezi yönetim üzerine bina edilmiştir. Yerel

yönetim henüz gelişebilmiş değildir. Ancak dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi arayışları her geçen gün artmaktadır.

Türkiye başta olmak üzere Türk Cumhuriyetlerinin yerel yönetim yapılarının inceleneceği bu kitabın temel amacı, bu ülkelerin yerel yönetim yapılarının özelliklerini ve işleyişini öğretici olmanın sınırları içerisinde açıklamaktır.

Bu çerçevede Prof. Dr. Mustafa Ökmen ve Yrd. Doç. Dr. Buğra Özer, kitabın ilk makalesi olan, **“Türkiye’de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar Ve Arayışlar”** başlıklı çalışmada geçmişten bugüne ve yarına giden yolda Türk yerel yönetimlerinin serencamını irdelemektedir. Yazarlar Türk dünyasının yaşadığı değişim-dönüşüm sürecinde, birçok konuda olduğu gibi merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve yerel yönetimlerin yapılandırılması konusunda da Türkiye tecrübesinin yol gösterici olabileceği düşüncesine vurgu yapmaktadır.

Bölümlerin kitaptaki yerleşim düzeni çerçevesinde, ikinci bölümü Yrd. Doç. Dr. Fikret Elma’nın hazırladığı **“Azerbaycan’da Yerel Yönetim Yapılanması: Tarihi Deneyim ve Mevcut Örgütlenme”** başlıklı yazı oluşturmaktadır. Dünden bugüne Azerbaycan’daki yerel yönetimler yapısal ve işlevsel yönüyle çalışmada ele alınmaktadır.

Buna göre, Azerbaycan bugün Güney Kafkasya ve Hazar Havzasında hızla kalkınan, gelişen ve modernleşen bir ülkedir. Bu hamleler ve çalışmalar ise daha çok merkezi yönetimce hayata geçirilmektedir. Bu bağlamda, ulusal kalkınma yanında yerel ve bölgesel kalkınma ve alt yapı çalışmaları da büyük ölçüde merkezi yönetim kuruluşları tarafından hayata geçirilmektedir. İlerleyen süreçte, ülkede yaşanan hızlı sosyo-ekonomik gelişme paralelinde şehir ve kasabalarda yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerinin işlevlerine büyük ihtimal daha çok ihtiyaç duyulacaktır. Bu durumda, gelecekte, merkezi hükümetin de desteğiyle belediyelerin Azerbaycan toplumunun günlük yaşamında daha etkin bir hale gelmesi beklenebilir.

“Türkmenistan’da Yerel Yönetim Yapılanması” başlığını taşıyan üçüncü makale Kasım Özkulluk ve Gılıç Jorayev tarafından kaleme alınmıştır. Yazarlara göre, 1991 yılında bağımsızlığını kazanan Türkmenistan, merkeziyetçi yapının tesirindeki ekonomisi ve siyasal yapısını hızlı bir şekilde demokratik batı sistemlerine entegre etmek için pek çok düzenlemeler yapmıştır. Geçen 21 yıllık süreçte içinde yapılan yasal ve yapısal reformlarla başarılı adımlar atılmıştır. Özellikle

ekonomik alanda yapılan reformların başarılı olduğu söylenebilir.

Yine, siyasal kurumlarını sağlamlaştıran Türkmenistan, yerel yönetimler konusunda da devamlı olarak yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler yapılırken demokratik usuller dikkate alınmıştır. Türkiye modelinden farklı bir yerel yönetim yapısı olan Türkmenistan bu alanda reformlar gerçekleştirirken daha temkinli adımlar atmaktadır. Yapılan reformlarda sürekli olarak vurgulanan ilke; insan haklarına saygı, halkına hizmet amaçlamış devlet prensipleridir

Yrd. Doç. Dr. Ahmet Uçar ve Yrd. Doç. Dr. Uluç Çağatay tarafından hazırlanan *“Kazakistan’da Yerel Yönetimler”* başlıklı kısımda dünden bugüne Kazakistan’ın yerel yönetim tecrübesi analiz edilmektedir. 1991 yılında bağımsızlığını kazanan Kazakistan Cumhuriyeti, sahip olduğu coğrafi ve ekonomik potansiyel göz önüne alındığında hem Asya kıtasında hem de dünya üzerinde gün geçtikçe önem kazanan bir devlet olarak görülmektedir. Yazarlara göre, ülkede kurulduğu günden itibaren cumhurbaşkanı Nazarbayev’in etkisi her alanda hissedilmektedir. Bu açıdan bakıldığında merkeziyetçi bir ülke görünümünde olan ülkede modern anlamda yerel yönetim sistemlerinin oluşturulmaya çalışıldığı da görülmektedir.

Kazakistan’ın siyasal açıdan eyaletlere bölünmüş olması ve her eyalette alt yönetim kademelerinin bulunması ülkenin yerel yönetim yapısının şekillenmesinde önemli bir unsurdur. Kazakistan’da farklı yönetim kademeleri olsa da genel anlamda atanmış valiler ve seçilmiş meclisler bulunmaktadır. Türkiye örneğinde olduğu şekliyle belediye başkanları bulunmamaktadır. Ülkenin yerel yönetim sistemiyle ilgili ana prensipler anayasal dayanağa sahip olmakla birlikte kanunlar tarafından daha ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Ülkede yerel yönetimlerin verdikleri hizmetler eğitim alanından, sosyal refah hizmetlerine, sağlık hizmetlerinden eğitim, spor ve kültür hizmetlerine, çevre ve halk sağlığı hizmetlerinden imar ve şehircilik hizmetlerine varıncaya kadar çeşitlilik göstermektedir. Bu hizmetlerin sayısı ve içeriği en azından teorik düzeyde olması gereken konuları kapsamaktadır. Ülkede yerel yönetimler söz konusu hizmetlerin sunumunda bazen yetkilerini merkezi yönetim ile de paylaşmaktadır.

Sonuç olarak Kazakistan’ın yeni bir devlet olduğu düşünüldüğünde SSCB döneminden gelen bazı uygulamaların dışında yerel yönetim kültürünün yeni oluşmaya başladığı, bununla birlikte yerel yönetimlerin anayasal güvence altında olması dolayısıyla gereken önemin verildiği fakat uygulamada bazı aksaklık-

ların görüldüğü de söylenebilir.

“Kırgızistan’da Kamu Yönetimi Sistemi ve Yerel Yönetimler” başlıklı çalışma ise, Prof. Dr. Akif Çukurçayır ve Doç. Dr. Tuğba Eroğlu tarafından kaleme alınmıştır. Yazarlara göre, çok partili demokrasi diğer Orta Asya Cumhuriyetlerinde olduğu gibi Kırgızistan’da da henüz gelişme aşamasındadır. Siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör siyasal sistem içerisinde anayasal bir statüye sahiptir. Ancak, çoğulcu sistemin gereklerini karşılamaktan henüz uzaktır. Genel kamu yönetimi Orta Asya’ya özgü “başkanlık sistemi” odaklıdır. Neredeyse bütün kurumların yapısını, organlarını başkan belirlemektedir. Üst düzey kamu görevlilerini başkan atamaktadır. Yönetim hiyerarşisinde başkanın özel bir yeri ve gücü bulunmaktadır.

Yerel yönetimler de Sovyet döneminden kalma geleneksel yapı ile yürütülmektedir. Yerel yönetimler genel kamu yönetiminin bir parçasıdır. Devleti temsilen bulunun mülki idareciler aynı zamanda yerel meclislerin ve yerel yönetimlerin de başkanlıklarını yürütmektedirler. Yerel yönetimlerin ve kentlerin “kısmi bir özerkliği”nden söz etmek mümkündür. Devlet başkanına karşı sorumludurlar, ancak kentle ilgili kararları özerklik ilkelerine uygun olarak bağımsızca alabilmektedirler. Reform çalışmaları bağımsızlıktan bu yana devam etmektedir. Ne kadar etkili olacağı ve toplumun beklentilerini karşılayacağını zaman gösterecektir.

Kırgızistan’la ilgili bir diğer çalışma ise, Prof. Dr. Süreyya Sakınç tarafından hazırlanmıştır. **“Kırgızistan’da Demokratik Yerinden Yönetim: Reform Uygulamaları ve Sorunlar”** başlıklı makalede yazar, dönüşüm sürecindeki gelişmeleri demokratik yerinden yönetim perspektifiyle irdelemektedir. Buna göre, Kırgızistan’da güçlendirilmiş bir başkanlık sistemi bulunmaktadır. Devlet başkanı üst düzey kamu bürokratlarını, yerel yöneticileri, başbakanı ve bakanları, yüksek mahkeme üyelerini atama yetkisine sahiptir. Kırgızistan’da özerk yerel yönetim organlarının yetkilerinin genişletilmesi; idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımının “yerindelik” esasına uygun düzenlenmesi; vatandaşların kararlara aktif katılımının güçlendirilmesi; ile ilgili reform çalışmaları devam etmektedir.

Kırgızistan yerel yönetim reformu bakımından komşularından daha liberal ve yerel özerkliğe duyarlı bir süreç geçirmiştir. Reform programının eksik yönleri

bulunmaktadır. Bu eksikliklerin başında, mali özerkliğin yeni vergi kaynakları ile (örneğin emlak vergisi) güçlendirilmesi gelmektedir. Mali özerklik dışında, yerel yöneticilerin ekonomik ve sosyal gelişmeden sorumlu olmalarının sağlanması bir diğer önemli sorundur. Saydamlık ve vatandaşların yerel yöneticiler üzerindeki denetim hakkının güçlendirilmesi, daha demokratik ve halka dayalı bir yerinden yönetim için diğer gerekli unsurlardandır.

Prof. Dr. Mustafa Ökmen ve Yrd. Doç. Dr. Güven Şeker tarafından hazırlanan **“Özbekistan’da Kamu Yönetimi Sistemi ve Yerel Yönetimler”** başlıklı çalışmada ise, kamu yönetimi sisteminin geçirdiği dönüşüm sürecinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve sorunları konusu tartışılmaktadır.

Özbekistan’da yerel yönetimin yapısı yerel yönetim toplum örgütleri tarafından yerine getirilmektedir. Toplumun kendi kendini yönetmesi kanunu 1993 anayasasında belirtilmiş ve daha sonra 1999’da yenilenen yapılandırılmıştır. Toplumun kendi kendini yönetmesi kanununda, kanunun amacı “vatandaşlar tarafından bağımsız olarak yapılan faaliyetlerin Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası ile garanti altına alınmış, yapılan düzenleme yerelin kendi ilgi ve tarihi geçmişinin önemine millî gelenek, manevî değerler ve yerel göreneklere de yalî olarak ortaya çıkan konuların çözümünü sağlamak” olarak belirtilmiştir.

Özbekistan’da yerinden yönetim anlayışı yönetim reformunun yönünü belirler. Devlet yönetimi yapılarının düzenlenmesi ve bulundukları alanda görevlerinin azaltılması ile bölgesel ve yerel yönetim yapıları güçlendirilmiştir.

Kitabın son bölümünü oluşturan çalışma ise, Yrd. Doç. Dr. Uluç Çağatay, Yrd. Doç. Dr. Fikret Elma ve Öğr. Gör. Recep Arslan tarafından hazırlanan **“Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Siyasi- İdari Yapı ve Belediyeler”** başlıklı makaledir.

Buna göre Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde belediyeler anayasal güvenceye sahip olmakla birlikte işlevsel ve yapısal özellikleri kanunlarla belirlenmiştir. Bu kanunlardan en kapsamlı olanı “Belediyeler Yasası” olarak adlandırılan 51/1995 sayılı yasadır. Bu yasa belediyelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, organları, görevleri gibi konuları düzenlemektedir. Kanuna göre belediyelerin kurulması belirli bir yasal sürece bağlanmış, ayrıca özellikle nüfus kriteri dikkate alınarak bir yerleşimin belediye olma özelliğini nasıl kaybedebileceği

veya küçük yerleşimlerin birleşerek bir belediye örgütü altında yer almaları da belirli kurallara göre belirlenmiştir. Yasanın devamında belediyelerin görevlerinden bahsedilmiştir.

Bu düşüncelerle, kitabın Türk dünyasına gönül veren bütün dostlara, konuyla ilgili akademisyenlere ve öğrencilere faydalı olmasını diliyoruz.

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN
Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA
Nisan 2013/ MANİSA

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER: YAPISAL - İŞLEVSEL GÖRÜNÜM, SORUNLAR VE ARAYIŞLAR

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN*

Yrd. Doç. Dr. Buğra ÖZER*

I. GİRİŞ

Yerel yönetimler, mahalli anlamda temel kamusal mal ve hizmetleri etkin ve verimli olarak yerine getirmesi öngörülen birimler olarak, yerel demokrasinin gelişimine ve sivil toplum unsurlarının idari süreçlere katılmasına büyük katkı sağlamaktadır. Kamu hizmetleri çoğu zaman merkezden taşraya ulaştırılıyor olsa da, yerel yönetimler taşra teşkilatlarına hizmetin doğrudan ve hızlı ulaştırılmasının en iyi yoludur.

En merkezi devletler bile birçok hizmetin taşraya ulaştırılmasında yerel yönetimleri kullanmaktadır. Yüzyıllar boyunca taşraya en iyi hizmetin ulaştırılması ve merkezle taşra arasında refah uçurumunun önüne geçilmesi adına yerel yönetim alanında pek çok yenilik yapılmıştır ve yapılmaktadır. Değişen devlet yapıları, hızlı teknolojik gelişmeler, kamu idaresi üzerine yapılan araştırmalar, yapılan reformların ilerleyen dönemlerde süreceğinin ve gelişeceğinin bir göstergesi olmakla birlikte Türkiye’deki yerel yönetimler tarihçesi bu çizgide sürekli bir devinim içerisinde yeniden yapılanma, reform ve modernleşme süreçlerinde değerlendirilmiştir.

Türkiye 21. yüzyıla, bir kez daha, yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ve kavramın yeniden tanımlaması tartışmaları ile girmiş bulunmaktadır. Yine, yeni binyılın ilk iki on yıllık perspektifinde yerel yönetimlerin ölçekleri ve yerel yönetim sistematiklerinin yeni kamu yönetimi ve yönetim yaklaşımına göre

* Celal Bayar Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

* Celal Bayar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

yeniden şekillendirilmesine dair arayışlar kamuoyu gündeminin önde gelen maddelerini oluşturmaktadır.

Aslında Cumhuriyet tarihinde ‘Bitmeyen Senfoni’ olarak anılan ilgili süreçler bütün devlet elitleri ve hükümet temsilcileri için bir kaygı oluşturmıştır. Türkiye’de yıllardan beri kamu yönetimi reformu ve bunun önemli bir parçası olarak yerel yönetimler reformu isteği dile getirilmektedir. Beş Yıllık Kalkınma Planları ve istisnasız bütün hükümet programlarında yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması temel amaçlar arasında sayılmaktadır. Konu ile ilgili yüzlerce araştırma, yeni model önerileri ve reforma yönelik yasal düzenleme çabalarına karşın, bir türlü yerel yönetim sistemimiz yeniden yapılandırılmamakta ve oluşan her yeni hükümet yeni bir tasarı hazırlamakta, bu tasarılar bilinen ya da bilinmeyen bir takım nedenlerden dolayı yaşama geçirilememektedir (Aktel ve Memişoğlu, 2005:21).

İlgili çalışmamız, Türkiye’deki yerel yönetimlerin tarihsel arka planda nasıl geliştiğini ve nasıl yapılandırıldığını tartışmayı ve yerel yönetim yapı ve mekanizmalarının serencamında belli başlı özellikleri vurgulamayı hedeflemektedir. Bu kapsamda, bir taraftan Türkiye’deki yerel yönetimler tarihçesinin arkasında bıraktığı miras irdelenirken, diğer yandan ülkedeki idari yapılanmanın aslında bir modernleşme projesinin parçası olduğu konusu ve Türkiye’nin değişik ekonomi-politik perspektifine göre yönetsel mekanizmaların yeni rotalara sevk edilme olgusu vurgulanacak, bu süreçlerin kurumsal konfigürasyonları tartışılacaktır.

Bu çerçevede Türkiye’de yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanma olgusunun kökenlerinde, çağdaş anlamda bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi, merkezi yönetimin borçlanma sorunsalı, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği, ekonomik krizler, Avrupa Birliği ile eklemlenme çabaları, toplumsal refaha yönelik önlemler, çevre sorunlarının yaygınlaşması, hızlı kentleşme ve buna bağlı artan hizmet istenci, teknolojik gelişim ve değişim, demokratikleşme talepleri, insan hakları alanındaki gelişmeler, ulus devletlerin zayıflaması, küreselleşme ve yeni liberalizmin yükselişi, yerelin ve yerel kimliklerin öne çıkması gibi faktörler karşımızda durduğu söylenebilir (Gül ve Aktel, 2004: 79, Eryılmaz, 2000).

Yine Türkiye 21. yüzyılın ilk yirmi yılında yerel yönetimlerini yeniden yapılandırma ve yeniden tanımlama sürecini devam ettirirken, yeni öngörülen devlet yapılanmasında yerel yönetimlerin başat aktörler olarak süreçlerde yeniden tanımlanmasına da devam edilmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimler tarihsel çerçevesinde belli başlı geleneklerden kopamamakta ve her evrilen süreç ye-

rel yönetimlerin tarihsel arka planının çizgilerini kendi içerisinde taşımaktadır. Türkiye'deki yerel yönetimlerin tarihsel süreçlerinin bir analizi ve incelenmesi olarak okuyucunun ilgisine sunulan bir çalışma aslında Türkiye'deki yerel yönetim süreçlerindeki değişimlerin ülkedeki ekonomi-politik değişmeden ayrı düşünülemeyeceğini, bilhassa Türk modernleşmesinin devlet yapılanmasındaki yansımaları düşüncesini vurgulamaktadır.

II. OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E YEREL YÖNETİM MİRASI

A. Tanzimat Öncesi Dönemde Osmanlı Yerel Yönetimleri

Merkeziyetçi bir devlet yapısının ve buna bağlı ekonomik, sosyal şartların odağında yer alan Osmanlı kenti, Batı Avrupa kentlerinden çok farklı özellikleri içermektedir. Osmanlı kentinde devlet güçlü bir etkidir ama tek değildir; gücünün bir kısmı da teşvik ettiği dolaylı girişimlerden kaynaklanmaktadır. Osmanlı devleti bu özel anlayışa sahip olmadan böyle bir düzeye ulaşamaz ve vakıf kurumları, iyi veya kötü bir düzen içinde loncalarını kurmuş küçük-orta halk sınıfları ve yüksek bürokratlar ile varlıklı sınıflar bu kadar uzun süre ayakta kalamazdı. Bunların üçü de devletin ve kentin yaşamını sürdürmesi için vazgeçilmez öğeleri oluşturmuştur. Diğer herhangi bir sınıf ya da kurumdan daha fazla, bu üç varlık, Osmanlı kentine bu denli kendine özgü tipolojik ve yönetici özelliklerini sağlamıştır.

Onların verdikleri uzun mücadele, Osmanlı devletinin ticaret dışı zihniyetinin korunmasını ve yeni kent kurumları oluşturma karşısında yaşadığı güçlüğü açıklar. Vakıflar ve meslek loncaları, geçiş evresini gerek ekonomik gerekse kültürel yönden daha ılımlı kılarak zanaatkarları ve küçük-orta sınıfları yeni doğan kapitalizm ve yabancı ekonomik kolonializminden bir bakıma korumuşlardır (Cerasi, 1998: 48). Osmanlı Klasik dönem sosyoekonomik yapısı ve toplumsal anlamda sosyal dinamiklerinin zayıflığı kapitalist üretim mekanizmalarının gerek ekonomik gerek sosyal süreçlerinin dönüştürmesine engel olmuş ve batılı tarzda müteşebbis bir burjuva sınıfının ortaya çıkışına ket vurmuştur. Osmanlı toprak rejiminin de Batılı feodal yapılanmadan farklı olması da Osmanlı Türk yerel yönetimlerini Avrupa'daki çağdaşlardan farklı kılmaya katkıda bulunmuştur (Ortaylı, 1979). Diğer bir yandan da, Osmanlı devlet mekanizmalarının tutarlı olarak büyük topraklara sahip olan bir aristokrat sınıfın gelişmemesini de desteklemesi Batı'daki yerel yönetimlerinin bugünkü evrimine çanak tutan bir arka plandan çok farklı bir bağlamın ortaya çıkmasına neden olmuştur (Ortaylı, 1985).

Böylesine farklı bir sistematikte Osmanlı-Türk klasik kent dönemi anlayışı 'hisbe' ve 'vakıf' anlayışında temellendiriliyordu. Böylesine bir çerçevede Avrupalı anlamda yerel yönetim özerkliklerinden bahsedemsek bile Osmanlı kent yönetimi beledi, adli ve idari işlemlerin birbiri içine girift yapısı ile kadılık, lonca ve vakıf mekanizmaları ile kente kendisine göre görece özerklik sahalrı oluştıruyordu. Osmanlı-Türk kentleri bu genel çerçevede İslam şehirlerindeki benzerlerine uygun olarak, kendilerine özgü külliye-merkezci bir yapılanma gösteriyordu.

Kısaca, Osmanlı kent yönetimi, geleneksel toplum düzeni içinde başta kadılık olmak üzere, esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından birlikte yürütölmektedir. Ayrı bir bütçesi, görevlileri ve organları olan kent yönetimi ya da belediye yönetimi, batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat'tan sonra yönetim sistemimize girmiştir. Bütün bu gelişmeler ise, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi-idari birtakım değişim ve dönüşüm süreci çerçevesinde ortaya çıkmıştır.

B. Osmanlı Modernite Projesi Kapsamında Yerel Yönetimler: Tanzimat Sonrası Atılan Adımlar

19. yüzyıl başları Osmanlı Devleti'nin Batılı anlamda modernleşme adımlarının atıldığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. III. Selim ve II. Mahmut Döneminde temel anlamda askeri kurumların modernleşmesi gerçekleştirilmiş ve 19. yüzyıl ile merkezi otorite bir çeşit yetki paylaşımı olan Sened-i İttifak ve 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı süreçleri ile yerel yönetimler bakımından yeni bir evreye girilmiştir. Osmanlı tipi modernite projesi temel olarak Osmanlı Devleti'nin mali ve ekonomik sürdürülebilirliğini sağlama amacıyla merkezi otorite tarafından atanan valilere vergi toplama faaliyetlerinde yardımcı olabilecek 'muhasıllık' adı verilen ara kurumu ve daha sonra mahalli unsurları bir araya getirecek muhasıllara danışmanlık yapacak 'muhasıl meclislerini' geliştirmiştir (Ortaylı,1978). Aslında Osmanlı-Türk modernleşmesi kendisine göre paradoksal olarak bir gelişim rotası izlemekteydi. 18. yüzyılda Avrupa'daki belli başlı siyasi güçlerin mali, askeri, ekonomik ve toplumsal olarak ciddi anlamda merkezileştiğı ve göreceli olarak bahsedilen alanlarda önemli atılımlar gösterdiği bir dönemde, Osmanlı Devleti de batılı tarzda bir rasyonelleşme ve modernleşme rotasını tayin etmeye çalışırken bir yandan da adem-i merkeziyetçi politikalarla yerel yönetimleri sıfırdan kurumsallaştırma yolunu seçmişlerdir (Nadaroğlu, 2001). Fakat böylesine bir merkezileşme çevredeki sosyal aktörler

tarafından tepkisiz karşılanmamıştır.

Teknik ve ulaşım ağı vasıtasıyla merkezîyetçiliğini artırmaya çalışan Osmanlı devleti başta taşra eşrafı olmak üzere yerel güçlerin açık ve gizli tepkisi ile karşılaştı. Eski otoritesini kaybetmekten korkan taşra eşrafı ilk anda direnişe geçmişti, ancak, yeni idari örgütlenme ilerledikçe, bu sefer de idare meclislerine ve benzer organlara üye olup, nüfuzlarını sürdürme imkânını elde etmekte gecikmediler Belediye idarelerinin kurulmasını da, reform hareketlerinin bu genel niteliği içinde değerlendirmek gerekir (Ortaylı, 1985: 31). Merkezîyetçiliği arttırmak isterken ortaya çıkan bu adem-i merkezîyetçi nitelikteki yerel yönetim uygulaması, Osmanlı yerel yönetimlerini Batı Avrupa yerel yönetimlerinden ayıran önemli özelliklerden biridir (Ökmen ve Parlak: 2009:116).

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile başlayan ve Osmanlı Devlet sisteminin temel parametrelerini Batılı kavramlar ile yeniden tanımlamaya çalışan yeni dönem Batı'nın Sanayi Devrimi deneyiminden dersler çıkartarak askeri ve bürokratik mekanizmaları merkezîyetçi anlamda güçlendirmeye çalışmış ve Cumhuriyet Döneminde de nüfuzlarını devam ettirecek merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi dinamiklerine evrilme sağlayacak ortamı hazırlamıştır (Eryılmaz, 1997, Dursun, 1998).

Merkezîyetçi ve Adem-i Merkezîyetçi eğilimler daha sonra imparatorluğun kaderini tayin edecek kadroları hazırlamıştır. Adem-i merkezîyetçi eğilimler Prens Sabahattin önderliğinde idari yapının tam anlamıyla bir liberal iktisadi kalkınma eşliğinde adem-i merkezîyetçi idari yapılar bütünselini öngörürken, İttihatçı olarak adlandırılacak diğer bir grup da Osmanlı modernite projesinin milli bir iktisadi gelişme rotasında tam anlamıyla merkezîyetçi yapıda realize edilmesinden yana bir dünya görüşüne sahip idiler. Bu bağlamda Tanzimat dönemi gelişmeler, yerel yönetimler kapsamında idari kültürün yani devlet ve devlet merkezci odakların gelişimleri belirlediğini ve siyasi kültür kapsamında ilgili sivil dinamiklerin dengi faktörlere izafeten zayıf kaldığını göstermiştir.

Yukarıda tarif etmeye çalıştığımız tarihsel gelişim çerçevesinde ilk belediye örgütlenmesi "Batı'ya rağmen batılılaşma" perspektifinde gerçekleşmiş olup bunun anlamı Batı Avrupa merkezci yerel yönetim yapıları Osmanlı'nın kendisine özgü yerel yönetim pratikleri dikkate alınmadan ithal edilmiştir. 1855 Kırım Savaşı ile Osmanlı Başkentine gelen, İngiliz ve Fransız askerlerinin kalabalıklığı ve Batılı güçlerin aktif destekleriyle 13 Haziran 1854 tarihinde İstanbul Şehri emaneti İdaresi kuruldu (Keleş, 2009:136).¹ Mali ve idari özerkliği taşımayan bir halk tarafından seçimleri yapılmayan bir örgütlenme olan yapıyı 1857 yılında

¹Batılı güçlere göre bu süreç Osmanlı İmparatorluğu'ndaki Gayri-Müslim azınlıkları devlet yapısından koparılmasının ilk evresi olarak değerlendirilmekteydi.

İstanbul'daki Gayri-Müslimlerin yoğun olarak yaşadığı Galata ve Beyoğlu semtlerinde temel olarak yabancı dili Fransızca olan numune daireleri gibi başarısız yapılar takip etti. 1857'deki Beyoğlu ve Galata semtlerinde Fransız tipi belediye yapıları, 1864 ve 1870 Vilayet Nizamnameleri ile merkezîyetçi bir genel idari mekanizma içerisinde devam ettirilmiş olup, 1876 Kanun-i Esasisi belediye kuruluşunun bir idari mekanizma olarak yasal kuruluş olarak yasal güvence altına alınmış ve 1877'deki Dersaaet ve Vilayet Belediye Kanunları ile yepyeni kanuni düzlemde konumlandırılmışlardır (Al, 1998). 1877'de çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu'na göre "her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktır. Bu kanuna göre, meclis tüzel kişilik sahibi olup, kentin imar, su, itfaiye gibi önemli işleri görünürde de olsa bu tüzel kişiliğe bırakılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2009: 133).

1908 Bab-ı Ali baskını ile iktidara gelen ve milli iktisat ekolünü benimseyen İttihat ve Terakki hükümetleri 1912 yılında yerel yönetimleri daha da merkezîyetçi sisteme tabii tuttular ve her mahalli idareler birimine ait tüzel kişilik kaldırıldı ve her şubeye hükümet tarafından atanan bir atanmış müdür tayin edildi.

1912 yılında getirilen statü, daha merkezîyetçi bir nitelik göstermekteydi. Örneğin dairelerin tüzel kişiliği kaldırıldı. İstanbul şehremaneti namı altında bir tek belediye dairesi dokuz şubeye ayrıldı. Her şubeye hükümet tarafından maaşlı bir müdür tayin olundu. Bu suretle 1876 kanunundaki adem-i merkezîyet prensibini daha katı ve merkezîyetçi devlet tarafından denetime tabii bir mekanizmaya teslim edildi ve bu statü 1930 tarihli bugünkü Belediye Kanununun yürürlüğe girmesine kadar devam etti. Diğer bir taraftan 1839 Tanzimat ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiş ve 1864 yılında yayınlanan Vilayet Nizamnamesi ile merkezî yönetim taşra teşkilatı kademeli olarak il, sancak, kaza ve köy sistemine geçilmiştir.

Temel anlamda Fransız 'Départment' sistemine göre kurulu olan sistematik 1871 değişikliği ile vilayet düzeneğine kaza ile köy arasına nahiye birimine eklemiş bulundu. 1876 Anayasası vilayet sistemine belirli ilkelere bağladı, buna göre, yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet), işbölümü ve görevlerin ayrılığı (tefrîk-i vezaif) ilkelerine göre yürütülecekti, fakat ilgili anayasa ademi merkezîyetçiliğinden bahsetmiyordu. 1876 Anayasası yerel yönetim olarak, İl Özel İdaresi ve Belediye İdaresi'ne yer vermiştir (Ökmen ve Parlak, 2009:159).

1876 Anayasası'nın Osmanlı'da mahalli idare düşünce ve nosyonun fazla gelişmediği bir evrede hazırlanan bir anayasa olarak yerel yönetimleri "Vilayat"

başlığı altında düzenlediğine dikkat çekerek, günümüz il genel meclislerinin ilk örneklerinden olan “meclis-i umumî-i vilayet” 109. maddede, belediyelerin ise 112. maddede düzenlendiğini belirtmektedir. Anayasa, meclis-i umumî-i vilayeti bir “karar organı” olarak değil, il yönetimi içinde bir tür “danışma” organı olarak kurgulamış olup “tüzel kişilik” veya “özerklik” tanımamıştır.

Belediye hizmetlerinin ise başşehir İstanbul’da ve ülkenin diğer şehirlerinde seçimler yolu ile oluşturulacak belediye meclisleri tarafından yönetilmesi, belediye yönetimlerinin kurulması, görevleri ve meclis üyelerinin seçilme biçiminin özel bir kanunla belirlenmesi hükme bağlanmıştır (Bozlağan, 2012: 56). İllerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği, belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından yürütüleceği esasını koymuştur. 1871 Nizamnamesi 1913 yılında çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Kanunu Muvakkat (illerin genel idaresine ilişkin geçici kanun) adını taşıyan geçici kanunla hem vilayet hem de il özel idarelerine ilişkin düzenlemelere gidildi. Bu geçici kanun kendi içerisinde il özel idarelerini yapılanması bakımından önemli olarak kabul edilmektedir.

Bu geçici yasanın Türk yerel yönetimlerinin bir parçası olan il özel idareleri ile ilgili olarak getirdiği iki yenilik önemlidir. Bunlardan birincisi, ilk defa il özel idarelerinin tüzel kişilik kazanması, diğeri de yürütme ve karar organlarının vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olarak açık bir şekilde belirtilmiş olmasıdır”. Bu konfigürasyon dahilinde köyler Osmanlı-Türk tarihsel gelişim içerisinde adem-i merkeziyetçiliğin her zaman uygulana geldiği ve mahalli idare geleneğinin güçlü olduğu bir birim olarak kendiliğinden çıkmıştır. 1858’de bir talimat Osmanlı mülki sistemi eyalet, liva kaza ve karyeler olarak belirlenirken, köylere ait yasal düzenleme 1864 tarihli Teşkilat-ı Vilayat Nizamnamesi ile yapılmıştır. Köyün yönetim olarak yerel anlamda organlarını belirleyen kanun köylere tüzel kişilik vermemiştir. 1870’de çıkartılan İdare-i Umumi Vilayat Nizamnamesi var olan 1864’deki köylere dair düzenlemelerin eksiklerini giderse de yine de köylere tüzel kişilik tanınmamıştır (Ökmen ve Parlak, 2009: 276).

Verili Osmanlı Modernitesi’nin genel gelişimi dahilinde Cumhuriyet Dönemine miras kalan yapısal ve kurumsal anlamda yerel yönetim sistematiikleri ilgili zaman diliminde radikal bir kopuş tecrübe etmeyecek ve siyasi-idari anlayışlar ve ideolojik anlamda Osmanlı döneminde oluşan perspektifler yapılanmalar üzerinde baskınlığını sürdürecektir. Yerel yönetimler bilhassa Cumhuriyet döneminde mekânsal anlamda da kentlerde büyük değişiklikler yaşanmamıştır.

Cumhuriyet Dönemi'nin bilhassa var olan yapılar üzerine eklemlemelerin gerçekleştiği iddiasında olup Eryılmaz'ın (1992) ortaya koymuş olduğu 'idari kültürün siyasi kültür üzerinde baskınlığı' olgusu Cumhuriyet yerel yönetimlerindeki gelişimi şekillendirecektir. Daha net bir ifadeyle, Cumhuriyet sonrası Cumhuriyet tarihinin değişik evreleri Türkçülük ideolojisine dayalı milli iktisat ekolüne dayalı olan İttihatçı dünya görüşünün baskınlığı yerel yönetimlerdeki baskınlığını sürdürecektir ve merkezin buyurganlığı ve paternalistik uygulamaları Osmanlı'dan kalan siyasi ve idari uygulamaların yeniden üretimine sebep olacaktır. Bundan sonraki bölümde Milli Mücadele döneminin 1921 Anayasası ve yerel yönetim anlayışı değerlendirilecek olup, takip eden evrelerdeki 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları çerçevelerinde yerel yönetime dair milli ve uluslararası anlamda mevzuat değişiklikleri analiz edilecektir.

III. CUMHURİYET DÖNEMİ: ANAYASAL EVRELER BAKIMINDAN BİR İNCELEME

Milli Mücadele dönemi Türkiye'deki olağanüstü savaş şartlarının ortaya koymuş olduğu bir anayasal düzen dahilinde yerel yönetimleri adem-i merkeziyetçilik tabanında düzenlemiştir. 1921 Anayasasına göre:

- İller, yerel yönetim görevlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. İç ve dış siyaset, şer'iye, adalet ve askerlik işleri, yararı birden fazla ili kapsayan işler hariç, çıkarılacak özel kanuna göre vakıflar, medreseler, milli eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi 'Vilayet Şuraları'na verilmiştir. (Madde 11)
- Vilayet Şuraları il halkının seçtiği üyelerden oluşur. Seçim devresi iki yıldır. Yılda iki ay toplanırlar. (Madde 12)
- Vilayet Şurası, il yerel yönetimini yönetmek üzere bir başkan ile değişik hizmet şubelerini yönetmek üzere bir yönetim kurulu seçer. (Madde 13)
- Vali Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisidir. Devletin genel ve ortak görevlerini yürütmekle yükümlüdür. Genel yönetim ile yerel yönetim arasında bir çelişki olduğunda olaya el koyar. (Madde 14)
- İlçenin tüzel kişiliği yoktur. Kaymakam tarafından yönetilir. (Madde 15)
- Bucaklar özel yaşamlarında tüzel kişiliğe sahip özerk yönetimlerdir. Her bucağın seçilmiş bir şurası, yönetim kurulu ve bucak müdürü vardır. Şuranın yargısal, ekonomik ve mali yetkileri özel kanunu ile belirlenir. (Madde 16-21) (Keleş, 2009: 141-143)

Her ne kadar ilçelere ve bucaklara kamu tüzel kişilikler yer verilmemişse

bile 1921 Anayasası'nın ortaya koymuş olduğu sistematikteki adem-i merkeziyetçi usullere göre yapılmış olan düzenlemeler 1924 Anayasası ile merkeziyetçi bir usulde yeniden düzenlenmiş ve yerel yönetimlerin daha özerk ve daha demokratik olması yolunda 1921 Anayasası ile ortaya konan prensipler hayata geçirilmemiş ve zenginleştirilememiştir. 1924 Anayasası yerel yönetimleri sadece üç madde ile merkezi anlamda yeniden tanımlamış ve Cumhuriyet Tarihi boyunca baskın olacak bu anlayışın ilk tezahürü olmuştur. 1924 Anayasası'na göre:

- Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir. (Madde 89)
- İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler. (Madde 90)
- İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur. (Madde 91) (Keleş, 2009: 141-143)

1924 Anayasası'nın getirmiş olduğu katı merkeziyetçi yapı 1961 Anayasası ile bir kere daha yeniden özgürlükçü kapsamda yeniden tasarlanmış ve 1961 Anayasası yerel yönetim mevzuatını daha adem-i merkeziyetçi bir ruh ile yeniden tanımlamış bulunmaktadır. 1961 Anayasası'na göre Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanıyordu.

- Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır.
- Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.
- Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır (Madde 116).

1961 Anayasası'ndaki sözü edilen hükümler sonrasında yerel yönetimlere ilişkin önemli bir gelişme belediye başkanlarının seçim usullerini değiştirmekle birlikte 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı kanunla, belediye başkanlarının belediye meclisi içinden seçilmelerine yönelik uygulamaya son verilmiş ve belediye başkanlarının doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2009: 145-147; Keleş, 2009: 143-149).

Diğer bir yandan, 307 sayılı Kanun uyarınca belediye başkanlarının göreve

başlamaları için vali ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasına dair uygulama da sona erdirilmiştir. 1973 yılından itibaren etkin olmaya başlayan, demokratik yerel yönetim hareketi özellikle belediyelere dair demokratikleşme ve yere katılım projelerinin düşünce bazında ortaya konulmaya başlanması nedeniyle bu dönem, demokratik belediyeçilik, toplumcu belediyeçilik, yeni belediyeçilik olarak adlandırılmıştır (Öner, 2006: 23).

1982 Anayasası 1961 Anayasası sonrası demokratik belediyeçilik ve diğer özgürlükçü ortamın tersine yerel yönetimleri denetim almış ve birçok süreci devletin aktif denetimine tabii tutmuştur. 1982 Anayasası ile yürütmenin güçlendirilmesi temel hedef haline getirilmiş ve idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği kavramları sıkı bir şekilde tanımlanmıştır. Madde 123 ile:

- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.
- İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.
- Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

124. Madde ile yerel yönetimlerinin kanuni sınırları ve yasal yetkileri yeniden düzenlenmiş ve tahdit edilmiştir:

- Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.
- Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir (Ökmen ve Parlak, 2009: 148; Keleş, 2009: 143-149).

Madde 125 ile Anayasa idarenin her türlü eylemine yargısal denetim getirirse bile sürekli istisnaları ortaya koymuştur. Bu kapsamda:

- (13.8.1999- 4446) İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.
- Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.
- İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.
- Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile

sınırlıdır.

- Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.

- İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

- Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlandırabilir.

- İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür (Ökmen ve Parlak, 2009: 149; Keleş, 2009: 143-149).

gibi düzenlemeleri temel ilkeler olarak sıralamaktadır.

1982 Anayasası Madde 126 ile merkez idare kuruluşunun temel ilkelerini şöyle belirlemiştir:

- Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

- İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

- Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

Merkezi idareler yukarıdaki gibi tanımlanırken, Mahalli İdareler 127. Madde'de aşağıdaki gibi düzenlenmektedir (Ökmen ve Parlak, 2009: 150; Keleş, 2009: 143-149):

- (Değişik: 23.7.1995- 4121) Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

- Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

- Mahalli idarelerin seçimleri, 67.maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların

üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

- Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

- Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

- Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

IV. TÜRKİYE'DE MEVCUT DURUMDAKİ YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Yukarıda realize edilen arkaplan ve çizilmeye çalışılan çerçevede Türkiye'de yerel yönetim birimleri, il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köylerden oluşmaktadır. Çalışmamız bu bölümünde her birim için kısaca mevzuat tarihsel arka planı verdikten sonra genel yapıları hakkında değerlendirme gerçekleştirecektir.

A. İl Özel İdareleri

1870 yılında çıkarılmış olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi İl Özel İdarelerinin bugünkü yapısının temel yasal dayanağı hazırlanmış olup, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ise, 1913'ten itibaren kapsamlı bir şekilde ilk 74 maddesi ile il yönetiminin temel esaslarını düzenlemiştir (Aytaç, 1995). İl özel idarelerinin işleyiş esaslarını da ortaya koyan kanun geçici bir yasa olmasına rağmen 1987'deki 3360 Sayılı Yasa ile belli başlı değişikliklere tabii tutulmuştur. 1987'de 3360 sayılı yasayla İl Özel İdare Yasası'nda değişiklik yapıldı. Bu değişiklik ile, il özel idarelerinin görevli oldukları mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının belirlenmesi Bakanlar Kurulu'na bırakılmasına

rağmen açılan bir dava üzerine Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı Kanunun üç maddesini iptal etmiştir (Ulusoy ve Tekin, 2010: 180-1).

Ayrıca, 1930-1987 yılları arasındaki dönemde çıkarılan onbir ayrı kanunla 1913 sayılı geçici Kanun'un bazı maddeleri değiştirilmiş, bazılarında da eklemeler yapılmıştır. Bugünkü mevcut 5302 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerin bugünkü haliyle günümüze kadar gelmiştir. En temel anlamda il özel idareleri 1982 Anayasası'nın 126 Maddesi'nde belirtilen "Türkiye merkezi idare ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" ilkesi tabanında bira düzey olarak merkezi yönetim ve belediye köy birimleri arasında teşkilatlanmış bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasamızın 127. Maddesinde il özel idareleri il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasa ile belirtilen ve karar organları yine yasada gösterilen, seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanırken il özel idarelerine idari yetersizlikler ve mali kısıntılara binaen geniş bir tepki kapsamı verilmiş ve fakat bu yetkilerin gerçekleşmesi sorunlu hale gelmiştir. İl özel idaresinin görev alanı, bulunduğu il sınırları içerisinde. Bazı hallerde komşu iller ile ortak hizmetler de yürütülebilir (Ökmen ve Parlak, 2009: 166).

İl özel idaresinin kurulması konusunda mülki idare kademesi olarak il kurulmasından farklı bir usul yoktur. Mülki idare kademesi olarak yeni bir il kurulduğunda il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır. İlin kuruluşu ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre ancak kanunla mümkün olmaktadır. Türkiye'nin daha da karmaşıklaşan sosyal yapısı karşısında yeni eklenen bürokratik mekanizmaları ile İl Özel İdareleri yetkisel ve işlevsel çatışma yaşamaya başlamıştır (Başsoy, 1995; Dedeoğlu, 1997).

Kentleşme süreçlerinin daha da karmaşıklaşması ve gereksinimlerinin artması İl Özel İdarelerinin yerlerini tartışmaya açmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu il özel idarelerinin görev alanlarını yeni Kanun'unun 6. maddesinde görevler sayma yöntemi ile mülki ve beledi sınırlar baz alınarak şu şekilde düzenlenmiştir. İlgili kapsama göre İl Özel İdareleri:

- Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

- İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir”

- Aynı yasa 69. madde ile İl Özel İdareleri acil durumlarında önemli yetkiler verilmiştir. Buna göre: “İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımını hazırlar. Bu konuda il ölçeğinde varsa diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşlerini alır. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi konusunda gerekli önlemler alınır. Ayrıca il dışındaki yangın ve doğal afetlere gerekli destek ve yardım sağlanır.”

- Bir diğer düzenleme ise il özel idarelerinin diğer birimlerle ilin çevre düzeni planının hazırlanmasıyla ilintilidir. İlgili düzenlemeye göre, valinin koordinasyonunda, belediyeler ile il özel idareleri tarafından birlikte yapılması ve sözü edilen planın belediye meclisinin yanı sıra, il genel meclisince de onaylanacağı ilkesi getirilmiştir. Yönetimler arası ilişkilerin etkinliği bakımından ve yönetimin bütünlüğünün sağlanması açısından bu tür hükümlerin olumlu sonuçlar vermesi beklenir (Ökmen ve Parlak, 2009:166).

5302 sayılı yasa verili çerçevede 7. maddesinde il özel idarelerinin yetki ve imtiyazlarını şu şekilde sıralamaktadır:

- Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarla belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.

- Kanunların izin verdiği yetki bağlamında yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

- Sorumluluğundaki hizmetlerin yerine getirilmesi amacı ile taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek.

- Borç almak ve bağış kabul etmek.

- Vergi, resim, harç dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

- İl özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.

- Belediye sınırları dışındaki gayrı sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 183-4)

1. İl Özel İdarelerinin Organları

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il özel idarelerinin İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Vali olmak üzere üç organı olarak, İl genel meclisi ve il daimi encümeni karar organları ortaya konulurken vali yürütme organı olarak düşünülmüştür. 5302 sayılı yasa üçlü organ modelini muhafaza ederken “il daimi encümeni” adlı karar alıcı organı “il encümeni” olarak değiştirmiştir. 5302 sayılı Kanuna göre, il özel idaresinin organları, “il genel meclisi”, “il encümeni” ve “vali”dir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 184).

a. İl Genel Meclisi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu *il genel meclisi* il özel idarelerinin karar organı olarak tanımlamakta ve il genel meclisi ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden müteşekkildir. 5302 sayılı yasa il genel meclisine önemli görevler yüklerken meclis yapısında hayati öneme haiz değişiklikler meydana getirmiştir. Buna göre, valinin il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son verilirken, 3360 sayılı eski Kanun, yerel yönetim mantığını tersine çevirmiştir. İlgili mevzuat atanmış bir kişi olan valiyi, seçilmiş bir organ olan il genel meclisi başkanı olarak görevlendirmekten vazgeçmiş valinin yürütme organı konumunu korurken, ancak il genel meclisi başkanlığı fonksiyonunu ondan alarak, meclisin kendi içinden seçeceği bir kişiye, “Meclis Başkanı” olarak bir görevlendirme yapılacağına hükmetmiştir. İl Genel Meclisine 3360 Sayılı Kanun'da belirtilen yetkilerinin üstüne:

- Stratejik plan ile özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak,
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının, ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- İhtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,
- Meclis Başkanı ve başkan vekilleri ile kâtip üyeleri seçmek,
- İlin çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki imar planlarını görüşmek ve karara bağlamaktır.

gibi ek yetkileri de il genel meclisine vermiştir (Ökmen ve Parlak, 2009:170).

b. İl Encümeni

5302 sayılı Kanun'un 25. maddesine göre, "il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur" hükmüyle 3360 sayılı eski mevzuattaki 3360 sayılı Kanun'a göre, "il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur" hükmünü değiştirmektedir. Aynı yasa ilgili mevzuattaki il genel encümenine dair toplantı ve karar alma süreçlerini daha demokratik ve yönetim tabanlı tanımlı tanımlarken, l encümeninin görev ve yetkilerini, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26. maddede aşağıdaki gibi tanımlamıştır. Buna göre:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programlarına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak.
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Vali tarafından havale edilen konuları görüşmek.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Buna ek olarak, stratejik plan hakkında görüş bildirmek, taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek gibi maddeler ise encümenin yeni görev ve yetkileri olarak belirtilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 191-3).

c. Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak 5302 sayılı

yasa ile valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatına son verilirken 5302 sayılı Kanun'un 30. maddesi valinin görev ve yetkilerini ayrıntısıyla düzenlemiştir. Buna göre, valinin görev ve yetkileri şunlardır:

- İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak, il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek.
- İl özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi, il özel idaresinin faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek.
- İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerinde temsil etmek.
- İl encümenine başkanlık etmek.
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartı ile sözleşme yapmak.
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak.
- İl özel idaresi personelinin atamak.
- İl özel idaresi bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- İl halkının huzur, sağlık ve esenliği için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan deneği kullanmak.
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

3360 sayılı yasadan farklı olarak, 5302 sayılı Kanun, valilere yeni ve önemli bir görev yüklemektedir: İlin stratejik planını ve yıllık performans planını hazırlamak görevlerini yüklemiş olup ilgili kapsam yasanın 31. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre: Vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlamakta ve il genel meclisine sunmaktadır. İl özel idarelerinin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi stratejik yönetim ve stratejik planlama ilkelelerinin benimsendiği somut şekilde ortaya çıkmaktadır (Ökmen ve Parlak:177).

2. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı Ve Denetimi

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu 42. maddesinde İl Özel İdare yapılarının mali yapısını düzenlemiş olup, temel olarak gelirlerini;

- a) Öz kaynak gelirleri,
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- c) Devlet yardımları
- d) Diğer gelirler (borçlanma, para cezaları, olağanüstü gelirler)

şeklinde sınıflandırmaktadır. İl Özel İdarelerinin mali yapısını; il özel idaresinin bütçesi, il özel idaresinin giderleri ve il özel idaresinin gelirleri olmak üzere üç ana başlık altında toplayabiliriz. İl Özel İdareleri vergi gelirlerinden yeterince nasiplenemezken bu nedeni olarak özel idarelere belediyelerde olduğu gibi vergi ve harç toplama konusunda henüz yetki verilmemesi olgusunun altı çizilmektedir (Kalabalık, 2005: 552-67)

İl özel idarelerine ilgili kanunlar ile çok sayıda görev yüklenmiştir. Bu görevleri yerine getirebilmek için harcama yapmak zorundadır. Bu harcamalar bütçe ile verilen yetkiye dayanır. Bu harcamaları cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üç ana bölüme ayırmak mümkündür. 5302 sayılı kanunun 43. Maddesi ile idari ve mali özerkliği zedelemeyecek şekilde il özel idarelerinin giderleri tespit edilmiş ve gider çeşitleri ayrıntılı olarak sayılmıştır (Koçak ve Kavsara, 2012: 74-76).

Denetim kapsamı bakımından, İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmakla birlikte, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği personel tarafından da denetlenir. İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin, ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından, belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanlığı hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini; hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ve o ilin valisinden ister (Ökmen ve Parlak, 2009: 181).

B. Belediyeler

Cumhuriyet Dönemi 1930 yılındaki “1580 sayılı Belediye Kanunu” ile

Türkiye belediyeçiliğinin modern temellerini oluşturmuştur. Kanun daha sonra 3.07.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “5393 sayılı Belediye Kanunu” ile değiştirilmiştir Belediye teşkilatının organik kanunu olma özelliğindeki 1580 Sayılı Kanun 1980 darbesi sonrası önemli değişikliklere uğramamış değildir.

Bu kapsamda 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile Türkiye’de normal belediye yapılarına ek olarak bir de “Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri” tesis edilmiştir. Mali tevziin mekanizmaları bakımından 02.02.1981 tarihli “2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve 26.05.1981 tarihli “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” var olan sisteme entegre ettirilmiş olup, 1983 seçimlerinden sonra ademi merkeziet ilkesi benimsenmiş, metropoliten alan uygulamasına ilişkin önemli adımlar atılmış ve “3194 sayılı İmar Kanunu” ile bu anlayış desteklenmiştir. Mevcut belediye sistematığı 59. Hükümet tarafından gerçekleştirilen ve 3.07.2005 tarihinde kabul edilen “5393 sayılı Belediye Kanunu” ile son olarak konfigüre edilmiştir (Keleş, 2009 135-41).

5393 Belediye Kanunu belediyeyi 3. maddesinde belediyeyi “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tarif etmektedir. Yine aynı yasa, 1580 sayılı yasadaki belediye kurulması için 2000 nüfus gerekliliğini değiştirerek, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir ve il ve ilçe merkezlerinde belediye kurmak zorunlu hale getirmiştir. Diğer yandan, aynı madde ile birlikte içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve mesken sahası daha önce oluşturulmuş bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı ilkesini benimsemiştir (Ökmen ve Parlak, 2009: 208-209).

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin kanuni tesis edilmelerine temel ilkeler bağlamış: Buna göre kurulacak yeni belediyelerin diğere belediye merkezlerine 5 kilometreden az olmama şartı ile kurulabileceklerine ve nüfusun 5000’den az olmamak şartı ile İçişleri Bakanlığı’nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulmalarına ve belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaybetmelerini de hukuken nüfusun 5000’den aşağı olmamak üzere hükmetmektedir (Keleş, 2009: 232-237). 5393 sayılı Belediye Kanunu ile hemşehri hukuku, yönetsel katılımı ve açıklığı kavramlarını da hayata geçirmek için önemli adım-

lar atmış ve “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” İlkesini 13.maddede belirtmiştir.

İlgili mevzuata göre, hemşehrilerin belediyenin aldığı kararlara ve yürüttüğü hizmetlere katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme ve belediyenin yaptığı yardımlardan yararlanma hakları olmaları ile birlikte hemşehriler, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür (Ökmen ve Parlak, 2009: 212).

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye kavramını, “kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” temel olarak tanımlayarak ve belediyenin görevlerini karma usulle ortaya koyarak, 14. Maddede “belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla” şöyle belirtmektedir:

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

- Okul öncesi eğitim kurumları açabilir. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekteğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurtiçi ve yurtdışı müsabakalarda üstün başarı gösteren ve derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.” (Ökmen ve Parlak, 2009:213).

5393 sayılı kanun ise belediyeye ait olan yetki ve imtiyazlarını 18. maddede şöyle sıralamaktadır:

- Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,

- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,
- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,
- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek,
- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek,
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,
- Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek,
- Borç almak, bağış kabul etmek,
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,

- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,
- Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak,

- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 239-241).

1. Belediye Organları

5392 sayılı Belediye Kanunun belediye organlarındaki 3360 sayılı eski mevzuattaki düzenlemeyi muhafaza ederek temel karar verici organlarını belediye meclisi ve belediye encümeni olarak ve yürütücü olarak belediye başkanlığı olarak belirlemiştir (Keleş, 2009: 248-260).

a. Belediye Meclisi

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”da belirtilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. Bir karar organı olarak tasarlanan Belediye Meclisinin bazı başat görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinde aşağıdaki gibi belirtilmektedir

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması

halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek,

- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesi belirlemek,

- Şartlı bağışları kabul etmek,

- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek,

- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,

- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,

- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,

- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,

- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,

- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,

- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptıрма, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,

- Fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek,

- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,

- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,

- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek (Ökmen ve Parlak: 216-218).

b. Belediye Encümeni

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. maddesine göre karar organı olmasının ötesinde bir idari ve uzmanlık organı olarak düşünülen belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde aşağıda belirtilen görev ve yetkileri gerçekleştirmektedir. Buna göre:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek (Uluşoy ve Akdemir, 2010: 231-233).

c. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak başkan, tek seçim çevreli dar bölge sistemine göre çoğunlukla seçilir. Başkan, görev süresi boyunca siyasi partilerin görev ve denetim organlarında görev alamamakta, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadır. Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı durumlarda, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyelerinden birini başkan vekili olarak görevlendirmektedir (Keleş, 2009: 262).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesine göre, belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
 - Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
 - Meclise ve encümene başkanlık etmek,
 - Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
 - Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
 - Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
 - Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
 - Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
 - Belediye personelinin atamak,
 - Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
 - Şartsız bağışları kabul etmek,
 - Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
 - Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlölere yönelik hizmetleri yürötmek ve özörlöler merkezini oluşturmak,
 - Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğı kullanmak,
 - Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ((Ökmen ve Parlak: 222-225)).

2. Belediye Maliyesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 62. maddesine göre: "belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis

bütçe denkliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer” (Ökmen ve Parlak: 230-31).

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nda belediyenin gelirleri 59. maddede aşağıdaki gibi belirtilirken:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- Diğer gelirler. (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 241-269)

5393 sayılı Kanun’un 60. maddesine göre, belediyenin giderleri şöyle sayılmaktadır:

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Dava takip ve icra giderleri,

- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- İmar düzenleme giderleri,
- Her türlü proje giderleri (Ökmen ve Parlak, 2009: 234-236).

C. Büyükşehir Belediyeleri

1980 askeri müdahalesi sonrası askeri hükümetler 34 sayılı kararname ve 1981 tarihinde yasal düzenlemelerle 2561 sayılı kanun ile Büyükşehir çevresindeki küçük belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek Büyükşehirlerle birleştirilmesini sağlamıştır. 1981 yılında Ankara İstanbul ve İzmir illerinde büyük şehir belediye sistemine geçilmiş ama büyük şehir belediyesi sistemi 25 Mart 1984 tarihli 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK” ile yeni bir sürece girmiştir. İlgili KHK 9 Temmuz 1984 Tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni hükümler getirilmiştir.

1982 tarihli Anayasanın 127. maddesi olan “büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri kurulabilir” ilkesinden yola çıkarak 1983’te kurulan sivil hükümet, 1984’de Büyükşehir merkezlerinde Büyükşehir yönetimleri oluşturan özel bir yasa çıkarmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir’de, iki düzeyden oluşan yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur. Büyükşehir belediye sistematiği 1986, 1987, 1988 ve 1992 yıllarında kabul edilen kanun ve kanun hükmündeki kararnamelerle Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya kentlerini içine alacak biçimde genişletilmiştir. 2000 yılında, Sakarya (Adapazarı) gibi merkezlere yaygınlaştırılmıştır (Keleş, 2009: 313-4).

10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile

Türkiye’deki modern anlamdaki belediye sistematığına geçilmiş ve 5216 sayılı yasanın temel amacı olarak “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak” olarak belirlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun aksine, bir nüfus ölçütü belirleyerek “belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” hükmünü benimsemiştir (Ökmen ve Parlak, 2009: 253- 258).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 5. maddesinde büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları; ilçe belediyelerinin sınırlarının, bu ilçelerin, büyükşehir belediye içinde kalan kısımlarının sınırları olduğu ve ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırının olamayacağına hükmetmektedir (Keleş, 2009: 314-315).

Yine aynı mevzuat köylerin ve belediyelerin büyük şehre katılması için düzenlemeyi 6. maddede düzenlemiş olup, buna göre: “Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır”.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ilgili katılımlar sonrasını şöyle düzenlemektedir: “Büyükşehir belediye sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkar. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir”(Ökmen ve Parlak, 2009: 260).

5216 sayılı Kanun’un 7. maddesi büyükşehir belediyesi ile ilk kademe ve ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasını önlemek amacıyla büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri ayrıntılı şekilde düzenlemiş ve buna göre ilgili görev ve yetkiler

- İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun

olarak bütçesini hazırlamak,

- Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,
- Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksit sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat topra-

ğı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,

- Gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,

- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletletmek veya ruhsat vermek,

- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek,

- Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,

- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,

- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,

- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj veya diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,
- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak olarak belirlerken (Ökmen ve Parlak, 2009: 261-265);

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri 7. madde ile aşağıdaki düzenlenmiştir:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,
- Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara

yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,

- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek (Ökmen ve Parlak, 2009:261-265).

2. Büyükşehir Belediye Örgütlenmesinin Organları

İlgili mevzuat büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organı olarak tanınmakta ve her ilçe belediye meclisi üyelerinin beşte birinin büyükşehir belediye meclisine seçilmesi suretiyle oluşmasını öngörmektedir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır ve büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olmakla birlikte, ilçe belediye meclis üyeliğinin son bulması durumunda, büyükşehir belediye meclisi üyeliği de doğrudan sona erer.

Büyükşehir belediye encümeni, idari bir organ olarak büyükşehir belediye meclisi üyelerinden beşinin encümene katılımı üzerine kurulmuştur ve yasa “büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.” ilkesini benimseyerek siyasi kanat ve bürokrasini daha yakın bir işbirliğini girebileceği bir sistemiği benimsemiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 295).

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organı olarak büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süreyle işbaşına getirilecektir. 5216 sayılı Kanun’un 18. maddesine göre, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,

- Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak,
- Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak,
- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak,
- Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak,
- Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek,
- Belediye personelinin atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek,
- Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak,
- Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak,
- Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek,
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak(Ökmen ve Parlak, 2009: 269- 270).

Belediye mali ilişkileri kapsamında, Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

3. Büyükşehir Belediyeleri Maliyesi

5216 sayılı yasa 25. maddesine göre büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri büyükşehir belediye meclisine sunulmakta ve bütçeler bü-

yükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, aynı toplantı döneminde, birlikte görüşülerek aynen veya değiştirilerek kabul edilmekte ve tek bütçe halinde bastırılmaktadır. büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri büyükşehir belediye meclisine sunulmakta ve bütçeler büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, aynı toplantı döneminde, birlikte görüşülerek aynen veya değiştirilerek kabul edilmekte ve tek bütçe halinde bastırılmaktadır.

Bu kapsamda “Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye ve ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkilidir.” İlgili yasa bütçedeki daha önceki kanundaki vali onayı zorunluluğunu kaldırarak belediyelerin gelirlerini 23. maddede söyle sırlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 300-313). 5216 sayılı Kanun’un 23. maddesine göre, büyükşehir belediyesinin gelirleri şöyle sıralamaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 272-274):

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay,
- Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak % 5 pay,
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisi’nin % 20’si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30’u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50’si,
- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,
- 7. maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,

• 7. maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si,

• Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,

• Kira, faiz ve ceza gelirleri,
 • Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,
 • Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılabilecek gelirler,

• Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hâsılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler,

• Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,

• Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,

• Şartlı ve şartsız bağışlar,

• Diğer gelirler.

Giderleri bakımından kanun aşağıdaki kalemleri sıralamaktadır:

5216 sayılı Kanun'un 24. maddesine göre büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:

• Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler,

• Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler,

• İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri,

• Her türlü altyapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,

• Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,

• Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

• Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri,

• Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,

• Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri,

• Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal

hizmet ve yardımlar,

- Dava takip ve icra giderleri,
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri,
- Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri,
- Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler (Ökmen ve Parlak, 2010: 272-274).

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

4. Büyükşehir Belediye Sistemi İle İlgili 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Değişiklikler

13 ilin büyükşehir olmasını öngören ve yerel yönetim düzenimizde bazı yeni uygulamaları getiren 6360 Sayılı “**Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazın Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**” TBMM’de kabul edildi. Kısaca “6360 sayılı Yeni Büyükşehir Yasası” olarak bilinen yeni düzenleme Cumhurbaşkanınca onaylandı ve 6 aralık 2012 tarihli resmi gazetede yayınlandı. Kanun Türkiye’de yerel yönetim ve il yönetimi sistemlerinde önemli ve radikal değişimler getiriyor. Kanunla ilgili değerlendirmelere geçmeden önce yeni Kanuna genel hatlarıyla ve öne çıkan hususlarıyla bakmakta yarar var.

Kanun başlıca şu önemli değişiklikler ve düzenlemeleri getiriyor:

1. **Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van, büyükşehir belediyesi olacak.** Büyükşehir belediyelerin sınırları il mülki; ilçe belediyelerinin sınırları bu ilçelerin mülki sınırları olacak. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun **büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırı olarak belirlenecek.**

2. Bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içinde yer alan **köy ve belde bele-**

diyelerinin tüzel kişiliği sona erecek, köyler mahalle olacak, belediyeler ise mahalleleriyle birlikte bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılacak. Bu illerin, bucak teşkilatları da kaldırılacak. 29 ilde tüzel kişiliği sona eren mahalli idareler, ilk mahalli idareler genel seçimiyle birlikte tüzel kişiliklerini kaybedecek. İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler, yatırım bütçelerinin **en az yüzde 10'ununa kadar bir kısmı 10 yıl süreyle** belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracak.

3. Bu illerdeki **il özel idarelerinin tüzel kişiliği** ile İstanbul ve Kocaeli'ndeki orman köyleri de dahil **köylerin tüzel kişiliği sona erecek.** Köyleri mahalleye dönüştürülen köylülerin, geçmişten beri kullandığı “mera, yaylak ve kışlak” gibi yerlerdeki hakları korunacak. Tüzel kişiliği kaldırılan **köylerde vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacak.** Bu yerlerde **içme ve kullanma suları için alınacak ücret 5 yıl süreyle en düşük tarifenin yüzde 25'ini geçmeyecek** şekilde belirlenecek.

4. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, **amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabilecek;** yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül verebilecek. Bu **belediyeler; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yanı sıra mabetlerin de yapım, bakım ve onarımını** sağlayacak. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100 binin üzerindeki belediyeler, **kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunda** olacaklar. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla **mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu** verebilecek.

5. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulmasında **yeni kurulacak belde için aranan 50 binlik nüfus kriteri, 20 bine** düşecek. Belediye sınırları içinde nüfusu **500'ün altında mahalle kurulamayacak.**

6. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından **uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından** sağlanacak. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili **ihtilaf çıkması halinde, büyükşehir belediye meclisi** yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olacak.

7. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinas-

yonu, ilin tanıtımı, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak **Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı** kurulacak. Başkanlık afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilecek.

8. Nüfusu **iki binin altındaki 559 belediyenin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılacak ve bu belediyeler köye dönüştürülecek.**

Görüldüğü gibi yeni Kanun bir hayli önemli değişiklik sunmaktadır. Bu değişiklikler başta büyükşehirlerde yaşayan vatandaşlarımız olarak hepimizi doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyecektir. Komisyonunda görüşülmesine ve Tasarı haline gelmeden başlayan tartışmalar, bugün de siyasi çevrelerde, basın ve yayın kuruluşlarında ve genel olarak kamuoyunda eleştiriler ve tespitler şeklinde devam etmektedir. Eleştirilerin objektif ve reel olması her zaman beklenmese de, bilimsel ve rasyonel eleştirilere gereksinim duyulduğu açıktır (Ökmen ve Parlak, 2013: 313-314).

D. Köyler

Tarihi gelişim içinde kendiliğinden oluşan köyler küçük bir mınıtkada yerleşerek toplu bir biçimde yaşayan kolektiviteler olarak tarihin en eski dönemlerinden beri ihtiyaçlarını karşılamak üzere, devlet teşkilatından ayrı bir teşkilat meydana getirmişlerdir. Bu kapsamda Osmanlı'dan Türkiye idare yapısına miras kalan en büyük yerel yönetim birimleri olarak köyler 1829'da İstanbul kurulan muhtarlık kurumu ile karşımıza çıkmaktadır. "1864 Vilayet Nizamnamesi"dir. 1864 Nizamnamesi, köy idaresinin organları ve bu organların oluşturulması hususunda adımlar atarken köylere tüzel kişilik tanınmış, 1876 Nizamnamesi ile köylere nahiye oluşturmalarına izin verilmiş ve fakat 1913 düzenlemeleri ile köylerin yasal hakları ellerinden alınmıştır.

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanun ile yeniden yasal bir statüde tanımlanmışlardır. Köy Kanunu 1. maddesinde, nüfus ölçütünden hareket ile köyü tanımlamaktadır. Buna göre, nüfusu iki binden aşağı yurtlara köy denir. Köy Kanunu nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olan yerleri kasaba ve yirmi binden çok nüfusu olan yerleri ise şehir olarak tanımlamaktadır. Köy Kanunu'nun 2. maddesinde ise, şöyle bir tanıma rastlanmaktadır: "Cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe

ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler". Köy Kanunu'nun 7. maddesinde ise köy şu şekilde de tanımlanmaktadır: "Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır"(Keleş, 2009: 200-201).

442 sayılı Kanuna göre, bir yerde köy kurulabilmesi için o yerin nüfusunun yüz elliden az ve iki binden çok olmaması gerekmektedir. Söz konusu Kanun yürürlüğe girdiğinde, nüfusu yüz ellinin üstünde olan yerleşim yerleri köy tüzel kişiliği kazanmışlardır. Yeni bir köy, idari bir işlemle, yani İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile kurulmaktadır. Ancak, öncelikle ilgili il idare kurulu ve il genel meclisinin, daha sonra Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı görüşünü almak gerekmektedir. Bir yerde köy tüzel kişiliğinin kalkması ya o yerin nüfusunun yüzelliden aşağı düşmesi ya da söz konusu yerin doğal afetler sonucu orda oturanlarla birlikte ortadan kalkması ile olmaktadır. Bu durumda İçişleri Bakanlığı, o yerdeki köy tüzel kişiliğinin kalktığını saptamaktadır. Köyün yetkileri, onun kamu tüzel kişisi olmasından kaynaklanmaktadır. Köy bir tüzel kişi olarak, hukuki işlemler yapabilmekte, hak ve borç altına girebilmekte ve davalı ve davacı olabilmektedir. Kamu tüzel kişisi olması nedeniyle, kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanmaktadır. Başka bir deyişle, tek taraflı işlem yapabilmekte ve bunları re'sen icra edebilmektedir. Hatta köyler vergi salma yetkisine de sahiptir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 320-322).

Köy Kanununda, köyün görevlerini ayrıntılı bir biçimde belirtilmiştir. Bunlar "İsteğe bağlı" ve "zorunlu" olmak üzere iki kümede toplanmıştır. Köyün, sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri zorunlu; köye hamam, çamaşırlık, Pazar yeri, çarşı yapmak gibi hizmetler köyün isteğe bağlı görevleri arasında yer almıştır. Aslında köyle ilgili hizmetlerin çoğu ya doğrudan doğruya, yada köyle işbirliği halinde genel yönetim tarafından yürütülmektedir. Köyle ilgili işler kamu yükümlülüğüdür ve yapmayanlar cezalandırılır. Ancak bu hükümler artık büyük ölçüde uygulanamamaktadır(Ulusoy ve Akdemir, 2010: 322-323).

1. Köy Yönetimi Organları

a) Köy Derneği

Köy derneği, köyde bulunan kadın, erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Köy derneği ile köylünün doğrudan yönetime katılması sağlanır. Bu model doğrudan demokrasinin yerel yönetimlerde uygulandığı, ilk uygulamasıdır (Kavruk, 2004). Köy derneği, yalnız muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmekle kalmaz bazı yönetsel kararlar da alır. Örneğin isteğe bağlı işler, zorun-

lu hale köy derneği kararı ile gelir (Ökmen ve Parlak, 2009: 279-281).

b) İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisi, belediye encümeni gibi iki tür üyeden oluşur. Bunlardan bir kısmı “Seçilenler” diğeri “Doğal” üyelerdir. Seçilenler beş yıl için köy derneği tarafından seçilirler. Bu seçimde adaylığını koyma yöntemi yoktur. Siyasi partiler de aday gösteremezler. Üye sayısı nüfusu 1000’den az olan köylerde 8, fazla olanlarla 12 dir. Bunların yarısı asıl, yarısı yedektir. Seçimde en çok oyu alanlar arasından asıl ve yedekler saptanır. Seçimler beş yılda bir yapılır. Köy öğretmeni, köy imamı ihtiyar meclisinin “doğal” üyeleridir (Kavruk, 2004). İhtiyar meclisi haftada en az bir kez toplanır. İhtiyar meclisinin görevleri Köy Kanununda gösterilmiştir.

Buna göre köy ihtiyar heyeti, köy işlerini sıraya koyar; imece ve salmaya karar verir; Köy muhtarının harcamalarını denetler; köy bütçesini kabul eder; köylüler arasındaki uyuşmazlıkları uzlaştırma yolu ile gidermeye çalışır; köyün zorunlu işlerini yapmayanlara, yada paylarını ödemeyenlere para cezası verir. İhtiyar meclisince alınan bazı kararlar bağlı olduğu kaymakam ya da Valinin onayı ile yürürlüğe girer (Ökmen ve Parlak, 2009: 279- 281).

c) Muhtar

Köy yönetiminin başı muhtardır; köy derneği tarafından seçilir. Muhtar seçiminde de siyasi partiler aday gösteremezler. Muhtarların görev süresi beş yıldır. Muhtar köy tüzelkişiliğini temsil eder. İhtiyar heyeti ile birlikte köy işlerini yürütür Aynı zamanda muhtar, genel yönetimin temsilcisi sıfatıyla da yasaları ve hükümet emirlerini halka duyurur, köy içinde dirlik ve düzenliği sağlar. Genel yönetimle ilgili işlerin köyde uygulanmasına yardımcı olur. Daha önceleri köy muhtarlarının ve köy imamlarının ücretleri köyce ödenirken daha sonra çıkarılan yasalarla bu ücretler genel bütçeden ödenmektedir. Görevini gereği gibi yapmayan muhtarlar köyün bağlı olduğu ilçe idare kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılabilir.

Muhtarın köy yararına olmayan kararını vali veya kaymakam bozabilir. Ancak mülki amirler, muhtarların yerine karar alamazlar; bozma sebeplerini gerekçesiyle açıklarlar. Köy idaresinde muhtarın dışında, “imam”, “köy korucusu” ve “köy kâtibi” olmak üzere üç personel daha vardır. Köy korucusu köyde kolluk hizmetlerini yürütmekte ve muhtarın emri altında çalışmaktadır. Köy kâtibi, köyle ilgili yazı işlerini yürütmektedir. Köy kâtibi bulunmayan köylerde, yazı işle-

riyle, köy öğretmeni veya imamı ilgilenmektedir. Köy imamı ise, köy derneği ve müftünün önerisi üzerine kaymakam veya vali tarafından atanmaktadır (Keleş, 2009: 200-202)

2. Köy Bütçesi ve Gelirleri

Köy bütçesi, ihtiyar meclisi ve muhtar tarafından hazırlanmakta ve ilgili kaymakam veya vali tarafından onaylanmaktadır. Benzer şekilde, bütçede yapılacak değişiklikler de ilgili kaymakam veya valinin onayına tabidir. Köyün gelirleri, 442 sayılı Köy Kanunun 15-18. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Köy gelirlerinin başlıca ikisi “imece” ve “salma”dır. İmece, köyün işleri için köy halkının işbirliği içinde bedenen çalışmasıdır. Köy Kanunu bütün köylüyü imece ile yükümlü kılmaktadır. Kimlerin ne kadar ve ne gibi işlerde çalışacağına ihtiyar meclisi karar vermektedir. Salma ise, bir çeşit aile vergisidir. İhtiyar meclisi tarafından salınmakta ve salma alınırken ailelerin mali gücü dikkate alınmaktadır (Keleş, 2009: 203-204).

E. Mahalle

Mahalleler, 5393 Belediye Kanunu tarafından üçüncü maddesinde “belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim” olarak tanımlamakta olup, ilgili mevzuatın 9. maddesine göre, mahallenin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olmaktadır. Tüzel kişiliği olmayan mahalleler belediye ve köy gibi bir yerel yönetim birimi olmayıp, hizmet ve sorumluluk bakımından, belediye ile değil, mülki makamlarla ilintili değildir. Ancak, mahalle yönetimi organlarının seçimi yerel yönetim organlarının seçimleriyle birlikte yapılmaktadır.

Temel organlar arasında muhtar ve muhtarın başkanlığında dört üyeden oluşan ihtiyar heyetidir bulunmaktadır. Muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri, mahallede bulunan seçmenler tarafından çoğunluk usulü ile beş yıllığına seçilirken, . Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin seçiminde, köy muhtarı ve ihtiyar heyetinin seçiminin aksine, adaylık koyma yolu vardır. Siyasi partilerin aday göstermesi söz konusu olmayıp, mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri, görevlerini yapmadıkları taktirde, görevden uzaklaştırılmakta veya il ya da ilçe idare kurullarınca görevlerine son verilmektedir (Kavruk, 2004). Merkezi yönetim muhtarlara aylıklarını öder ve Mahalle birimlerinin kendisine ait bir bütçesi yoktur. İş sa-

hiplerinden alınan ve miktarı il idare kurullarınca belirlenen harçlar temel gelir kaynaklarını oluşturmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2009: 284-285).

V. SONUÇ YERİNE

Türkiye yerel yönetim birimleri çalışmamız boyunca anlatılan çizgide, sürekli bir vesayet kontrolü baskısında yapılandırılmaya çalışılmış ve merkeziyetçi bir ruh ile şekillendirilmiş ve tahdit edilmiştir. Her ne kadar Batılı tarzda bir yerel yönetim geleneği Türk yerel yönetimlerini etkilemiş olmasa da, Osmanlı etkisinden gelen bir modernite projesi olarak yerel yönetimler geleneği bizlere miras olarak geçmiştir. İlgili modernite çizgisi, iki çatışan eğilim olan liberal-perifer aktörleri ve merkeziyetçi ulusal kalkınmacı dinamikler tarafından bir mücadele alanı olarak görülmüş bu kapsamda Eryılmaz'ın formülize etmiş olduğu idari kültürün siyasi kültür üzerindeki baskınlığı ve buyurganlığı bugünkü mevcut yerel yönetim konfigürasyonunu derinden etkilemiştir. II. Mahmut Döneminden bu yana devam eden reform hareketleri genel anlamda merkezi hükümeti tadil etmeye çalışan tadil hareketlerinin ötesine geçememiştir. Batıya rağmen batılaşma ülküsünde mobilize edilen reform hareketleri genelde yabancı uzmanlara hazırlatılan taşeron reçetelerle yönlendirilmiştir. 1933 yılından başlayarak 'Türkiye'nin İktisadi bakımından Tetkiki Raporundan' başlamak üzere, 1949 Neumark raporu, 1951 James Barker raporu ve yine aynı yıldaki James W. Martin ve Frank A. Cush Raporları ve 1958 yılı TODAİE tarafından hazırlatılan 'Türkiye Devlet Personeli Hakkında Araştırma Raporları' gibi belgelerin hep tek hedefi oldu: Merkez Hükümet Teşkilatının yeniden yapılanması.

1960 Sonrası Planlı Ekonomik Kalkınma Dönemi de kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gerek MEHTAP ve KAYA projeleri ile merkez hükümet teşkilatı bakımından almış ve yerel yönetimlerdeki kapsamlı reform ihtiyacı daha az vurgulanmıştır. Yerel yönetimlerdeki vesayet mekanizmaları her ne kadar Özal dönemi ile aşılmaya çalışıldıysa da koalisyon dönemi ve 1990'lı yılların sancılı yılları süreci bir kez daha aksatmıştır. Yerel yönetimlerdeki reform ihtiyacı 2002 AK Parti Hükümetleri yeni bir viraja girmiş ve bu kapsamda daha çok katılımcı, açıklık ve şeffaflığa önem veren aynı zamanda sonuca odaklı ve mali performans denetimi vurgulu bir anlayışla bahsetmiş olduğumuz yerel yönetim konfigürasyonları realize edilmiştir. Diğer yandan yerel yönetimlerde daha çok hesap verebilir sistem için, piyasa denetimi açık ve yerellik ve yerelcilik kapsamlı atıflarda atılmamış değildir. Hiç kuşkusuz, uluslararası dinamiklerde bu kapsamda etkili olmuştur.

Bu kapsamda, 2004 ve 2005 yıllarında belediye, Büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi kanunları değiştirilmiş, belediye ve özel idarelerle ilgili köklü değişiklikler yapılmıştır: İl ve ilçe belediyelerinde kurulan denetim komisyonları, belediye başkanlarına ve il özel idarelerine getirilen stratejik plan ve performans programı, belediyelerde gerçekleşen ve 5018 sayılı yapılan ve iç ve dış denetimler ve kent yaşamında (Parlak, 2005; Sobacı, 2005); kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye imkân veren kent konseyi uyulmamaları bunlardan bazılarıdır.

Bilhassa kent konseyleri mekanizmaları ile belediyeler yönetsel süreçlere kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımlarını sağlamış ve kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilme olanağı oluşturulmuştur 2002 sonrası belediyeler sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özörlölere, yoksul ve düşöünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliğı artırmak amacıyla gönöüllö kişilerin katılımına yönelik programları hayata geçirmişlerdir.

Mali kontroller bakımından da stratejik hedef planı ve performans planları yerel yönetimler için önemli gereklilikler haline gelmiş ve faaliyet raporları gerek valiler ve belediye başkanları için belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini saptama ve belediye ve özel idare borçlarının durumunu kamuoyuyla paylaşma imkânını vermiştir.

Çalışmanın yapıldığı sıralarda çıkarılan 6360 sayılı yasa mevcut büyük şehir belediyelerine Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van gibi 13 ili ekleyerek toplam büyük şehir belediye sayısı 29'a ulaşmış. Bu kapsamda, Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilmiş ve önceden sadece İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri için geçerli olan bu durum şimdi tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli olmuş bulunmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesi içinde kalan ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları

olarak değiştirilmiştir.

Yasa ile 27 büyükşehir belediyesinin mülki sınırları içinde kalan tüm köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış olup, bu köyler mahalle olmuş bulunmaktadır. Belde belediyeleri ise her biri parçalanmadan kendi isimleriyle mahalle haline getirilip ilgili belediyelerin mahalleleri haline getirilmiştir. Böylece yeni yasayla İstanbul ve Kocaeli modeli diğer 27 büyükşehir belediyesine teşmil edilmiştir. Ayrıca 29 büyükşehir belediyesinin bulunduğu ildeki il özel idareleri de 6360 sayılı Yasa ile kaldırılmıştır. Ve yine bu illerde bulunan bucak teşkilatları da kaldırılmıştır.

Her ne kadar ilgili yasa radikal bir hamle olarak görülse de yasa esasıyla yeni bir il örgütlenmesi vizyonunu öngörmektedir. Lakin esas sorun bu yeni konfigürasyonu kucaklayacak bir anayasal norm düzeninin varlığıdır. Bu kapsamda Türk mahalli idarelerinin bundan sonra hangi istikamete seyredeceği yeni sivil anayasanın yapımı süreci ile birebir ilintilidir.

Diğer yandan, Türk dünyasının yaşadığı değişim-dönüşüm sürecinde, birçok konuda olduğu gibi merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve yerel yönetimlerin yapılandırılması konusunda da Türkiye tecrübesinin yol gösterici olabileceği noktasının altını çizmek gerekmektedir. Türkiye'nin bu anlamda Tanzimat'tan Cumhuriyet'e 150 yıldır yaşadığı yönetimin yeniden yapılandırılması ya da reforme edilmesi çabaları, Türk dünyasının bu geçiş sürecinde faydalı bir tecrübe paylaşımına dönüşebilir ve dönüştürülmelidir. Olumlulukların paylaşılması ve olumsuzlukların tekrar edilmemesi anlamında bu tecrübe paylaşımı Türk dünyasının sinerjisini daha da güçlendirecektir.

KAYNAKÇA

AKTEL, M. & GÜL, H. (2004). Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu, Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 79-90.

AKTEL, M. & MEMİŞOĞLU, D. (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. İçinde H. ÖZGÜR & M. KÖSECİK (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform* (ss.21-38). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

AYTAÇ, F. (1995). İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler. *Yeni Türkiye*, 1(4), s. 377-389.

BAŞSOY, A. (1995). İl Özel İdarelerimiz, *Yeni Türkiye*, 1(4), 390-397.

BOZLAĞAN, R. (2012). Anayasalarda Mahalli İdareler Ve Yeni Anayasa Ya-

pım Sürecinde Mahalli İdarelere Dair Düzenlemeler, *Lider Ülke Türkiye*, İstanbul: AK Parti

CERASI, Maurice M. (1999) *Osmanlı Kenti* (Çev.Aslı Ataöv), Yapı Kredi Yayını, İstanbul.

DEDEOĞLU, E. (1997). İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 2, Sy. 1.

DURSUN, D. & AL, H. (1998). Türkiye’de Yönetim Geleneği. İçinde H. AL (Ed.), *Kadı’dan Şehremini’ne Belediyelerin Kuruluşu: Altıncı Daire-i Belediye* (ss.105-114). İstanbul: İlke Yayınları.

DURSUN, D. & AL, H. (1998). Türkiye’de Yönetim Geleneği. İçinde D. DURSUN (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme* (ss.93-104)İstanbul: İlke Yayınları.

ERYILMAZ, B.(1992). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul:İşaret Yayınları.

ERYILMAZ, B.(1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.

KALABALIK, H. (2005). *AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori ve Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

KAVRUK, H.(2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*. Ankara: Odak Yayınevi.

KELEŞ, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

KOÇAK, S. Y. & KAVSARA, V. (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10(20), 61-92.

NADAROĞLU, H. (2001). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayıncılık.

ORTAYLI, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*. Ankara: TODAİE Yayınları,

ORTAYLI, İ. (1978). İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi. İçinde E. TÜRKCAN(ed.) *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara: TODAİE Yayını.

ORTAYLI, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları.

ÖKMEN, M& PARLAK, B. (2013). *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler*, Ankara: Orion Yayını.

ÖKMEN, M. & PARLAK, B. (2009). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*

İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat. Bursa: Alfa Aktüel.

ÖNER, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*. Ankara.

PARLAK, B. (2005) Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İ.Ö.İ., *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform*. ss.175–200. Ankara: Nobel Yayıncılık.

SOBACI, M. Z. (2005). Yeniden Yapılanma Süreci İ.Ö.İ. Dünyü, Bugünü, Geleceğı Üzerine Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:14, S:5.

ULUSOY, A. & TEKİN, A. (2010). *Mahalli İdareler Teori, Maliye ve Uygulama* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

AZERBAIJAN'DA YEREL YÖNETİM YAPILANMASI: TARİHİ DENEYİM VE MEVCUT ÖRGÜTLENME

Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA*

GİRİŞ

Ortaçağ sonrası Batı dünyasında özerk şehir ve kasabaların yönetim örgütü olarak beliren ve zamanla demokrasi adacıkları olarak gelişen yerel yönetim kurumları günümüz modern demokrasilerinin temel yapı taşlarından birini oluşturmaktadır. Bu demokrasi ve hizmet kuruluşlarının küreselleşme sürecinde yeniden ön plana çıktıkları ve ilgi odağı haline geldikleri görülmektedir. Kentlerin ve beldelerin alt yapı sorunlarını çözme ve yerel hizmetleri sunmanın da ötesinde bu ilginin iki temel nedeni vardır:

Birincisi; kuşkusuz siyasal-yönetimsel açıdan “yönetişim” ve “katılımcı demokrasi” olguları çerçevesinde temsili demokrasileri güçlendirme konusunda yerel yönetimlerin toplumsal hayatta yerine getirebilecekleri işlevlerle ilgilidir. Çünkü, temsili demokrasilerin mikro ölçekten makro ölçeğe, yerel düzeyden ulusal düzeye gelişmesinde ve pekişmesinde yerel yönetimler geçmişte gerçekten hayati işlevler görmüşlerdir. Tarihi süreçte bu rolleri en açık biçimde batılı toplumlarda net olarak test edilmiştir. Dolayısıyla, küreselleşmenin yoğunlaştığı bugünün bilgi çağında yerel yönetimler bu kez, temsili demokrasileri daha

demokratik bir yönetim anlayışı, pratiği ve yurttaş katılımıyla güçlendirmenin araçları ya da merkezleri olabilirler.

İkincisi ise, yerel yönetimlerin küresel süreçte oynayabilecekleri ve aslında zaten pekçok ülkede oynadıkları daha çok ekonomik ve kültürel işlevleriyle ilgili beklentilerdir. Son dönem küreselleşmesi, piyasa ekonomisini ve kapitalizmi dünya çapında egemen kılmış ve ekonomik rekabeti çok daha fazla ön plana çıkarmıştır. Bu çerçevede kentler, özellikle de metropoller, bu rekabetin en yoğun biçimde yaşandığı alanlar olmanın yanısıra ürettikleri değerlerle de ulusların ekonomik ve kültürel açıdan global ortamda rekabet eden temel aktörleri haline gelmişlerdir. Dolayısıyla, bu aktörlerin yönetim yapıları olan yerel yönetim kuruluşlarının işlevleri, rolleri, performansları, misyon ve vizyonları gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan toplumlar ve ülkeler için yeni dönemde de hayati bir önem taşımaktadır.

Bu çerçevede, Sovyetler Birliği'nin çöküşü sonrasında 1991 yılında bağımsızlığını elde eden Orta Asya ve Güney Kafkasya ülkeleri, sosyalist sistemden demokratik sisteme geçiş ve idari yeniden yapılanma süreçlerinde modern yerel yönetim kurumlarını yakın dönemde, küreselleşmenin hız kazandığı bir süreçte inşa etmişlerdir. Azerbaycan da bu ülke grupları içinde bulunmaktadır. Halihazırda Azerbaycan'da yerel yönetim kuruluşları olan belediyeler oldukça yeni olup, henüz on üç yılı geride bırakmış bulunmaktadırlar. Bu açıdan, bugün ülke belediyeleri bir taraftan gelişme süreçlerini devam ettirirken, diğer taraftan yapısal ve işlevsel anlamda henüz kuruluş dönemi sorunlarını tam olarak aşabilmiş değillerdir.

Bununla birlikte Azerbaycan, Avrupa Konseyi'ne üye olan ülkelerden birisidir ve Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı da imzalamış bulunmaktadır. Ayrıca, ülke belediyeleri Türk Dünyası Belediyeler Birliği'nin çalışmalarına da aktif olarak katılmaktadır. Büyük ihtimalle ilerleyen süreçte hızla gelişen ve dönüşen Azerbaycan'da yerel yönetim uygulaması ve belediyeçilik anlayışı da daha ciddi bir gelişme kaydedecek ve böylece ülkenin sosyo-ekonomik kalkınmasına ve demokratik gelişimine katkıda bulunacaktır. Bu çalışmada, Azerbaycan'da yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ve bugünkü mevcut yerel yönetim yapılanması esasen anayasal ve yasal çerçevede incelenmektedir.

1. Azerbaycan'da Yerel Yönetimin Tarihçesi

Azerbaycan'ın 1991'de elde ettiği bağımsızlık öncesine, özellikle de son iki

yüz yılına bakıldığında önce Çarlık Rusyasının ardından da Sovyetler Birliği'nin hakimiyeti altında bulunduğu görülür. Doğal olarak bugün ülkede idari yapı, yönetim örgütleri ve kültürü bu dönemlerin, özellikle de ikincisinin izlerini taşır. Çarlık Rusyası döneminde Azerbaycan'ın idari örgütlenmesi zaman zaman farklılıklar arzetsede "guberniya" (il/eyalet) sistemi ve general gubernatörler (askeri valiler) idari yapıya genel olarak her daim hakim olan sistem ve örgütlenmelerdir. Sovyetler Birliği döneminde ise komünist partinin hakimiyetindeki "rayon" (il/ilçe) sistemi, "yerel sovyet" örgütlenmesi ve icra komiteleri idari yapının en önemli görünümлерidir (Elma, 2012: 110).

Dolayısıyla, Azerbaycan'da bağımsızlık öncesinde idari, siyasi ve sosyo-ekonomik yapının şekillenmesinde Çarlık Rusyası ve Sovyetler Birliği dönemleri belirleyici olmuştur. Bu kapsamda Azerbaycan'ın yerel yönetim tarihi, 1991 yılına kadar bu iki farklı dönemin şartları çerçevesinde gelişmiştir. Öte yandan, bugün bu iki dönemden Azerbaycan'a miras kalan en temel ve baskın nitelik, kuşkusuz yönetimde merkezîyetçilik olmuştur. Bu nedenle de, tarihi sürece bakıldığında Azerbaycan'ın batılı anlamda güçlü bir yerel yönetim geleneğine ve pratiğine sahip olmadığı açıkça görülmektedir. Bununla birlikte Azerbaycan, ilk belediyeçilik deneyim ve pratiğini Çarlık Rusyası döneminde 1878 yılında Bakü'de hayata geçirilen ilk дума (şehir meclisi) ve belediye idaresiyle tecrübe etmiştir. Ancak bu dönemde şehir meclisleri ve belediyelerin ülke çapında pek yaygınlık ve etkinlik kazanamadıkları bir gerçektir.

Öte yandan, Çarlık Rusya'sının başlattığı belediye örgütlenmesine Sovyetler Birliği döneminde son verilmiş ve bunların yerlerine diğer birlik ülkelerinde olduğu gibi Azerbaycan'da da "yerel sovyetler" inşa edilmiştir. Sovyet sonrası dönemde bağımsız Azerbaycan'da ise, 1999 yılında yapılan ilk yerel seçimlerle tek kademeli yerel yönetim kuruluşları olarak belediyelerin ülke genelinde bir anlamda yeniden inşa edilmiş oldukları görülmektedir.

A. Çarlık Rusyası Döneminde Azerbaycan'da Yerel Yönetim

19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı İmparatorluğu'nda olduğu gibi, Çarlık Rusya'sında da "modernleşme" ve "batılaşma" hareketlerinin hız kazandığı görülür. Bu bağlamda gerek Osmanlı İmparatorluğu, gerekse Çarlık Rusya'sı ilk belediyeçilik deneyim ve pratiklerini, 19. yüzyılın ikinci yarısında hayata geçirdikleri modernleşme girişimleri çerçevesinde batılı ülkelerin yerel yönetim modellerinden hareketle gerçekleştirmişlerdir. Bu süreçte örneğin; Bilal Eryılmaz'ın

da belirttiği gibi, Tanzimat reformları çerçevesinde Osmanlı'da ilk belediye, "şehremaneti" adıyla 1855 yılında İstanbul'da kurulur (Eryılmaz, 2002: 8).

Çarlık Rusyası'nda ise ilk belediye kanunu, 1846 yılında esasen başkent St. Petersburg için çıkarılır. Bununla birlikte, ilerleyen süreçte uygulama 1862'de Moskova ve 1863'de Odesa'da da yürürlüğe girer. Ancak farklı nedenlerle Çarlık idaresinde söz konusu ilk belediye uygulamasından fazla verim alınamaz. Bunun üzerine, Çarlık Rusyası'nda üzerinde uzun müzakerelerin ve tartışmaların yapıldığı yeni belediye kanunu, 16 Haziran 1870 tarihinde Çar II. Aleksander tarafından yürürlüğe konur (Tural, 1990: 103-105). Özetle, özellikle 1870'lerden itibaren, Osmanlı İmparatorluğu ve Çarlık Rusya'sının şehir yönetimlerinde tedricen de olsa yerel meclislere ve belediye örgütlenmelerine yer verildiği görülür. Dolayısıyla hem Türkiye, hem de Azerbaycan toplumları ilk belediyeçilik deneyimlerini, 19. yüzyılın ikinci yarısında hemen hemen aynı zaman diliminde tecrübe edinirler.

Öte yandan, Çarlık Rusyasında 1870 yılında uygulamaya konan yasa çerçevesinde kurulan belediyelerden önce aslında imparatorluk taşrasında/kırsal alanda farklı bir yerel örgütlenme olan "zemstvo" kuruluşları da vardır. Belediyeler ise şehirlerde, hatta sadece büyük şehirlerde inşa edilmişlerdir. Bu dönemde, Çarlık Rusyası'nda başlangıçta Moskova ve Petersburg gibi imparatorluğun merkezi şehirlerinde başlayan дума ve belediye uygulaması ilerleyen süreçte tedricen çevreye, birlik bünyesindeki diğer bölgelere ve büyük şehirlere de yayılır. Bu arada belirtmek gerekirse, bu dönemde "дума" sözcüğü şehir meclislerini ifade ederken, belediye, yerel yürütme organı anlamında kullanılmıştır.

Bununla birlikte, Çarlık Rusyası'nda 1870 yılında kabul edilen yeni belediye yasasında da ilkinde olduğu gibi belediye meclislerinin yetki alanları aynen zemstvolar gibi çok sınırlıdır. Üstelik, icra konusunda da yerel yönetimler üzerinde merkezi hükümete bağlı idari birimlerin kontrolü söz konusudur. Ancak yine de, kırsal alan yerel yönetim kuruluşları olan zemstvolar ile kıyaslandığında, alt yapı yükümlülükleri nedeniyle belediye meclislerinin faaliyet, görev alanı ve özerklikleri daha fazladır (Tural, 1990: 105).

Bu dönemde Çarlık Rusyası çatısı altında yer alan Azerbaycan ve Bakü'nün yönetimi ise, büyük ölçüde çar idaresinin atadığı memurların, kısacası, merkezi yönetim bürokrasisinin elindedir. Kırsal alan yerel yönetim kuruluşları olan zemstvolar ise ülke çapına yayılmadığı gibi, kurulmuş olanlar da etkin değildir. Belediye anlamında yerel yönetim kuruluşları ise Bakü'ye Çarlık Rusyası'nın di-

ğer şehirlerine göre daha geç bir tarihte, 1878 yılında gelir (Elma, 2012: 111) ve Grigor Suny'nin ifadesiyle, "hiç bir zaman çarın atamalarından tam bağımsız" olmaz. Çünkü bu dönem Suny'nin de belirttiği gibi, "birçok açıdan Bakü'nün yarı koloni" olarak görüldüğü bir dönemdir. Çarlık idaresinin temel hedefi, düzeni sağlamak ve petrol kaynaklarını kullanmaktır. Halka sunulması gereken hizmetler ve refah konusu daha çok yardımseverlere ve yerel otoritelere bırakılmıştır (Suny, 1990: 21-22). Bununla birlikte, ilerleyen süreçte Çarlık dönemi Azerbaycan'ında Bakü yanında Gence ve Lenkeran gibi şehirlerde de dumalar (şehir meclisleri) ve belediyeler kurulur.

1878 yılında Bakü'de belediye kurulunca şehirdeki asker ve polis yönetimine son verilir. Ancak, çar tarafından atanan eyalet valisine yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi tanınır. Bu dönemde ülkede belediyelerin inşa edilme sürecine bakıldığında ise, öncelikle şehir dumasının kurulduğu ve devamında da dumanın şehir kurulunu ve başkanı seçtiği görülür. Başkan, hem dumaya hem de şehir kuruluna başkanlık yapar. Öte yandan, bu yeni kurumlardan toplum, eğitim ve sağlıkla ilgili görevler dışında şehirde düzenin sağlanmasına yardımcı olmaları da beklenir. Fakat, dumaya temsilci gönderme ve katılım sınırlıdır. Sadece mülk sahiplerinin дума seçimlerine katılmasına izin verilir. Üstelik, burada başka bir kısıtlama daha devreye girer: O da, çıkarılan bir yasayla дума üyelerinin en çok yarısının hristiyan olmayan üyelerden oluşabileceği hükmüdür. Böylece hem yoksul kesimlerin, hem de müslümanların/Azerilerin iktidardan önemli ölçüde uzak tutulması sağlanmış olur (Suny, 1990: 22).

Öte yandan, Çarlık Rusyasında III. Aleksander dönemine (1881-1894) gelindiğinde söz konusu çar, babası II. Aleksander'ın yerel yönetimlere tanıdığı küçük ayrıcalıkları bile çok görmüş ve geri almıştır. Bu bağlamda III. Aleksander, 1892 de çıkarmış olduğu bir yasayla yerel yönetimleri adeta hükümsüz kılar. Oy verme hakkının iyice kısıtlandığı yasada, valinin yetkileri artırılmış ve hristiyan olmayanların дума üyeliği ve temsil oranı üçte bire indirilmiştir. Öyle ki, bu dönemde Bakü'de sadece 1631 kişinin, diğer bir ifadeyle de nüfusun % 1.5'den daha az bir kesimin дума seçimlerinde oy kullanma hakkı söz konusudur (Suny, 1990: 22-23).

Sonuç olarak bu dönemde, Azerbaycan'da yerel yönetim alanındaki gelişmelere baktığımızda gerek Çarlık Rusyası'nda kırsal alan için hayata geçirilen zemstvo kuruluşları olsun, gerekse şehirler için kurulan dumalar (şehir mec-

lisleri) ve yönetim örgütleri olan belediyeler olsun daha geç zamanlarda ülke coğrafyasında hayatîyet kazanabilmişlerdir. Öyle ki, Azerbaycan coğrafyasında ilk şehir meclisi, ancak 1878 yılında Bakü'de hayata geçirilebilmiştir. Üstelik, söz konusu yerel yönetim kuruluşları belli şehirler dışında ülke coğrafyasında yaygınlık kazanamamıştır. Hayata geçirilen az sayıdaki yerel kurumlar ise, askeri valilerin katı vesayetiyle yüz yüze kalmışlardır. Bununla birlikte geç de olsa, 1878'lerde Bakü ve Gence gibi şehirlerde дума ve belediyelerin tesisi, en azından bir süreliğine bu şehirlerdeki asker ve polis idaresine son vermiş ve sivil idareyi mümkün kılmıştır (Elma, 2012: 111). 1890'ları izleyen süreçte ise, Çarlık Rusyası'ndaki çar ve politika değişikliği neticesinde Azerbaycan'da da yerel idarelerin pek çok yetkileri ellerinden geri alınmıştır.

B. Sovyetler Birliği Döneminde Azerbaycan'da Yerel Yönetim

Çarlık Rusyası'nın çöküşü üzerine Azerbaycan, 1918 yılında kısa süreliğine bağımsızlığına kavuşur ve bu dönemde ülke ilk cumhuriyet ve demokrasi tecrübesini yaşar. Ancak, kısa süre sonra 1920 yılında bolşeviklerin işgaline uğrar ve ilerleyen süreçte 1936 yılında Sovyetler Birliği'ni oluşturan cumhuriyetlerden biri haline gelir. Sovyetler Birliği'nin kuruluş sürecinde Çarlık döneminde inşa edilen zemstvo, дума ve belediye gibi yerel kuruluşların varlığına son verilir. Bunların yerine "yerel sovyetler" inşa edilir. Sovyetler Birliği ve Azerbaycan'ın bu yeni dönemdeki yerel yönetim yapılanmasına baktığımızda, 1917 Bolşevik Devrimi ve Çarlık Rusyası'nın sonlanması üzerine önceleri sadece taşra yerel yönetim kuruluşları olan zemstvoların yerine kurulması düşünülen "yerel sovyetler" (yerel meclisler) 1924 anayasası ile teorik olarak sovyet sisteminin merkezi kurumları haline getirildiği görülür.

Bu durum, 1937 Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti Anayasası'na "Devlet Hakimiyetinin Yerel Organları" başlıklı 86. maddesine "...rayonlarda, şehirlerde, kasaba ve köylerde devlet hakimiyetinin organları, Emekçi Deputatları Sovetleri²dir" ifadeleriyle yansır (Azerbaycan SSC 1937 Anayasası / madde 86, 2013: 50-52). Bu anayasanın 86. maddesinden 105. maddesine kadar yerel sovyetler detaylı bir şekilde düzenlenir. 1937 Anayasasına göre yerel sovyetler, başkanlarını ve icra komitelerini kendileri seçerler ve bulundukları idari alanın sosyal, iktisadi, kültürel ve siyasi gelişmesinde tam yetkilidirler. Öte yandan bu dönemde Azerbaycan, 1930 yılında altmış üç "rayon"a (il ve ilçe birimleri) bölünür (Prezident Kitaphanesi, 2013: 6). İlerleyen süreçte rayonların sayıları ve

²Deputat, temsilci anlamında kullanılmaktadır. "Sovyet" veya "sovet" ise, meclis anlamına gelmektedir. "Yerel sovyetler" kavramı da zaten yerel meclisler ya da yerel yönetimler anlamında dilimize çevrilmiştir.

sınırlarıyla ilgili bazı değişiklikler yapılsa da ülkenin günümüze kadar ulaşan temel idari birimleri de bu dönemde yeniden inşa edilmiş olur.

Sovyetler Birliği dönemi Azerbaycan'ın 1978 Anayasası'na baktığımızda ise, 1937 Anayasası'ndaki "İşçi Temsilcileri Sovyetleri" (Emekçi Deputatları Sovetleri) adının, "Halk Temsilcileri Sovyetleri" (Halk Deputatları Sovetleri) olarak değiştirildiğini görmekteyiz. 1978 Anayasası'nın 85. ve 137. maddelerinde "Halk Temsilcileri Sovyetleri", Azerbaycan SSC Yüksek Sovyeti, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Sovyeti, Dağlık Karabağ Özerk Vilayeti Halk Temsilcileri Sovyeti, rayon, şehir, şehir rayonu (ilçe), kasaba ve köy halk temsilcileri sovyetleri, ülkede merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde temel karar organları olarak ifade edilmiştir (Azerbaycan SSC 1978 Anayasası/ madde 85 ve 137, 2013: 71, 78; Elma, 2012: 111-112). Dolayısıyla, 1937 ve 1978 Sovyet dönemi Azerbaycan anayasalarında da açıkça görüldüğü gibi, ülkede genel olarak "sovyetler" yerel düzeyden ulusal düzeye kadar siyasi ve idari örgütlenmede temel karar organları olarak düzenlenmiştir. Yerel sovyetler olarak tanımlanan rayon, şehir, ilçe, kasaba ve köy halk temsilcileri sovyetleri ise, bu dönemin yerel yönetim kuruluşları olarak tasarlanmışlardır.

Dolayısıyla, Ergün ve Güler'in de üzerinde durduğu gibi, Sovyetler Birliği'nde yerel sovyetler, ulusal ve birlik düzeyindeki sovyetler gibi siyasal yaşamın temel karar organları olarak tanımlanmışlardır. Yerel sovyetlerin yürütme komiteleri ise, yerel meclislerin yönetim ve denetiminde meclislere karşı sorumlu kılınmışlardır. Ancak bu dönemde yerel sovyetler, ikinci dünya savaşı sonrasına kadar ölü kurumlar olarak kalmış ve savaş sonrasında yeniden canlanmaya başlamışlardır (Ergun & Güler:1994: 70). Bununla birlikte aslında, Sovyetler Birliği döneminde yukarıda ifade edildiği gibi gerek ulusal ve birlik düzeyindeki sovyetler (meclisler), gerekse yerel sovyetler halkın gerçek anlamda temsil organları olmadığı gibi, siyasal yaşamın ve karar-alma sürecinin temel organları da kesinlikle olmamışlardır. Thomas Remington'un ifadesiyle (Remington, 1999: 23-24), bu dönemde yerel sovyetler daha çok ülke içinde ve dışında yönetimde halkın demokratik biçimde temsil edildiği propagandasının araçları haline getirilmişlerdir.

Gerçekten de Sovyet Birliği'nde idari ve siyasi sistem zamanla emir-komuta prensibine dayalı, oldukça katı ve merkezîyetçi bir yapı (Ergun & Güler: 1994: 71) ortaya çıkarmış ve bu çerçevede pratikte yerel sovyetler tamamen komünist

parti teşkilatının kontrolünde parti ve sovyet ideolojisinin aracı kurumları olarak faaliyet göstermişlerdir. Remington'a göre de bu kurumların tek işlevi, komünist partinin emirlerini onaylamaktır ve temsili nitelikleri tamamen göstermelidir (Remington, 1999: 24). Dolayısıyla, Sovyetler Birliği döneminde yerel yönetim kuruluşları olarak adlandırılan yerel sovyetleri, temsil işlevleri olan gerçek yerel yönetim kuruluşları olarak ele almak pek mümkün değildir.

Dolayısıyla Sovyetler Birliği'nde, bütün birlik bünyesinde, en tepeden-en alt düzeye kadar sovyetler (meclisler) inşa edilmiş olmakla birlikte, gerçekte Robert Bennett'in de ifade ettiği gibi, bütün güç bu sovyetlere paralel olarak kurulan komünist parti teşkilatları ve komitelerinin elinde olmuştur. Kısaca, yerel sovyetler komünist parti teşkilatlarınca kontrol ve bloke edilmişlerdir (Bennett, 1993: 43). Azerbaycan da bu sistemin bir parçası ve üyesi olmuştur. Dolayısıyla, Sovyetler Birliği'nden bağımsız Azerbaycan'a demokratik bir yerel yönetim geleneği ve doğal olarak kurumları miras kalmamıştır.

II. Azerbaycan'da Mevcut Yerel Yönetim Yapılanması (1999-2013)

A. Belediyelerin İnşası

Azerbaycan, 1991 yılında Sovyetler Birliği çöküşü üzerine bağımsızlığını elde eder ve doğal olarak ülkede yönetsel ve siyasal açıdan bir yeniden inşa süreci başlar. 1995 anayasasıyla da bu yeniden inşanın çerçevesi çizilir. 1995 anayasasında yerel yönetimler konusunda ülke çapında köylerden şehirlere kadar tek kademeli yerel yönetim kuruluşları olarak belediyelerin iki yıl içerisinde kurulması öngörülür. Bununla birlikte, ilk belediye seçimleri ancak 1999 yılında yapılabilir. 2000 yılından itibaren de belediyeler aşamalı olarak ülke çapında kurulmaya ve yapılanmaya başlar (Elma, 2013: 6). Bununla birlikte, belediyeler dışında ülkede başka bir yerel yönetim kuruluşu öngörülmez. Ayrıca, bağımsızlık döneminin ilk on yılında merkezi hükümet eliyle gerçekleştirilen yerel yönetim-belediye yapılanmasının fikri arka planında ya da hayata geçirilmesinde idari yeniden yapılanma yanında, demokratikleşme, Batı'yla ilişkileri geliştirme ve Avrupa Konseyi'ne üyelik süreci etkili olmuştur.

Öte yandan, 1991 yılında Azerbaycan'ın bağımsızlığını elde etmesi ve aynı yıl içinde "yerel icra hakimiyetlerinin" (valiliklerin) kurulmaya başlanmasıyla birlikte, yerel sovyetlerin varlığına tedricen son verilir. Önceleri, yerel sovyetlerinin sadece yürütme yetkileri ellerinden alınsa da, ilerleyen süreçte karar-alma yetkileri de yerel icra hakimiyetlerine (valiliklere) geçer ve yerel sovyetler tasfiye

edilmiş olur(Elma, 2012: 113). Böylece, 1999 yılında belediyeler inşa edilene kadar merkeze bağlı valilikler ülkede tek ve temel yerinden yönetim kuruluşları olarak işlev görürler.

B. Yerel Yönetimlerin-Belediyelerin Anayasal - Yasal Temeli ve Statüleri

Azerbaycan'da tek kademeli yerel yönetim kuruluşları olarak belediyeler, 1995 ülke Anayasası'nın dördüncü kısmında 142. ve 146. maddelerde "Yerli Özüni İdare" ve "Belediyeler" başlığı altında düzenlenmiştir. 142. maddede açıkça ülkede yerel yönetim faaliyetinin belediyeler vasıtasıyla hayata geçirileceği belirtilmiştir (Azerbaycan Cumhuriyeti 1995 Anayasası, 2002). 2 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe giren "Belediyelerin Statüleri Hakkındaki Kanun" da da belediyeler, ülkede yerel yönetimi yerine getirecek olan kurumlar olarak düzenlenmiştir (Belediye Kanunu, 2013). Bu bağlamda, Azerbaycan'da belediyelerle ilgili anayasal ve yasal alt yapı oluşturma çalışmaları, 1995 Anayasası ile başlamış ve 1999 yılında "Belediyelerin Statüleri" ve "Belediye Seçimleri" hakkındaki kanunlarla devam etmiştir. Anayasadaki düzenlemeler ve bu iki kanun bugün ülke belediyeleriyle ilgili en temel hukuki çerçeveyi oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, bu kanunlar dışında özellikle 1999 ve 2003 yılları arasında ülke belediyeleriyle ilgili başka kanunlar da yürürlüğe girmiştir. Bunlar; "Belediyelerin Örnek İçtüzüğü", "Belediye Meclis Üyelerinin Statüsü", "Belediyelerin Sürekli ve Diğer Komisyonları Hakkında Esasname", "Yerel Referandum", "Belediye Personeli", "Belediyelerin Ortak Faaliyeti, Birleşmesi, Ayrılması ve Lağvedilmesi", "Belediye Bütçesinin Esasları", "Belediye Mülkiyeti ve Emlakı", "Belediye Arazileri ve Toprakları", "Mahalle Komiteleri" ve "İdari Vesayet" hakkındaki kanunlar gibi düzenlemelerdir (Amirov, 2002: 1; Belediyeler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunları, 2013). Bu kanuni düzenlemeler yanında 2003 yılından 2012 yılına kadar ülkede belediyelerin yasal mevzuatıyla ilgili yeni düzenlemeler de yapılır. Ancak bu düzenlemeler esasen, mevcut kanunlara eklemeler ve çıkarmalar şeklindedir (Belediyeler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunları, 2013).

Öte yandan, 1995 Azerbaycan Anayasası, ülke belediyelerinin statüsünü hükümet dışı kuruluşlar(NGO) olarak belirlemiştir. Bu çerçevede anayasaya göre belediyeler, ülke kamu yönetimi sisteminin bir parçası olarak düzenlenmemiştir. Aksine, hükümet-dışı kuruluşlar olarak tanımlanmışlardır. Bu statü, 2 Temmuz

1999 tarihinde yürürlüğe giren belediye yasasının ilk maddesinde de açıkça belirtilmiştir. Bu tanımlama, ya da anayasal ve yasal statü kuşkusuz bir ikilem de doğurmaktadır. Çünkü gerçekte, diğer pek çok eski sovyet ülkesi gibi Azerbaycan da köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Bu bağlamda, ülke belediyeleri gerçekte sivil gelişimin ürünü olan kuruluşlar da değildir. Aksine, ülkede yerel yönetimler merkezi yönetimin insiyatifi çerçevesinde anayasal ve yasal çalışmalar sonucunda kurulmuştur. Dolayısıyla burada dikkat çeken husus; 1995 Azerbaycan Anayasası'nda belediyelerin, "yerli özünü idare" kavramı çerçevesinde devlet kuruluşları olarak değil de, hükümet-dışı kuruluşlar olarak statülerinin belirlenmiş olmasıdır.

Bu durum, ilk bakışta zihinlerde daha demokratik ve sivil bir statü çağrışımı ya da algısı oluştursa da uygulamada belediyeler aleyhine olumsuz bir imaj ve sonuç çıkarma ihtimali de söz konusudur. Çünkü geçmiş siyasi ve idari kültürün de etkisiyle ülkede devlet kuruluşu olmak toplumda, bürokraside ve merkezi yönetim kuruluşlarının nazarında önemli bir statü ve güç kaynağının ifadesidir. Bu algı, belediyelere karşı zaten oldukça güçlü konumda olan merkezi yönetimin yerel yürütme organlarını (valilikleri-valileri) belediyelere karşı daha hakim bir konuma getirmektedir (Elma, 2013). Kısaca, belediyelere kamu tüzel kişiliği statüsünün verilmemesi, kuşkusuz ülke belediyelerinin idari ve mali anlamda zayıf kalmalarına ve yeterince gelişmemelerine de etki etmektedir.

Bu kapsamda, 2012 yılında Bakü'de yerel yönetimler konusundaki bir çalıştayda belediyelerle ilgili bir üst kuruluşun yöneticisine konu çerçevesinde bir soru yöneltilmiş ve "ülke kamu yönetimi sistemi içinde pratikte belediyelerin merkezi idarece nasıl algılandıklarını ve devlet kuruluşu olarak görülüp, görülmediklerini" sormuştum. Söz konusu yöneticinin, belediyelerin ülke kamu yönetiminin "tam olarak ne içinde, ne de dışında" oldukları yönündeki yanıtı ilginç olmakla birlikte, aslında belediyelerinin kamu yönetimi sistemi içindeki mevcut konumunu betimleme açısından oldukça doğrubir bakış açısı sunmaktaydı. Öte yandan, konuyla ilgili olarak 2012 yılında gerçekleştirilen bir alanaştırmasında ülke yurttaşlarına belediyelerin sistem içindeki statülerini nasıl algıladıkları sorusu yöneltilmiştir. Ankete katılanların yaklaşık % 30'u belediyeleri hükümet-dışı kuruluşlar olarak gördüklerini, % 60'ı ise devlet kuruluşları olarak algıladıklarını beyan etmişlerdir. Söz konusu araştırma sonuçlarının da ortaya koyduğu üzere, her ne kadar ülke anayasasında belediyeler NGO olarak tanım-

lansalar da, yurttaşların onları daha çok devlet kuruluşları olarak algıladıkları görülmektedir (Elma, 2013).

Dolayısıyla belediyeler ülke anayasasında NGO olarak tanımlanmakla birlikte, gerçekte bu kuruluşlar ülke kamu yönetiminin bir parçasını oluşturan anayasal kuruluşlardır. Hatta bir bakıma, belediyelerin ülkede idari yapının en alt kademe kamu kuruluşları olarak tasarlanlandıkları da ifade edilebilir. Kuşkusuz, uygulamada da böyle bir görünüm ortaya çıkmış olabilir.

C. Belediyelerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları

Azerbaycan'da belediyeler nüfus esasına göre köy, belde, ilçe ve şehir düzeyinde tek kademeli yerel yönetim kuruluşları olarak örgütlenmişlerdir. Ülkede ilk yerel seçimler ise 12 Aralık 1999 yılında yapılmıştır. Bu ilk seçimleri, 2004 ve 2009 yıllarında diğer yerel seçimler izler. Gelecek yerel seçimler ise 2014 yılında yapılacaktır. Bununla birlikte, Azerbaycan'da 1999 yılında yapılan ilk yerel seçimlerle belediyelerin inşa süreci başlar. 2000 yılından itibaren de belediyeler ülke çapında örgütlenmeye başlar. Bu dönemde, belediyelerin örgütlenmesine gerek merkezi hükümet, gerekse parlamento bünyesinde yer alan ve sonradan adı "Bölgesel Meseleler Daimi Komisyonu" olarak değiştirilen "Yerel Yönetimler (Meseleler) Daimi Komisyonu" önemli katkılar sağlar. Ancak bu katkının zamanla, özellikle de 2004 yılından itibaren nispeten azaldığı görülür.

Bununla birlikte, 1999'dan 2009 yılına kadar geçen on yıllık süreçte ülkede köylerden kentlere kadar 2757 belediye inşa edilir. Ancak 2009 yılında ülkenin özellikle kuzey ve güney bölgelerinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformları çerçevesinde pek çok belediyenin birleştirilmesi, sonlandırılması ve yenilerinin inşa edilmesiyle ülkede belediye sayısı 1718'e düşürülür (BİNA QHT Alyansı, 2011: 14-15). Öte yandan ülke belediyelerinin temel organlarına ve organlarının oluşumuna bakıldığında ise, belediyelerin meclis (şura), belediye başkanı, icra organı (encümen), daimi ve diğer komisyonlar olmak üzere dört temel organa sahip oldukları görülmektedir. Belediyelerinin genel karar organı olan belediye meclisleri, doğrudan belde sakinleri tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Belediye başkanı, yardımcıları ve kurumun diğer organları ise belediye meclisi tarafından belirlenmektedir (Elma, 2012: 114).

Belediyelerin statüsünü düzenleyen kanunun birinci maddesinde; belediye üyelerinden oluşan belediye meclisinin "genel, eşit ve doğrudan seçim esasında özgür, bireysel ve gizli oylamayla" seçileceği açıkça belirtilmiştir. Ayrıca bu

maddede yasalar çerçevesinde belediye meclislerinin kendilerine karşı sorumluluk taşıyacak olan yerel yürütme organlarını, belediye yönetimi ve sorumluluklarını hayata geçirmek üzere, seçecekleri ifade edilmektedir³. (Azerbaycan Belediye Kanunu, 1999: madde 1). Bu yasal düzenlemede de belirtildiği gibi, Azerbaycan'da belediye organlarının oluşumuna ve seçimlerine bakıldığında yurttaşların belediye meclis üyelerini seçerek belediye meclisini belirledikleri, ancak belediye başkanlarının doğrudan yurttaşlarca seçilmediği görülmektedir. Belediye başkanları ve yardımcıları, belediye meclislerinin ilk toplantılarında meclis üyelerince seçilmektedir.

Burada belki de ifade edilmesi gereken bir husus ise, her ne kadar ülke belediyeleriyle ilgili yasal mevzuatta yerel meclislere daha büyük bir önem ve güç verilmişse de, gerçekte belediye meclisleri belediye başkanlarını seçtikten sonra pratikte asıl güç ve yetki kullanımının belediye başkanlarına geçtiğinin görülmesidir. Ayrıca ülke kamuoyundaki yaygın kanaate göre, kimlerin belediye başkanı seçileceği konusunda merkezi yönetime bağlı yerel yürütme organı başkanları (valiler) yerel meclis üyelerine ciddi tesir gösterebilmektedir. Öte yandan, yerel seçimler konusundaki yasal alt yapı ve düzenlemelere göz atıldığında ise kısaca şunlar ifade edilebilir: Azerbaycan'da belediyelerin seçim ve yetki süresi konusunda beş yıllık bir süre öngörülmüştür. Yerel seçimlerle ilgili seçmen yaşı ve aday olma kriterleri gibi konulara bakıldığında da ülkede seçmen olmak için on sekiz yaşını ve belediye meclis üyeliği için de adaylarının asgari 21 yaşını doldurmaları gerekmektedir. Bu konu, belediye seçim yasasının üçüncü maddesinde açıkça belirtilmiştir (Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu, 1999: madde 3).

Belediye meclis üyesi adaylarının yerel seçimlerde aday olabilmeleri ayrıca, seçim bölgelerindeki nüfus yoğunluğuna göre değişen oranlarda olmak üzere belde sakinlerinden belli sayıda imza toplamaları şartına bağlanmıştır. Belediye Seçim Kanunu'nun 24. maddesinde belirtildiği gibi örneğin; yüz binden çok nüfusu olan yerlerde adayların beş yüz, elli binden az nüfusu olan yerlerde iki yüz elli ve beş binden az olan yerlerde ise, on beş seçmen imzası toplamaları gerekmektedir (Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu, 1999: Madde 24). Yerel meclislerin üye sayıları ise köy, kasaba, ilçe ya da kent ölçeğine, daha doğrusu ilgili alanın nüfus büyüklüğüne göre değişmektedir. Bu bağlamda, Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu'nun beşinci maddesine göre nüfusa orantılı olarak belirlenen belediye meclis üye sayıları aşağıda tablo halinde sunulmuştur.

³Aslında, belediye meclislerinin oluşturulması ve kendi yürütme organlarını kendilerinin belirlemesi anlamında bu düzenleme, Sovyetler Birliği dönemindeki "yerel sovyetler" örneğini de anımsatmaktadır.

Tablo 1: Nüfusa Göre Belirlenen Belediye Meclis Üye Sayısı

Nüfus	Meclis Üye Sayısı
Nüfusu 500'den az olan beldeler	5
Nüfusu 500-1000 arası olan beldeler	7
Nüfusu 1000-5000 arası olan beldeler	9
Nüfusu 5000- 10.000 arası olan yerler	11
Nüfusu 10.000- 20.000 arası olan yerler	13
Nüfusu 20.000- 50.000 arası olan yerler	15
Nüfusu 50.000- 100.000 arası olan yerler	17
Nüfusu 100.000- 300.000 arası olan yerler	19

Kaynak: Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu, 1999: Madde 5

Tablo 1'de de görüldüğü üzere Azerbaycan'da belediye meclisi üye sayısı en az 5, en fazla 19 kişiden oluşmaktadır. Nüfus kriterine göre, en büyük ya da en geniş belediye sahası olarak en fazla üçyüz bin nüfuslu yerleşim yerleri öngörülmüştür. Nüfusu üçyüz bini geçen şehirlerde ise ikinci bir belediye kurulması öngörülmüştür. Ancak, uygulamada ülkede ikinci bir belediyesi olan kent⁴ yoktur. Bununla birlikte, Bakü ve Gence gibi kendi içinde rayonları (ilçeleri) bulunan büyük şehirlerde ilçe belediyeleri kurulmuştur. Fakat, bu iki şehirde de şehrin bütününe yönelik hizmet sunan şehir ya da büyükşehir belediyeleri söz konusu değildir. Sumgayıt, Guba, Lenkeran ve Şeki gibi, Bakü ve Gence'ye göre daha küçük şehirlerde (şehir merkezlerinde) ise sadece tek bir belediye, şehir belediyeleri inşa edilmiştir.

Bununla birlikte bu kısımda Azerbaycan'da anayasal ve yasal mevzuat esas alındığında yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerin temel niteliklerini özetle aşağıdaki biçimde sıralayabiliriz:

- Belediyeler yerel düzeyde halk egemenliğinin ifadesi olan temsili organlardır,
- Karar organları seçimle işbaşına gelir,
- Belediye başkanları yerel meclislerce belirlenir,
- Belediyeler anayasa ve belediye kanununda öngörüldüğü haliyle özerk kuruluşlardır,

⁴Azerbaycan'da "kend" sözcüğü ile köyler ifade edilmektedir. Onun için metinde "kent" sözcüğü yerine daha çok "şehir" sözcüğünün kullanımı tercih edilmiştir.

- Anayasa ve belediye kanununda hükümet-dışı kuruluşlar/sivil toplum kuruluşları olarak düzenlenmişlerdir,
- Belediyelerin yetki ve görevleri anayasa ve belediye yasasında sayma yoluyla belirtilmiştir,
- Belediyeler, faaliyetlerini meclis toplantıları, yürütme organları, sürekli ve diğer komisyonlar aracılığıyla yürütürler.
- Belediyeler kendi aralarında birlikler kurabilir ve diğer ülke belediyeleriyle işbirliği yapabilirler.
- Belediyeler yasal mevzuat çerçevesinde kendi iç işleyişlerini düzenler ve bütçelerini belirler.

D. Belediyelerin Temel Yetki ve Görevleri

Azerbaycan'da belediyelerin temel yetki ve görevleri, 1995 Anayasa'nın 144. maddesinde ve belediyelerin statülerini düzenleyen kanunun 4, 5 ve 6. maddelerinde sayma yoluyla belirtilmiştir (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 2002: Madde 144; Azerbaycan Belediye Kanunu, 1999: Madde 4-6). Mevzuatta ülke belediyelerinin temel görevleri esasen üç başlık altında düzenlenmiştir. Bunlar;

- Yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programları,
- Yerel ekonomik kalkınma programları,
- Yerel ekoloji ve çevre programlarıdır.

Anayasa ve belediye kanununda bu görevlere ek olarak yasama ve yürütme organları tarafından belediyelere mali kaynaklarıyla birlikte ek yetkiler de verilebileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte, belediyelerin statülerini düzenleyen kanunun dördüncü maddesinin ikinci bendine göre (Azerbaycan Belediye Kanunu, 1999: Madde 4/2); yukarıda birinci maddede ifade edilen ve belediyeler tarafından hayata geçirilecek olan yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarından amaç ya da kasıt, devletin-merkezi hükümetin uyguladığı sosyal kalkınma programlarında nazara alınmayan ya da onlara ek olarak yerel önem taşıyan bazı yerel kalkınma meselelerinin halledilmesidir. Bunlar;

- Okul öncesi eğitim,
- Eğitim, sağlık ve kültür faaliyetleri,
- Mesken ve mesken sıfatı taşımayan binaların korunması/tadilatı ve kullanımı,
- Kamu sağlığı kurumlarının oluşturulması ve geliştirilmesi,
- Konut üretimi,

- Yerel su kaynaklarının kullanımı, techizatı ve kanalizasyon sisteminin iyileştirilmesi-geliştirilmesi,
- Yerel yolların yapımı ve bakımı,
- Cenaze merasim hizmetleri ve mezarlıkların korunması,
- Yerel ulaşım ve iletişim hizmetlerinin teşkili,
- Tarihi ve kültürel yapıtların korunması,
- Kimsesizlere, hastalara ve yaşlılara yardım ve
- Yerel alt-yapı sorunlarını çözmek gibi hususlardır.

Aynı maddenin üçüncü bendinde ise, ülke belediyelerinin yerel sosyal güvenlik ve sosyal kalkınma programlarını hayata geçirirken yukarıda sıraladığımız konularda merkezi hükümet organları da belli programlar icra etmekteyse ya da edecekse belediyelerin buna müdahale edemeyecekleri hususu belirtilmiştir. Öte yandan, belediyelerin yerel ekonomik kalkınma konusundaki yetki ve görevleri de, belediye yasasının beşinci maddesinde ele alınmıştır. Bu maddeye göre de (Azerbaycan Belediye Kanunu, 1999: Madde 5), yerel ekonomik kalkınma programlarından amaç ya da kasıt, devletin uyguladığı iktisadi kalkınma programlarında nazara alınmayan ya da onlara ek olarak yerel önem taşıyan bazı yerel kalkınma meselelerinin halledilmesidir. Bu programlar tarım, sanayi, iletişim, ulaşım ve diğer alanları kapsayabilir. Ayrıca belediyeler, bu programları hayata geçirirken devlet organlarının yetkilerine müdahale edemezler.

Belediyelerin görev ve yetkileriyle ilgili üçüncü ve son olarak belediye yasasının altıncı maddesinde çevreyle ilgili düzenlemeler ele alınmıştır. Bu maddeye göre (Azerbaycan Belediye Kanunu, 1999: madde 6); belediyeler, yerel düzeyde ekolojik dengenin korunması, belediye alanlarının ağaçlandırılması, ıslahı, iyileştirilmesi, çöp toplama hizmetlerinin yerine getirilmesi, havanın, suyun ve toprağın her türlü kirlenmeden korunması için görevlendirilmişlerdir. Bu çerçevede ayrıca belediyeler diğer komşu belediyelerle birlikte çevrenin korunması yolunda ortak çalışmaları yapma konusunda da yetkilendirilmişlerdir. Yukarıdaki iki madde de belirtildiği gibi, çevre konusunda da aslında belediyelere tanınan yetki ve görevin amacı, devletin uyguladığı çevre programlarında dikkate alınmayan ya da bunlara ek olarak yerel önem taşıyan bazı yerel çevre konularının halledilmesidir. Bu ifade, altıncı maddede de tekrarlanmıştır.

Dolayısıyla, Azerbaycan'da belediyelerin yetki, görev ya da fonksiyonlarıyla ilgili temel yasal düzenlemede de görüldüğü üzere, aslında ülkede belediyelere verilen görev, yerel düzeyde yukarıda ifade edilen üç saha çerçevesinde mer-

kezi yönetimin nazara almadığı ya da onlara ek bazı konularda işlev görmektedir. Yasada ayrıca belediyelerin bu işlevleri yerine getirirken belediyelere ayrılan arazilerden ve belediye mülkiyetinden verimli bir şekilde istifade etmesi gerektiğine de dikkat çekilmiştir. Ancak gerçekte ülke belediyeleri, çerçevesi çizilen bu görev alanlarında yeteri kadar işlev görememektedirler. Çünkü belediyelerin idari, mali, teknik ve fiziki imkanları kısıtlıdır ve hizmet kapasitelerihenüz yeterince gelişmemiştir. Yerel düzeyde bu işlevler büyük ölçüde merkezi yönetimin yerel yürütme organları olan icra hakimiyetlerince (valilikler) hayata geçirilmektedir.

E. Yerel Özerklik ve Merkezi Yönetimle İlişkiler

Azerbaycan'da anayasal ve yasal açıdan yerel yönetim mevzuatına bakıldığında genel olarak belediyelerin Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kriterlerine uygun biçimde düzenlendiği görülmektedir. Zaten, 28 Aralık 2001 tarihinde "Özerklik Şartı" da ülke parlamentosu tarafından onaylanmıştır (Öztaş ve Zengin, 2008: 48-49). Bu çerçevede, 1995 Azerbaycan Anayasası'na bakıldığında yerel yönetimler üzerinde merkezin vesayet denetimi öngörülmediği gibi, belediyelerin merkezin hiyerarşisi dışında sivil toplum kuruluşları olarak düzenlendiği de görülmektedir. Bu bağlamda, belediyelerin statülerini düzenleyen kanunun ikinci maddesine göre ülke belediyeleri; yasayla belirlenmiş coğrafi sınırlar çerçevesinde belli yetkileri, temsili organları, mülkiyeti, yerel bütçesi olan ve işlevlerini özerk bir şekilde yerine getiren kuruluşlardır (Azerbaycan Belediye Kanunu, 1999: Madde 2). Aynı kanunun birinci maddesinde de belediyelere yerel düzeyde önem arzeden konuları bağımsız ve özgür biçimde çözme yetkisinin verildiği görülmektedir (Azerbaycan Belediye Kanunu: 1999: Madde 1).

Aslında Hasanov'un da belirttiği gibi, yerel programların hazırlanması ve hayata geçirilmesinde, özerk ve merkezi devlet yapılanmasından ayrı olarak düzenlenen ülke belediyeleriyle merkezi yönetim organlarının işbirliği içinde hareket etmesinin istendiği de ifade edilebilir (Hasanov, 2007: 5). Kısaca, belediyelerle ilgili mevzuat incelendiğinde belediyelerin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili önemli ölçüde yetkilendirildikleri ve özerk kılındıkları görülmektedir. Ancak, belediyelerin yetkilendirildiği alanlarda benzer biçimde merkezi yönetimin yerel yürütme organları olan "icra hakimiyetlerinin" de (valilikler) yetkilendirildiği ve pratikte ilgili yetki, görev ve fonksiyonları daha çok bu kuruluşların kullandıkları ya da yerine getirdikleri görülmektedir (Elma, 2007: 176).

Öte yandan, 1995 Anayasa'sında öngörülme-yen "idari vesayet" konusu

2003 yılında çıkarılan bir kanunla uygulamaya konmuştur. Daha sonra yapılan anayasa değişikliği neticesinde söz konusu düzenleme anayasaya da yansıtılmıştır. Bununla birlikte, 2003 yılında çıkarılan idari vesayet hakkındaki kanunda idari vesayetin sadece “hukuka uygunluk” denetimi yoluyla hayata geçirileceği de hükme bağlanmıştır (İnzibati Nezaret Hakkında Kanun, 2003). Neticede, Azerbaycan’da yerel yönetimlerle ilgili anayasal ve yasal düzenlemeler özünde özerk bir yapılanma öngörse de, pratikte yerel kurumlar büyük ölçüde merkezi kuruluşların gölgesinde kalmıştır. Dolayısıyla, ülkede yasal açıdan özerk bir yerel yönetim modeli öngörülmüş olmakla birlikte, pratikte idari ve mali bakımdan merkeze bağlı bir yerel yönetim modeli ortaya çıkmış bulunmaktadır.

SONUÇ

Azerbaycan’da belediye kurumu, uzun bir merkeziyetçilik deneyimi üzerine bina edilmiştir. Ülke, yakın geçmişi itibarıyla aşırı merkeziyetçi ve totaliter bir mirasa sahiptir. Dolayısıyla, ülkede henüz Batılı anlamda bir yerel yönetim geleneği ve belediye kurumu oluşmamıştır. Bilindiği gibi, Batı’da ulus devletler geliştiğinde bu şemsiye altına giren yerel topluluklar önceden beri komünlerde kendi kendilerini yönetegelmışlerdir. Bu nedenle de, özerk şehirler, ulus düzeyindeki demokratik düzen içinde yerlerini aldıklarında yerel yönetimler bu sistemde kolayca kendilerine yer bulmuşlardır. Bu da elbette, demokratik düzenin kökleşmesini ve sosyo-ekonomik kalkınmayı kolaylaştırmıştır. Ancak Post-Sovyet ülkeleri böyle bir gelenekten büyük ölçüde yoksundur. Azerbaycan da bu ülke grupları içinde yer almaktadır ve köklü bir belediyecilik geleneğine sahip olmadığı bilinmektedir.

Dolayısıyla, Azerbaycan toplumu için belediyeler çok yeni kuruluşlardır. Bu bağlamda, ülke belediyeleri henüz 13 yıllık bir geçmişe sahip bulunmaktadır. Belli ölçüde bunun da bir sonucu olarak bugün ülke belediyeleri, beldelerin ve kentlerin yönetimi, temsili ve hizmet sunumu bakımından yetersiz bir görünüm sergilemektedirler. Diğer bir ifadeyle, belediyecilik sistemi ülkede henüz tam anlamıyla yerleşmemiştir. Belediyeler bir taraftan gelişimlerini sürdürmeye çalışırken, diğer taraftan pek çok yapısal ve işlevsel sorunla da karşı karşıya bulunmaktadır. Bu çerçevede, ülke belediyelerinin temel ve öncelikli sorunu, mali kaynakların yetersizliği ve tecrübesizlik yanında, pratikte “etkisiz” kalmaları ve yurttaşlara yeterli düzeyde yerel alanda hizmet sunamamalarıdır.

Bu temel görünüm belediyelerin toplumda “işlevsiz” ve “cansız” kuruluşlar olarak algılanmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda ülke belediyelerinin en

temel sorunları, kurumsallaşma sorunu, tecrübe ve gelenek eksikliği, mali yetersizlik, misyon ve vizyon sorunu, yeterli yerel hizmet üretememe, yurttaşların yeteri kadar desteğini kazanamama/yurttaşla iletişim ve etkileşim sorunu, yerel özerklik, merkez ve yerel arasında yetki ve fonksiyonların paylaşımı konusunda yasal çerçevenin net olmaması, belediye başkanlarının ve yerel meclislerin tecrübesizliği ve güçsüzlüğü, fiziki imkanlarının yetersizliği ve teknik yetersizlikler şeklinde ifade edilebilir.

Özetle, ülke belediyelerinin temel sorunlarını yukarıda maddeler halinde verilen konular çerçevesinde analiz etmek mümkündür. Kuşkusuz, mevcut sorunların üstesinden gelmek için öncelikli ve hayati olan konu, merkezi yönetimin yerel yönetimlere olan desteğini arttırması ve anayasal/yasal düzenlemelerin öngördüğü idari ve mali özerkliğin pratikte yaşama geçirilmesidir. Çünkü belediyeler idari ve mali anlamda belli bir özerkliğe sahip olup, yerel hayatta oynadıkları rol ve sundukları hizmetlerle halkın günlük yaşamında önemli bir konum elde edemezlerse başarılı olmaları pek mümkün görünmemektedir.

Bununla birlikte, Azerbaycan bugün Güney Kafkasya ve Hazar Havzasında hızla kalkan, gelişen ve modernleşen bir ülkedir. Bu hamleler ve çalışmalar ise daha çok merkezi yönetimce hayata geçirilmektedir. Bu bağlamda, ulusal kalkınma yanında yerel ve bölgesel kalkınma ve alt yapı çalışmaları da büyük ölçüde merkezi yönetim kuruluşları tarafından hayata geçirilmektedir. İlerleyen süreçte, ülkede yaşanan hızlı sosyo-ekonomik gelişme paralelinde şehir ve kasabalarda yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerinin işlevlerine büyük ihtimal daha çok ihtiyaç duyulacaktır. Bu durumda, gelecekte, merkezi hükümetin de desteğiyle belediyelerin Azerbaycan toplumunun günlük yaşamında daha etkin bir hale gelmesi beklenebilir.

KAYNAKÇA

AMİROV, Zahid (2002), "Ülke Ülke Yerel Yönetimler: Azerbaycan Cumhuriyetinde Yerel Yönetimlerin Koordinasyon Meclisleri Hakkında Esasname", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002, s. 109-128.

BENNETT, Robert J.(1993), "European Local Government Systems", Editor: BENNETT, Robert, *Local Government in the New Europe*, Bethaven Press, London.

BİNA QHT Alyansı (2011), "Azerbaycan'da Belediyelerin Mevcut Durumuyla İlgili Rey", *Belediyelerin İnkişafı Namına QHT Alyansı*, Bakü.

ELMA, Fikret (2007), "Türkiye'nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan

Belediyeciliği", *Journal of Qafqaz University*, Number 20, 2007, s. 168-178.

ELMA, Fikret (2012), "Azerbaycan'da İdari Yapının Dönüşümü", *Uluslararası Üç Deniz Havzası Ülkeleri Ortak Yönetim Kültürü ve Yeniden Yapılanma Sorunları Sempozyumu*, Kamu Araştırmaları Vakfı ve Aydın Üniversitesi, İstanbul, 13-16 Ekim 2011 (Konferans Kitabı 2012, 109-116).

ELMA, Fikret (2013), "Azerbaycan'da Yerel Yönetişim ve Belediye: Bakü ve Yakın Havzası Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi* (yayın aşamasında).

ERGUN, T.; GÜLER, B.A. & GÜLER, F.D. (1994), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı 1993-1994 Akademik Yılı Ders Notu, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal (2002), "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002, s. 6-21.

HASANOV, Rafail (2007), Social Capital, Civic Engagement and The Performance of Local Self-Government in Azerbaijan, *Caucasus Research Resource Centers* (CRRC), Baku. (http://www.crrc.az/upload/Rafael_Hasanov_2007.pdf, 25.12.2012).

ÖZTAŞ, C. & ZENGİN, E. (2008), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Azerbaycan, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 17, Sayı 2, Nisan 2008, s. 45-69.

REMINGTON, Thomas F. (1999), *Politics in Russia*, Longman, New York.

SUNY, Ronald Grigor (1990), *Bakü Komünü*, çev. Kudret Emiroğlu, Belge Yayını, İstanbul.

TURAL, Erkan (2003), "Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 4, Ekim 2003, s. 95-116.

Azerbaycan Cumhuriyeti 1995 Anayasası (2002), Azereşr, Bakü.

Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti (SSC) 1937 Anayasası, *Azerbaycan Anayasaları*, http://files.preslib.az/projects/remz/pdf/atr_kons.pdf, 16.01.2013.

Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti (SSC) 1978 Anayasası, *Azerbaycan Anayasaları*, http://files.preslib.az/projects/remz/pdf/atr_kons.pdf, 16.01.2013.

Azerbaycan Belediye Seçim Kanunu (1999), *Belediyeler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunları*, <http://files.preslib.az/site/municipal/gl2.pdf>, 27.01.2013.

Belediyelerin Statüleri Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (Azerbaycan Belediye Kanunu, 2 Temmuz 1999), <http://files.preslib.az/site/municipal/>

gl2.pdf, 27.01.2013.

Belediyeler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunları (2013), <http://files.preslib.az/site/municipal/gl2.pdf>, 27.01.2013.

Belediye Faaliyetlerine İnzibati Nezaret Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu (2003), *Belediyeler Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunları*, <http://files.preslib.az/site/municipal/gl2.pdf>, 27.01.2013.

Prezident Kitaphanesi (2013), *İnzibati Arazi Vahidleri*, Azerbaycan Cumhuriyeti İşler İdaresi Prezident Kitabhanası, <http://files.preslib.az/projects/azerbaijan/gl2.pdf>, 25.01.2013.

TÜRKMENİSTAN'DA YEREL YÖNETİM YAPILANMASI

Kasım ÖZKULLUK*
Gılıç JORAYEV**

GİRİŞ

Devletlerin kamu yönetimi örgütlenmelerine bakacak olursak iki sistem görürüz. Bunlar; en eski yönetim biçimi olan merkezden yönetim ve yerinden yönetimdir. Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin tek merkezden yönetilmesini ifade ederken, kamu hizmetlerinin merkezi hiyerarşinin dışındaki kamu tüzel kişilerin yürütülmesi ise yerel yönetimleri betimlemektedir. Zaman içerisinde devletler, yerel düzeydeki kamu hizmetlerini yürütme ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalınca yerel düzeyde örgütlenmeye ihtiyaç hissetmişlerdir. Bu kamu tüzel kişileri her ne kadar merkezi idarenin dışında kurulmuş olsalar da yine de merkezi idarenin denetimine tabi tutulmuşlardır.

İnsanların yerel düzeyde ortak ihtiyaçlarının karşılanması için hukuki yetkilerle donatılan yerel yönetimler iktisadi, hukuki ve siyasi amaçlarla kurulmaktadır. Yerel yönetimlerin kurulmasında asıl amaç kıt kaynakların en iyi şekilde dağılımını sağlamak ve en yüksek seviyede toplumsal faydayı oluşturmaktır. Konuya siyasi düzeyde bakacak olursak, vatandaşların demokratik haklarını en geniş şekilde kullanımını temin etmek için yerel yönetimlere ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Günümüz dünyasında bütün devletlerin bu iki yönetim şekillerinden faydalandıkları görülmektedir. Fakat, her ülkenin merkezi yönetimle yerinden yönetim dengesi aynı olmamaktadır. Her devlette yerel yönetimlerin

*Uluslararası Türkmen Türk Üniversitesi, İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü

**Uluslararası Türkmen Türk Üniversitesi, İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü

yetkileri, kendilerine ayrılan bütçeleri ve merkezin bu idareler üzerindeki denetimleri çok farklılıklar arz etmektedir.

Yerel yönetimler kurulmuş olsa da merkezin kendini çok sert bir şekilde hissettirdiği devletlerden biri SSCB idi. Çünkü, komünist rejimde merkezi idare öncelikliydi. Demokrasilerin vaz geçilmez unsuru olan yerel yönetimlerin SSCB’de ancak ismi vardı. İşlevsellikten uzak merkeze sıkı bir şekilde bağlı idiler. Soğuk savaş sonrası SSCB’nin dağılmasıyla birlikte ortaya çıkan BDT ülkelerinde siyasi ve iktisadi olarak bir arayış başladı. Arayış içinde olan devletlerden biride 27 Ekim 1991’de bağımsızlığını kazanan Türkmenistan olmuştur. Bağımsızlığın kazanılması, birçok değişikliği de beraberinde getirmiştir. Batı modeli gelişme ve demokratik anlayış benimsenmiş ve bu alanda çok sayıda yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Bu değişikliklere yerel yönetimler alanında da gidilmiş, yetki ve görevler yeniden tanımlanmıştır. Yerel yönetimlerin Türkmenistan’da köklü bir geçmişi olmasa da yapılan yasal düzenlemelerle daha iyi bir konuma getirilmişlerdir. Bağımsızlıktan günümüze kadar reformlar adı altında yapılan yasal düzenlemelere baktığımızda yerel yönetimlerinin hem işlevsellik hem de hukuki olarak daha demokratik bir hale dönüştükleri görülmektedir. Ayrıca, bu alanda düzenlemelerin devam edeceği de anlaşılmaktadır.

18 Mayıs 1992 yılında ilk anayasasını kabul eden Türkmenistan 2008 yılında yeni anayasasını kabul etmiştir. Devletin siyasal rejimini başkanlık olarak benimsemiştir. Türkmenistan’da başlıca yerel yönetim kuruluşu belediyeler olarak tayin edilmiştir. Türkmenistan’ın mülkî yönetim bölümleri illerden, il statüsünde olan şehirlerden, ilçelerden, ilçe statüsünde olan şehirlerden, ilçedeki şehirlerden, kasabalardan ve geneşliklerden oluşmaktadır. İller, il statüsü olan şehir, ilçeler, ilçe statüsü olan şehirler düzeyinde mahalli hizmetler yetki genişliği ilkesine göre kurulan valilikler tarafından yerine getirilmektedir. Belediyeler; ilçedeki şehirler, kasabalar ve geneşliklerde kurulurlar. Biz bu çalışmada devletin siyasi yapısına değinmeyip yerel yönetimler üzerinde duracağız. Zaman içerisindeki değişiklikler sonrası yerel yönetimlerin mevcut durumları görev ve yetkileri ortaya koyulacaktır.

1. SSCB DÖNEMİNDE TÜRKMENİSTAN SSC’DE YEREL YÖNETİMLER

Çeşitli kavimlerle yıllarca mücadele etmek zorunda kalan Türkmenler, 1835’ten sonra Merv Bölgesine doğru yayılmaya başlamışlardır. Türkmenler 1860 yılında

Farslar'ı yenilgiye uğratarak bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Fakat 1873'te Ruslar bölgeye girmişler ve 1881 yılında Çarlık orduları Türkmen direnişlerini kanlı bir savaşla kırmışlardır.

Türkmenler, Bolşevik ihtilalinden sonra (1917) kısa süreliğine bağımsızlık elde etmiş olsalar da 1920 yılından sonra kontrol Bolşeviklere geçmiştir. 1924 yılında Türkmen Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti ilan edilmiştir (Türkmenistan Ülke Raporu, 2008: 3).Türkmenistan SSCB'nin kuruluşundan dört ay sonra Türkmenistan Komünist Partisi kurulmuştur. 13 Mayıs 1925'te delegelerin kararı ile de Türkmenistan'ın Sovyetler Birliği'nin resmi bir parçası olduğu kararı alınmıştır(Saray, 1993: 52).

Rusya Federasyonu'nda olduğu gibi, diğer Sovyet cumhuriyetlerinde de tek hâkim olan kurum Komünist Partisi idi. SSCB'nin sınırları içerisinde tüm hükümetler partinin emirlerini yerine getirmekle görevliydi. Komünist Parti'nin yöneticileri aynı zamanda devletin de yöneticileri oluyorlardı. En yüksek yasama organı Yüksek Sovyet idi.

Sovyetler Birliğini oluşturan bütün cumhuriyetlerin komünist partileri, birbirlerine benzemekle birlikte, Sovyet Rusya Komünist Partisi'nin teşkilatından ve hükümet şeklinden oldukça değişik bir durum arz ediyorlardı. Birlik Cumhuriyetleri'nin Komünist Partileri'nin en büyük organları şöyle oluşuyordu: Merkezi Komite, Komite Bürosu ve Genel sekreterlik. Ayrıca, Komünist Partisi şu şubelere ayrılıyordu: 1) Organizasyon ve Parti Faaliyetleri, 2) Endüstri ve Ulaşım, 3) Hafif ve Gıda Endüstrisi Organları, 4) Yönetim Organları, 5) Parti Komisyonu, 6) Propaganda ve Ajitasyon, 7) Fen ve Eğitim Kuruluşları, 8) Kültür Kuruluşları, 9) Köy (kolhoz) Ekonomisi, 10) İmar – İskan işleri ve Yerli Ekonomi, 11) Servis Müdürlüğü (Saray, 1993: 52).

Diğer cumhuriyetler de olduğu gibi Türkmenistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nin bakanlıklarının yetki sahaları da şöyle sıralanıyordu: 1) Köy (Kolhoz) Ekonomisi, 2) İç işleri, 3) Adalet, 4) Eğitim, 5) Sosyal Güvenlik, 6) Sağlık, 7) Yerli ekonomi (yol, nakliyat, endüstri, konut ve diğer) (Saray, 1993: 13).

Türkmenistan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nde yerel yönetimler şimdiki yerel yönetim şekillerinden oldukça farklılıklar arz etmekteydi. Sovyet dönemi rayonlarında (ilçe), kolhozlar ve oba sovyetleri bulunmaktaydı. Kolhozlarda tamamen üretimden sorumlu olan kolhoz başlıkları ve köy halkının sağlık, eğitim ve kültür faaliyetlerinden sorumlu olan oba sovyetinin başlıkları bulunmaktaydı. Kolhoz başlıkları merkezden planlanan iktisadi hedefleri tutturmakla da yükümlü idiler. Oba sovyetleri ise köy halkının kültürel olarak kalkınmasından ve köy

genelinde temizlik ve ekoloji meselelerinden sorumlu tutulmuşlardı (Türkmenistan Sovyet Cumhuriyeti Anayasası, 1978: mad.62).

Kolhozlarda ve oba sovyetlerinde de Komünist Parti'nin etkisi hissedilmekteydi. Günümüzde ilçe statüsü ile anılan rayonlarda ise Komünist Parti yetkilisi olan raykom, partiyi ve devleti temsil etmekteydi. Yerel yönetim temsilcileri ise rayspolkomlar idi. Rayonlardaki Komünist parti yetkilileri genelde merkez parti teşkilatını temsil etmekle beraber, rayon genelinde denetim yapma yetkisine de sahip kişilerdi. Rayonlarda yerel yönetimi gerçekleştiren rayspolkomlar ise genellikle üretimden sorumlu idiler. Rayonun kalkınması ve belediye hizmetleri de rayspolkomlar tarafında gerçekleştirilmekteydi. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, Sovyet döneminde yerel yönetim biçimi oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Dolayısı ile bu karmaşık sistemin düzgün bir şekilde yürümesi mümkün değildir.

2. TÜRKMENİSTAN'DA YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ VE YÖNETSEL YAPILARI

SSCB'nin dağılmasıyla birlikte bağımsızlığını kazanan devletler yerel yönetimler konusunda büyük bir problemle karşılaşmışlardır. Bu problem, sistemin tamamen merkeziyetçi bir yapıya göre örgütlenmesi ve demokratik yapı ve anlayıştan uzak olmasıdır. Bağımsızlık kazanmasıyla birlikte batılı sistemlere entegre olmaya çalışan bu devletler, yerel yönetim anlayışlarında da değişime gitme ihtiyacı hissetmişlerdir. Çünkü, dünyada hakim olan anlayış daha demokratik ve daha katılımcı bir yerel yönetim anlayışı idi.

Bu sorunlarla karşılaşan devletlerden biri de Türkmenistan olmuştur. Türkmenistan, yerel yönetimini dünya normlarına uygun olarak daha demokratik ve katılımcı bir anlayışta örgütleyebilmek için bazı reform kararları almış ve uygulamaya koymuştur. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 62. toplantısında bir konuşma yapan Türkmenistan Cumhurbaşkanı Gurbangulı Berdimuhamedov, Türkmenistan'ın toplumsal ve siyasal hayatında demokratik adımların hızlandırıldığını, sivil toplum kuruluşlarının gelişmesine fırsatlar tanındığını ifade etmiştir. Yine seçimler konusuna da değinerek daha modern tekniklerin uygulandığı, yerel yönetimleri geliştirme ve vatandaşların yönetime daha fazla katılımının sağlanması adına çeşitli faaliyetlerde bulunduğunu da belirtmiştir (Türkmen Devlet Neşriyat Hizmetleri, 2007:11).

2012'de yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerini kazanarak ikinci kez bu makama seçilen Gurbangulı Berdimuhamedov, ikinci dönemine "istikrar kazanmış

devletin müreffeh devri" adını koymuştur. Bu dönem gerçekleştirilmesi düşünülen reformların temel prensiplerini şu şekilde açıklamıştır:

- Genel insani değerlere saygı duymak ve desteklemek;
- Kalkınmanın düzenli ve koordineli demokratik yollarla yapılmasını sağlamak;
- Türkmen halkının milli, tarihi ve kültürel özelliklerini göz önünde bulundurmak;
- Reformlarda gerçekçi ve pragmatik yaklaşım.

Anayasa, yerel yönetim kurumlarından bahsederken bir kaç köyün birleşmesiyle oluşan geneşler ve yerel sivil toplumsal yönetimleri bu sınıfa sokmaktadır. (Türkmenistan Anayasası, 2008: mad 64). Türkmenistan'da ilçelerdeki şehrin, kasabanın, muhtarlığın kapsamında yerel yönetim görevlerini yürütmekte olan halk meclislerinin temsilcilik müesseseleri geneşlerdir. Geneşler, halkın değişik illerde kendi kendini yönetmenin örneği olarak faaliyette bulunmaktadırlar (Türkmenistan Anayasası, 2008: mad.84.). Halkın siyasal, ekonomik ve kültürel hayatıyla ilgili önemli meselelerin çoğunun çözüme kavuşturulmasında yetkili kılınmış kurumlardır.

Üniter bir yapıya sahip olan Türkmenistan beş ilden oluşmaktadır. Bunlar: Ahal, Mari, Lebap, Daşoğuz ve Balkan illeridir. Bu iller dışında il statüsünde bulunan bir de şehir bulunmaktadır ki o da ülkenin başkenti olan Aşgabat'tır. Türkmenistan'ın mülkî yönetim bölümleri; iller, il statüsünde olan şehir (bu sadece Aşgabat için geçerlidir), ilçeler, ilçe statüsünde olan şehirler, kasabalar ve geneşliklerdir. Nüfus kırsal ve kentsel alanlarda yerleşmektedir. Kentsel yerleşim yerleri kasabalar ve şehirler iken kırsal yerleşim yerleri köylerdir. Şunu belirtmek gerekir ki her köy bir kaç köyle birleşerek geneşleri oluşturmak zorundadır (Türkmenistan Meclis kararları 1992/No.12, m.119).

Şehirler üç kategoriye ayrılır:

- İl statüsü olan şehir,
- İlçe statüsü olan şehirler,
- İlçelerdeki şehirler.

İl statüsü olan şehir, daha öncede belirtildiği gibi bu statü sadece Aşgabat için geçerlidir. İlçe statüsü olan şehirler, nüfusu 30 binin üzerindeki yerleşim yerleridir. Ancak, önemli sanayi, sosyo-kültürel, idarî öneme sahip olan, ekonomik, sosyal gelişme eğilimine sahip olan ve nüfusu artış gösteren şehirler ve kasabalar nüfusları 30 binden az olsa dahi ilçe statülü şehre dönüştürülebilirler (Türkmenbaşı ve Abadan şehirleri gibi). İlçelerdeki şehirler, nüfusu 8 binin üze-

rinde olup, sanayi işletmelerine, inşaat ve ulaşım işletmelerine, toplu konut idarelerine, sosyo-kültürel kurumlara, ticaret ve satış işletmelerine sahip ve hukuki olarak ilçelerin idarî merkezleri olan kasabalardır. Nüfusu 8 binden az olmasına rağmen kasabaların ekonomik gelişmişliğine ve nüfus artışına bağlı olarak söz konusu kasabalara ilçedeki şehir statüsü verilebilmektedir (Jorayev, Atayev, & Çarıyev, 2012: 51).

Kasabalar, nüfusu 2 binin üzerinde olan, sınırları içinde sanayi, inşaat ve ulaşım işletmeleri, sağlık kurumları bulunan yerleşim yerleridir. Yine hukuki olarak kasaba olamayan yerler, sosyo-ekonomik gelişime açık, nüfusunda artış sürecindeyse nüfusu 2 binden az olsa da kasaba kategorisine alınabilirler. Nüfusları 50 kişiden az olmayan yerleşim birimlerine ise köy denir (Türkmenistan'ın idarî birimlere bölünmesine dair kanun, 1992: mad. 4).

Her ilin idarî merkezi, ilçe statüsünde bir şehri ya da ilçedeki şehri vardır. İl merkezi olmayan, ile bağlı ilçe statülü şehirler de vardır (Abadan gibi). İllerin ilçeleri bulunur. İldeki ilçeler ya sadece ilçe ya da ilçe statülü şehir olabilirler. İlçelere bağlı ilçedeki şehirler, kasabalar ve geneşlikler bulunur. İlçe statüsü olan şehrin idarî merkezi şehrin kendisidir. İlçenin idarî merkezi ise ya ilçedeki şehir ya da kasabadır.

İllerin, ilçelerin, şehirdeki ilçelerin kurulması ve kaldırılması, yerleşim yerlerinin şehir statüsüne yükseltilmesi, onların isimlerini değiştirilmesi Türkmenistan Meclisin'in kararıyla olmaktadır. (Türkmenistan Anayasası, 2008: mad.63).

Aşkabat başkent olmasından dolayı il statüsünde olan yegane şehirdir. İdari merkezi de Aşkabat'tır. Aşkabat'ın Azatlık, Köpetdağ, S.A. Niyazov, Çandibil ve Arçabil olmak üzere 5 ilçesi vardır. Türkmenistan genelinde, 5 il, 50 ilçe, 25 şehir, 78 kasaba, 560 geneş ve 1927 köy vardır (Türkmenistan'ın Yıllık İstatistik Yayınları, 2012: 11)

İl, il statüsünde olan şehir (Aşkabat), ilçeler ve ilçe statüsünde olan şehirlerin başında Cumhurbaşkanı tarafından atanan, genel yönetimin taşra teşkilatının mülkî idare amirleri olan valiler (hâkim) bulunur. Yani Türkiye'deki karşılığı olarak illerde il valileri, ilçelerde ilçe valileri görev yapmaktadır. Geneşliklerin başında (kırsal yerleşim birimleri olup bir veya birkaç köyden oluşur) ise seçimle gelen belediye başkanları (arçınlar) vardır.

Geneşlikler, kasabalar ve ilçedeki şehirlerin başında vali bulunmaz ve bunlar ilçelere bağlıdır. Geneşliklerde, kasabalarda ve ilçedeki şehirlerde belediyeler kurulur. Bu belediyelerin başkanına ise arçın denir. Belediye başkanı diyebileceğimiz bu arçınların Türkiye'dekinden farkı, köylerdeki muhtar karşı-

lığı olarak da kullanılmaktadır. Belediye başkanları belediye başkanı olmakla birlikte merkezî hükümetin de temsilcisidirler (Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2008: mad.1).

Türkiye'dekinden farklı olarak İl statüsü olan şehir (Aşkabat) ve ilçe statüsü olan şehirlerde belediyeler bulunmaz. Valiler (hâkimler) şehrin mahalli hizmetlerinin tümünü yerine getirmekle sorumlu kişilerdir. Belediyeler geneşlik, kasaba ve ilçedeki şehirlerde bulunmaktadır (Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2008: mad.1).

Valiler arasında hiyerarşi vardır. Buna göre ilçe valileri, il valilerine göre bir alt mülkî idare amiridirler ve il valilerine karşı sorumludurlar. Ülkedeki tüm valiler ise Cumhurbaşkanı'na ve Bakanlar Kurulu'na karşı sorumludurlar. İlçe valilerinden bir alt kademede bulunan mülkî idare amiri belediye başkanlarıdır (arçınlar). Belediye başkanları, ilçe valisine karşı taşra teşkilatının mülkî idare amiri olarak sorumludurlar. Belediye başkanları tüzel kişiliğe haiz belediyenin başıdır. Geneşlikler, kasabalar ve ilçedeki şehirlerin başı belediye başkanları olup geneşlikler, kasabalar ve ilçedeki şehirler, ilçeye bağlıdır.

İlçe statüsü olan şehirler ve il statüsündeki (Aşkabat) şehir yönetiminin başı olarak valiler bulunur. İlçe statüsünde olan şehirlerdeki valiler, il valisine karşı sorumludur. Aşkabat valisi ise Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur.

İlçe statüsü olan şehirlerde belediye hizmetleri ilçe valileri tarafından yerine getirilir. Örneğin Aşkabat şehrinde belediye hizmetlerini Aşkabat valisi yerine getirir. İlçe statülü şehirlerde belediye hizmetlerini ise ilçe statülü şehir valisi yerine getirir. Türkmenistan'da valilikler yetki genişliği ilkesine göre kurulan, genel yönetimin taşra teşkilatının idarî kademeleri olduğundan ilçe statülü şehir ve il statülü şehir valilikleri, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan mahalli idare birimleri değildirler. Türkmenistan Anayasası'na göre yerinden yönetim ilkesine göre kurulan kuruluşlar belediyelerdir (Tıllayev, 2010: 88).

Yerel hükümet müesseseleri iki tipe, yani yerel icra ve yerel temsilcilik müesseselerine bölünmektedir. Yerel icra müesseseleri bu il valilikleri, il hukuklu şehir belediyeleri ve ilçe valilikleri ve ilçe hukuklu şehir belediyeleridir. Bunlara Türkmenistan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta olan valiler ve belediye başkanları başkanlık yapmaktadır illerin, ilçelerin ve şehirlerin halk meclisleridir. Bu meclisler, seçimle gelen halk vekillerinden oluşmaktadır.

Valiler, 24 Kasım 1995 tarihli Valiler Kanununa göre illerde, şehirlerde, ilçelerde yönetimin başı ve Cumhurbaşkanı'nın buradaki temsilcisidirler. Valiler, yönetim bölgelerinde kamu hizmetlerini yerine getirirken aynı zamanda

Anayasa'nın, Türkmenistan Cumhurbaşkanı'nın kararnamelerinin, Bakanlar Kurulu kararnamelerinin yerine getirilmesini sağlamakla görevlidirler.

2008 Anayasası'ndan önce il, il statülü şehir, ilçe, ilçe statülü şehir valilerin atanmaları, Cumhurbaşkanı'nın teklifiyle ilgili mülki idare bölümünün Yerel Halk Meclisi (Konseyi) tarafından salt çoğunlukla seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanırdı.

Valilerin görevleri, gıdadan sağlığa, eğitimden alt yapı hizmetlerine kadar pek çok alanı kapsamaktadır. Tüm bu kamu hizmetlerini yerine getirirken Türkmenistan Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar (Valiler Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2002: mad. 1).

Valilerin (hâkimler) genel olarak görevleri ve yetkileri şu şekildedir (Valiler Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2002: mad. 7):

- Halka mal ve hizmet arzı, ekonomik ve sosyal gelişme, işgücü kaynaklarının kullanımı ve iş güvenliği konularında tedbirler almak, mülkiyet şekline bakılmaksızın iktisadi faaliyet gösteren tüm kuruluşların faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamak,
- Ürünlerinin ve hizmetlerinin yerel pazara çekilmesi için işletmeler arasında anlaşmalar yapılmasına yardımcı olarak kendi yönetim bölgelerinde üretilen mallar ve hizmetlerin kalite denetimi ve fiyat denetimini yapmak,
- Kendi yönetim bölgelerinde sanayi, tarım ve diğer üretim ve sosyal altyapı tesislerinin, inşaatı ve uzmanlaştırılmasına yönelik meselelerin görüşülmesine katılmak,
- Maden yatakları, su ve ormanlar, atmosfer, bitki, hayvanlar ve diğer doğal kaynakların korunmasını, bunların rasyonel kullanımına ilişkin tedbirlerin alınmasını sağlamak,
- İl, ilçe, şehrin yönetiminde olan devlet mülkiyetlerinin yönetimini, devrini, dönüşümünü ve satışını gerçekleştirmek,
- Kendi yetkileri dâhilindeki devlet mülkiyetlerinin özelleştirilmesi ve özelleştirilmesine ilişkin programın yerine getirilmesinin organize etmek. Tarım işletmelerinin reformunun organizesini ve girişimciliğini teşvik etmek,
- Halkın sosyal güvencesinin sağlanması, gaziler, çok çocuklu ve dar gelirli ailelerin konut ihtiyacının karşılanması ve hayat standartlarının iyileştirilmesi için tedbirler almak. Okul öncesi çocuk eğitim kurumlarının, yatılı okulların, huzur evlerinin, tedavi, sağlık ve dinlenme kuruluşlarının maddi olarak güvenceye alınmasına ilişkin önlemler almak,
- Bakanlıklar ve genel yönetimin merkez teşkilatı kurumlarıyla birlikte,

eğitim, sağlık, kültür ve spor, sosyal güvence kuruluşlarının idare edilmesi ve onların maddi ve teknik donanımlarının iyileştirilmesine yönelik tedbirleri almak. Sağlığın korunması için tedbirler almak ve hastalıklarla mücadele etmek. Toplu yaşam ortamlarının iyileştirilmesini sağlamak, dinlenme yerlerini organize etmek. Tarih, kültür ve doğa abidelerini korumak ve turizmin geliştirilmesine yönelik tedbirleri almak,

- Doğal kaynakların kullanımına ilişkin yasaları ihlâl eden kuruluş ve işletmelerin faaliyetlerini durdurmak. Konut fonlarının denetimini, kamu hizmetlerinin istikrarlı yürütülmesinin denetimini, gıda ve ulaşım araçlarının kontrolünü yapmak.

İl valisi ve il statüsünde olan Aşkabat şehir valisinin görev ve yetkileri 24 Kasım 1995 tarihli Valiler Kanunun 8. Maddesine göre şu şekildedir:

- Kanunun 7.maddesinde öngörülen yetki ve görevleri gerçekleştirmek,
 - İlçe valileri, şehir valileri ve belediye başkanlarının faaliyetlerini yönetmek ve onları denetlemek. Faaliyet ve yöntemlerinin geliştirilmesine çalışmak, valilik çalışanlarının mesleki kabiliyetlerinin artırılmasına çalışmak,
 - Kendi yönetim bölgelerinin sosyo-ekonomik gelişim programları ve bütçesini hazırlayarak Bakanlar Kurulu'nun incelemesine sunmak,
 - Bütçenin yerine getirilmesine ilişkin olarak Bakanlar Kurulu'na rapor vermek,
 - Şehirler ve ilçelerin sosyo-ekonomik gelişim programları ve bütçelerini onaylamak, ilçe, şehir, kasaba ve geneşliklerin bütçelerine ödeneklerin ayrılması hakkında karar almak,
 - Yerel vergileri ve harçları belirlemek,
 - İlin, altyapıyı, ulaşım, elektrik, doğal gaz, su, arıtma ve diğer tesislerin çalışmalarını denetlemek,
 - Toprak kullanım ve suyun korunması, arazilerin ayrılması ve tahsisi, kullanımı ve mülkiyeti konusundaki meselelerin çözülmesini, arazi kadastro belgelerinin tutulmasını organize etmek,
 - Sosyal güvence tedbirleri almak,
 - İlin, kaynaklarıyla emekliler, gaziler, çok çocuklu ve dar gelirli aileler ve vatandaşların ekonomik durumlarını iyileştirmek,
 - İl, Aşkabat şehir valisi yardımcısının, ilçe ve şehir valisinin atanması ve görevden alınmasına ilişkin Cumhurbaşkanı'na teklif vermek,
 - Çiftçi birliklerini (dayhan birleşik) oluşturmak, tasfiye ve yeniden yapılandırılmasını sağlamak, bunlara ilişkin olarak Cumhurbaşkanı'na teklif vermek.
- İlçe ve şehir (ilçe statülü) valilerinin temel görev ve yetkileri 24 Kasım 1995

tarihli Valiler Kanunun 9. Maddesine göre şu şekildedir:

- İlçe ve şehrin ekonomik ve sosyal gelişim programlarının ve bütçelerinin taslaklarını hazırlamak ve il, Aşkabat şehir valisinin onayına sunmak,
- İlçe ve şehre tabi olan devlet işletmelerinin, kurumların ve kuruluşların yöneticilerini atamak ve görevden almak,
- Belediye başkanlarının gerçekleştirdiği faaliyetleri yönetmek ve denetlemek,
- Mevzuatta öngörülen arazileri mülkiyete, kiraya, zilyede ve kullanıma vermek,
- Konut ve sosyal nitelikli inşaat projelerinin, programlarının gerçekleştirilmesinin denetimini sağlamak,
- Sağlık, eğitim, kültür ve spor, toplu taşıma ve diğer sosyal amaçlı kuruluşların ve organizasyonların faaliyetlerini organize etmek,
- İlçe ve şehir kaynaklarından halkın sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesi için tedbirler almak,
- İlçe ve şehir vali yardımcılarının atanması ve görevden alınmasına ilişkin il, Aşkabat şehir valisine teklif vermek.

İl, Aşkabat şehir valisinin yasalara aykırı uygulamaları ve kararları Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından durdurulabilir veya iptal edilebilir. İl, Aşkabat şehir valileri de, yasalara aykırı ilçe, şehir valisinin kararlarını durdurabilir ve iptal edebilirler. Bakanlar Kurulu, genel yönetiminin merkez teşkilatının diğer organları, il ve Aşkabat şehir valileri arasındaki ihtilafları çözme makamıdır (Türkmenistan Valiler Kanunu, 1995: m.12-13).

Valiler, belediye başkanlarıyla işbirliği içinde hareket ederler. Belediye başkanlarının gerçekleştirdiği faaliyetleri denetleyen valiler, aynı zamanda bunların seçilmesi veya görevden alınması konusunda belediye meclisine teklif verebilmektedirler (Valiler Hakkında Türkmenistan Kanunu, 1995: mad. 14-15).

3. TÜRKMENİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

Türkmenistan'da yerel yönetimlere dair düzenlemeler Türkmenistan Anayasası, genişlikler (belediyeler), belediye başkanları (arçınlar), valiler (hâkimler), çiftçi kooperatifleri (dayhan birlikleri) hakkındaki kanunlar, Türkmenistan Cumhurbaşkanı kararnamele ile düzenlenmiştir.

3.1. Belediyeler

Türkmenistan'da belediyeler genişliklerde (birkaç köyden oluşur), kasabalarda ve ilçedeki şehirlerde kurulurlar. Kural olarak bu yerlerin nüfusu 8 bin 30

bin arasında olmalıdır. Kasabaların nüfusu 2 bin 8 bindir. Köylerin nüfus ise 50 ile 2 bin arasındadır (www.stat.gov.tm, 2013).

2008 Anayasası'nın 84. Maddesi Türkmenistan'da yerel idare sisteminin yerel meclislerden ve bölge esasına dayalı yerel idare organlarından oluştuğunu yazmaktadır. Belediye meclisleri; ilçedeki şehirler, kasabalar ve genişlikte halk iktidarının temsil organlarıdır. Nüfusu 30 bin üzerinde olan şehirlerin ilçe statüsü bulunan şehrin mahalli hizmetleri valilikler tarafından yerine getirildiğinden dolayı bu tür şehirlerde belediyeler kurulmamıştır (Türkmen Devlet Yayınları, 2007: 69).

İlçe statülü şehirler ve il statüsündeki Aşkabat şehrinin yönetimleri yerinden yönetim ilkesine göre değil de yetki genişliği ilkesine göre kurulmuşlardır. 2008 Anayasası'na göre belediye meclisi üyeleri, halk tarafından doğrudan 3 yıllığına seçilir. Belediyeler genel yönetimin merkez ve taşra teşkilatına hiyerarşik olarak tabi olmayıp özerk kuruluşlardır (Türkmenistan Anayasası, 2008: mad.84-85-86).

Belediyelerin görevleri şunlardır (Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2005: mad 14):

- İktisadi, sosyal ve kültürel gelişmeye dair ana hedefleri belirlemek,
- Yerel bütçeyi ve yerel bütçenin uygulanmasına ilişkin raporları onaylamak,
- Yerel vergiler ve harç miktarlarını tespit edip toplama usulünü belirlemek,
- Doğal kaynakların etkin kullanımına ve çevrenin korunmasına ilişkin tedbirleri almak (Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2000: mad.11).

3.1.1.Belediyenin Organları

3.1.1.1.Belediye Meclisi

Belediye meclisi, üç yıllığına seçilen üyelerden oluşmaktadır. Bu seçim halk tarafından genel, eşit ve doğrudan, gizli oylamayla yapılmaktadır (Türkmenistan Anayasası, 2008: mad. 84). Üyeler kendi aralarından belediye başkanını seçer. Belediye başkanının seçilmesinden sonra meclisi toplantıya çağırma ve başkanlık yapma görevi belediye başkanındır. Toplantıların yılda ikiden az olmaması gerekmektedir. Fakat meclis belediye başkanını seçinceye kadar geçen sürede meclisi ilk toplantıya yerel seçim kurulunun başkanı çağırır ve meclise başkanlık eder. Toplantının seçimlerden sonra iki hafta içinde yapılması gerekmektedir.

Karar yeter sayısı, üye tam sayısının en az üçte ikisidir. Genel olarak belediye meclisinin toplantıları halka açıktır. Fakat belediye meclisi kararıyla toplantı kapalı yürütülebilir. Meclis toplantıları tutanağa geçirilir. Belediye başkanı ve belediye sekreteri bu tutanağı imzalamak zorundadır. Belediye meclisi, üye tam

sayısının salt çoğunluğuyla ve açık oylamayla karar alır. Toplantılar ve kararlar halka duyurulur. Bu kararlar halka duyurulmasıyla birlikte yürürlüğe girerler. Belediye meclislerinin faaliyetleri yasalara uygun ve açık olmak zorunda olup faaliyetlerinden dolayı Yerel Halk Meclisine (Konseyine) karşı sorumludurlar (Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2008: mad. 4-5).

Belediye meclisi bazı durumlarda erken seçime gidebilmektedir. Bu durumlar; yerel referandum yapılması, belediye meclisinin bu yöndeki kararı (karar sayısı üye sayısının en az üçte ikisidir), ilçedeki şehrin statüsünün değişmesi, idari-bölgesel teşkilatın değişmesidir. Buna Türkmenistan Meclisi'nin kararını da eklemek gerekir. Şayet, belediye meclisi, kanunları ihlal eder ve görevlerini yerine getirmez ya da getiremez ise Türkmenistan Meclisi tarafından seçimlerin yenilenme kararı alınabilir.

Belediye meclis üye seçimlerinin yenilenme kararı alındığı takdirde üyelerinin yetkileri ve görevleri sona erer. Belediye meclisleri kendi yetkileri dairesinde karar alırlar ve yürütürler. Belediye başkanı belediye meclisine karşı sorumludur.

2008 Anayasası'nın 86. maddesine göre belediye meclisinin yetkileri şunlardır:

- Belediye meclisi üyelerinin yetkilerini onaylamak ve feshetmek,
- Belediye başkanını seçmek ve görevden almak,
- Belediye başkanının faaliyetleri hakkındaki raporları incelemek,
- Gerekli hallerde belediye başkanının emirlerini iptal etmek,
- Yerel referandumun yapılmasına karar vermek,
- İktisadi, sosyal ve kültürel gelişime yardımcı olarak kültürel faaliyetlerin halka ulaşmasına katkıda bulunmak,
- Yerel bütçeyi onaylamak,
- Yerel vergiler ve harçları belirlemek,
- İmar ve çevre düzenlemesi yapmak,
- Yollar, köprüler, altyapı (su, doğal gaz, kanalizasyon vs.) hizmetlerini yapmak,
- Suç ve uyuşturucuyla mücadelede emniyet müdürlüğüyle işbirliği yapmak,
- Okulların, okul öncesi eğitim kurumlarının teçhizatı, gençlerin eğitimi, mesleki yönelimleri yönünde tedbirler almak, yetim çocukları himaye etmek,
- Toplumun sağlık kurumlarına ulaşımını kolaylaştırmak,
- Zanaatları ve el sanatlarını desteklemek ve çiftçileri eğitmek,
- Halk sağlığını ilgilendiren ticarethanelerin denetimini yapmak.

3.1.1.2. Belediye Meclis Üyeleri

Belediye meclis üyelerinin seçimi tek veya birden çok adaylı seçim bölgele-

rine göre yapılır. Her seçim bölgesinden bir üye seçilir (İlçe, Şehir Halk Konseyi Hakkında Türkmenistan kanunu, 2008: mad.7). Üyeler genel, eşit ve gizli oylamayla doğrudan halk tarafından üç yıl için seçilirler (Türkmenistan Anayasası, 2008: m.84.).

Türkmenistan Meclisi, belediye meclisinin görev süresi sona ermeden üyelerinin seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir. Seçimler, bütün belediyelerde aynı zamanda yapılır. Belediye meclis üyelerinin seçimi seçim kurulunca yapılır. Bu kurul; siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, yöresel toplumsal yerel yönetim oluşumları, vatandaş grupları, askeri birim görevlilerinin oluşturduğu gruplarının temsilcilerinden oluşur.

Belediye meclisi üyeleri, seçmenlerle sıkı ilişki halinde olurlar ve düzenli olarak halkı bilgilendirirler. Halkın ihtiyaçları, düşüncesi ve isteklerini öğrenirler ve buna göre belediye meclisine teklif verirler.

Belediye meclis üyelerinin dokunulmazlığı bulunmaktadır. Belediye meclisi üyesinin ceza hukuku bakımından yargılanması için belediye meclisinin önceden izin vermesi gerekmektedir (İlçe, Şehir Halk Meclisi Hakkında Türkmenistan kanunu, 2008: mad.17.). Belediye meclisi üyeleri belediye meclisindeki görevlerinden dolayı herhangi bir ücret almazlar fakat, görevlerinden dolayı maruz kaldıkları masrafları yerel bütçeden karşılanır.

3.1.1.3. Belediye Meclis Divanı

Divanının yapısı, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir (Geniş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2008: mad.13-18-19) ve divana (arçın) belediye başkanı başkanlık eder. Belediyenin örgütsel, teknik ve diğer konulardaki faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi belediye meclis divanı ile sağlanır. Belediye meclisi üyeleri arasından belediye sekreterini seçer. Bu sekreter, belediye meclis divanının faaliyetlerini koordine eder. Belediye meclisi divanının diğer çalışanlarını belediye başkanı atar.

Belediye meclis divanının görevlerini şu şekilde sıralayabiliriz (Geniş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2008: mad.16):

- Belediye meclis toplantılarında gündeme ilişkin teklifler sunmak,
- Belediye meclis toplantıları ve düzenlenecek organizasyonları desteklemek,
- Belediye meclis toplantılarında verilen tekliflerin kayıt altına alınmasını sağlamak ve notları duyurmak,
- Belediye meclis belgelerini muhafaza etmek,
- Vatandaşların medeni durumlarına ilişkin belgelerin kaydını tutmak ve

noterlik yapmak,

- Günlük, acil meseleleri incelemek ve çözmek,

3.1.1.4. Belediye Başkanı (Arçın)

Belediye başkanları (arçın), ilçedeki şehir, kasaba ve aynı zamanda genişlik sınırları içinde belediyenin başı ve mülkî idare amiridirler (Türkmenistan'ın Belediye Başkanları Hakkında Kanunu, 2007: mad.1). Bu kadar önemli bir görevi olan belediye başkanları, daha öncede görüldüğü gibi belediye meclis üyeleri arasından gizli oylamayla, belediye meclisi tarafından seçilirler. Valiler, belediye başkan adayını teklif edebilirler (Valiler hakkında Türkmenistan Kanunu, 1995: mad. 15).

Belediyenin faaliyetlerini yürütmekle görevli olan belediye başkanları, belediye meclisine, ilgili il, ilçe, şehir halk meclislerine, ilgili il, ilçe ve şehir valilerine, Cumhurbaşkanlığı'na ve Türkmenistan Meclisi'ne karşı sorumludurlar.

Belediye başkanları belediye meclisi tarafından oyların salt çoğunluğuyla alınan kararla görevden alınabilirler. (Geniş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2005: mad.9) Görevden alma sebebi belediye başkanlarının hukuka aykırı davranışları ya da görevlerini yerine getirememeleri olabileceği gibi valinin belediye meclisine vereceği teklif nedeniyle de olabilir (Valiler hakkında Türkmenistan Kanunu, 1995: mad.15). Belediye başkanlarının işlerini yapamayacak derecede hastalanmaları, vatandaşlıktan çıkmaları ya da çıkarılmaları da görevden alınma nedenleri arasındadır (Geniş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2005: mad.11).

Belediye başkanının kararları belediye meclisi tarafından iptal edilebilir. Bunun için belediye meclis üye sayısının en az üçte birinin teklifi gerekmektedir. Ayrıca bu konuda savcının, ilgili ilçe, şehir halk meclisi, ilçe, şehir valisinin de teklif verme hakları vardır. Belediye başkanlarının yargılanması usulüne baktığımızda; belediye meclisinin onayı olmadan yargılanamayacaklarını görmekteyiz (Türkmenistan'ın Belediye Başkanları Hakkında Kanunu, 2007: mad. 10-14).

Belediye başkanlarının görevlerini şu şekilde sıralayabiliriz (Türkmenistan'ın Belediye Başkanları Hakkında Kanunu, 2008: mad. 3):

- Şehrin, kasabanın, köyün iktisadi, sosyal ve kültürel gelişimini sağlamak,
- Sağlık, eğitim, kültür kuruluşlarının ve ticari işletmelerinin denetimini yapmak,
- Su, doğal gaz, elektrik hizmetlerinin verilmesi ve altyapı tesislerinin kurulmasını sağlamak,
- Ağaçlandırma ve çevre koruma faaliyetlerini organize etmek,

- Suç ve uyuşturucuyla mücadelede ilgili kurumlara yardımcı olmak.

Genel manada belediye başkanlarının görevlerini sıraladıktan sonra yetkilerine de bakmakta fayda vardır bu yetkileri ise şunlardır (Geniş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2008: mad.8-15):

- Belediye meclisinin toplantıya çağırmak ve yönetmek,
- Mülkî yönetim bölümleri üzerine meselelerin çözümü için belgeleri hazırlamak,
- Belediye kamu tüzel kişiliğini temsil etmek,
- Belediye meclisinin kararları uyarınca yerel referandumların yapılmasını sağlamak,
- Belediye meclisine yapılan kamu hizmetleri hakkında bilgi vermek,
- Mahallin ekonomik, sosyal ve kültürel hedefleri için bütçe hazırlamak.
- Şehirlerin, kasabaların ve köylerin, iktisadi, sosyal ve kültürel gelişimine dair programlar yapmak,
- Şehir, kasaba ve genişliğin menfaatlerini korumak,
- Arazilerin kullanımı, doğal çevrenin korunması, inşaat, konut ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak,
- Şehir, kasaba ve köylerin planlama ve imar işlerini yürütmek,
- Şehrin, kasabanın ve genişliğin ıslah ve ağaçlandırılmasına çalışmak,
- Vergi (harç) türlerini belirlemek,
- Doğal afetler, yangınlar, endüstriyel kazalar ve afetlerle mücadele için, acil yardım hizmetlerini yürütmek,
- Belediye çalışanlarını göreve atamak ve görevden almak,
- Sağlık, eğitim ve sosyal hizmet veren kurumların yöneticilerinin çalışmaları hakkında bilgi almak,
- Belediyenin tüm faaliyetlerini organize etmek ve belediye meclis üyeleri arasında görev dağılımı yapmak,
- Belediye mülkiyetinin idaresini yürütmek,
- Veterinerlik ve zirai hizmetlerinin verilmesini sağlamak,
- Şehirlerin, kasabaların ve köylerin çevre düzenleme faaliyetlerini yönetmek, sıhhi temizliğini yapmak, yolların, köprülerin yapım ve onarımını takip etmek,
- Okulların ve okul öncesi eğitim kurumlarının ihtiyaçlarını karşılamak, gençlerin eğitimi, mesleki yönelimleri yönünde tedbirler almak, yetim çocukları himaye etmek,
- Sağlık kuruluşlarının faaliyetlerini organize etmek,

- Sivil savunmaya ilişkin kararlar almak. (Türkmenistan'ın Belediye Başkanları Hakkında Kanunu, 2007: mad. 9).

3.1.2. Belediyenin Mali Kaynakları

Belediyenin mali kaynakları; yerel bütçe, bütçe dışı kaynaklar ve aynı zamanda kanunlarla yasaklanmamış diğer mali kaynaklardan oluşur. Belediyenin bütçesi, vergi ve harçlardan yerel bütçeye aktarılan fonlardan, belediye meclisinin kararıyla uygulanan vergilerden, harçlardan ve diğer gelirlerden oluşur.

Belediye başkanının teklifiyle belediye meclisi, yerel bütçenin hangi amaçlar için ne tür miktarlarda kullanılacağını belirlerken bütçenin gelir ve giderlerinde düzeltmeler yapar.

Belediyenin bütçe dışı fonları da bulunmaktadır. Bunlar, belediyenin iktisadi ve sosyal problemleri çözmek üzere faaliyetler gerçekleştirmesi sonucunda elde ettiği ek gelirler, tasarruf edilen mali kaynaklar, mülkiyet şekline bakılmaksızın tüzel ve özel kişilerin yaptığı bağışlar ve diğer bütçe dışı kaynaklardır (Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu, 2008: mad. 19-20-21-22).

SONUÇ

1991 yılında bağımsızlığını kazanan Türkmenistan, merkeziyetçi yapının te-sirindeki ekonomisini ve siyasal yapısını hızlı bir şekilde demokratik batı sistemlerine entegre etmek için pek çok düzenlemeler yapmıştır. Geçen 21 yıllık süre içinde yapılan yasal ve yapısal reformlarla başarılı adımlar atılmıştır. Özellikle ekonomik alanda yapılan reformların başarılı olduğunu söyleyebiliriz.

Siyasal kurumlarını sağlamlaştıran Türkmenistan, yerel yönetimler konusunda da devamlı olarak yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler yapılırken demokratik usuller dikkate alınmıştır. Türkiye modelinden farklı bir yerel yönetim yapısı olan Türkmenistan bu alanda reformlar gerçekleştirirken daha temkinli adımlar atmaktadır. Yapılan reformlarda sürekli olarak vurgulanan ilke; insan haklarına saygı, halkına hizmet amaçlamış devlet prensipleridir.

Yerel yönetimler alanında toplumun ihtiyaçlarına göre sürekli yeni ihtiyaçların karşılanması amacıyla gerekli düzeltme ve düzenlemeler zamanında yapılmakta, ihtiyacı karşılamayan kurallar atılmakta ve yenileri getirilmektedir. Fakat bu aşamada yerel yönetimler hem Türkiye hem de batılı devletlerdekinden farklılıklar arz etmektedir. İl ve şehir valileri atamayla işbaşına gelmektedirler. Bundaki amaç; eldeki kaynakların bölgelere göre daha etkin ve verimli şekilde kullanılmasının sağlanmasıdır. Bu nedenle de yerel yönetimlerin kaynaklarının önemli kısmı merkez tarafından karşılanmaktadır.

Yerel yönetim kuruluşları belediyelerdir ve ilçedeki şehirler, kasabalar ve geneşliklerde kurulurlar. İller, il statüsü olan şehir, ilçeler, ilçe statüsü olan şehirler düzeyinde belediyeler kurulmamaktadır. Buralardaki kamu hizmetleri yetki genişliği ilkesine göre kurulan valilikler tarafından yerine getirilmektedir.

Nüfusu 50 kişi ile 2000 bin kişi arasında olan yerleşim yerlerine köy denir ve birkaç köyün birleşmesinden geneşlikler oluşur. Nüfusları iki binin üzerindeki yerleşim yerlerine kasaba, 8 binin üzerindeki yerleşim yerlerine ilçedeki şehir, otuz binin üzerindeki yerleşim yerlerine de ilçe statüsü olan şehir denir. Belediye başkanları iki dereceli seçimle seçilirler. Belediye başkanı, hem mülkî idare amiri olarak hükümetin temsilcisi hem de yerel yönetim kuruluşu olan belediyenin başıdır ve valiye karşı da sorumludurlar.

KAYNAKÇA

JORYEV, G. ATAYEV, S.&ÇARIYEV, A. (2012). *Türkmenistan'ın Siyasi Yapısı*. Aşgabat: Türkmen Devlet Yayınları.

Refah Üretimi(2007). *İlerleme Siyasetinin Ortaya Çıkışı*. Aşgabat: Türkmen Devlet Yayınları.

SARAY, M. (1993). *Türkmen Tarihi*. İstanbul: Nesil Matbaacılık.

TİLLAYEV, M. (2010). *Türkmenistan Kanunlarının Esasları*. Aşgabat: Türkmen Devlet Yayınları.

Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu. (2000).

Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu. (2005).

Geneş Hakkında Türkmenistan Kanunu. (2008).

http://www.stat.gov.tm/assets/klasifikator/t_admin_delenie_20130101.pdf, 27.01.2013.

İlçe Şehir Halk Meclisleri Hakkında Türkmenistan Kanunu, 23.10.2008.

İlçe Şehir Halk Meclisleri Hakkında Türkmenistan Kanunu. (25.10.2005).

Türkmen Devlet Neşriyat Hizmetleri. (2007). Aşgabat.

Türkmenistan Anayasası. (2007).

Türkmenistan Anayasası. (2008).

Türkmenistan Meclis Gazetesi. 2000/No.2.

Türkmenistan Meclis kararları. 1992/No.12.

Türkmenistan Sovyet Cumhuriyeti Anayasası. (1978).

Türkmenistan Ülke Raporu. (2008). Konya Ticaret Odası. Konya: Etüt Araştırmaları Servisi.

Türkmenistan'ın Belediye Başkanları Hakkında Kanunu. (2007).

- Türkmenistan'ın Belediye Başkanları Hakkında Kanunu. (2008).
Türkmenistan'ın İdari Birimlere Bölünmesine Dair Kanun. (1992).
Türkmenistan'ın Mülkî Yönetim Bölünmesine İlişkin Meselelerin Çözüm Düzeni Hakkında Kanunu (14 Aralık 1992).
Türkmenistan'ın Yerel Yönetimler Hakkında Kanunu. (2010).
Türkmenistan'ın Yıllık İstatistik Yayınları. Aşgabat. (2012).
Valiler Hakkında Türkmenistan Kanunu. (1995).
Valiler Hakkında Türkmenistan Kanunu. (2002).

KAZAKİSTAN’DA YEREL YÖNETİMLER

Yrd. Doç. Dr. Ahmet UÇAR*
Yrd Doç. Dr. Uluç ÇAĞATAY**

GİRİŞ

Genel olarak bakıldığında yerel yönetimler, belirli bir bölgede yaşayan topluluklara yönelik hizmet vermek amacıyla kurulan, karar organları o bölgede yaşayanlar tarafından oluşturulan, kanunlarla verilmiş yetkilere sahip, özel bütçesi ve personeli olan ve merkezi yönetim ile olan ilişkilerinde belirli bir özerkliğe sahip kamu tüzelkişileri olarak tanımlanabilmektedir. Günümüzde yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesi ile daha fazla önem kazanan yerel yönetim kuruluşları ülkelerin idari sistemlerinin içerisinde yer almakla birlikte kurulma prensipleri, görevleri, yetkileri ve bütçeleri yasalar tarafından belirlenmektedir. Kuruluşlarının arka planında yerel demokrasi anlayışını pekiştirmek bulunan yerel yönetimler, gerçekleştirilmesi kendilerine bırakılan kamusal hizmetleri yerel düzeyde vererek hizmet kalitesinin artırılmasına ve etkin ve verimli hizmet sunumuna önemli katkılar sağlamaktadırlar. Günümüzde dünya üzerinde farklı yerel yönetim yapıları bulunsa da bunların tümü belirtilen amaçları gerçekleştirmek için kurulmuşlardır. Bu çalışmada 20.yüzyılın son dönemlerinde bağımsızlığını kazanan Kazakistan Cumhuriyeti’nin yerel yönetimlerinin birimleri, kademeleri, fonksiyonel yapısı, görevleri ve denetimi konuları açıklanmaya çalışılmıştır.

*Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksekokulu Emlak ve Emlak Yönetimi Programı, uluc.cagatay@cbu.edu.tr

**Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksekokulu Emlak ve Emlak Yönetimi Programı, uluc.cagatay@cbu.edu.tr

I. KAZAKİSTAN'IN TARİHİ, COĞRAFI VE DEMOGRAFİK ÖZELLİKLERİ

Kelime anlamı olarak hür, serbest, bekar, mert, yiğit ve cesur gibi anlamlara gelen “kazak” ifadesi Asya’nın geniş bozkırlarında göçebe olarak yaşayan çeşitli Türk topluluklarının bir araya gelmesiyle oluşmuş bir Türk kavmine verilen isimdir. Kendilerinin Alaç ya da Alaş isimli bir atadan türediklerine inanan Kazaklar 13. yüzyıldan 17. yüzyıla kadar çeşitli han ve boy yapıları altında varlıklarını sürdürmüşlerdir. 18. yüzyılda birleşik boylardan oluşan Kazak birliği dağılmış ve her bir Cüz’ün bağımsızlık girişimi sonucunda siyasi açıdan çok parçalı bir yapı ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda Rus ordusunun Orta Asya’yı işgali kolaylaşmış ve Kazak toprakları art arda Rus hakimiyetine girmiştir. Yaklaşık iki asır kadar süren işgal yıllarının ardından SSCB’nin dağılmasıyla birlikte Kazakistan Cumhuriyeti 25 Ekim 1990 yılında egemenliğini, 16 Aralık 1991 yılında ise bağımsızlığını kazanmıştır (Yiğit, 2001: 3-4). Günümüzde Kazakistan Devleti Bağımsız Devletler Topluluğu içerisinde yer almaktadır (Bülbul, 2008: 66).

Kazakistan’ın yüz ölçümü 2.724.900 km²’dir. Ülkenin sınır komşuları Çin, Kırgızistan, Rusya, Türkmenistan ve Özbekistan’dan oluşmaktadır. Ayrıca, Aral gölü ve Hazar denizine de sınırı bulunmaktadır. Ülkede karasal iklim hakimdir. Kazakistan’ın nüfusu 2009 sayımına göre 16.196.800 olarak görünmektedir. Ülke, etnik yapı olarak farklı gruplara bölünmüştür. Nüfusun % 53.40’ını Kazak Türkleri, % 29.95’ini Ruslar, % 2.36’sını Almanlar, % 3.66’sını Ukraynalılar ve % 10.63’ünü diğer ırklar oluşturmaktadır. Ülke nüfusunun % 56’sı kentlerde, % 44’ü kırsal kesimde yaşamaktadır (Sınay, 2006: 39). Nüfusun çoğunluğu ülkenin kuzey ve güney doğusunda bulunmaktadır. Ülkenin orta ve batı kısımlarında nüfus yoğunluğu daha azdır. Nüfusun seyrek olmasının en önemli nedeni özellikle 1989 ile 1999 yılları arasında Rusya’ya olan göçlerdir. Bununla birlikte Kazakistan son yıllarda Orta Asya’daki komşularından ve Çin’den göç almaktadır. Ayrıca ülkeden Rusya’ya doğru olan göçte yavaşlama gözlenmektedir (Somunçuoğlu, 2011: 4 ; Kara ve Yeşilot, 2011: 91-92).

Ayrıca, Kazakistan önemli bir tarımsal ürün üreticisi ve ihracatçısıdır. Ülkede önemli maden yatakları bulunmakla birlikte büyük çaplı maden çıkartma ve işleme kapasitesi de mevcuttur. Kazakistan nihai tüketim mallarının yaklaşık % 50’sini, ara mal ve hammadde ihtiyacının ise % 75’ini ithalat yoluyla karşılamaktadır. Bunun yanında, Baykonur Uzay Merkezi ve Semipalatinsk Nükleer Silah Test Merkezi Kazakistan’da bulunmakta ve bunlar ülkenin siyasi ve ekonomik önemini arttırmaktadır (Sınay, 2006: 41).

II. KAZAKİSTAN'IN SİYASİ VE İDARİ YAPISI

SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlığını kazanan Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde batı demokrasisi anlayışından farklı olarak Asya tipi demokrasi modelleri gözlenmektedir. Bu yapıda, otoriter başkanlık sistemi ülke yönetiminde etkin güç olmakta, görünürde ise çok partili bir siyasal rejim bulunmaktadır. Bu ülkelerde, ünlü siyaset bilimcisi Sartori'nin deyiimiyle "hegemonik tek parti sistemi"nin varlığından bahsetmek mümkün olmaktadır (Sartori'den aktaran Aysan ve Kemahlı, 180). Ayrıca bölgede medyanın yeterince kurumsal olmayışı ve sivil toplum kuruluşlarının zayıflığı siyasal katılımı sınırlandırmaktadır (Aysan ve Kemahlı, 180).

Kazakistan Cumhuriyeti 1995 Anayasasına göre demokratik ve laik bir hukuk devletidir. Aynı zamanda parlamenter bir cumhuriyet olan Kazakistan Devleti Sovyetler Birliği'nden bağımsızlığını kazandığı tarihten itibaren Nursultan Nazarbayev başkanlığında yönetilmektedir. Nazarbayev, 1991 yılından bu yana Cumhurbaşkanlığı görevini sürdürmekte ve ülkede politik istikrarın ana unsuru konumunda bulunmaktadır. Ülkede 2007 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı süresi 2012'den başlamak üzere 7 yıldan 5 yıla indirilmiş ve bir kişinin iki dönemden fazla bu göreve seçilmesi engellenmiştir (Somuncuoğlu, 2011:3). Kazakistan Cumhuriyeti'nde 15 Ocak 2012 tarihinde yapılan parlamento seçimleri, söz konusu ülkenin demokratikleşmesi yolunda attığı önemli bir adım olarak görülmektedir. Kazakistan'da hükümet, bu seçimlerle ülkenin liberalleşmeye doğru büyük bir adım atıldığını düşünmektedir (Mominkulov, 2012: 8).

Kazakistan'da yürütmenin başı cumhurbaşkanıdır. Yasama organı, parlamento ve senato, yine cumhurbaşkanına bağlı bulunmaktadır. Kırk yedi üyeli senatonun otuz iki üyesi altı yıllığına seçilmektedir. Geri kalan on beş üye ise cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Parlamento kanadı yüz yedi üyeden oluşmakta, doksan sekizi seçimle işbaşına gelmektedir. Geri kalan dokuz koltuk ise ülkedeki etnik azınlıkları temsil eden Kazakistan Halkları Asamblesine ayrılmıştır. 2007 Ağustos ayında gerçekleştirilen seçimlerde Nazarbayev'in partisi Nur Otan, parlamentodaki tüm koltukları kazanmıştır.

Bağımsızlık sonrası ülkenin başkenti Almatı iken 1994 yılında başkentin Astana'ya taşınması kararlaştırılmış ve bu süreç ancak 1998 yılında tamamlanmıştır. Bu kararın verilmesinin ardında yatan gerekçe, geniş bir alana yayılan Kazakistan'da nüfusun güneyde yığılmasının önlenmesi ve idari işleyişin kolaylaştırılmasının amaçlanmasıdır. Kazakistan, Almatı ve başkent Astana şehirleri

için ayrı yönetim yapısına sahip olmakla birlikte, toplam 16 eyalete ayrılmıştır. Bu iki özel statülü şehir dışındaki eyaletler; Akmola, Aktöbe, Almatı, Atırav, Batı Kazakistan, Doğu Kazakistan, Güney Kazakistan, Kuzey Kazakistan, Jambul, Karagandı, Kızılorda, Kostanay, Mangistau ve Pavlador'dan oluşmaktadır (Somuncuoğlu, 2011:3-4; About Kazakhstan).

III. KAZAKİSTAN'DA YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

A. Kazakistan'da Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları

Kazakistan'da yerel yönetimlerle ilgili ilk yasal çalışma eski Sovyetler Birliği döneminde Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Ekonominin Genel Prensipleri ile ilgili Kanun metninin çıkarıldığı Nisan 1990'da başlamıştır. Ardından 15 Şubat 1991'de, Kazak Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti'nde Yerel Meclisler ve Yerel Özerk Yönetim ile ilgili kanunun kabul edilmesiyle birlikte hükümetin mali altyapısı belirlenmiş ve özerk yönetim kademeleri gündeme getirilmiştir. Kanuna göre köyler ve kırsal ilçe meclisleri gibi birimler, devlet otoritesi altındaki yerel kurumlar olarak belirlenmiş ve yerel seçimlerle oluşturulan yerel özerk yönetimler olarak kabul edilmişlerdir. (Makhmutova, 2001:411).

Günümüzde Kazakistan yerel yönetim sisteminin temeli Anayasaya dayanmaktadır. Kazakistan Cumhuriyeti Anayasasının 85-89. maddeleri yerel yönetimlerle ilgili hükümleri içermektedir. Anayasanın 85. maddesine göre yerel kamu yönetimi, ilgili bölgenin devlet işlerinden sorumlu yerel temsili kurumları (Maslikhatlar) ve yerel yetkili kurumlar (Akimler) tarafından yürütülecektir. 86 maddede farklı yönetim katmanlarının yerel meclisleri olarak görülen Maslikhatlara değinilmiştir. Buna göre Maslikhatlar, ilgili yerel yönetim kademesinde yaşayan halkın taleplerini ortak kamu yararının gözetilmesi ilkesine göre belirleyecek ve uygulamasını kontrol edecektir. Maslikhatlar halk tarafından genel seçim, eşit oy ve gizli sandık usulü ile dört yıllığına seçileceklerdir. Anayasaya göre Maslikhat yardımcısı makamı oluşturulmuş ve bu göreve 25 yaşına gelmiş bir Kazakistan Cumhuriyeti vatandaşının getirilebileceği belirlenmiştir. Anayasa'da Maslikhatların görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Bölgenin gelişimi için hazırlanan planların, ekonomik ve sosyal programların, yerel bütçe ve performans raporlarının onaylanması
- Yetkileri dahilindeki yerel idari-bölge teşkilatının faaliyetlerini belirlemek
- Kanunla yetkilendirildiği alanlarda yerel yetkili kurumların başkanlarının hazırladığı raporları gözden geçirmek
- Bir maslikhatta bulunan daimi komisyonlar ya da diğer çalışma kurumla-

rının faaliyetleri ile ilgili raporları ve bir maslikhatın teşkilatını ilgilendiren diğer işleri karara bağlamak

- Anayasaya göre vatandaşların hak ve menfaatlerini korumak için kendisine verilen yetkileri kullanmak

Maslikhatların yetkileri, kuruluşları, faaliyet şekilleri ve yardımcılarının yasal statüleri kanunla belirlenecek, yine yetkileri de Senato tarafından kanun gerekçesiyle ve kanunun verdiği yetkilere dayalı olarak sonlandırılabilir.

Anayasanın 87. maddesinde ise Yerel Yetkili Kurumların (Akimler) durumları ve yetkileri anlatılmaktadır. Buna göre Yerel Yetkili Kurumlar Kazakistan Cumhuriyetinin bir parçası olacak ve ilgili bölgenin gelişme ihtiyaçları ve çıkarları doğrultusunda hükümete rehberlik edeceklerdir. Anayasa'da bu kurumların görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- Bölgenin gelişimi için ekonomik ve sosyal programların geliştirilmesi, yerel bütçenin oluşturulması ve uygulanmasının sağlanması
- Kamu mallarının yönetimi
- Yerel Yetkili Kurumların örgüt yapısı içerisinde ortaya çıkan sorunların çözüme kavuşturulması
- Yerel düzeyde kamu yararına olmak üzere yerel yetkili kurumlara verilen anayasal yetkilerin kullanılması

Anayasaya göre Yerel Yetkili Kurumlara hükümetin veya Cumhurbaşkanı'nın bir temsilcisi olarak görülen ilgili idari-bölge biriminin akim'i başkanlık edecektir. Oblastların, büyük şehirlerin ve başşehrin akimleri Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Diğer idari-bölge birimlerinin akimleri Kazakistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın belirlediği düzenlemeye göre atanacak veya seçileceklerdir. Cumhurbaşkanı kendi yetkisi dahilinde akimleri görevden alma yetkisine sahip olacaktır. Oblastların, büyük şehirler ve baş şehrin hakimlerinin görevleri, yeni seçilen bir Cumhurbaşkanı göreve başladığı zaman sona erecektir. Yerel yetkili kurumların yetkileri, kuruluşu ve faaliyet esasları kanunla belirlenecektir. (NYU, 2013).

Anayasanın 88.maddesine göre Maslikhatlar ve Akimler kendi görev alanlarına giren işlemleri onaylayacak, Maslikhatların yerel bütçe gelirlerinin azaltılması ya da yerel bütçe harcamalarının arttırılmasına sebep olan karar taslakları Akimlerin dikkatine sunulabilir. Maslikhatların Anayasaya ve Kazakistan Cumhuriyeti yasalarına uymayan kararları yasal bir süreç ile bozulabilecek, ayrıca benzer şekilde Akimlerin kararları ve önerileri de Cumhurbaşkanı, Kazakistan Cumhuriyeti hükümeti veya kıdemli bir akim tarafından, yasal olarak iptal

edilebilecektir.

Anayasa'nın 89. maddesinde yerel yönetimlerin bağımsızlıkları vurgulanmıştır. Bu bağlamda, yerel özerk yönetim, seçimler aracılığıyla halk tarafından oluşturulacaktır. Yerel özerk idare kurumlarının faaliyetleri yasaların verdiği yetki çerçevesinde kendi sınırları içinde yaşayan vatandaşlar tarafından belirlenebilecektir. Yerel özerk idare kurumlarının bağımsızlığı yasanın verdiği yetki sınırları içinde garanti altına alınacaktır. (WOK, 2013).

Kazakistan'da yerel düzeyde kamu yönetimini düzenleyen kanun 2001 yılında çıkartılmıştır. Kanuna göre yerel düzeyde kamu yönetimi; yerel temsili ve yetkili kurumların yetkileri dahilinde yerel bölge bazında devlet politikasını geliştirmek ve uygulamak için yapılan faaliyetler bütünü olarak tanımlanmıştır. Yerel yetkili kurumlar veya akimat, oblast seviyesinde akimler (Almatı ve Astana şehirlerinin akimleri de dahil) veya rayon seviyesindeki akimler (oblasta bağlı şehirlerdeki akimler dahil) tarafından yönetilmekte ve ilgili bölgenin yerel kamu idaresi de bunların yetki alanı içerisinde bulunmaktadır. Akimler Cumhurbaşkanını, Kazakistan hükümetini ve yerel yetkili kurumu temsil etmekte ve yerel sınırlar içindeki devlet politikasının uygulanmasından, merkezi idare kuruluşlarının bölge birimlerini koordine etmekten ve mali yönden yerel bölge bütçelerinden destek alan yetkili kurumların yönetiminden sorumludurlar. Ayrıca, bölgenin sosyal ve ekonomik yönden gelişimi ile de ilgilenmektedirler (Makhmutov, 2001: 413-414).

Yerel temsili kurum veya maslikhatlar, oblast ya da rayon sakinleri tarafından seçilmektedirler. Bu kurum, vatandaşların dilek ve isteklerini alarak ve bunların gerçekleşmesi için önlemler alıp onların uygulanmalarını kontrol etmektedirler. Köyler ve küçük ilçelerin maslikhatları bulunmamaktadır. Söz konusu kanun ayrıca yerel temsili ve yetkili kurumlara bazı zorunluluklar ve sınırlamalar getirmektedir. Örneğin ulusal mali ve yatırım politikalarına aykırı kararlar alamazlar, aldıkları kararlar ulusal çıkar ve standartlara, vatandaşların hak ve menfaatlerine uygun olmak zorundadır. Ayrıca, maslikhat veya akimatların hazırladığı bölge gelişim planları, ulusal stratejik gelişim planları ile uyumlu olmalıdır. Bunların yanı sıra, Kanunun Kazakistanın Başkenti ile özel statülü Almatı Şehrinin yerel yetkili kurumlarına daha fazla yetkiler verdiği de görülmektedir (Makhmutov, 2001: 415).

B. Kazakistan'da Yerel Yönetim Birimleri

Kazakistan'da yerel yönetimler üç kademededen oluşmaktadır. Ülkede önemli şehir olarak görülen başşehir Astana ve Almatı şehirleri özel statülü şehirler ka-

bul edilmiş ve bu iki şehrin yerel yönetimi diğerlerinden ayrı tutularak özel statü verilmiştir. Bu şehirler dışında ülke yukarıda isimleri verilen eyaletlere (oblast) ayrılarak üçüncü kademe yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur. Bu eyaletler kendi içinde bölgelere (raion) ayrılmakta ve bunlara da ikinci kademe yerel eyalet yönetimleri denilmektedir. 1999'da yapılan düzenlemeye göre, her birinin yetkili ve temsili kurumları olan 84 adet şehir, 160 adet ilçe söz konusu ikinci kademe yerel yönetimleri oluşturmaktadırlar. Birinci kademe ise beldeler, köyler ve kırsal bölgelerdeki yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Ülkede 200 adet belde ve 2150 adet köy (aul) yerleşimi bulunmaktadır. Bütün ilçe, şehir ve eyalet (oblast) yönetimleri ekonomik gücüne, nüfus ve genişliğine bakılmaksızın hepsi aynı etkinliğe sahiptirler (Amagoh and Bhuiyan, 2010: 14). Her eyalet, bölge ve şehrin bir bütçesi ve seçilmiş meclisi bulunmaktadır. Bu meclislerin görev süresi beş yıldır. Eyalet ve bölge meclislerinin, yerel yetkilileri seçme yetkileri bulunmamaktadır. 1995 Anayasasına göre, akim olarak bilinen bu yerel yetkililer başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve hizmetlerini de onun istekleri doğrultusunda yapmaktadırlar. Cumhurbaşkanının akimlerin kararlarını feshetme yetkisi vardır. Akim kendi kadro üyelerini yani kendisine bağlı yerel yöneticilerini atayabilmektedir (Encyclopedia Of The Nations, 2013).

C. Yerel Yönetimlerin Fonksiyonel Yapısı

1. Akimlerin (Vali) Atanma veya Seçilme Usulleri

1998 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle eyaletlerde, Almatı ve Astana şehirlerinde valiler (akim) başbakanının önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve yine cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaktadır. Yeni bir cumhurbaşkanı göreve geldiğinde, yeni valiler atanana kadar eskileri görevlerini sürdürmelerine rağmen yetkileri sona ermektedir. Diğer idari bölge birimlerinin akimleri cumhurbaşkanının belirlediği süreçlere göre ya atanır veya seçilirler. Fakat bu durumun pratikte çok fazla uygulandığı söylenemez. Önceleri Almatı ve Astana şehirlerinin valileri kendi şehir bölgelerinin başkanlarını, eyalet valileri bölge ve eyalete bağlı şehirlerin başkanlarını ve ilçe başkanları da köy ve kasaba başkanlarını atamaktaydılar. Yeni anayasa değişiklikleri sonucunda başkanların nasıl seçileceğine ilişkin konuları ilgilendiren yasal düzenlemelerin yapılması beklenmektedir (Makhmutov, 2001: 417,418).

2. Yerel Meclislerin (Maslikhatlar) Görevleri ve Faaliyetlerinin Düzenlenmesi

Yerel meclislerin temel görevleri Anayasa'da belirtilmekte ve Yerel Kamu Yö-

netimi Kanununda daha detaylı bir biçimde vurgulanmaktadır. Buna göre Maslikhatların görevleri şu şekilde belirtilebilir:

- Merkeze bağlı şehirler, kasabalar, köyler ve kırsal bölgelerden oluşan yerel birimlerin tahmini bakım maliyetleri dahil yerel bütçe, yerel ekonomik ve sosyal gelişim programları ve planların onaylanması
- Doğal kaynakların yönetiminin ve çevre koruma programlarının onaylanması, çevre koruma ve iyileştirme konularında ve anayasada belirtilen diğer hususların çözümü için yapılacak harcamaların onaylanması
- Valinin önerisine bağlı olarak, idari-bölge biriminin yönetim yapısının onaylanması
- Yetki alanı içinde yerel idari-bölge örgütü ile ilgili sorunlarının çözümü ve yerel toplum örgütlerinin faaliyet sınırlarının belirlenmesi
- Valinin teklifi üzerine başkanlık kadrosunun koordine edilmesi
- Yetkili kurumların başkanlarından gelen raporları tartışmak veya uygulayıcı kurumlardan eyalet kurumları görevlilerini çağırmasını talep etmek veya başarısızlığın hesabını verecek olan eyalet örgütlerinden maslikhatların kararlarını yerine getirmelerini istemek
- Kazak Anayasasına uygun olarak vatandaşların yasal hak ve menfaatlerini korumak
- Kazakistan İdari İhlaller Kanununa göre, disiplin sürecine ilişkin düzenlemeleri onaylamak
- Planların, yerel ekonomik ve sosyal gelişim programlarının ve yerel bütçenin uygulanmasını kontrol etmek
- Daimi komisyonları ve raporlarını görüşmek; maslikhat faaliyetleri örgütü ile ilgili ortaya çıkan sorunları çözmek
- İstihdamı destekleyen ve yoksulluğu azaltan programları onaylamak
- Valinin önerisi üzerine sektörler arası konularla ilgili müzakere sürecini yönetecek kurumları ve kadrolarını onaylamak
- Kazakistan arazi yasasına uyumlu olarak arazi ilişkilerini düzenlemek
- Anayasa, ulusal yasa, cumhurbaşkanı ve hükümet direktiflerinin ve merkezi yönetim ile yerel yönetimin yasal faaliyetlerinin izlenmesini sağlamak (Makhmutov, 2001: 422-423).

Kazakistan'da Yerel Meclislerin çalışma sistemi ve faaliyetleri aşağıdaki önceliklere göre gerçekleştirilmektedir:

- Meclis toplantıları yılda en az dört defa yapılmakta ve Meclis yetkilerini,

daimi komisyonlar ve diğer kurumlar ile oturum başkanı, üyeleri ve sekreter vasıtasıyla kullanmaktadır.

- Meclis, oturum başkanı ile sekreteri seçme ve görevden alma yetkisine ve onların raporlarını görüşme yetkisine sahip olmakla birlikte, daimi komisyonları ve diğer kurumları oluşturup, onların başkanlarını seçebilmekte ve görevden alabilmekte, raporlarını görüşüp, faaliyetleri için ihtiyacı olan harcama miktarını belirleyebilmektedir. Ayrıca, Denetim Komisyonu faaliyetlerini ve meclisin örgüt yapısını onaylamakta ve yasal olarak oluşturulan kadro ve gelir limitlerine göre bakım, malzeme ve teknik ihtiyaçlarla ilgili harcamaları belirlemektedir.

- Meclisin ilk oturumu seçilmiş komisyon başkanı tarafından açılmakta ve görev süresi Meclis oturum başkanı seçimi yapıldıktan sonra devam etmektedir. Kararlar oy çokluğu ile alınmaktadır. Bir kapalı oturum yapılması kararı başkan veya katılan üyelerin 1/3'ü tarafından önerilmesine ve katılan üyelerin çoğunluk oyuyla onaylanmasına rağmen, oturumlar genellikle açık olarak yapılmaktadır. Oturum başkanları gerektiği durumlarda yerel yetkili kurumların başkanlarını, yerel örgütlerin memurları veya yöneticilerini meclis yetkisi dahilindeki konularla ilgili bilgi sunmak üzere meclis oturumuna davet edebilmektedir. Bu oturumlara katılım zorunluluğu bulunmaktadır.

- Meclisin görev süresi içinde en fazla yedi tane daimi komisyon oluşturulabilmekte ve bunların kadroları Meclis tarafından belirlenmektedir. Oturum başkanları ve daimi komisyon üyeleri kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bu komisyonlar Meclise karşı sorumlu olmalarının yanı sıra yılda en az bir kere faaliyet raporu sunmaktadırlar.

- Daimi komisyonlar, yetkileri dahilindeki konuları karara bağlayabilir veya görüşülmesi için Meclis oturumlarına yönlendirebilirler. Komisyonlar ayrıca görevleri ile ilgili konularda Meclis oturumlarında görüşülmek üzere raporlar sunabilmektedirler.

- Meclis faaliyetlerinin yürütülmesinde denetim komisyonu önemli roller oynamaktadır. Bu komisyon yerel bütçenin uygulanmasını denetlemek için seçilmekte ve sonuçlarını bir belge halinde Meclise ve valiye sunmaktadır. Denetim komisyonuna Meclis dışından şahıslar da alınabilmektedir.

- Meclis ve Sekreter belirli konuların görüşülmesi için geçici komisyonlar kurmaya yetkilidir. Bu komisyonların oluşumu, görevleri, çalışma dönemleri ve hakları meclisin oluşumu sırasında belirlenir. Geçici komisyonlar sadece yetkili oldukları konularda çözümler üretirler ve bu komisyon çalışmalarına katılanlara

ücret ödenmez.

- Meclis oturumlarının başkanları yapılacak oturum öncesinde meclis üyeleri arasından açık oy yöntemi ile seçilirler ve görevlerini serbestçe yaparlar. Başkanın katılamaması durumunda başkanın görevlerini meclis sekreteri yerine getirir. Meclis üyeleri yılda ikiden fazla oturum başkanlığına seçilemezler.

- Meclis sekreteri, meclisin günlük işlerinin takibinden sorumlu olup, tam gün esaslı olarak çalışmaktadır. Sekreter, her çalışma dönemi için Meclis tarafından seçilmekte, gerekli görüldüğü durumlarda yine Meclis tarafından görevden alınmaktadır. Sekreter Meclis gündemini hazırlamakta ve yetkisi dahilindeki diğer düzenlemeleri yapmaktadır. Sekreter ayrıca görevleriyle ilgili konularda meclis üyelerine, oturumlara, daimi komisyonlara ve diğer birimlere her türlü desteği sağlamaktadır.

- Sekreter ayrıca üye soruşturmalarının görüşülmesini kontrol etmekte, Meclisin çalışmasından, memurların tayin işlerinden ve görevlerine son verilmesinden de sorumlu olmaktadır. Meclise sunulacak her türlü bilgi Sekreter tarafından sağlanmakta ve Meclis ile yerel özerk yönetimler arasında işbirliği kurulması çalışmaları yine Sekreter tarafından organize edilmektedir. Bunun yanında, daimi komisyonlar ile diğer grupların faaliyetlerini koordine etmekte ve Meclisi devlet kurumları, örgütleri, yerel özerk yönetimler ve kamu birlikleri ile olan ilişkilerinde temsil etmektedir. Son olarak yetkisi içinde talimatlar çıkarmakta, Meclis kararlarının yayınlanmasını sağlamak ve onların uygulanmasını sağlayacak önlemleri belirlemektedir.

- Meclis sekreteri herhangi bir daimi komisyon üyesi olamamaktadır. Sekreter olmadığı durumlarda, meclis oturum başkanı onun yetkilerini geçici olarak daimi komisyonların birinin başkanına verebilmektedir (Makhmutov, 2001: 423- 425).

D. Yerel Yönetim Kademeleri

1. Eyalet (Oblast) Düzeyinde Yerel Yönetim

Merkeze bağlı şehirlerin valilikleri dahil, eyalet (oblast) valilikleri üniter devlet yönetim sisteminin parçasını oluşturmaktadırlar. Valiliğe vali (akim) başkanlık etmekte ve emri altında, vali yardımcıları, şefler ve bazı yerel kurumların başkanlıkları bulunmaktadır. Valiler, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Akimler, alt kademe valiliklerin ve valilerin faaliyetlerini koordine etmekte ve alt kademe valiler aracılığıyla yerel özerk yönetimlerle işbirliği yapmaktadırlar. Valiler genel anlamda eyaletin veya şehrin çıkarlarını temsil

etmekle birlikte, anayasa ve yasalarla verilen yetkilere göre kurulan işletme faaliyetlerine izin vermeye de yetkilidirler. Ayrıca, valiler askerlik hizmetleri, sivil savunma gibi çeşitli faaliyetlerin anayasaya uygunluğunu sağlamak için önlemler almaktadırlar. Bunlarla birlikte özelleştirme, devlet mallarının satışı, leasing gibi işlemlerin sözleşmelerini imzalamakta ve yetkili devlet kurumuyla birlikte uygulamasının kontrol etmektedirler.

Valilerin ayrıca atama ve görevden alma yetkileri de bulunmaktadır. Buna göre, üst sınırı Kazakistan hükümeti tarafından belirlenen vali yardımcılarını ile valilik bürosunun şefi ve bölüm başkanları bu yetkiler kapsamında değerlendirilebilir. Vali, yerel bütçe kurumlarının başkanları ya da alt kademe valilerin görev ihlalleri için disiplin cezasının uygulanıp uygulanmayacağına karar verebilir. Valiler, yerel bütçeye tabi olan bazı kurumların görev alanlarını belirler, onları kurar, kapatır ve yeniden düzenler. Eyalet valiliği takdirindeki ve valinin yetki alanındaki konular için eyalet valisi cumhurbaşkanına ve Kazakistan hükümetine karşı sorumludur. Valiler yetkilerinin bir kısmını alt kademe valilere aktarabilirler (Makhmutov, 2001: 425-427). Bu anlamda bölge valisinin (akim) ikili bir fonksiyona sahip olduğu söylenebilir. Çünkü bölge valisi sadece yürütme organının başı değil aynı zamanda ek olarak bölgede merkezi hükümetin temsilcisi statüsüne de sahiptir. Diğer bir deyişle, vali aynı anda bölge valisi ve reisidir. Bu da valiyi bölge düzeyinde cumhurbaşkanına benzetmekte ve ona herşeyden önce bölge üzerinde kontrol kurma imkanını vermektedir (Kadyrzhanow, 2005: 2).

2. İlçe (Raion) Düzeyinde Yerel Yönetim

İlçe düzeyindeki yerel yönetimin başında ilçe (raion) valisi bulunmaktadır. İlçe valisi eyalet valisi tarafından atanmaktadır ve tamamen eyalet valisine karşı sorumludur. Köylerin ve diğer kırsal yerel birimlerin başkanlarını ise ilçe valisi atamaktadır. Böylece Kazakistanda merkezileşmiş kamu yönetiminin ayağı olarak idari dikey bölünme oluşturulmuştur (Kadyrzhanow, 2005: 2). Eyalete bağlı şehirlerdeki valileri de içine alan ilçe valileri, vali yardımcılarını, ilçe valiliği dairesinin amiri ve yerel yetkili kurumların başkanlarından oluşan ilçe veya şehir meclisine başkanlık ederler. Meclis üyeleri arasında aynı zamanda üst dereceli kurumların başkanları ile koordineli olan eyalet kuruluşlarının başkanları da bulunmaktadır. Merkezi yönetime bağlı bölge teşkilatlarının amirleri de meclis çalışmalarına katılmakta ve görüş bildirebilmektedirler. İlçe meclisleri görevleri açısından bağlı bulundukları meclislere karşı sorumludurlar. İlçe yönetimi eyalet valisi tarafından onaylanmalıdır. (Makhmutov, 2001: 427).

3. Belde (Sub-Raion) Düzeyinde Yerel Yönetimler

Merkeze bağlı şehirlerdeki beldeler ile ilçeye bağlı kasabalar, köyler ve kırsal bölgelerin yönetim kademelerinde meclisler bulunmamaktadır. Bunun yerine bu bölge birimlerinin bağlı olduğu valiler halkın başvurularını incelemekte, onların hak ve özgürlüklerinin korunması için çalışmalar yapmakta ayrıca vergilerin ve diğer zorunlu ücretlerin toplanmasını sağlamaktadırlar. Belde düzeyindeki valiler, yetki alanı içindeki işler konusunda üst valilere ve ilçe, belde, şehir ve başşehir meclislerine karşı sorumludurlar. Valiler Kazak cumhurbaşkanının belirlediği prosedürlere göre seçilir veya atanırlar.

Belde düzeyinde önemli yetkilere sahip olan valiler, vatandaşlar ile tüzel kişilerin Kazak Anayasası ve kanunlara uygun hareket etmeleri için gerekli önlemleri alır, yetki alanı içindeki arazi ilişkilerini düzenler, konutların tamiri ve yapımını düzenler, yolların işleyişini organize eder ve bakımını kontrol eder, girişimci faaliyetlerin gelişimini ve köylerde çiftliklerin oluşmasını destekler, askerlik hizmeti ile sivil savunma konusunda yasal uyumu sağlar, noter hizmetini düzenler, yasal olarak oluşmuş prosedürlere göre evlilik işlemlerinin kaydını tutar, tarihi ve kültürel mirasın korunmasını sağlar, toplumda dezavantajlı halk gruplarına yardım konusundaki önerileri üst kurumlara sunar, yerel sosyal altyapının gelişimini sağlar, toplu taşıma düzenini sağlar ve yerel özerk yönetim kurumlarıyla işbirliği yapar. (Makhmutov, 2001: 427- 428).

4. Özel Statülü Şehirlerde(Astana ve Almatı) Yerel Yönetim

Kazakistan'da özel önem verilen ve özel statülü olarak kabul edilen iki şehir bulunmaktadır. Bunlar eski başkent Almatı ve yeni başkent Astana'dır. Bu iki şehrin özel statüsü ile ilgili kanun 1998 yılında çıkarılmış ve bu şehirlerin meclisleri ve valilerine ek yetkiler verilmiştir.

Astana şehrinin meclisi (maslikatı), şehir bütçesini, bütçenin uygulanma raporlarını ve sosyal ve ekonomik kalkınma programlarını onaylamakta, onaylarken başkentin özel işlevlerini ve şehir yönetiminin yapısını da göz önünde bulundurmaktadır. Almatı şehri meclisi (maslikatı), Almatı içindeki idari açıdan yaşanan hukuk dışı işlemler için uygulanacak prosedürü ve cezaları belirlemektedir. Buna ek olarak Meclis, Almatı şehir sembolünün tüzel ve gerçek kişiler tarafından kullanılması durumunda marka adları ve logolarda kullanım ücreti ve düzenini belirlemekte, tarihi ve kültürel mirası koruma kurumlarıyla koordinasyon halinde tarihi ve kültürel anıtları belirlemekte ve sınırları içerisindeki göç süreciyle ilgili düzenlemeleri onaylamaktadır.

Almatı şehri valisi (akimatı) müşterek tüzel kişilere verilmemiş yerel mülkleri onaylamakta, yerel prosedürlere uygun olarak yerel mülkleri özelleştirmekte, kamusal yemek pişirme şirketi, kumarhane, bahisçi, benzinci, turist acentası, yerel piyangolar ve dezenfektasyon şirketlerine lisans vermektedir. Almatı şehir Akimatı ayrıca sağlık hizmetlerini, veterinerlik faaliyetlerini, taşıma ya da kargo amaçlı motorlu taşıma işlemlerini de lisanslamaktadır. Son olarak valiler, orta-öğretim ve özelleşmiş eğitim kurumlarını belirli alanlarda diploma verebilmeleri için yetkilendirebilmektedir. (Makhmutov, 2001: 428- 429).

5. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Kazakistan'da cumhurbaşkanı eyaletlerdeki (oblastlar) valileri (akim) atamaktadır. Almatı ve Astana için ise atamaları başbakanın gösterdiği adaylar arasından yapmaktadır. Anayasa'nın 87. maddesinin 4. fıkrasına göre valileri görevden alma yetkisine de sahip olduğu düşünüldüğünde cumhurbaşkanının hükümetten daha bağlayıcı bir otoritesinin olduğu düşünülebilir.

Kazak yasalarına göre yerel yönetim hizmetlerine karşı herhangi bir parlamenterin kısıtlayıcı bir düzenlemeye gitme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Adalet Bakanının önerisi üzerine senato, görev süresi dolmadan bir meclisi görevinden alabilir. Merkezi hükümet anayasal yetkileri dahilinde yerel yönetimlerin yasalarla uyumluluğunu kontrol edebilmektedir. Adalet Bakanlığı ve taşra birimleri yerel hükümetlerin etkinliklerini takip edip izleyebilmektedir. Meclisler dikey yapılanmaya tabi değildir. Bununla birlikte yasalar ile çelişmediği müddetçe, üst düzey bir meclisin kararları alt-seviye bir meclis için bağlayıcıdır. Fakat üst-seviye meclisler alttaki organların yetkilerine müdahale edemezler. Bir alt-seviye meclis, kanuna aykırı bir karar alsa bile bu karar üst-seviye meclis tarafından değil, yalnızca yetkili olan mahkeme kararları ile iptal edilebilir.

Meclisler ve valilikler yerel düzeyde genel bir kontrol faaliyeti yürütürler. Valiler (Akimler), ulusal politikaların eyalet (oblast), şehir ve ilçelerin (raionların) istekleri ve kalkınma ihtiyaçları doğrultusunda uygulanmasını sağlarlar. Kazakistan'da yerel hükümetlerin sistematik bir şekilde kontrol edildiklerini söylemek pek mümkün değildir. Bu kontrol daha çok çeşitli kurumlarca eşzamanlı olarak gerçekleştirilmektedir. (Makhmutov, 2001: 429- 430).

6. Yerel Yönetim Hizmetleri

Kazakistan'da yasal olarak yerel yönetimlere bir takım görevler verilmiş olmakla birlikte bazı kamu hizmetleri ise merkezi hükümetle koordineli bir biçim-

de verilmektedir. Tablo 1’de Kazakistan’da yerel yönetimler tarafından verilen hizmetler ve merkezi yönetimle olan görev paylaşımı gösterilmektedir.

Tablo 1: Kazakistan’da Yerel Yönetim Hizmetleri ve Merkezi Yönetimle Görev Paylaşımı

Görevler	İlçe ve Bölge Yönetimleri	Merkezi Yönetim
Eğitim		
Okul Öncesi ve İlkokul	Evet	
Ortaöğretim	Evet	Milli olimpiyatlar ve ödül alan öğrenciler için okulları destekleme
Meslek Eğitimi	Evet	
Özel Statülü Ortaöğretim	Evet	Milli Savunma Bakanlığı ve Kolluk Kuvvetleri gibi kurumların personel eğitimi
Yüksek Öğretim		Evet
Mesleklerin Hizmetiçi Eğitimi	Evet	Evet
Sosyal Refah		
Kreş	Az miktarda	
Anaokulu	Az miktarda	
Sosyal Yardım	Yetimhaneler	
Yaşlı ve Engelli Hizmetleri	Düşük gelirliilere konut desteği, çalışanların cenazelerine sosyal yardım, çalışanlar için malzeme yardımı	

Özel Hizmetler (evsizler, ihtiyaç sahibi aileler)	Çocuklu ailelere destek, gönüllü askere yazılanların çocuklarına, AIDS'li çocuklara yardım, dört ve daha fazla yedi yaş altı çocuğu olan işsiz annelere yardım, işsizlik kaydı yaptıran vatandaşlara malzeme yardımı, evde eğitimi ve bakımı yapılan engelli çocuklara yardım	
Konut Stoğu	Konut dağıtımı	
Sağlık Hizmetleri		
Temel Sağlık Hizmetleri	Temel sağlık hizmetlerinin sağlanması	
Sağlık Koruması	Yerel sağlık merkezleri, yerel düzeyde tehlikeli hastalıklardan korunma ve önlem alma	Çocuk rehabilitasyonu, aşıların merkezi düzeyde temin edilmesi, tehlikeli hastalıklardan korunma ve önlem alma
Hastaneler	Hastaneler, ayakta tedavi merkezleri, yerel düzeydeki özel hastaneler, 2. dünya savaşı gazileri için hastane ve klinik hizmetleri	Büyük ölçekli hastaneler
Kamu Sağlığı	TB klinikleri	Ulusal düzeyde kan bankası oluşturulması, halk sağlığı, epidemiyolojik izleme, TB programları

Diğer Hususlar	Yerel düzeyde sağlıklı bireylere yönelik tıbbi hizmetler	Adli tıp uzmanlığı
Kültür, Eğlence, Spor		
Tiyatrolar	Kültür ve eğlence faaliyetlerini düzenleyen örgütlere yerel destek	Aynı kurumlara ulusal düzeyde verilen destek
Müzeler	Tarihi ve kültürel değerlerin yerel düzeyde korunması	Aynı değerlerin ulusal düzeyde kurulması
Kütüphaneler	Kültürel faaliyet gerçekleştiren örgütlere yerel yardımlar	Aynı örgütlere ulusal düzeyde yapılacak yardımlar
Parklar	Kültür ve eğlence faaliyeti gerçekleştiren örgütlere yerel yardımlar	Aynı örgütlere ulusal düzeyde yapılacak yardımlar
Spor ve Boş Zaman Değerlendirme	Yerel düzeyde spor aktivitelerinin organize edilmesi	Çok başarılı spor dallarının finanse edilmesi, devlet ödülleri
Kültürel Etkinlikler için Bina Bakımı	İdari harcamalar	
Ekonomik Hizmetler		
Su temini	Su borularının yapımı ve bakımı	Su kaynakları yönetiminin geliştirilmesi ve su rezervlerinin bakımı, su rezervlerinin kaydedilmesi, su güvenliği planlarının yapılması
Kanalizasyon	Kanalizasyon atık tesislerinin yapım ve onarımı	

Elektrik	Yeni enerji nakil hatları- nın yapımını sürdürme	Sermaye yatırımları
Gaz	Hayır	Hayır
Merkezi Isıtma	Hayır	Hayır
Çevre ve Halk Sağlığı	Yerel çevre sorunları, Epidemiyolojik sağlık merkezleri	Ulusal düzeyde çev- re korumu kurumu
Atık Toplama	Evet	
Atık Bertaraf	Evet	
Sokak Temizliği	Evet	
Mezarlıklar	Mezarlık Arazilerinin Tahsisi	
Çevre Koruma	Yerel çevre koruma	Ulusal düzeyde çevre korumu kurumu
Şehircilik		
Şehir Planlama	İmar planlarını tasar- lamak, iletişim, ula- şım ve mühendislik altyapısı yapımını or- ganize edilmesi	
Mekansal ve Bölgesel Planlama	İdari bölge sınırları kapsamında olan ve İlçe merkezle- rinin imar planları- nın yapımı	Belirli projelerin ortak finanse edil- mesi

Yerel Ekonomik Kalkınma	Oblastlardaki ilçe- lerin planlanması için projeler hazırlanma- sı, toplu taşıma hiz- metlerini düzenleme- si, yolların bakımının yapılması	Belirli projelerin ortak finanse edil- mesi
Turizm	Yolların bakımı ve işletilmesi	Turizm gelişim programları
Genel İdare		
Yetkilendirme İşlemleri (izinler vs.)	İşletme faaliyet izin- leri, arazi işlerini dü- zenlemek,	Belirli bakanlık- lar bazı lisansla- ma faaliyetlerin- den sorumludur
Diğer İdari İşlemler (seçim kayıtları vs.)	Eyalet seçim komisyo- nu koordinasyonunda ilgili valilerin kararla- rıyla şehir ve ilçelerde seçim bölgesi oluşturma ve oy sayımı	Merkez Seçim Komisyonu
Yerel Polis Hizmetleri	Evet	
İtfaiye Hizmetleri	Yerel bütçelerden desteklenen itfaiye teşkilatı	Ulusal düzeyde benzer hizmetler
Sivil Savunma	Sivil savunma hiz- metlerinin organi- ze edilmesi	Ulusal düzeyde benzer hizmetler
Tüketici Haklarının Korunması	Hayır	Hayır

Kaynak: (Makhmutov, 2001: 462- 466).

SONUÇ

1991 yılında bağımsızlığını kazanan Kazakistan Cumhuriyeti, sahip olduğu coğrafi ve ekonomik potansiyel göz önüne alındığında hem Asya kıtasında hem de dünya üzerinde gün geçtikçe önem kazanan bir devlet olarak görülmektedir. Ülkede kurulduğu günden itibaren cumhurbaşkanı Nazarbayev'in etkisi her alanda hissedilmektedir. Bu açıdan bakıldığında merkezîyetçi bir ülke görünümünde olan ülkede modern anlamda yerel yönetim sistemlerinin oluşturulmaya çalışıldığı da görülmektedir.

Kazakistan'ın siyasal açıdan eyaletlere bölünmüş olması ve her eyalette alt yönetim kademelerinin bulunması ülkenin yerel yönetim yapısının şekillenmesinde önemli bir unsurdur. Kazakistan'da farklı yönetim kademeleri olsa da genel anlamda atanmış valiler ve seçilmiş meclisler bulunmaktadır. Türkiye örneğinde olduğu şekliyle belediye başkanları bulunmamaktadır. Ülkenin yerel yönetim sistemiyle ilgili ana prensipler anayasal dayanağa sahip olmakla birlikte kanunlar tarafından daha ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Ülkede yerel yönetimlerin verdikleri hizmetler eğitim alanından, sosyal refah hizmetlerine, sağlık hizmetlerinden eğitim, spor ve kültür hizmetlerine, çevre ve halk sağlığı hizmetlerinden imar ve şehircilik hizmetlerine varıncaya kadar çeşitlilik göstermektedir. Bu hizmetlerin sayısı ve içeriği en azından teorik düzeyde olması gereken konuları kapsamaktadır. Ülkede yerel yönetimler söz konusu hizmetlerin sunumunda bazen yetkilerini merkezi yönetim ile de paylaşmaktadır.

Sonuç olarak Kazakistan'ın yeni bir devlet olduğu düşünüldüğünde SSCB döneminden gelen bazı uygulamaların dışında yerel yönetim kültürünün yeni oluşmaya başladığı, bununla birlikte yerel yönetimlerin anayasal güvence altında olması dolayısıyla gereken önemin verildiği fakat uygulamada bazı aksaklıkların görüldüğü de söylenebilir.

KAYNAKÇA

ABOUT KAZAKHSTAN, (2013) About Kazakhstan, <http://aboutkazakhstan.com/regions-by-alphabet>. (03.02.2013)

AMAGOH, F. & BHUIYAN, S. (2010) "Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan", Central Asia Business Journal, 3.

AYSAN, A & KEMAHILI, F. (2012) "Orta Asya'da Demokrasi Sorunu: Kırgızistan örneği", <http://iys.inonu.edu.tr/webpanel/dosyalar/1427/file/AyguulAysan.pdf>, (12.02.2013)

BÜLBÜL, M. (2008) "Kazakistan Cumhuriyetinde Yürütme ve Yasama Fonk-

siyonu”, Yasama Dergisi, Sayı: 8.

CONSTCOUNCIL, (2013) <http://www.constcouncil.kz/eng/norpb/constrk/Anayasa>, (10.02.2013)

DEMOCRACY INDEX (2011) ,<http://www.eiu.com/Default.aspx> (09.03.2013).

ENCYCLOPEDIA OF THE NATIONS (2013), <http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Kazakhstan-LOCAL-GOVERNMENT.html#ixzz2GT4VCMGL>. (01.02.2013)

KADYRZHANOV, R. (2005), Decentralization and Local Self-Government in Kazakhstan:

An Institutional Analysis,

http://www.indiana.edu/~workshop/colloquia/materials/papers/rustem_paper.pdf (03.02.2013)

KARA, A & YEŞİLOT, O (2011) Avrasya’nın Yükselen Yıldızı Kazakistan, Yayın No: 2010- 91, İstanbul

LGI, http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=87(02.02.2013)

MAKHUTOV, M. (2001) “LocalGovernment in Kazakhstan” in “Developing New Rules in the Old Environment”, <http://lgi.osi.hu/publications/2001/84/Ch8-Kazakstan.pdf> , (10.01.2013)

MOMİNKULOV, C. (2012) Kazakistan Siyasi Sisteminin Gelişimi: 2012 Parlamento Seçimleri, Orsam Rapor No: 120, The Black Sea International Rapor No: 21

NYU, (2013), <http://www.nyulawglobal.org/globalex/kazakhstan1.htm#localpublicadministration>, (01.02.2013)

SINAV, O. (2006) Kazakistan’ın Sosyo–Kültürel Vesosyo–Ekonomik Yapısı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İst. Ün., Sos. Bil. Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri ilişkileri Anabilim Dalı, İstanbul

SOMUNCUOĞLU, T. (2011) Kazakistan Ülke Raporu, http://www.itso.org/docs/pdf/country_reports/kazakistan_ulke_raporu_2011.pdf, (02.02.2013)

UNPAN (2013) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023235.pdf>, (08.02.2013)

WOK,(2013), http://www.wok.kz/en/kazakhstan/general/The_Constitution/Section_VIII_Local_public_administration_and_self-administration, (12.01.2013)

YİÇİT, A (2001) “Kazakistan’ın Değişen Etnik Yapısı”, Fırat Ün. Sos. Bil. Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 2, Elazığ

KIRGIZİSTAN’DA KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR*

Doç. Dr. H. Tuğba EROĞLU**

I. GİRİŞ

Orta Asya Cumhuriyetleri Sovyetlerin yıkılmasıyla birlikte 1990’lı yıllarda dünyanın daha çok ilgi alanına girmeye başladı. Daha önce Batılı devletler Orta Asya ile yalnızca siyasi boyutta ilgilenirken, 1990’lı yıllardan itibaren ekonomik ve sosyal boyutta da ilgilenmeye başladılar. Birçok araştırma merkezi oluşturuldu ve Batı, bu merkezlerle Orta Asya’yı ve buralardaki devlet ve toplumları anlamaya ve açıklamaya yarayacak çalışmalar başlattı. Kapalı bir sistemin mirası üzerine kurulan Orta Asya Cumhuriyetleri genel olarak başkanlık modeli ve “uzun süreli-tek aktörlü” bir siyasi süreci benimsemişlerdir. Bu cumhuriyetlerde demokrasilerin kalitesi de ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

Orta Asya Cumhuriyetlerinde genel olarak mülki idare ile yerel yönetimler de “tek organ”da toplanmıştır. Yerel ve bölgesel sorumluluklar hiyerarşisi nihayetinde devlet başkanına dayanmaktadır. Kırgızistan Cumhuriyeti de bunlardan birisidir. Kazakistan, Özbekistan ve Tacikistan gibi Orta Asya Cumhuriyetlerinde var olan yönetim sistemi birtakım uygulama farklılıkları ile Kırgızistan’da da mevcuttur.

Kırgızların adları ve kökenleri hakkında farklı rivayetler bulunmaktadır. İlk olarak Çin kaynaklarında K’i ku, Kien-Kuun adları ile anılmakta olan Hanlardan

* Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

** Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

(MÖ 206-220) beri varlıkları bilinmektedir. Asya Hunları zamanında Kuzeybatıda Baykan Gölünün batısında İrtiş nehri havalisinde bir Türk kavmi olan Tinglerle karışık olarak oturmuşlardır. Kırgızların Türk kökenli oldukları kaynaklarda görülmektedir. 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra Orta Asya'nın potansiyel iktisadi kaynaklarının bulunduğu bütün alan, Ruslar tarafından istila edilmiştir. 1917 İhtilalinden sonra, Kırgızistan bölünerek daha rahat yönetilme prensibine uygun olarak, 1921'de özerk bir bölge haline getirilmiştir. 1926'da Kırgız Özerk SSC statüsüne geçmiş ve 1936'da Kırgız SSC olarak Birliğin 16 cumhuriyetinden biri olmuştur. Kırgızistan, eski SSCB'nin dağılmasından önce 12 Ekim 1990 yılında egemenliğini kazanmıştır. 31 Ağustos 1991'de ise bağımsızlığı ilan etmiştir (www.tbmm.gov.tr, 2012).

Kırgız Cumhuriyeti, Gorbaçov yönetimi ve glastnost-perestroika süreci ile Sovyetler Birliği içinde başlatılan demokratikleşme çabalarının en belirgin olarak görüldüğü Orta Asya Cumhuriyeti'dir. Kırgız Cumhuriyeti'ndeki demokratikleşme çabalarında, Cumhurbaşkanı Akayev, demokratik kişiliği ile önemli bir rol oynamış, iş başına gelmesiyle birlikte, siyasi ve ekonomik alanlarda liberalleşme, demokratikleşme ve pazar ekonomisine yönelik bir reform programı başlatmıştır. 1990 yılının Ekim ayında Kırgız SSC Yüksek Şura Toplantısı'nda Kırgız SSC adının Kırgızistan Cumhuriyeti olarak değiştirilmesi kararı alınmıştır. 15 Aralık 1990 tarihinde Yüksek Şura Cumhuriyetin Egemenlik Bildirgesi'ni kabul etmiş, 31 Ağustos 1991 tarihinde ise, Kırgızistan'ın Bağımsızlık Bildirgesi kabul edilmiştir (Ulutürk, 2010).

Gerek 2005 yılına kadar devam eden Akayev'in Cumhurbaşkanlığı sürecinde gerekse sonrasında, Kırgızistan'daki yaklaşık 20 yıllık siyasi geleneğinin anayasa üzerindeki siyasi çekişmeler, parlamento, Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı makamları arasındaki güç dengelerinin oluşturulması çabaları ve bu bağlamda ortaya çıkan muhalif hareketler ve kitlesel eylemlerle şekillendiği görülmektedir. Bu durumun ekonomiye ve belli ölçülerde yabancı yatırımlara yansımaları olduğu gibi ülkenin halen siyasi düzenini sağlamlaştırma sürecinde olduğu değerlendirilmektedir (Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, 2012: 2).

Yukarıda değinildiği gibi, Batılı ülkelerdeki birçok araştırma merkezi ve üniversite bu ülkelerle ilgili özel çalışmalar yürütürken, Türkiye'nin akademik ilgisi zayıf kalmıştır. Bu ülkeleri değerlendirmeye olanak sağlayacak güncel verilerin ve kaynakların elde edilmesi sorunlarından dolayı, kapsamlı bir analiz yapılamamaktadır. Bu çalışma, ulaşılabilen veri ve kaynaklarla Kırgızistan kamu yönetiminin genel durumunu ortaya koymayı amaçlamaktadır.

1. Coğrafi Konum

Pamir Altay dağlarının Güneybatı ve Tien Şan (Tanrı) dağ sırasının kuzeydoğu sınırında yer alan, Orta Asya'nın kuzeydoğu ülkesi Kırgızistan'ın yüzölçümü, 198.500 km²'dir. Kuzeyde Kazakistan, batıda Özbekistan, güneybatıda Tacikistan ve güneydoğuda Çin Halk Cumhuriyeti ile komşu olan Kırgızistan, Orta Asya'da yer almaktadır. Tyan-San dağları ülkenin % 65'ini kapladığı için ülke "Orta Asya'nın İsviçre'si" olarak adlandırılmaktadır. Kuzeybatı Tyan-San dağları üzerinde bulunan Issık Köl (Sıcak Göl), Titikaka'dan sonra dünyanın en büyük dağ gölüdür. Bunun dışında Son Gölü ve Narın Gölü ülkenin önemli gölleri arasındadır. Ülkenin doğusu ile batısı arasında 925 km, kuzeyi ile güneyi arasında ise 453 km mesafe bulunmaktadır. % 6'sı ormanlardan ve % 4,2'si buzullardan oluşan ülkenin % 93'ü deniz seviyesinden 1.500 m yüksekliktedir. Yüksek dağlardan çıkan düzensiz ve yüksek akış hızına sahip olan nehirler ulaşım elverişli değildir. Ülkede dağlık yapıdan ve deniz seviyesinden ortalama 2.750 metre yükseklikten kaynaklanan karasal bir iklim hüküm sürmektedir (Konya Ticaret Odası, 2008; Somuncuoğlu, 2011: 3).

2. Kırgız Cumhuriyeti'nin Siyasi Yapısı ve Siyasi Aktörleri

Kırgızistan'ın siyasi birliği, 1924 yılında Sovyetler Birliği bünyesinde bir özerk bölge olarak ortaya çıkmıştır. 1936 yılında Sovyet yönetimi altındaki Cumhuriyetlerden biri olmuştur. Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından 31 Ağustos 1991 tarihinde bağımsızlık ilan edilmiştir. Bağımsızlık sonrası dönemde, Kırgızistan'da yeni bir anayasa kabul edilmiş ve siyasal yaşam bu yeni anayasa çerçevesinde oluşturulmaya başlanmıştır (Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, 2012: 2; Akçalı, 2007: 121).

Kırgızistan'daki ilk serbest genel seçimler, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından önce 1990 yılının Şubat ayında yapılmış ve Yüce Sovyet, Askar Akayev'i yeni oluşturulan bir siyasal makam olan devlet başkanlığına seçmiştir. Jogorku Keneş olarak bilinen yasama organı, 1994 yılının Eylül ayında kendi kendini feshetme kararı alıncaya dek görevde kalmış ve bu süre içerisinde 1993 Anayasası'nı oluşturmuştur. Bu anayasanın 5 Şubat 1993'de kabul edilmesinden beri Jogorku Keneş iki kanatlı bir yapıya sahiptir. Yasama Meclisi olarak bilinen alt kanat, halk tarafından seçilir, oturumları sürekli ve düzenlidir. Halk Temsilcileri olarak bilinen üst kanat ise başkan tarafından aday gösterilip, halk tarafından seçilen ve Kırgızistan'ın bölgelerini temsil eden üyelerden oluşmaktadır (Akçalı, 2007: 121-122, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, 2012: 2).

Kırgızistan’da bağımsızlıktan itibaren yaşanan anayasal gelişmeler, iki siyasal aktörün, “cumhurbaşkanı” ve “parlamento”nun iktidar mücadelesinde şekillenmiştir. Ülkenin ilk cumhurbaşkanı Akayev, parlamentoda birbirlerine rakip grupların, Moskova’nın arabuluculuğu ile uzlaşmaları sonucunda iktidara getirilmiş bir isim olmuştur. 1991-2005 yılları arasında gerçekleştirilen hiçbir parlamento seçimi istenilen yasama sisteminin kurumsallaştırılmasına izin vermemiştir. Akayev sürekli olarak muhalefet ittifaklarının direnişi ile karşılaşmıştır. 1993 tarihli Kırgızistan Anayasası, cumhurbaşkanına tek taraflı irade ve referandum yolu ile anayasa değişikliği teklifi sunabilmesine imkân tanımaktaydı. Akayev’in de bu yetkiyi, yaşanan sorunlarda parlamentoyu devre dışı bırakmak ve kendi otorite alanını genişletmek amacıyla kullandığı görülmüştür. Kırgızistan Anayasasında 1994’den başlayarak 2003’e kadar yapılan değişikliklerin hepsi cumhurbaşkanının tek taraflı referanduma gitmesiyle gerçekleştirilmiş ve yasamanın devre dışı bırakılarak sistem içinde yürütmenin güçlendirilmesine yönelik olmuştur (Alkan, 2010: 4).

Akayev, 2005 yılında görev süresinin bitimiyle cumhurbaşkanlığını bırakacağını açıklamasına rağmen milletvekili seçimlerinde bazı önemli muhalif adaylarının seçime girmesini engelleyen düzenlemeler getirilmiş olması dikkat çekmiştir. 2005 yılında iki tur üzerinden gerçekleştirilen meclis genel seçimleri sonucunda, Akayev tabanından gelenisimler büyük çoğunluğu elde etmiştir. Akayev’in yeniden seçilmesi üzerine çıkan olaylar sonucunda Akayev istifasını vermiş ve bu istifa bir hafta sonra parlamento tarafından kabul edilmiştir. Lale Devrimi olarak Kırgızistan siyasi tarihine geçen iktidar değişimi sonucunda, cumhurbaşkanlığı görevini Kurmanbek Bakiyev üstlenmiştir. İktidar değişiminden sonra yaşanan süreç ise neredeyse 1991-2005 yılları arasında yaşananların tekrarı gibi olmuştur. Yeni cumhurbaşkanı Bakiyev’in otoritesini pekiştirme isteği ve buna direnen parlamentodaki gruplar arasındaki mücadele 2006 ve 2007 yıllarında bir dizi siyasal krizin yaşanmasına neden olmuştur (Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, 2012: 3; Alkan, 2010: 6). Bakiyev de istenildiği gibi başarılı bir yönetim sergileyememiştir. Bakiyev’den sonra Roza Otunbayeva dönemi başlamıştır. Otunbayeva, 2010 yılında Bakiyev’in görevden alınması sonucu Kırgızistan’ın üçüncü devlet başkanı olmuştur.

Otunbayeva dönemi ülkede yeni gelişmelerin yaşandığı ve farklı bir yönetim anlayışına sahip kadroların etkin olduğu bir dönem olmuştur. Bu sürecin en başında alınan bir karar doğrultusunda Otunbayeva’nın görev süresi 2011 yılının Ekim ayında yapılması planlanan başkanlık seçimlerine kadarki dönem ile sı-

nırlandırılmıştır. Buna ek olarak, 2011 başkanlık seçimlerinde Otunbayeva'nın adaylığını koymaması da karara bağlanmıştır. Otunbayeva'nın da aralarında olduğu bu yeni siyasal kadronun temel hedefi daha katılımcı, eşitlikçi ve gerçek rekabete dayalı bir seçim ortamı yaratmak ve otoriter yönetimler ve yolsuzluklarla geçen yılların ardından barışçıl ve hukuka dayalı bir yönetim değişikliği gerçekleştirmektir (Akçalı, 2012: 196-197).

Bu bağlamda gündemdeki en temel siyasal konu yürütme erkinin gücünü sınırlamak ve bu gücün özellikle devlet başkanının elinde toplanmasını engellemek için gerekli yasal çerçeveyi hazırlamak olmuştur. Otunbayeva döneminde bu yönde atılan en temel adım 2010 yılında kabul edilen yeni anayasadır. 2010 Anayasası devlet başkanının yetkilerini önemli ölçüde kısıtlamış ve parlamenter bir sistemin temellerini atmıştır. Anayasanın temel dinamikleri dikkat çekicidir; "Cumhurbaşkanının stratejik yetkilerinin sınırlandırılması; Rejimin işleyişinde denetim yetkilerinin parlamentoya geçmesi; Hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğunun sağlanması; Parlamantonun işleyişinde etkili olan bölgesel liderlerin konumlarını kaybetmemeleri". 2010 Anayasası, iktidar merkezinin yürütmeye geçmesinin önlenmesi temelinde bir bakış açısıyla ele alınmıştır. Yeni anayasada başbakanın yetkileri artırılmış ve devlet başkanı ile beraber çalışmasını gerekli kılacak bazı düzenlemeler getirilmiştir. Otunbayeva'ya göre yeni anayasa güçler ayrılığı ilkesini hayata geçirmiş ve yargının daha etkin ve bağımsız işleyebilmesinin önünü açmıştır. Bu bağlamda anayasa diğer Orta Asya ülkeleri tarafından da benimsenecek "yeni bir devlet modeli" ortaya çıkarmıştır. Ekim 2011'de cumhurbaşkanlığı seçimleri yapılmış ve Almazbek Atambayev dönemi başlamıştır (Akçalı, 2012: 197; Alkan, 2010: 7-8).

2.1. Kırgız Cumhuriyeti Devlet Başkanı

Kırgız Cumhuriyeti'nin siyasi yapısındaki en önemli aktörlerinin başında devlet başkanı gelmektedir. Devlet başkanı devletin başıdır, halkın ve devlet hakimiyetinin birliğini temsil etmektedir. Devlet başkanı Kırgız Cumhuriyeti vatandaşları arasından 6 yıllık süre için seçilmektedir. Aynı kişi iki kez devlet başkanı seçilememektedir. 35 yaşından küçük 70 yaşından büyük olmayan, ülkede toplam en az 15 yıl yaşamış, devlet dilini bilen herkes Kırgız Cumhuriyeti vatandaşı devlet başkanı seçilebilir. Devlet başkanının yetkileri yeni seçilmiş Başkan görevine başladığı anda sona ermektedir. Devlet başkanı kendi yetkilerini kullandığı dönemde siyasi partilere üyeliğini durdurmakta ve siyasi partilerle ilgili her türlü faaliyetini sona erdirmektedir (AY/Madde 60, 61, 62). Devlet başkanının gö-

rev ve yetkileri Anayasanın 64. maddesinde ayrıntılı bir şekilde sıralanmaktadır (TÜRKPA, 2012: 119-121).

2.1. Kırgız Cumhuriyeti Yasama Erki: Jogorku Keneş

Kırgızistan'ın yasama organı Jogorku Keneş-Kırgız Cumhuriyeti Parlamentosu'dur. Parlamento, kendi yetkileri çerçevesinde yasama yetkisini ve kontrol işlevini kullanan yüksek temsil organdır. Jogorku Keneş, nispi temsil esasında 5 yıl süreyle seçilen 120 milletvekilinden oluşmaktadır. Seçim sonuçlarına göre bir siyasi parti, parlamentoda en fazla 65 sandalye ile temsil edilmektedir. Seçim gününde 21 yaşına ulaşmış ve seçim hakkına sahip herhangi bir Kırgız Cumhuriyeti vatandaşı, Jogorku Keneşe milletvekili seçilebilmektedir. Parlamento'ya giriş için seçim barajının belirlenmesi de dahil Jogorku Keneş milletvekili seçim yöntemi, anayasal kanunla düzenlenmektedir. Jogorku Keneş milletvekilleri, gruplar oluşturur. Jogorku Keneşte gruplar koalisyonu oluşturduklarını resmen ilan eden ve milletvekili sandalyelerinin yarısından fazlasına sahip olan bir grup ya da gruplar koalisyonu, parlamento çoğunluğu olarak kabul edilmektedir. Parlamento çoğunluğuna dahil olmayan ve ona karşı muhalif olduğunu açıklamış grup veya gruplar, parlamento muhalefeti olarak kabul edilmektedir (AY/Madde 70). Jogorku Keneş kendi üyeleri içinden Jogorku Keneş Başkanı (Torağasını) ve onun yardımcısını seçmektedir (TÜRKPA, 2012: 123).

Jogorku Keneşin Anayasanın 74. maddesinde sayılan yetkilerinden bazıları şu şekildedir (TÜRKPA, 2012: 125-127):

- Referandum yapılmasına ilişkin kanunu kabul etmek
- Devlet başkanı seçimleri için çağrıda bulunmak
- Anayasada değişiklikler yapmak ve kanunları kabul etmek
- Kanunla belirlenmiş usule uygun olarak uluslararası antlaşmaları onaylamak ve feshetmek
- Kırgız Cumhuriyeti devlet sınırlarının değiştirilmesine ilişkin konuları karara bağlamak
- Devlet bütçesini ve kesin hesap kanununu onaylamak
- Kırgız Cumhuriyetinin idari-mülki yapısına ilişkin konuları karara bağlamak
- Afla ilgili düzenlemeler çıkarmak
- Hükümetin faaliyet programını onaylamak
- Hükümet tarafından sunulan ulusal kalkınma programlarını onaylamak
- Hükümete güvenoyu ve güvensizlik oyu açıklanması hakkında karar almak
- Kanunla öngörülmüş durumlarda Ombudsmanı (Akıykatçıyı) seçmek ve

onu görevden almak

- Anayasal kanunla öngörölmüş durumlarda ve şekilde olağanüstü hal ilan etmek ve devlet başkanının bu konudaki kararnamelerini onaylamak veya iptal etmek

- Savaş ve barış, sıkıyönetim, savaş ilan etme konularında karar almak
- Devlet başkanının görevden uzaklaştırılmasına dair karar almak

Kırgız Cumhuriyetinde 10 bin seçmen (halk girişimi), Jogorku Keneş milletvekili ve hükümet kanun teklifinde bulunma hakkına sahiptirler (AY/Madde 79).

2.2. Kırgız Cumhuriyeti Yürütme Erki

Kırgız Cumhuriyeti'nde yürütme erki, hükümet, ona tabi olan bakanlıklar ve devlet komiteleri tarafından kullanılmaktadır. Hükümet, Kırgız Cumhuriyeti yürütme erkinin yüksek organıdır. Hükümete başbakan, başkanlık etmektedir. Hükümet başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar ve devlet komiteleri başkanlarından oluşmaktadır. Hükümetin bünyesine, bakanlıklar ve devlet komiteleri dahildir (AY/Madde 83) (TÜRKPA, 2012: 123).

Hükümet, bu anayasanın öngördüğü sınırlar çerçevesinde Jogorku Keneş karşısında sorumludur. Başbakan, hükümetin faaliyetleriyle ilgili Jogorku Keneşe yıllık rapor sunmaktadır. Hükümetin yetkileri anayasanın 88. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır (TÜRKPA, 2012: 132):

- Anayasa ve kanunların uygulanmasını sağlamak
- Devletin iç ve dış politikasını uygulamak
- Kanunlara uymak, vatandaşların hak ve özgürlüklerini sağlamak, toplumsal asayışı korumak, suçluluğa karşı mücadele konusunda önlemler almak
- Devlet egemenliğinin, toprak bütünlüğünün, anayasal düzenin korunması, ayrıca savunma kabiliyetinin, ulusal güvenliğin ve hukuk düzeninin güçlendirilmesi yönünde önlemler almak
- Mali, fiyat, tarife, yatırım ve vergi politikasının uygulanmasını sağlamak
- Devlet bütçesi ve uygulanmasına yönelik önlemleri Jogorku Keneşe hazırlamak ve sunmak
- Jogorku Keneşe devlet bütçesinin uygulanması konusunda rapor hazırlamak
- Mülkiyetin tüm türlerinin eşit şekilde gelişmesi ve korunması, devlet mülkiyetindeki tesislerin yönetimi konusunda önlemler almak
- Sosyo-ekonomik ve kültürel alanlarda tek devlet politikasının uygulanmasını sağlamak
- Sosyal, bilimsel-teknik ve kültürel alanlarda devlet programlarını hazırla-

mak ve gerçekleştirmek

- Dış ekonomik politika faaliyetinin gerçekleşmesini sağlamak
- Sivil toplumla karşılıklı etkileşimi sağlamak
- Anayasa ve kanunlarla kendisine tanınan diğer yetkileri kullanmak

Hükümetin teşkilat ve faaliyet şekli anayasal kanunla belirlenmektedir (AY/Madde 88).

Hükümete başkanlık eden başbakanın yetkilerinden bazıları şunlardır (AY/Madde 89):

- Hükümeti yönetmek, onun faaliyetinden dolayı Jogorku Keneş karşısında bireysel sorumluluk taşımak
- Anayasa ve kanunların tüm yürütme organları tarafından uygulanmasını sağlamak
- Uluslararası antlaşmalara ilişkin görüşmeler yapmak ve imzalamak
- Hükümet oturumlarını yönetmek
- Hükümetin karar ve emirlerini imzalamak, onların uygulanmasını sağlamak
- Yüksek idari kuruluşların yöneticilerini göreve atamak ve görevden almak
- Kanunla belirlenmiş şekilde yerel meclislerin önerisiyle mülki amirleri göreve atamak ve görevden almak
- Anayasa ve kanunlarla öngörülmüş diğer yetkileri kullanmak

Hükümet, anayasa ve yasalara dayanarak onların uygulanması doğrultusunda karar ve emirler çıkarmakta ve onların uygulanmasını sağlamaktadır. Hükümet karar ve emirlerinin, Kırgız Cumhuriyeti genelinde uygulanması zorunludur. Hükümet bakanlık, devlet komiteleri, yüksek idari kuruluşlar, yerel mülki amirliklerin faaliyetini yönetmektedir ve bakanlık, devlet komiteleri, yüksek idari kuruluşlarının düzenlemelerini iptal etme hakkına sahiptir. (AY/Madde 90) (TÜRKPA, 2012: 133).

İlgili idari birimde yürütme erki yerel mülki amirlik tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel mülki amirliğin başını atama ve görevden alma şekli, örgütlenmesi ve faaliyeti kanunla belirlenmektedir (Madde 91). Yerel mülki amirlik anayasa, yasalar ve hükümetin normatif hukuk düzenlemeleri çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Yerel mülki amirliğin kendi yetkileri çerçevesinde aldıkları kararların söz konusu bölgede uygulanması zorunludur. (Madde 92) (TÜRKPA, 2012: 133).

2.3. Kırgız Cumhuriyeti Yargı Erki

Kırgız Cumhuriyeti'nde yargılama, yalnızca mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir. Kanunla öngörülen durumlarda ve yöntemle, Kırgız Cumhuriye-

ti vatandaşları, yargılama sürecine katılma hakkına sahip bulunmaktadır. Yargı yetkisi, anayasal, medeni, cezai, idari ve diğer yargılama usulleri aracılığıyla kullanılmaktadır. Kırgız Cumhuriyeti'nde yargı sistemi, Anayasa ve kanunlarla belirlenmekte ve Yüksek Mahkeme ve yerel mahkemelerden oluşmaktadır. Anayasa Dairesi, Yüksek Mahkemenin bünyesinde faaliyet göstermektedir. Kanunla ihtisas mahkemeleri oluşturulabilmektedir. Olağanüstü mahkemeler kurulması yasak olan Kırgızistan'da mahkemelerin kuruluşu ve çalışma şekli kanunla belirlenmektedir (AY/Madde 93) (TÜRKPA, 2012: 134).

3. Kırgız Cumhuriyeti'nde İdari Yapı

Kırgızistan'da ilk siyasi ve idari reformlar 1989-1990 arasında Sovyet Döneminde başlamıştır. Komünist Parti yönetimindeki Kırgızistan'da reformlar pratik uygulamalar içermiştir. 1990 yılında Akayev'in devlet başkanı olarak seçilmesi ile reformlar devam etmiştir. Kırgızistan bağımsızlığını kazandıktan sonra ilk reform uygulamasına kamu yönetimi alanında başlamıştır. 1991 yılında idari reformun birinci aşamasında Özerk Yerel Yönetim ve Yerel İdari Yönetim Yasası ile yerel idari organların yetkileri yerel meclislere devredilmiştir. Ancak reformun bu ilk aşamasında merkezi idare ile yerel organlar arasında yetki devri konusunda çıkan sorunlar ve orta yönetim kademesinin kurulma zorunluluğu sonucunda, 1992 yılında yapılan strateji değişikliği ile ikili bir yerel yönetim modeli benimsenmiştir. Özerk yerel yönetim türleri, yerel meclisler ve bölgesel yerel yönetim organları olarak ikiye ayrılmış ve yerel idari kurumlar ise üst kademe idari organlar olarak tanımlanmıştır (Sakinç, 2005: 197).

1991 yılında Kırgızistan Parlamentosu, Kırgızistan'ı bağımsız, demokratik bir devlet olarak duyurmuş ve bağımsızlık sonrası dönemde ilk anayasa Mayıs 1993'te kabul edilmiştir. 1993 Anayasası'nın demokratik ilkeleri şu şekilde sıralanmıştır (Sakinç, 2005: 203):

- Yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrılması
- Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi
- Merkezi hükümet yönetimi ile yerel yönetimler arasında bir ayırımın yapılması

17 Şubat 1996'da yapılan halk oylamasıyla 1993 anayasası üzerinde değişiklikler yapılmıştır. 1993 yılında, güçler ayrılığı ilkesi getirilmiş ve kamu yönetimi merkezi ve yerel düzeyde yeniden örgütlenmiştir. Kırgızistan'da üçlü bir yönetim kademesi bulunmaktadır. En üst kademede Oblast yönetimi ve özel statülü Bişkek şehri yönetimi bulunmaktadır. Oblast yönetiminin baş akimi ve rayon

yöneticileri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 1996 yılında merkezi hükümet bakanlıklarının sayısı azaltılmış ve kamu yönetimi demokratik yönetim ve piyasa ekonomisi kuralları bakımından yapısal ve yönetimler arası ilişkiler temelinde yeniden düzenlenmiştir. Oblast yönetiminin altında Rayon yönetimleri ve oblast şehirleri bulunmaktadır. En alt düzeyde ise Aiyl (köyler) yönetimi ve rayon şehirleri bulunmaktadır. Kırgızistan da 7 oblast (bölge) ve 43 Rayon bulunmaktadır. Bu bölgeler; Çuy, Issık-Kul, Narin, Talas, Calal-Abad ve Oş, Batken'dir. Kırgızistan'ın güneybatısında yer alan ve daha önce Oş Bölgesi'nde bulunan Batken'e, 12 Ekim 1999 tarihinde alınan kararla Bölge statüsü verilmiştir. Başkent Bişkek özel bir konuma sahip olduğundan, yukarıdaki 7 bölge içerisinde yer almamaktadır. Oblastların ve Rayonların yöneticileri (governor ve akim) Devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Bu yönetimler, seçimle oluşturulan yerel meclislere sahiptirler. Oblast alt kademe şehirlerine yerel yönetim organı sıfatı, 2001 yılında tanınmıştır. Oblast (bölge) yönetimi bölgede merkezi hükümeti temsil etmektedir. Oblast yönetiminin başı olan vali (governor), merkezi hükümetin kararlarını uygulamaktadır. Oblast yönetimi merkezi hükümetin fonksiyonlarını da üstlenmektedir. Rayon yönetimi akim tarafından temsil edilmekte ve merkezi hükümet tarafından uygulamaya konulan ekonomik ve sosyal önlemleri yerine getirmektedir. Ayrıca kendi yönetim alanı içindeki yerel yönetimlerin faaliyetlerini kontrol etmektedir (Sakınç, 2005: 198, 205-206; United Nations, 2004, 11; Ulutürk, 2010; (Karaağaçlı, 2012).

4. Kırgız Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler

Kırgızistan devlet yerel yönetimleri, 20 Mart 1996'da, Kırgız Devlet Başkanlığı tarafından çıkarılan "Yerel Devlet Yönetimleri ve Yerel Özyönetimleri Başkanlıklarının Yetki ve Sorumluluğunun Arttırılması Tedbirleri Hakkında Kararname" ile ayrıntılı bir şekilde oluşturulmuştur. Çeşitli kanunlara ve uygulamalara göre, Kırgızistan'da "yerel devlet yönetimleri" idari anlamda "il devlet yönetimleri"ne, "ilçe devlet yönetimleri"ne ve "kent devletlerinin yönetimleri"ne ayrılmaktadır. İl devlet yönetiminin başkanları "gubernator" adını taşımaktadır. Gubernator'lar başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Gubernator, yasaların ve hükümetin emirlerini yerine getirir, ilde kamu düzenini ve güvenliğini sağlamaktadır. 20 Mart 1996 tarihinde yürürlüğe giren kararnameye göre, gubernator ilde yer alan bütün kamu kuruluşların ve yerel özyönetim organlarının faaliyetlerinin "devlet kontrolünü yapmaktadır" ve "emanet edilen bölgenin sosyal ve ekonomik gelişmesinden sorumludur". Dolayısıyla gubernator ilde

cumhurbaşkanının ve hükümetin temsilcisidir. İlçe (rayon) devlet yönetiminin başkanı akim'dir. Kent devletlerinin (özerk kentler) yönetim başkanı ise mer'dir. Akimler ve kent devletlerinin başkanları gubernatorun teklifi üzerine, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Akim ve mer gubernatorun denetimi altında görevlerini yürütmekte ve onun il düzeyinde yaptığı işleri, ilçe ve kent düzeyinde yapmaktadır. Akim ilçedeki, mer ise kentteki gubernatorun, dolayısıyla merkezi yönetimin temsilcisi sayılmaktadır (Asanbekova, 2009: 101).

2003 yılında yapılan referandumda 1993 anayasasında değişiklikler olmuş ve yerel meclisin yetkileri daha da artmıştır. Anayasada yerel meclislere ayrı yer verilmiş ve yerel yönetim organlarının mülkiyeti, belediye mülkiyeti olarak adlandırılmıştır. Anayasa'da belediye hizmetleri (Madde 32), Belediye sağlık (Madde 34) gibi yeni kavramlar yer almıştır. 1993 Anayasasının 92-95. maddelerine göre yerel özyönetim organlarının genel görevleri ve işlevleri şöyle tespit edilmiştir (Dukanbayev, 1998: 129): yerel özyönetim organları kendi sahipliği, iyeliği ve kullanma için belediye mülkiyeti alabilirler; yerel özyönetimlerin örgütlenme temelleri, görevleri, yetkileri ve devlet makamları ile ilişkileri kanunlarla düzenlenir; yerel yönetimler organlarına özel devlet yetkileri verilebilir; bu yetkilerini yerine getirmek için, yerel yönetimlere maddi, mali ve diğer malzemeler verilebilir; bu malzemeleri kullanma hakkında devlet makamlarına hesap vermektedirler.

Dünyadaki diğer yerel yönetimlerde olduğu gibi Kırgızistan'ın temel sorunlarından birisi, yerel yönetimlerin özerk, güçlü ve demokratik olmamasıdır. İkincisi, yerel yönetimlerin yerel topluluklara istenen düzeyde kaliteli, hızlı ve ekonomi ölçülerine uygun hizmet vermemesi, bölgedeki yerel problemleri çözmemesidir. Kırgızistan yerel yönetimlerinin sorunlarının temel sebepleri, Sovyet Dönemindeki tarihi gelişmesiyle ilgilidir, bağımsızlığına kavuşan Kırgızistan'da geleneksel merkeziyetçi, Sovyet tipi yönetimin devam etmesi bir sorun olarak görülmektedir (Asanbekova, 2009: 103).

Günümüzde Kırgızistan mahalli idarelerinin temel yapısı, görevleri ve işlevleri 2010 Anayasasının 110-113 maddeleri arasında düzenlenmiştir.

4.1. Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Kırgız Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetimin gelişme tarihi 1991'de Kırgızistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin kabul ettiği "Kırgızistan Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler Hakkındaki Yasa" ile başlamıştır. 1992'de adı geçen Yasa'da değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır. Yeni "Kırgız Cumhuriyeti Yerel Özyönetimi ve

Yerel Devlet Yönetimi hakkındaki Yasa"yla yürütme ve temsili organların görevlerinde ayırım getirilmiştir. Bu sistem Yerel Keneşleri, toplumsal özerk yönetim kurumları, ayrıca yurttaşların toplantıları ve doğrudan demokrasinin diğer biçimlerinden ve yürütme kurumlarından yani devletin yerel kurumlarından oluşmaktadır. Yerel keneşler, yürütme-düzenleme işlevlerinin yerine getirilmesinden muafırlar ve bölgenin sosyo-ekonomik gelişme programını ve bütçesini onaylama ve uygulamasını denetleme hakkına sahiptirler (Asanbekova, 2009: 92, 95).

1994 yılında yerel yönetimi düzenlemenin en uygun yolu ve reformu gerçekleştirmenin mekanizmasını geliştirmek amacıyla oluşturulan Yerel Yönetimler Reformu Komisyonunun faaliyet sonucu olarak "Yerel Yönetimleri Organize Etmenin Temelleri" konulu Cumhurbaşkanı kararnamesi kabul edilmiş ve bu kararname ile şu yenilikler getirilmiştir (Asanbekova, 2009: 93):

- İlk defa "yerel topluluk" kavramı ilgili alan halkı tarafından seçilerek oluşturulan yerel meclisler ve başka organlar sistemi aracılığıyla gerçekleştirilen özerk yerel yönetimin tek kaynağı olarak açıklanmıştır.
- Özerk yerel yönetimin temel ilkeleri belirtilmiştir
- Yerel kamusal mülkiyet kavramı açıklanmıştır.
- Oblast ve rayonlar (bölge ve ilçeler) yerel yönetimlerin bölgesel birleşmeleri olarak açıklanmıştır.

Bu kararname oldukça önemlidir. Belirtilen reformun gerçekleştirilmesi için iki aşama belirlenmiştir. Birinci aşamada, reformun köyleri, kasabaları ve şehirleri kapsaması, ikinci aşamada ise, semt ve illere uygulanmasının öngörülmesidir (Asanbekova, 2009: 95).

Bu karara dayanarak "Kırgızistan Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimin Organizasyon Temellerine İlişkin Tüzük" cumhurbaşkanı tarafından 1994 yılında onaylanmıştır. Anayasa ve cumhurbaşkanı kararnamesiyle köy ve kasaba düzeyinde yerel yönetimin gelişmesi için hukuki temel atılmıştır. Daha sonraki aşama, yerel yönetim ilkelerinin şehir hayatına da uygulanmasıdır. 1996 Anayasası keneşlerin yerel yönetimdeki konumunu güçlendirerek yerel keneşlerin merkezi devletin bölgelerdeki temsil kurumları karşısında bağımsız olmasını sağlamıştır. Bunun dışında yerel yönetim sistemi mahalli işleri yürüten mahalli toplantılar aracılığı ile yerine getirilmektedir (AY/Madde 91, 92). Bunun yanında, Anayasa, yerel yönetime devletin bazı yetkilerini kullanma olanağı getirilmiştir. Anayasanın 94. maddesine göre yerel yönetimler belirli devlet yetkileriyle donatılabilir ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere kendilerine gerekli malzeme, mali kaynak ve diğer araçlarla yetkilendirilirler. Yerel yönetim organlar devredilen yetkilerin

kullanılması bakımından devlete karşı sorumludurlar. Bu düzenleme, yönetim kademeleri arasındaki fonksiyonlarına ayrıştırılması prensibi ile uyuşmamaktadır. 1996 yılında yapılan anayasa değişikliği ile ülke daha demokratik bir yapı gibi görünse de istenilen şekilde bir demokratikliği sağlamadığı yönünde de eleştirilmiştir (Asanbekova, 2009: 96).

2010 tarihli yeni anayasa yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemelere yer vermektedir. Anayasaya göre yerel yönetim, mevcut anayasayla güvence altına alınmış bir hak ve yerel topluluklar için, kendi menfaat ve sorumlulukları altındaki konuları özgürce çözüme bağlayabilmek bakımından gerçek bir fırsat olarak ele alınmıştır. Kırgız Cumhuriyeti'nde yerel yönetim, ilgili idari-mülki birimlerdeki yerel topluluklar tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetim, yerel toplulukların vatandaşları tarafından doğrudan ya da yerel yönetim organları aracılığı ile yerine getirilmektedir ve yerel yönetimin finansmanı, ilgili yerel ve devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Yerel bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında açıklık, katılım ve hesapverebilirlik ilkelerine uygun olarak hareket edilmektedir (AY/Madde 110) (TÜRKPA, 2012: 140).

Anayasaya göre yerel yönetim organları sistemi şunlardan oluşur (TÜRKPA, 2012: 140):

- Yerel meclisler (keneşler)-yerel yönetim temsili organları
- İlçe belediye başkanlığı (Ayıl Okmotus), şehir belediye başkanlığı-yerel yönetim yürütme organları

Yerel yönetim yürütme organları ve onların görevlileri, faaliyetlerinden dolayı yerel meclislere karşı sorumludurlar (Madde 111)

Yerel meclis üyeleri, kanunla öngörülen yöntem uygun olarak ve fırsat eşitliği temelinde ilgili idari-mülki birimlerde oturan vatandaşlar tarafından seçilmektedirler. Yerel yönetim organlarının başkanları, kanunla öngörülen yöntem uygun olarak seçilmektedirler. Yerel meclisler, kanuna uygun olarak (Madde 112) (TÜRKPA, 2012: 140-141) şu görevleri yerine getirmektedirler:

- Yerel bütçeyi onaylamak ve yürütülmesini takip etmek
- Yerel toplumun sosyal ve ekonomik gelişmesi ve nüfusun sosyal korunmasına ilişkin programları onaylamak
- Yerel vergi ve harçları belirlemek, ayrıca onlara ilişkin imtiyazlara karar vermek
- Yerel önemdeki diğer konular hakkında karar vermek

Devlet makamları, kanunla öngörülen yerel yönetime ait yetkilere müdahale etme hakkına sahip değildirler. Yerel yönetim organları, yetkiler için gerek-

li olan maddi, finansal ve diğer araçların sağlanması yoluyla devlet yetkilerini üstlenebilmektedirler. Devlet yetkileri, kanun ve antlaşmalarla, yerel yönetim organlarına aktarılabilmektedir. Yerel yönetim organları da, aktarılan yetkilerle ilgili olarak, devlet makamlarına karşı ve kanunlara uyma bakımından devlete ve kuruluşlarına ve faaliyetlerinin sonuçları bakımından yerel topluma karşı sorumluluk taşımaktadırlar (Madde 113) (TÜRKPA, 2012: 141).

4.2. Yerel Yönetimler Reformu

1992 yılında Yerel Yönetimler ve Yerel Kamu İdaresi Kanunu ile yerel yönetimler ikili bir yaklaşıma dayandırılmıştır. Bunlar Özerk yerel yönetimler ile yerel meclisler ve bölgesel organlar ile halklar meclisidir. 1993 Anayasasına göre, Kırgız Cumhuriyeti'nde özerk yerel yönetim, yasalar ve kendi yetkileri dahilinde yerel topluluklar eliyle yürütülmüştür. Böylece, Avrupa Konseyi Yerel Özerklik Bildirisinde yerel otoritelerin, yerel halkın ihtiyaçlarını kendi sorumluluklar altında yasal sınırlar içinde düzenleme ve yönetme hak ve yeteneği olarak tanımlanan yerel özerklik, Kırgız Cumhuriyeti Anayasası tarafından da benimsenmiştir (Sakinç, 2005: 204).

Yerel yönetim reformuna 1994 yılında başlanmıştır. Başbakan başkanlığında kurulan Yerel Yönetim Reformu Komisyonu, cumhuriyet tarihinde ilk olarak yerel yönetimleri ve organlarını tanımlayan ve özerk yerel yönetimin örgütsel, yasal, mali ve ekonomik esasların ortaya koyan Yerel Yönetim Organizasyonu'nun Temel Esaslar isimli yasa taslağı hazırlamış ve bu yasa tasarısı devlet başkanı tarafından onaylanmıştır. Bu yasa ile ayıl (köy), ilçe ve şehir düzeyinde yerel yönetimler kurulmuş ve bu sisteme rayonlar ve oblastlar da dahil edilmiştir. Yasanın ilk uygulaması Ekim 1994 yılında özgür ve demokratik yerel meclis üyeliği seçimi ile gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetim organlarının seçim süreci 1995 yılında rayon ve oblast meclis üyelerinin seçimi ile tamamlanmıştır. Aynı yıl, Kırgızistan için olduğu kadar Orta Asya Cumhuriyetleri tarihinde bir ilk olarak bir belediye başkanı seçimle iş başına gelmiştir. Bişkek şehri belediye başkanı seçimiyle Orta Asya'da ilk kez seçimle uluslararası standartlarda bir belediye kurulmuştur (Sakinç, 2005: 204).

1995 yılında demokrasinin gelişmesi amacıyla yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler yeterli olmamış ve Anayasada ilaveler ve düzeltmeler yapılmıştır. 1996 yılında yapılan referandum ile Anayasanın 7. maddesimerkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ayırma prensibi yerine fonksiyonların ayrıştırılması prensibine dayandırılmıştır (Sakinç, 2005: 204).

1999 yılında Cumhurbaşkanı Akayev tarafından çıkartılan kararname ile yerel yönetimlerin geliştirilmesi için 1999-2001 dönemini kapsayacak reform esasları benimsenmiştir. Buna göre, yerel yönetimlerin toplum içindeki rolü artırılacaktır; yerel topluluklardaki yerel yönetimler görevlerini etkin şekilde yerine getirecektir ve yetkilerini diğer yerel toplulukların organlarına devretmeyeceklerdir; yerel organlar profesyonellikten uzaklaşmışlardır ve bu yeteneksizlik tüm düzeylerde yerel organların kararlarına etki etmektedir (Sakınç, 2005: 204-205).

Çağdaş ve etkin bir kamu yönetimi için yasal bir çerçevenin olmaması, Kırgızistan'daki idari reformların en önemli sorunlarından birisidir. Yerel yöneticilerin yetenek ve yeterlilikleri sınırlı olması ise bir başka sorundur. Modern ve nitelikli bir yerel hizmet sunumu gerçekleştirilememektedir. Ayrıca mesleki eğitim de yetersizdir. Başkan Akaev, 2000 yılında geniş yetkilerle donatılmış Özerk Yerel Yönetimler Reform Komisyonunu kurmuştur. Bu düzenlemeler yerel komisyonlar güçlendirmiş ve aynı yıl Yerel Yönetimler ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. 2001 yılında ilçe ve köylerde yerel yönetimlerin başındaki yöneticiler ilk kez doğrudan halk tarafından seçilmiştir. Bu seçim 9 pilot ilçe ve köyde gerçekleştirilmiştir. 2002 yılında kabul edilen Yerel Yönetimler ve Yerel Kamu İdareleri Yasası ile yerel yönetimler için aşağıdaki esaslar kabul edilmiştir (Kutanov, 2002: 52'den Sakınç, 2005: 205):

- Yasallık ve sosyal adalet
- Kendi kendine yeterlilik, kendi kendine finansman, kendi kendine kural koyma
- Halkın vatandaş toplantıları ve kongreleri yoluyla olduğu kadar, yerel meclisler eliyle de kendi isteklerini yerine getirmeleri
- Yerel toplulukların hak ve çıkarlarının korunması
- Demokrasi, açıklık ve hesap verme
- Karar alma sürecinde kolektif ve özgür tartışma
- Yerel meclislere kendi sorunların çözmede bağımsızlıklarını tanıma

Kırgızistan'da nüfusun yaklaşık % 66'sı köylerde yaşamaktadır. Bu nedenle Kırgızistan'da yerel yönetimler büyük önem taşımaktadır. Kırsal kesimde yaşayan halk, köyde yerel yönetimlerin seçim kurumlarına gerekli yetkileri (temsilcilik, kontrol vs.) vermektedir. Bu şekilde köylerde oluşturulan kurumlar, yerel öneme sahip konularda kararlar alarak, hukuki kurallar koymaktadırlar. Bunun dışında yerel bütçenin onaylanması, harcamalar raporunun yürütülmesi, belli bir bölgenin geliştirilmesine dair plan ve programların kabulü, yerel vergi sisteminin oluşturulması ve toplanması, devlet mülkünün kontrolü ve idaresi, halka

hizmet sunma, yerel yönetim binalarının kontrolü ve idaresi, temizlik faaliyetleri, alanların yeşillendirmesi gibi birçok konu yerel yönetimlerin yetkisi kapsamındadır. 1996-2001 yılları arasında yapılan bir araştırmada yerel yönetimlerin bağımsız karar alma ve demokratik seviyeleri ölçülmüştür. Aysan ve Kemahlı bu araştırmanın sonuçlarına bağlı olarak (bkz. Tablo 1) yerel yönetimlerin son yıllarda yerel toplumun çok önemli faaliyet alanlarında daha fazla yetki ve özgürlüğe sahip olduğunu ortaya çıkarması bakımından dikkat çekici olduğunu belirtmektedirler (Aysan, Kemahlı, 2012: 193-194).

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Sahip Olduğu ve Olmadığı Alanlar

Yerel Yönetimlerin Faaliyet Alanları	1996 Olanak Mevcut	1996 Olanak Yok	2001 Olanak Mevcut	2001 Olanak Yok
Eğitim	51.1	45.7	68.3	31.6
İşsizlik ve iş bulma	48.6	48.1	64.2	35.8
Fakir ailelere yardım	62.8	46.2	57.5	42.5
Sağlık	46.2	56.7	52.5	47.5
Kamu ekonomisi	68.4	33.8	61.7	38.3
Tarih ve kültür	73.8	25.2	78.3	21.7
Çevre sorunlarının korunması	69.5	24.8	77.5	22.5
Sosyal geçimin sağlanması	54.8	42.4	66.7	33.3
Azınlıklara davranış (milli ve dini)	59.1	37.6	61.67	38.3
Cinayetlerle mücadele	76.9	21.9	76.7	23.3
Ekonomik Büyüme	62.8	35.7	59.17	40.8
Göç	45.7	47.1	48.3	50.8

Kaynak: Kuseyin, 2004: 82'den Aysan, Kemahlı, 2012: 194

Yerel yönetimler 2000’li yıllarda eğlence, tatil, kültür, milletlerarası sorunları çözmeye, cinayetlerle mücadele gibi konularda daha fazla yetkiye sahip olmuşlardır. Yerel yönetimlerin uygulamalarında, halk muhafızları ve “Aksakallar Mahkemeleri” de toplum içinde önemli bir yere sahiptirler. Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin temsilci ve yöneticileri, kendi demokratik hak ve yükümlülükleri ile ilgili açık bir bilgiye sahip değildirler. Yerel yönetim yöneticilerinin büyük çoğunluğu önceki Sovyet parti sisteminden etkilenmeleri devam ettiği için siyasi davranışlarında ve karar almada bağımsız iradeye sahip olamamaktadırlar. Bu irade tutukluğu, yerel yönetim kuruluşlarının, eğitim, sağlık, kültür, işsizlik sorunları, fakirlik ve genel olarak gündelik sorunların çözümünde verimli olamamalarına neden olmaktadır. Bu durum ise yerel yönetimler açısından, bir yandan totaliter rejimin kalıntıları, yukarıdan baskı, diğer yandan da patrimonyal bürokrasi, demokrasinin gelişmesine engel oluşturmaktadır (Aysan, Kemahlı, 2012: 194-195).

4.3. Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim İlişkisi

Eski Sovyetler Birliği ülkelerinde tüm yönetim kademelerinde demokratik olan ve olmayan unsurlar bir arada bulunmaktaydı. Bu ülkelerin çoğunda merkezi otorite, bağımsızlığın kazanılmasından önce gücü elinde bulunduran aynı kişiler tarafından temsil edilmiştir. Bu ülkelerde yerel yönetim sistemi olarak Eski Sovyetler Birliği modeli benimsenmiştir. Kırgızistan bu ülkelerden biridir ve yerel yönetimlerde eski rejimin uygulanması reform sürecini geciktirmiştir (Sakinç, 2005: 202).

Kırgız Cumhuriyeti’nde, demokrasi düzeninin ve bölgesel siyasetin temeli, devlet organlarının dışında, yerel yönetim organları da oluşturmaktadır. Toplumun demokratikleştirilmesi, merkezden ayrı yönetimin ve yerel sorunların çözülmesinde bölge koşulları ve yerel halkın beklentilerinin dikkate alınması, ülke yönetim sisteminde yerel yönetim organlarının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Devletin, yeni koşullarda, yerel problemleri çözmeye ve yerel bölgelerin geliştirilmesini finanse etmeye gücünün olmaması, merkez ile yerel bölgeler arasındaki ekonomik bağlantıların kopuşu, merkezi kuvvetin kontrolünü imkânsız hale getirmiştir. Bu şartlarda, yerel bölgelerde oluşan yönetim boşluğu doldurma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetim ile karşılaştırıldığında, yerel halkın ihtiyaçlarına karşı daha hassas ve yerel problemlerin çözümünde daha etkili olan yerel yönetim organlarının güçlendirilmesinin en uygun yön-

tem olacağı düşünülmüştür. Kırgızistan'da mevcut olan yerel yönetim organları; yerel kurul, bölgesel kamu yerel yönetim organları, yerel cemiyetlerin kamu kuruluşları, yerel referandumlar, kurultaylar, vatandaş toplantıları gibi, doğrudan demokrasinin başka türlerinden oluşmaktadır. Bunlar arasında dikey ilişkiler bulunmamaktadır. Yerel organlar, bölgelerde devlet kuvveti organları ile paralel biçimde çalışmaktadırlar (Ulutürk, 2010).

Devlet organları, yerel yönetim organlarının yetkisine giren konulara karışmamaktadırlar. Yerel yönetim organlarının yetkisi altına, yerel arazilerin rasyonel kullanılışı, yerel halkın sosyal ve ekonomik gelişme programını oluşturma, yerel bütçenin onayı, yerel iletişim, altyapı, eğitim ve sağlık kurumlarının finanse edilmesi, doğal kaynakların rasyonel kullanımının kontrolü, bölgesel inşaat çalışmalarının genel planlarını oluşturmadaki koordinasyon işleri, mimari kararların alınışı, bölgedeki bütün yapıların inşaatı sırasında inşaat kurallarının dikkate alınması, nüfusun sosyal korunumu, nüfusun sosyal-kültürel konumunun korunması ve konut hizmetleri gibi konular girmektedir (Ulutürk, 2010).

SONUÇ

Kırgızistan Orta Asya Cumhuriyetleri içerisinde önemli siyasal çalkantılar yaşayanlardan birisidir. Birkaç kez darbe girişimleri ve halk hareketleri yaşanmıştır. Bu siyasal krizler, Kırgızistan'ın istikrarlı bir yapıya kavuşmasını geciktirmiştir. Toplumsal kesimler arasında adaleti sağlayacak bir anayasa ve siyasal sistem çalışmaları çok uzun sürmüştür. Devlet başkanı değişiklikleri ülkenin gidişatını etkilemiştir.

Çok partili demokrasi diğer Orta Asya Cumhuriyetlerinde olduğu gibi Kırgızistan'da da henüz gelişme aşamasındadır. Siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör siyasal sistem içerisinde anayasal bir statüye sahiptir. Ancak, çoğulcu sistemin gereklerini karşılamaktan henüz uzaktır.

Genel kamu yönetimi Orta Asya'ya özgü "başkanlık sistemi" odaklıdır. Neredeyse bütün kurumların yapısını, organlarını başkan belirlemektedir. Üst düzey kamu görevlilerini başkan atamaktadır. Yönetim hiyerarşisinde başkanın özel bir yeri ve gücü bulunmaktadır.

Yerel yönetimler de Sovyet döneminden kalma geleneksel yapı ile yürütülmektedir. Yerel yönetimler genel kamu yönetiminin bir parçasıdır. Devleti temsilen bulunun mülki idareciler aynı zamanda yerel meclislerin ve yerel yönetimle-

rin de başkanlıklarını yürütmektedirler. Yerel yönetimlerin ve kentlerin “kısmi bir özerkliği”nden söz etmek mümkündür. Devlet başkanına karşı sorumludurlar, ancak kentle ilgili kararları özerklik ilkelerine uygun olarak bağımsızca alabilmektedirler.

Reform çalışmaları bağımsızlıktan bu yana devam etmektedir. Ne kadar etkili olacağı ve toplumun beklentilerini karşılayacağını zaman gösterecektir.

KAYNAKÇA

Akçalı, P. (2012). “Kırgızistan’da Parlatenter Sisteme Geçiş: Genel Bir Değerlendirme”, *Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi*. 12/1. ss. 193-209.

Akçalı, P. (2007). “Orta Asya’da Siyasal İstikrar ve Demokrasi Dengesi: Kırgızistan Örneği”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*. (34). ss.113-136.

Alkan, H. (2010). “Kırgızistan’da 2010 Anayasası ve Yeni Siyasal Rejim”. *Avrasya Analiz*, Sayı: 1.

Asabenkova, A. (2009). Yerel Yönetim Reformları: Türkiye ve Kırgızistan’daki Reformlar Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma, *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul.

Aysan, A., KEMAHLLI, F. (2012). “Orta Asya’da Demokrasi Sorunu: Kırgızistan Örneği”. *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II*, e-kitap. Malatya.

DIŞ EKONOMİK İLİŞKİLER KURULU (2012). *Kırgızistan Ülke Profili*.

Dukanbayev, A. (1998). “Ülke Ülke Yerel Yönetimler, Kırgızistan’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7. Sayı: 4. ss. 126-132.

Karaağaçlı, A. (2012). Kırgızistan’ın Siyasi Yapısı ve Anayasal Sistemi, www.bilgesam.org, (Erişim Tarihi: 30.12. 2012).

KONYA TİCARET ODASI. (2008). *Kırgızistan Ülke Raporu*. Konya.

Ulutürk, M. (2010). Kırgızistan, Siyasi ve İdari Yapı, <http://www.turkuazhaber.org>, (Erişim Tarihi: 02.02.2013).

UNITED NATIONS (2004). *Kyrgyz Republic, Public Administration Country Profile*.

TÜRKPA (2012). *Türk Cumhuriyetleri Anayasaları*, Ankara: TÜRKPA Yayınları.

Sakınç, S. (2005). “Kırgızistan’da Demokratik Yerinden Yönetim: Reform Uy-

gulamalar ve Sorunlar”,*Yönetim ve Ekonomi*. Cilt: 12. Sayı: 2. ss. 197-210.

Somuncuğlu, T. (2011). *Kırgızistan Ülke Raporu*. İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi. Ankara.

KIRGIZİSTAN’DA DEMOKRATİK YERİNDEN YÖNETİM: REFORM UYGULAMALARI VE SORUNLAR

Prof. Dr. Süreyya SAKINÇ*

GİRİŞ

Kırgızistan bağımsızlığını kazandıktan sonra ilk reform uygulamasına kamu yönetimi alanında başlamıştır. 1991 yılında idari reformun birinci aşamasında “Özerk Yerel Yönetim ve Yerel İdari Yönetim” yasası ile yerel idari organların yetkileri yerel meclislere devredildi. Ancak reformun bu ilk aşamasında merkezi idare ile yerel organlar arasında yetki devri konusunda çıkan sorunlar ve orta yönetim kademesinin kurulma zorunluluğu sonucunda, 1992 yılında yapılan strateji değişikliği ile, ikili bir yerel yönetim modeli benimsendi. Özerk yerel yönetim türleri “yerel meclisler” ve “bölgesel yerel yönetim organları” olarak ikiye ayrıldı ve yerel idari kurumlar ise üst kademe idari organlar olarak tanımlandı.

1993 yılında, güçler ayrılığı ilkesi getirilmiş ve kamu yönetimi merkezi ve yerel düzeyde yeniden örgütlenmiştir. İdari yapı organizasyonunda en üst yönetim kademesinde ulusal (merkezi) yönetim, ara kademedede (il veya bölge düzeyinde) Oblast, en alt kademedede (şehir) rayon bulunmaktadır. Oblast yönetiminin başı “akim” ve rayon yöneticileri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 1996 yılında merkezi hükümet bakanlıklarının sayısı azaltılmış ve kamu yönetimi “demokratik yönetim” ve “piyasa ekonomisi kuralları” bakımından yapısal ve yönetimler arası ilişkiler temelinde yeniden düzenlenmiştir.

I. DEMOKRATİK YERİNDEN YÖNETİMİN ESASLARI VE KOŞULLARI

Yerinden yönetimin demokratik olma özelliği yerelleşmenin bir yan ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Demokratik yerinden yönetim, otoritenin insan haklarının koruması altındaki vatandaşlarına karşı sorumlu olan ve onlara ulaşabilen yerel organlara devredildiği bir sistemdir. Demokratik yerinden yönetimin temel unsurları şunlardır (Crook and Manor, 2000: 11-12):

Katılım ve Hesap Verme Sorumluluğu: Seçilmiş yöneticiler kendilerine oy veren vatandaşlarına daha yakın ve onların taleplerine karşı daha duyarlıdır. Yerinden yönetimli bir kamusal otorite vatandaşlarının ilgisini politikaya çekerek vatandaşlara seçimler yoluyla kendisini kontrol etme ve yaptıklarını gözetleme hakkını vermeli ve böylece hesap vermede sorumluluk anlayışını benimsemelidir.

Saydamlık: Demokratik yerinden yönetim, hükümetin uygulamalarını sıradan vatandaşlar için daha anlaşılabilir ve denetlenebilir hale getirir. Saydamlık katılım ve hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir.

Açıklık: Vatandaşlar, tek bir yasama organına, vali veya bakana ulaşmak yerine, yerel düzeyde çok sayıda meclis üyesine ulaşma olanağına kavuşur. Böylece doğrudan lobi faaliyetleri yapabilir. Açıklık, saydamlığı ve vatandaşların yöneticilere daha kolay ulaşma ve onları etkileyebilme olanaklarını artırır.

Dürüstlük: Demokratik yerinden yönetim kendiliğinden yolsuzluğu önleyemez, ama azaltabilir. Yerel yönetimlere mali fonların merkezden dağıtılması yerine, yerel organların denetiminden geçerek ve halkı bilgilendirmek suretiyle yerinden dağıtılsa, yolsuzluk azaltılabilir.

Yerinden yönetimin demokratiklik ve yönetsel bakımlardan bir karşılaştırması yapılabilir. Aşağıdaki tabloda bu ayırım görülmektedir.

Tablo 1: Demokratik ve Hiyerarşik Yapı Ayırımı

Demokrasi	Kamu Yönetimi
Politika	Yönetim
Katılım	Hizmetin sunumu
Girdiler	Çıktılar
Talep yönlü	Arz Yönlü
Karar alma	Politika yürütme
Yurttaşlık eğitimi	Kurumsal yapılanma

Dahl, demokratik süreci tanımlayan beş kriterden bahsetmektedir. Bunlar, a) vatan-

daşların tercihlerini açıkça ve eşit oylama ile ifade etmesi; b) karar alma sürecine etkin katılım; c) vatandaşların yeterli ve doğru şekilde kamu otoriteleri tarafından bilgilendirilmesi; d) vatandaşların karar verme haklarının korunması; e) toplumun seçmen niteliğine sahip olan hiçbir üyesinin bu süreçten dışlanmaması (Dahl, 1985: 59-60). Sayılan bu koşullar demokrasinin olduğu kadar, yerel demokrasinin de temel koşulları sayılmaktadır.

Tablo 2: Demokratik Yerinden Yönetimi Güçlendirecek Faktörler

Açıklık ve Dürüstlük	Yerel Sivil Toplumun Güçlendirilmesi
- Bütçenin şeffaf olması - Kamu satın alımları ile ilgili kuralların olması ve açıklık - Kamuoyunun yerel yönetim belgelerine ulaşmalarını sağlayacak kuralların olması - Yerel yönetim kararlarından ve toplantılardan halkın genel duyurular ile bilgilendirilmesi - Yerel yönetimler tarafından organize edilen ve vatandaşların üye olduğu danışma meclislerinin varlığı ve etkinliği - Yerel yönetimlerin halkı sürekli bilgilendirecek ücretsiz bültenlerinin yayınlanması - Yerel yönetim birimlerinde rüşvet, kayırmacılık, ayrımcılık, görevi savsaklama ile ilgili vatandaşların şikayetlerinin dikkate alınması	- Sivil toplum örgütlerinin sayısının artırılması - Vatandaşların sivil toplum kuruluşlarında aktif görev almalarının ve üye olmalarının teşvik edilmesi - Vatandaşların gönüllü katılımlarının sağlanması - Sivil toplum örgütlerinin lobicilik faaliyetlerinin yaygınlaşması

Yerel özerkliğin tanımında merkezi otoritenin koyduğu sınırlar içerisinde yerel halkın kendi kendini yönetmesi ilkesi temeldir. Hal böyle olunca, yerel demokrasi ile yerel iktidar kastedilmediği kesindir. Yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasından öte bir şey değildir. Ayrıca, yerel yönetimlerin demokratik birer siyasal kurum olarak görüldüğünü de unutmamak gerekir (Görmez, 1997: 70). Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve önderlerin hem dayanışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları, yerel ölçekte de geçerli değerlerdir (Keleş ve Yavuz, 1989: 24).

II. BAĞIMSIZ DEVLETLER TOPLULUĞUNDA YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

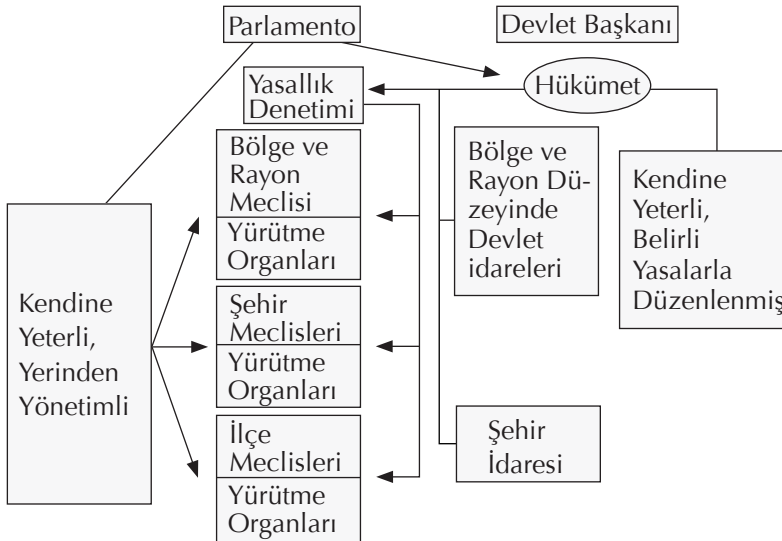
Eski Sovyetler Birliği ülkelerinde birbirlerinden farklı üç yerel yönetim modeli bulunmaktadır. Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerindeki farklı yerel yönetim modelleri uygun bir karşılaştırmayı güçleştirmektedir. Bununla beraber bu ülkelerdeki yerel yönetim reformu uygulamalarını daha iyi anlayabilmek için bize faydalı bir örnek sunmaktadır (Popa and Munteanu, 2001: 30-33):

İdari Yerinden Yönetim (Yerindelik Esasına Göre)

Yerindelik esasına göre yönetilen yerel yönetimler, yerel işlerini kendi sorumlulukları altında bağımsız olarak yerine getirirler. Bu yönetimler gerçek anlamda yerinden yönetim ilkesine dayalı olmasa da benzer kabul edilmektedirler. Rusya Federasyonu idari yerinden yönetim ilkelerine uygun düzenlemeler benimsemiştir. Rusya Anayasası yerel yönetimlere mali özerklik tanıyan ve yerel yönetimlerin mülkiyet haklarını koruyan düzenlemeler yapmıştır. Devlet, yerel yönetimlere ilave sorumluluklar yüklenmesi halinde merkezden gelir transferi yapmakla yükümlü tutulmuştur.

Bununla beraber, federal yasa yerel yönetim organlarına tam otonomi tanımamıştır. Sonuçta yerel yönetimlerin sayısı bölgesel yönetimler tarafından artırılabilir veya azaltılabilir. Federal organların yerel özerklik ilkesine uygun olarak kendi yasalarını uygulama hakları olmakla beraber, bu ilke ve normlar federal veya bölgesel düzenlemelerle ihlal edilebilmektedir.

Şekil 1: Yerindelik Esasına Göre İdari Yerinden Yönetim Sistemi

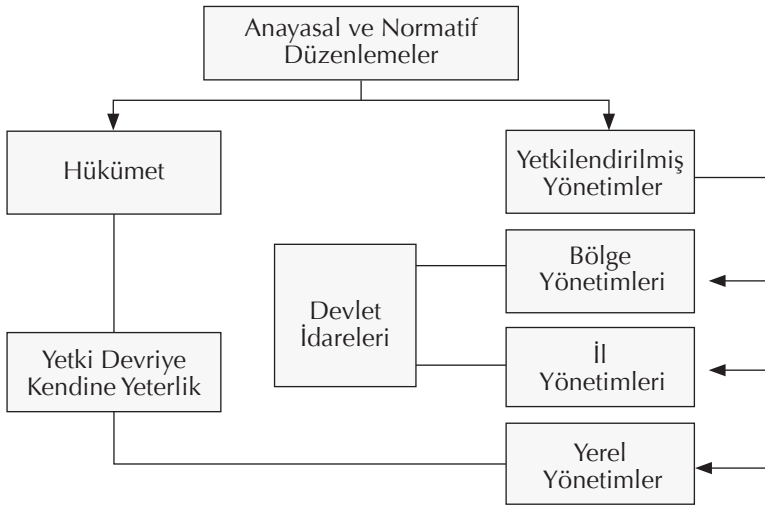


Karma Yerinden Yönetim (Yetki Devri Esasına Göre)

Yetki devri esasına göre yerinden yönetim sisteminde yerel organlar devletin kontrolü altında idari özerkliğe sahiptirler. Devlet tarafından atanmış yöneticiler eliyle yerel yönetim organlarına (belediyeler, ilçe yönetimleri, rayonlar) belirli görevler ve fonksiyonlar devredilir. Ukrayna buna en uygun örnektir. Ukrayna'da yerel yönetimlere kendi kendine yeterli olma hakkı tanınmamıştır. Devlet tarafından sadece belirli görev ve yetkiler devredilmiştir. Dolayısıyla bu yetkilerin kullanılması merkezi otoritenin iznine bağlıdır.

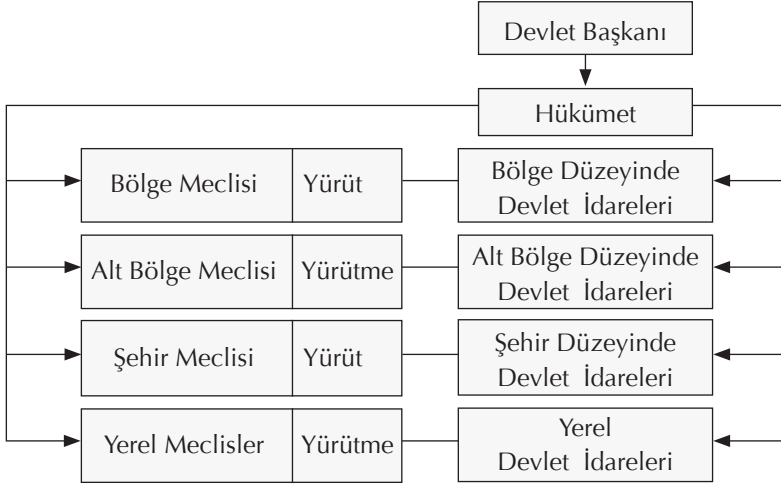
Bu uygulama, yerel insiyatifi ve idari kurumların bağımsızlığını engelleyicidir. Bu sisteme dahil diğer ülkelere Gürcistan ve Ermenistan örnek verilebilir.

Şekil 2: Yetki Devri Esasına Göre Karma Yerinden Yönetim Sistemi



Merkezileşmiş Yerinden Yönetim (Hiyerarşik Esasa Göre)

Yerel kamusal kurumlar, yerel düzeyde devletin hizmet sunumu fonksiyonunu yerine getirirler. Bu sistem bir tür hiyerarşik piramit yaratır. Kamu kesiminde yönetim merkezi idarenin sorumluluğundadır. Kırgızistan anayasası merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki fonksiyonların ayırımına işaret etmekteyse de devlet tüm yerel organların yeniden oluşturulması ve kontrolü hakkını elinde bulundurmaktadır.

Şekil 3: Hiyerarşik Esasa Göre Merkezileşmiş Yerinden Yönetim Sistemi

Gücün devletin otoritesi altında bulundurulması, yerel devlet örgütlerinin kendi toplulukları adına hareket etmelerine engel olmaktadır. Kırgızistan'da yerel meclislerin başkanları aynı zamanda yerel kamu yönetim organlarının da yöneticileridir. Bu sistemle yönetilen ülkelere örnek olarak Tacikistan, Kırgızistan, Özbekistan ve Azerbaycan verilebilir.

III. KIRGIZİSTAN'DA SOVYET DÖNEMİ MİRASI VE POLİTİK REFORMLAR (1991-1996)

Eski Sovyetler Birliği Ülkelerinde tüm yönetim kademelerinde demokratik olan ve olmayan unsurlar bir arada bulunmaktaydı. Bu ülkelerin çoğunda merkezi otorite, bağımsızlığın kazanılmasından önce gücü elinde bulunduran aynı kişiler tarafından temsil edilmiştir. Bu ülkelere örnek olarak Kırgızistan, Kazakistan, Özbekistan ve Türkmenistan verilebilir. Sonuç olarak bu ülkeler yerel yönetim sistemi olarak Eski Sovyetler Birliği modelini benimsediler. Bu geriye dönüş, yerel yönetimlerde reform sürecini geciktirmiştir.

Bağımsızlık Sonrası Cumhuriyetler Arasında Bölgesel Çatışmalar Şiddetlenmiştir:

Sovyetler Birliğinde merkezi otorite federasyonlara (Cumhuriyetler, Bölgeler ve Otonom Bölgeler) tahsis ettiği kaynakları ve devrettiği yetkileri bu Cumhuriyetlerdeki ayrılıkçı talepleri karşılamak ve bu ülkelerdeki liderlerin içerdeki rakiplerine karşı desteklemek amacıyla kullanmıştı. Sovyetler Birliği dağıldıktan

sonra bölgesel çatışmalar devam etti. Bazı ülkeler (örneğin Gürcistan) bağımsızlık öncesi sınırlarının neredeyse üçte birini kaybetti.

Yerel Demokrasi Uygulamaları Zayıflamıştı:

Eski Sovyet Cumhuriyetlerinde demokratik kurumlar zayıflamıştı ve bazılarında yerel yönetim kurumları batılı bazı ülkelerin birer kopyasıydı. Halkın yerel düzeyde politik sürece katılımı sınırlıydı ve yerel seçimler çoğu kez dekoratif bir özellik taşıyordu. Referandum ender uygulamalardandı.

Seçimler Yerel Politik Liderler Yaratamamıştı:

1991 yılından sonra yapılan seçimler, halka önemli bir değişim ve dönüşümün gerçekleştirildiği inancını kuvvetlendirecek sembolik bir önem taşıyordu. Gerçekte seçimler sonrasında eski yerel ve merkezi elitler yeniden iğbaşına geldiler. Yeni Cumhuriyetlerdeki merkezi otoriteler istenmeyen adayların seçimle işbaşına gelmelerini engelleyecek önlemler aldılar. Bu süreçte yerel yöneticilerin ve önemli mevkilerdeki kamu yöneticilerinin atamayla işbaşına getirilmeleri tercih edildi. Bu uygulama, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın..... Yerel yönetimler, yetkilerini demokratik yollarla seçilen organları eliyle kullanırlar” ilkesine aykırıydı.

Vatandaşın Yönetime Aktif Katılımı Sınırlıydı:

Doğrudan demokrasi biçimleri nadiren kullanılmaktaydı. Halkın politik karar alma sürecine katılma derecesi oldukça düşüktü.

Etnik Azınlıklar Sorunu Yerelleşme Önünde Engel Oluşturmaktaydı:

Eski Sovyet Cumhuriyetlerinde azınlık nüfusu sayıca ve politik olarak dağılık vaziyeteydi. Örneğin Kırgızistan nüfusunun % 20 sini Ruslar oluşturmaktaydı. Özbeklerin % 30 u Tacikistan’ın Kuzeyine ve Kazakistan’ın güneyinde yaşamaktadır. Pek çok Kazak da Taşkent bölgesinde yaşamaktadır. Bu şekilde birbirinden farklı fakat birlikte yaşayan etnik toplulukların varlığı, her ülkede etnik kültürel cepeler yaratmış ve etnik bölgesel çatışmaların bir ülkeden diğerine yayılmasında etkili olmuştur.

Kırgızistan’da ilk politik ve idari reformlar Sovyet Döneminde 1989-90 döneminde başlamıştır. Komünist Parti yönetimindeki Kırgızistan’da reformlar pratik uygulamalar içermektedir. Kamu yönetiminin her alanında Komünist Parti egemendi. Reformlar için ikinci adım 1990 yılında Akayev’in devlet başkanı olarak seçilmesi ile başlatılmıştır. 1991 yılında Kırgızistan Parlamentosu Kırgızistan’ı

bağımsız, demokratik bir devlet olarak duyurdu ve bağımsızlık sonrası dönemde ilk anayasa Mayıs 1993'te kabul edildi. 1993 Anayasasının demokratik ilkeleri şunlardı: a) yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrılması; b) devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi; c) merkezi hükümet yönetimi ile yerel yönetimler arasında bir ayırımın yapılması.

1992 yılında “Yerel Yönetimler ve Yerel Kamu İdaresi Kanunu” ile yerel yönetimler ikili bir yaklaşıma dayandırıldı. Özerk yerel yönetimler olarak “yerel meclisler ve bölgesel organlar” ile “halklar meclisi” tanımlanmıştır. Yerel yönetimler yetkilerini bu karar organları aracılığı ile kullanmaktadır. Yeni sistem, yerel yönetimler ile merkezi yürütme organları arasında fonksiyon ve yetki paylaşımına göre yapılandırılmıştır (Alymkulov and Kulatov, 2001: 526). 1993 Anayasası'na göre, “Kırgız Cumhuriyetinde özerk yerel yönetim yasalar ve kendi yetkileri dahilinde yerel topluluklar eliyle yürütülür.” Böylece, Avrupa Konseyi Yerel Özerklik Bildirisi'nde “yerel otoritelerin, yerel halkın ihtiyaçlarını kendi sorumlulukları altında yasal sınırlar içinde düzenleme ve yönetme hak ve yeteneği” olarak tanımlanan yerel özerklik, Kırgız Cumhuriyeti Anayasası tarafında da benimsenmiştir.

Sistematik yerel yönetim reformuna 1994 yılında başlanmıştır. Başbakan başkanlığında kurulan “Yerel Yönetim Reformu Komisyonu” Cumhuriyet tarihinde ilk olarak yerel yönetimleri ve organlarını tanımlayan ve özerk yerel yönetimin örgütsel, yasal, mali ve ekonomik esaslarını ortaya koyan “Yerel Yönetim Organizasyonunun Temel Esasları” isimli yasa taslağı hazırlamış ve bu yasa tasarısı Devlet Başkanı tarafından onaylanmıştır. Bu yasa ile ayıl (köy), ilçe ve şehir düzeyinde yerel yönetimler kurulmuş ve bu sisteme rayonlar ve oblastlar da dahil edilmiştir. Yasanın ilk uygulaması Ekim 1994 yılında özgür ve demokratik yerel meclis üyeliği seçimi ile gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetim organlarının seçimi süreci 1995 yılında rayon ve oblast meclis üyelerinin seçimi ile tamamlanmıştır. Aynı yıl, Kırgızistan için olduğu kadar Orta Asya Cumhuriyetleri tarihinde bir ilk olarak bir belediye başkanı seçimle işbaşına gelmiştir. Bışkek Şehri belediye başkanı seçimiyle Orta Asya'da ilk kez seçimle uluslararası standartlarda bir belediye kurulmuştur.

1995 yılında demokrasinin gelişmesi amacıyla yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler yeterli olmamış ve Anayasada yeni ilaveler ve düzeltmeler yapılmıştır. 1996 yılında yapılan referandum ile Anayasanın 7. maddesinde yapılan değişiklik ile merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ayırma prensibi yerine -ki bu prensip iki yönetim kademesi arasındaki işbirliğini engel-

leyici nitelikteydi - fonksiyonların ayrıştırılması prensibine dayandırılmıştır.

IV. POLİTİK VE İDARİ REFORMLARIN İKİNCİ AŞAMASI (1996 Sonrası Dönem)

1999 yılında Cumhurbaşkanı Aksar Akayev tarafından çıkartılan Kararname ile yerel yönetimlerin geliştirilmesi için 1999-2001 dönemini kapsayacak reform esasları benimsenmiştir. Buna göre,

- yerel yönetimlerin toplum içindeki rolü artırılacaktır;
- yerel topluluklardaki yerel yönetimler fonksiyonlarını etkin şekilde yerine getirecektir ve yetkilerini diğer yerel toplulukların organlarına (site yönetimleri, mahalle yönetimleri gibi) devretmeyeceklerdir;
- yerel organlar profesyonellikten uzaklaşmışlardır ve bu yetersizlik tüm düzeylerde yerel organların kararlarına etki etmektedir (Alymkulov and Kulatov, 2001: 528).

Kırgızistan'daki idari reformların en önemli sorunlarından birisi, çağdaş ve etkin bir kamu yönetimi için yasal bir çerçevenin olmamasıdır. Yerel yöneticilerin yetenek ve yeterlilikleri sınırlıdır. Modern ve nitelikli bir yerel hizmet sunumunun gerçekleştirilememesi diğer bir önemli sorundur. Mesleki eğitim yetersizdir. Yolsuzluk, kamu yönetiminin karşılaştığı bir diğer sorundur.

Başkan Akaev 2000 yılında geniş yetkilerle donatılmış “Özerk Yerel Yönetimler Reform Komisyonu” kurmuştur. Bu düzenlemeler yerel komisyonları güçlendirmiş ve aynı yıl Yerel Yönetimler ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. 2001 yılında ilçe ve köylerde yerel yönetimlerin başındaki yöneticiler ilk kez doğrudan halk tarafından seçilmiştir. Bu seçim 9 pilot ilçe ve köyde gerçekleştirilmiştir.

2002 yılında kabul edilen “Yerel Yönetimler ve Yerel Kamu İdareleri” yasası yerel yönetimler için aşağıdaki esasları kabul etmiştir (Kutanov, 2002: 52):

- yasallık ve sosyal adalet;
- kendi kendine yeterlilik, kendi kendine finansman, kendi kendine kural koyma;
- halkın vatandaş toplantıları ve kongreleri yoluyla olduğu kadar, yerel meclisler eliyle de kendi isteklerini yerine getirmeleri;
- yerel toplulukların hak ve çıkarlarının korunması;
- demokrasi, açıklık ve hesap verme;
- karar alma sürecinde kolektif ve özgür tartışma;
- yerel meclislere kendi sorunlarını çözmede bağımsızlıklarının tanınması.

V. KIRGIZİSTAN'DA ANAYASAL İDARİ YAPI VE İDARELER ARASI İLİŞKİLERİN ESASLARI

Kırgızistan'da üçlü bir yönetim kademesi bulunmaktadır. En üst kademede Oblast yönetimi ve özel statülü Bişkek Şehri yönetimi bulunmaktadır. Oblast yönetiminin altında Rayon yönetimleri ve oblast şehirleri bulunmaktadır. En alt düzeyde ise Aiyl (köyler) yönetimi ve rayon şehirleri bulunmaktadır. Kırgızistan'da 7 oblast (bölge) ve 43 Rayon bulunmaktadır. Oblastların ve Rayonların yöneticileri (governor ve akim) Devlet başkanı tarafından atanır ve bu yönetimler seçimle oluşturulan yerel meclislere sahiptir. Oblast alt kademe şehirlerine yerel yönetim organı sıfatı 2001 yılında tanınmıştır.

Oblast Yönetimleri: Oblast (bölge) yönetimi bölgede merkezi hükümeti temsil eder. Oblast yönetiminin başı olan vali (governor), merkezi hükümetin kararlarını uygular. Oblast yönetimi merkezi hükümetin fonksiyonlarını da üstlenmektedir. Bu nedenle fonksiyonların çakışması söz konusudur.

Rayon Yönetimleri: Rayon yönetimi akim tarafından temsil edilir ve merkezi hükümet tarafından uygulamaya konulan ekonomik ve sosyal önlemleri yerine getirir. Ayrıca kendi yönetim alanı içindeki yerel yönetimlerin faaliyetlerini kontrol eder. Rayon yönetiminin hizmet fonksiyonları da Oblast ve merkezi yönetimin fonksiyonlarıyla çakışmaktadır.

Köy Yönetimleri: Yerel yönetimler Köy düzeyinde tanımlanmıştır. Aiyl okmotu başcısı kırsal yönetimin en üst organıdır. Kırsal yönetimin bütçeyi hazırlamak, sosyal ve ekonomik kalkınma programlarını hazırlamak, belediye varlıklarını ve mali kaynakları yönetmek, hukuk ve kamu düzeni sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır.

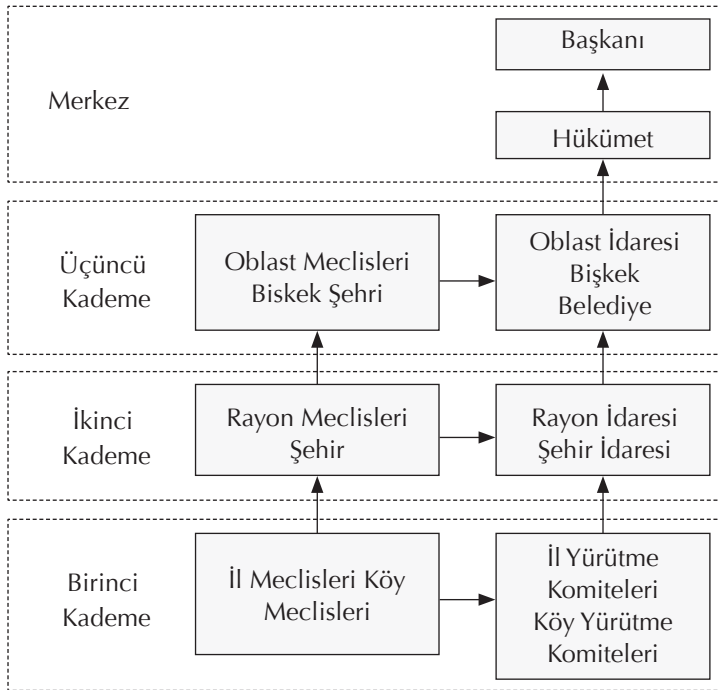
Merkezi yönetimin bölgeler ve iller üzerinde sıkı bir kontrolü bulunmaktadır. Kırsal kesimdeki yerel yönetimler köy meclisleri (aiyl okmotu) ile yönetilmektedir. Köy meclisleri aldıkları kararları uygulamak ve yerel idari işleri meclis adına yapmak üzere bir köy yöneticisini (aiyl bashchysy) atarlar. Köy yöneticisi, dört yıllığına ve meclisin açık oylaması ile atanır.

Kentlerdeki yerel meclisler (shaar bashkarması) şehir yönetimlerinin en üst yönetim ve karar alma organıdır. Belediye başkanı (shaar bascısı) şehir meclisinin başkanı ve en üst yürütme organıdır. Belediye başkanları 2001'in sonundan itibaren doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Osh, Jalal-Abad, Talas, Balykchy, Suliukta, Kara-Kol, Kyzyl-Kiya, Mailuu-Suu ve Tash-Kuyr şehirlerine kendi yerel işlerinin yönetimi hakkı verilmiştir. Bu yetkilendirme özerk yerinden yönetim ve yetki devri esaslarına göre yapılmaktadır. Özerk yerinden yönetim ilkesi yerel meclisler tarafından yerine getirilmektedir. Bu meclisler yönetim

alanları içinde ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması ve nüfusun sosyal bakımdan korunması ile ilgili programları onaylar ve uygularlar. Yerel meclisler belediye başkanını ve şehir meclisi başkanını 2/3 oy çokluğu ile görevinden alabilir (Sakinç, 2003: 451).

Yerel meclisler özerk yerel yönetim organlarıdır ve yönetim alanı içinde genel, eşit ve doğrudan oylama ile 5 yıllığına seçilir. Her yönetim kademesinde (oblast, rayon, şehir, şehir özel yönetimi, kasaba ve köy) yerel meclisler seçilme oluşturulur. Kırgız Cumhuriyeti Anayasasının 76. ve 77. maddeleri yerel devlet idarelerini düzenlenmektedir. 76. maddeye göre “idari bölgeler bakımından (oblast, rayon ve köyler) yürütme gücü yerel devlet idareleri tarafından yerine getirilir.” 77. maddeye göre, “yerel yönetim idareleri Kırgız Cumhuriyeti Anayasası ve yasalarına göre yönetilirler. Yerel devlet idarelerinin kararları kendi yönetim alanları içinde bağlayıcı niteliktedir.” (Sakinç, 2003: 451).

Şekil 4: Kırgızistan’da Yönetim Kademeleri



Anayasanın 94. maddesine göre yerel yönetimler belirli devlet yetkileriyle donatılabilir ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere kendilerine gerekli malzeme, mali kaynak ve diğer araçlarla yetkilendirilirler. Yerel yönetim organları devredi-

len yetkilerin kullanılması bakımından devlete karşı sorumludurlar. Bu düzenleme, yönetim kademeleri arasındaki fonksiyonların ayrıştırılması prensibi ile uyuşmamaktadır.

Politik sistem karar alma, uygulama ve denetim bakımlarından merkezidir. Hükümet organlarının fonksiyonları açıkça ve kesin olarak tanımlanmamıştır. Bakanlıklar ve idari birimler arasında koordinasyon eksikliği, etkin olmayan performans düzeyi ve idari birimler ile kamu çıkarları arasında bir ilişki noksanlığı bulunmaktadır. Kırgızistan Anayasası güçlü başkanlık sistemini benimsemiştir. Buna göre Başkan iç ve dış politikayı belirler; hükümeti belirleyerek bakanları, idari birimlerin yöneticilerini, valileri ve yerel yönetim organlarının yöneticilerini atar. İdareler arası ilişkilerde en önemli sorunlardan birisi olarak idari ve politik organlar arasında sorumluluk ve fonksiyonların açıkça tanımlanmaması görülmektedir (Cukrowski, Dabrowski, Gortat and Mogilevsky, 2002: 35).

Başkan, bakanlar, merkezi idari yöneticiler ve yüksek dereceli yerel yöneticiler yerel yönetimler yasasının gerekli saydığı denetimleri yerel yönetim organları üzerinde uygularlar. Başkan ve Hükümetin yerel yöneticileri görevden alma yetkileri bulunmaktadır. Bunun dışında Bakanlıkların yerel yönetimler üzerindeki denetimleri farklı biçimler almaktadır. Örneğin, Maliye Bakanlığı yerel bütçelerin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili esasları belirlemektedir. Adalet bakanlığı, yerel yönetim organları tarafından onaylanan kararların yasallığını denetler. Kırgız Cumhuriyeti Muhasebe Odası, periyodik olarak yerel yönetimlerin harcamalarını mali bakımdan denetler (Alymkulov and Kulatov, 2001: 547)

Oblast, rayon ve ayl hükümetleri arasındaki ilişkiler hiyerarşiktir. Yöneticilerin atamayla gelmesi bürokratik merkeziyetçiliğin varlığını göstermektedir. Bu nedenle yerel yöneticilerin halka karşı sorumlulukları zayıftır.

VI. YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Kırgızistan'ın bağımsızlığını kazandığı 1991 yılından başlayarak hızla girdiği reform sürecinde en önemli alan, kamu yönetimidir. Kamu yönetimini ilgilendiren pek çok yasa ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmasına karşılık, devletin kurumsal idari yapısını ve yerel yönetimlerin özerkliğini geliştirecek kapsamlı ve bütünlüyci bir yasal altyapı ve ulusal bir politika oluşturulamamıştır. Kırgızistan'da demokratik bir yerinden yönetim için gerekli uygulamalar ve mevcut sorunların çözümü konusundaki görüşler şöyle özetlenebilir:

Bölge yönetimlerinin (Oblast) başı olan valilerin yetki ve sorumlulukları açıkça belirtilmemiştir. Devlet başkanı tarafından atanan valilerin sorumluluk ve yetkilerinin artırılması gerekmektedir.

Merkezi, bölge ve yerel yönetim birimleri arasındaki fonksiyon ve yetki paylaşımı esasları açık ve tanımlanmış değildir. Bir tür yetki karmaşası ve rekabeti söz konusudur.

Yönetim kademeleri arasındaki ilişkiler henüz hiyerarşik esasa dayalıdır. Yerel yöneticilerin vatandaşların ekonomik ve sosyal alanlardaki sorunlarına karşı duyarlılıkları zayıftır.

Mevcut yasaların uygulanması bakımından sorunlar bulunmaktadır. Kırgızistan “demokrasi adası” olarak tanımlanmasına rağmen, halkın yönetime katılım ve denetleme talepleri karşılık bulmamaktadır. Devlet Başkanı Askar Akayev’in sivil bir darbe ile görevden uzaklaştırılması sonucunda ortaya çıkan geçici yönetimin “daha fazla özgürlük” taleplerini yanıtlaması beklenmektedir.

Merkezi bütçeye olan bağımlılığı devam eden yerel yönetimlerin yerel ekonomik kalkınma için kaynakları en etkin şekilde kullanması gerekmektedir. Yerel ekonomik kalkınma ve fakirliğin azaltılması sorumlulukları yerel yönetimlerce de paylaşılmalıdır.

Son Anayasal düzenlemeler ile, sistem içinde önceden sadece köylerde uygulanan aksakal mahkemeleri, ilçe ve il düzeyinde de uygulama olanağına kavuşmuştur. Yerel meclis üyelerine siyasi düşünceleri ve ifadelerinden dolayı dokunulmazlık tanınmış ve seçim sonrasında kazanılmış hakları anayasal koruma altına alınmıştır.

Yerel yöneticilerin mesleki yeterlilikleri geliştirilmeli ve hizmet standardı sağlanmalıdır.

Kamu yönetiminde yolsuzluk yaygındır ve Kırgız vatandaşlarının % 80’i rüşvetin polis ve iç işleri görevlileri arasında organize şekilde gerçekleştiğine inanmaktadırlar (Ilibezova, Ilibezova, Asanbaev, Musakojeva, 2000: 26). Devletin daha şeffaf olması ve kamu yöneticileri üzerindeki bu güvensizlik ve kötü imajı silmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Kırgızistan’da güçlendirilmiş bir başkanlık sistemi bulunmaktadır. Devlet başkanı üst düzey kamu bürokratlarını, yerel yöneticileri, başbakanı ve bakanları, yüksek mahkeme üyelerini atama yetkisine sahiptir. Kırgızistan’da özerk yerel yönetim organlarının yetkilerinin genişletilmesi; idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımının “yerindelik” esasına uygun düzenlenmesi; vatandaşların kararlara aktif katılımının güçlendirilmesi; ile ilgili reform çalışmaları devam etmektedir.

Kırgızistan’ın politik sistemi Pakistan, Afganistan ve diğer güçlü kabile (göçebe) geleneğine sahip ülkelere benzemektedir. Kırgızistan’ın elit bölgesel yö-

neticileri kabile üyesi olma özelliklerini ve patronaj ilişkilerini kullanarak önemli politik ve yönetsel güçlere sahip olmuşlardır (Abazov, 2007:529-533).

Kırgızistan yerel yönetim reformu bakımından komşularından daha liberal ve yerel özerkliğe duyarlı bir süreç geçirmiştir. Reform programının eksik yönleri bulunmaktadır. Bu eksikliklerin başında, mali özerkliğin yeni vergi kaynakları ile (örneğin emlak vergisi) güçlendirilmesi gelmektedir. Mali özerklik dışında, yerel yöneticilerin ekonomik ve sosyal gelişmeden sorumlu olmalarının sağlanması bir diğer önemli sorundur. Saydamlık ve vatandaşların yerel yöneticiler üzerindeki denetim hakkının güçlendirilmesi, daha demokratik ve halka dayalı bir yerinden yönetim için diğer gerekli unsurlardandır.

KAYNAKÇA

ABAZOV R. (2007), The Parliamentary Election in Kyrgyzstan, *Electoral Studies*, 26.

ALYMKULOV, E. and KULATOV, M. (2001), Local Government in the Kyrgyz Republic, İçinde V. Popa and I. Munteanu (Ed.), *Developing New Rules in the Old Environment*, Open Society Institute, Budapest.

CROOK, R. and MANOR, J. (2000), *Democratic Decentralization*, OED Working Paper Series No: 11, Washington, D.C.

CUKROWSKI J., DABROWSKI M., GORTAT R. and MOGILEVSKY R. (2002), *The Kyrgyz Republic Country Case Study*, UNDP.

DAHL, R. A. (1985), *A Preface to Economic Democracy*, University of California Press.

GÖRMEZ, K. (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları.

ILIBEZOVA E., ILIBEZOVA L., ASANBAEV N., MUSAKOJAEVA G. (2000), *Corruption in Kyrgyzstan*, Center for Public Opinion Studies and Forecasts, Bishkek.

KELEŞ, R. ve YAVUZ, F. (1989), *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi.

KUTANOV, A. A. (2002), *Legal and Institutional Framework of Local Authorities in the Kyrgyz Republic*, Hanns Seidel Stiftung, Bishkek.

POPA, V. and MUNTEANU, I. (2001), Local Government Reforms in the Former Soviet Union: Between Hope and Change, İçinde Victor Popa and Igor Munteanu (ed.), *Developing New Rules in the Old Environment*, Open Society Institute, Budapest.

SAKINÇ, S. (2003), "Geçiş Sürecinde Kırgızistan'da Yerel Yönetim Reformu: Sorunlar ve Çözümler", *International Conference on the Transition Countries on the Way of Transforming into Market Economies*, Kyrgyz-Turkish Manas University, No. 50/4, Bishkek.

ÖZBEKİSTAN'DA KAMU YÖNETİM SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİMLER

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN*
Yrd. Doç. Dr. Güven ŞEKER**

I. GİRİŞ

Özbekistan Cumhuriyeti Sovyetler Birliğinin yıkılması sonrası 1991 yılında bağımsız devlet olarak kurulmuştur. Bu bağımsız devlet; laik, demokratik, açık pazar, sosyal adalet ve evrensel insan haklarını resmi olarak ilke edinen bir yapıda kurulmuştur. Yeni anayasa, demokratik eğilimli kamu yönetim sistemini benimseyerek önceki komünist merkezi yönetim sistemini ortadan kaldırmaya dönük olarak yapılandırılmıştır. Yeni kurulan kamu yönetim sisteminde yasama, yürütme ve yargı güçleri açıkça kuvvetler ayrılığı ilkesine göre düzenlenmiştir (Urinboyev, 2011).

Türkmenistan'dan sonra, Özbekistan 08 Aralık 1992 tarihinde bağımsızlığını ardından yeni anayasasını kabul eden ikinci Türkistan ülkesi olmuştur. Kabul edilen anayasa başkanın yetkilerini artırdığı ve kendisine doğrudan bağlı olan bölge valilerini atama hakkını başkana verdiği için muhalefet tarafından sürekli eleştirilmiştir. İstikrar ve ekonomik kalkınmanın demokratikleşmeden önce geldiği Özbekistan'da otoriter bir rejimin varlığı nedeniyle gerçek muhalefet hareketlerine izin verilmemekte ve yoğun baskı hissedilmektedir (Kodaman & Birsell, 2006:417)

Özbekistan Cumhuriyeti anayasası, iktidarın hukuki çalışma alanı oluşturulabilmesi için yayınlanmıştır. Anayasanın 4. maddesi ile Özbekistan'ın devlet

*Prof. Dr., Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dekanı,
Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı, iletişim: mustafa.okmen@cbu.edu.tr

**Yrd. Doç. Dr., Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi,
Kamu Yönetimi Bölümü, iletişim: gdseker@hotmail.com

ve idari yapısı ortaya konulmuş, 11. madde ile de kuvvetler ayrımı, -yasama, yürütme, yargı-devletin temel unsuru olarak ifade edilmiştir. Anayasa; Parlamento, Başkana, Bakanlar Kuruluna, Anayasa Mahkemesi ve Cumhuriyetin diğer mahkemelerine özel yetkiler ve güçler tanımlamıştır. Bu güçler ayrımındaki ilkeler sonradan ayrıntılı olarak yasal düzenlemelerde açıklanmış; Ulu Meclis Kanunu, Bakanlar Kurulu Kanunu ve Mahkemeler Kanunu ile ortaya konulmuştur. Bu güçlerin her birinin, birbirleri ile dayanışma içinde olması önemli bir amaç olarak bulunmaktadır. Bütün devlet yapılarında yerine getirilen faaliyetlerin koordinasyonu kurumların güçlendirilmesi için gereklidir. Bu nedenle sistem bu durumu tekil bir bakış açısı ile zorlamamakta; parti yolu ile koordinasyon içinde yerine getirilmesini istemektedir (Bektemirov & Rahimov, 2002).

Sovyet Rusya döneminde sosyal refah ve sağlık yardımları üst seviyede olması sebebiyle, yeni Özbekistan Devleti de sosyal refah ve sağlık yardımlarında aynı seviyeyi yakalamak zorunda kalmıştır. Geniş pamuk ihracı, altın, petrol ve gaz rezervlerinin olması Özbek otoritelerinin Sovyet dönemi refah politikalarını devam ettirmiştir. Sovyet tipi merkezi ekonomik yönetim ve güçlü sosyal koruma sistemi, geçiş sürecinde başarılı olmuş ve gerileme olmadan hizmetlerin devamlılığı içinde kabul edilebilecek hayat standartlarını sağlamıştır. Tarım sektörü alanında da özellikle kırsal alanlarda iş fırsatları olduğundan güvenlik ve durağan ulus oluşturma süreci geçiş döneminde mümkün olabilmıştır (Urinboyev, 2010).

Özbekistan'ın toplam nüfusu, 2004 yılı verilerine göre, 26,410,416'dır. Ülkenin nüfus yoğunluğu km² başına 50.4 kişidir. Eski SSCB içerisinde, Rus ve Ukraynalılardan sonra en büyük üçüncü ulus, Özbeklerdir. Ülkenin başkenti olan Taşkent, 2.5 milyon nüfusu ile Türkistan'ın da en büyük metropolüdür. Ülke nüfusunun %40'ı kentlerde, %60'ı, kırsal kesimde yerleşiktir (Kodaman & Birsell, 2006:415).

Özbekistan Devleti, 2003 yılından itibaren bir dizi idari reformu hayata geçirmiştir. Bu reformlar;

- İdari sistemden yönetimin etkilerini uzaklaştırarak; devletin ekonomi üzerindeki etkilerini azaltarak, devlet yapı ve sistemlerinin radikal şekilde değiştirilmesini,

- Üretimde; merkezi sistem dağıtımından, pazar ekonomisine geçilmesini,

- Devlet ve toplum arasında karşılıklı ilişki oluşturularak; devlet faaliyetlerinde daha fazla şeffaflık sağlanarak toplumla devlet arasında yeni bağlantılar oluşturmayı amaç edinmiştir (Bektemirov & Rahimov, 2002). Bu anlayışlar ile Özbek kamu yönetimi süreç içinde kendini ortaya koymuştur.

2. Özbekistan Kamu Yönetimi

Bağımsızlık sonrası Özbekistan'da önceki kamu yönetim sistemi kaldırılarak milli devletin yeni kurumları kurulmuştur. Daha önceki siyasi ve ekonomik devlet yapıları süreç içinde ortadan kalkarak demokratik ilkeler ile yönetilecek Özbek devletine ortam hazırlanmıştır (Bektemirov & Rahimov, 2002). Özbekistan Devleti Anayasası, demokratik devletin kuvvetler ayrılığı ilkesine göre devlet gücünün ayrılması (yasama, yürütme, yargı gücü), yerel yönetim sisteminin oluşturulması gibi çok bilinen özelliklerine sahiptir. Demokrasi modeli batılı anayasal düzenlemelere benzese de; devlet ve kamu yönetimi sistemi önceki Komünist (Sovyet) rejimine benzemektedir. Sonuç olarak Özbekistan kamu yönetimi yapısı halen merkezi ve oldukça siyasi (Pashkun, 2003).

Başkanlık sisteminin kabul edildiği Özbekistan'da devletin başında Başkan bulunmaktadır. Devlet Kontrol Komitesi, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Milli Emniyet Teşkilatı Başkan'a bağlıdır. Başkan'ın altında başbakanlık ve yedi başbakan yardımcısı (her biri ayrı alanlarda sorumlu) bulunmaktadır. Başbakan yardımcılarının ise, bağlı bakanlıklar, devlet komitesi, merkezi ve yan birimler bağlı bulunmaktadır. Bu hiyerarşik düzenin yanında, Yüksek Konsey; başsavcı, devlet kontrol komitesi, Merkez Bankası, sektör bankaları, Yüksek Konsey'in 16 komitesi, Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Ekonomik Kurul yer almaktadır (Kayıkcı, 1997:25).

Özbekistan Cumhuriyeti Başkanlığı, 1990 yılında oluşturulmuş, kamu yönetiminde merkezi konumda milli politika sisteminde anahtar kurum olarak yerini almaktadır. Anayasanın 89. maddesine göre başkan hem yürütmenin hem de devletin başı olarak gücü elinde bulundurmaktadır. Bu nedenle devlet başkanı aynı zamanda bakanlar kurulu başı olarak da en yüksek yürütme yapısının başında da bulunmaktadır (Bektemirov ve Rahimov, 2002). Özbekistan Başkanı'nın görev ve yetkileri arasında; vilayet hakimlerini (vali) tayin etmek ve görevinden uzaklaştırmak gibi idari işlemleri Milletvekilleri Vilayet Meclisi' nin onayına sunmak bulunmaktadır (Karaman & Atak, 1997).

Özbekistan Cumhuriyeti Başkanı devlet ve hükümet (icraat hakimiyeti) başkanıdır. Başkan, aynı zamanda Bakanlar Kurulu (Vezirler Mahkemesi Reyisi) sayılır (Anayasa Md. 89). Özbekistan Başkanlık görevine 35 yaşından küçük olmayan, devlet dilini iyi bilen, seçimlere kadar en az on yıl Özbekistan sınırları içerisinde devamlı yaşayan her Özbekistan Cumhuriyeti vatandaşı seçilebilir. Bir şahıs iki defadan fazla başkan seçilemez; başkan, Özbekistan vatandaşları tarafından genel, eşit ve doğrudan seçim sistemiyle, gizli oy verme ile beş yıl

için seçilir. Başkanın⁵ seçilme sistemi yasa ile belirlenir (Anayasa Md. 90).

Başkan, görevi süresince kendi görevi dışında ücretli görev alamaz, iş faaliyeti ile meşgul olamaz. Başkan'ın şahsı dokunulmazdır ve yasa ile korunur (Anayasa Md. 91).

Başkan, Ulu Meclis toplantısında and içtiğinden (kasamyat)⁶ itibaren görevine başlamış sayılır (Anayasa Md. 92).

Başkanın görev ve yetkileri, Anayasa'nın 93. maddesinde sayılmıştır:

1. Başkan, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin, Anayasa ve yasalara uyulmasının garantisidir.

2. Özbekistan'ın egemenliği, savunması ve hududun bölünmezliğini korur, milli devlet yapısı problemleriyle ilgili kararları gerçekleştirmek için gereken tedbirleri alır.

3. Ülke içerisinde ve uluslararası ilişkilerde Özbekistan adına görev yapar.

4. Görüşmeler yapar ve Özbekistan'ın şartname ve anlaşmalarını imzalar, Özbekistan tarafından yapılan şartname ve anlaşmaları ve bunun sorumluluklarını yerine getirmeyi sağlar.

5. Kendi huzurunda, "akkreditasıdan" geçen diplomat ve başka vekillerin güven ve davet mektuplarını kabul eder.

6. Özbekistan'ın yabancı devletlerdeki diplomat ve diğer vekillerini tayin eder ve görevinden alır.

7. Özbekistan Ulu Meclisi'nden her yıl iç ve uluslararası durum hakkında bilgi sunar.

8. İcraat yapacak hükümeti (hakimiyet devanım) oluşturur ve ona yöneticilik yapar Cumhuriyet Ulu Hükümeti ve diğer organların uyumlu çalışmalarını temin eder; Bakanlıklar (vezirlikler), devlet komitelerini ve devlet yönetiminin diğer organlarını oluşturur veya bitirir, bunlara ait kararlar (ferman) Ulu Meclis onayına sunar.

9. Başbakan, birinci yardımcısı, yardımcıları, bakanlar kurulu üyeleri, Özbekistan Cumhuriyeti Başsavcısı ve onun yardımcılarını tayin eder ve görevde alır. Daha sonra bu kararlar meclis onayına sunulur.

10. Ulu Meclis'e, Anayasa Mahkemesi Başkanı ve üyeleri, Yüksek (Ulu) Mahkeme Başkanı, Yüksek (Ulu) Yönetim Mahkemesi Başkanı ve üyeleri, Merkez Bankası Yönetimi Başkanı, Özbekistan Çevre Koruma Devlet Komitesi'nin Başkan görevlerine adaylar teklif eder.

11. Vilayet, ilçe, kent ve yönetim mahkemesi hakimlerini tayin eder ve görevlerinden alır.

⁵"Başkan" deyimi, anayasadaki "prezident" karşılığı olarak kullanılmıştır.

⁶Kasamyat'ın tam metni şudur: "Özbekistan halkına sadakat ile hizmet etmeye, Cumhuriyet'in Anayasa ve yasalarına katii uymaya, vatandaşların haklar ve özgürlüklerine kefalet vermeye. Özbekistan Cumhuriyeti Başkan görevlerini vicdanen yapmaya and içirim (kasamyat ederim)".

12. Vilayet valilerini ve Taşkent Kent Valisi' ni tayin eder ve görevinden alır. Bu karar ait olduklar halk vekilleri meclisinin onayına sunulur. Anayasayı, yasaları bozan veya kendi şan şerefini ve değerini yitirici hareketler yapan ilçe ve kent valilerini, Başkan, kendi kararıyla görevinden alabilir.

13. Cumhuriyetin yönetim organlarının ve valilerin kabul ettiği kararları durdurur ve iptal eder.

14. Yasaları onaylar (imzalar), ayrıca, yasaya kendi itirazlarını ilave ederek tekrar muhakeme edilmesi için Ulu Meclis' e gönderebilir. Eğer Ulu Meclis önce kabul edilen yasaı üçte iki çoğunluk ile onaylarsa Başkan yasaı imzalar.

15. Olağanüstü durumlar (dış tehdit, genel tertipsizlikler, doğal afet, bulaşıcı hastalıklar vs.) olduğu taktirde vatandaşların korunmasını temin etmek için Özbekistan topraklarında veya belli yerlerde olağanüstü hal ilan eder. Başkan' ın bu kararı üç gün içinde Ulu Meclis onayına sunulur. Olağanüstü hal ilan etme şartları ve düzeni yasa ile belirlenir.

16. Cumhuriyet Silahlı Kuvvetleri Ulu Baş Komutanı sayılır. Silahlı Kuvvetler' in Ulu (yüksek) komutanlarını tayin eder (göreve atar) ve görevinden alır, ulu askeri dereceleri verir.

17. Özbekistan'a savaş ilan edilirse veya savaşta birbirini korumak için yapılan şartname sorumluluğunu yerine getirmek için zorunluluk doğduğunda savaş durumu ilan eder. Kabul edilen karar üç gün içinde Ulu Meclis onayına sunulur.

18. Özbekistan Cumhuriyeti'nin nişanları, madalyalar ve takdirnamelerini ayrıca Özbekistan Cumhuriyeti' nin fahri ve "Malakaviy" derecelerini verir.

19. Özbekistan Cumhuriyeti vatandaşlığına ve siyasi sığınma hakkı vermeye ait problemleri çözer.

20. Genel affa ait belgeleri kabul eder ve Özbekistan mahkemeleri tarafından hükmü verilen kararlardaki vatandaşları gerekirse affeder.

21. Milli savunma ve devlet kontrol hizmetlerini oluşturur, yöneticilerini tayin eder ve görevinden alır. Diğer görev ve yetkisinde olan işleri halleder (Kayıç, 1997: 25).

Başkan, kendi görevlerini yapmayı devlet idarecilerine veya görevli şahıslara devredemez. Başkan'ın anayasanın 93. maddesinde sayılan yetki ve görevleri dışında, anayasanın 94. maddesinde de, anayasa ve yasalara dayanarak ve onları icra etmek için, cumhuriyet sınırlar içinde uygulaması zorunlu fermanlar, kararlar ve genelgeler çıkarır (yayınlar), demektir. Ayrıca anayasanın 95. maddesi de Başkan' a meclisi dağıtma yetkisi vermektedir. Buna göre Ulu Meclis içinde, onun normal faaliyetini tehdit eden (bozan), çözülmesi imkansız ihtilaflar oldu-

ğunda veya birkaç kez anayasaya zıt kararlar kabul edildiği durumlarda, Başkan, Anayasa Mahkemesi ile danışarak kabul edilen kararına göre Ulu Meclis'i dağıtabilir. Ulu Meclis dağıtıldıktan sonra yeni seçim üç ay içinde yapılır. Ancak Ulu Meclis, olağanüstü hal ilan edildiği devrelerde dağıtılamaz (Kayıkçı, 1997: 25).

Sovyetler Birliği'nin çökmesi ile ortaya çıkan yeni cumhuriyetlerde yönetim yapısına ilişkin yaşanan önemli sıkıntıların başında, yeni bir bakanlık sisteminin oluşturulamaması gelmektedir. Önceden birbirleriyle sıkı ilişkide olan ekonomik yapılar birden bire kopunca doğal olarak ekonomik ve mali konulardan sorumlu bakanlık çalıştırılmasında da zorluklar ortaya çıkmıştır (Karaman & Atak, 1997).

Bakanlar Kurulu ile ilgili düzenlemelere anayasanın 98. maddesinde yer verilmiştir. 98. maddeye göre Bakanlar Kurulu terkipini Başkan belirler ve bu Ulu Meclis tarafından atanır. Karakalpakistan Cumhuriyeti hükümet başkanı, Bakanlar Kurulu terkipine kendi görevine göre doğrudan dahil olur. Bakanlar kurulu; ekonominin sosyal (içtimai) ve manevi alanlarda verimli faaliyetinin yönetimini, yasalar, Ulu Meclis'in diğer kararları, Başkan'ın fermanları, kararlar ve genelgelerinin icraatını (uygulanmasını) sağlar. Bakanlar Kurulu ayrıca, yürürlükteki yasalara göre, Özbekistan sınırları içindeki tüm organlar, teşkilatlar, müesseseler, görevli şahıslar (memur-yöneticiler) ve vatandaşlar tarafından yerine getirilmesi zorunlu kararlar ve genelgeler yayınlar. Bakanlar Kurulu, yeni seçilen Ulu Meclis önünde görevini (vekaletlerini) devreder (üzerinden sokit eder). Nihayet, anayasanın 98. maddesinin son paragrafına göre, Bakanlar Kurulu faaliyetlerini oluşturma terkipi ve görev (vekalet) sınırı yasa ile belirlenir (Kayıkçı, 1997: 25).

Bakanlıkların yürütmekle sorumlu olduğu hizmet ve görevler, merkeze bağlı hizmet birimleri olarak örgütlenmiştir. Bütün genel müdürlükler ve daire başkanlıkları, bakan yardımcılara bağlı iken; sadece teftiş kurulu başkanlığı doğrudan bakana bağlıdır ve hiçbir şekilde bakan muavinlerinden emir ve direktif almaz. Kontrol-teftiş kurulunun yalnız bakana karşı sorumlu tutulmasının birçok nedeni vardır. Kontrol ve teftiş başkanlığı olarak da adlandırılan bu başkanlık, Bakanlar Kurulunca verilen kararların yerine getirilmesinde önemli bir görev üstlenmektedir⁷ (Karaman & Atak, 1997).

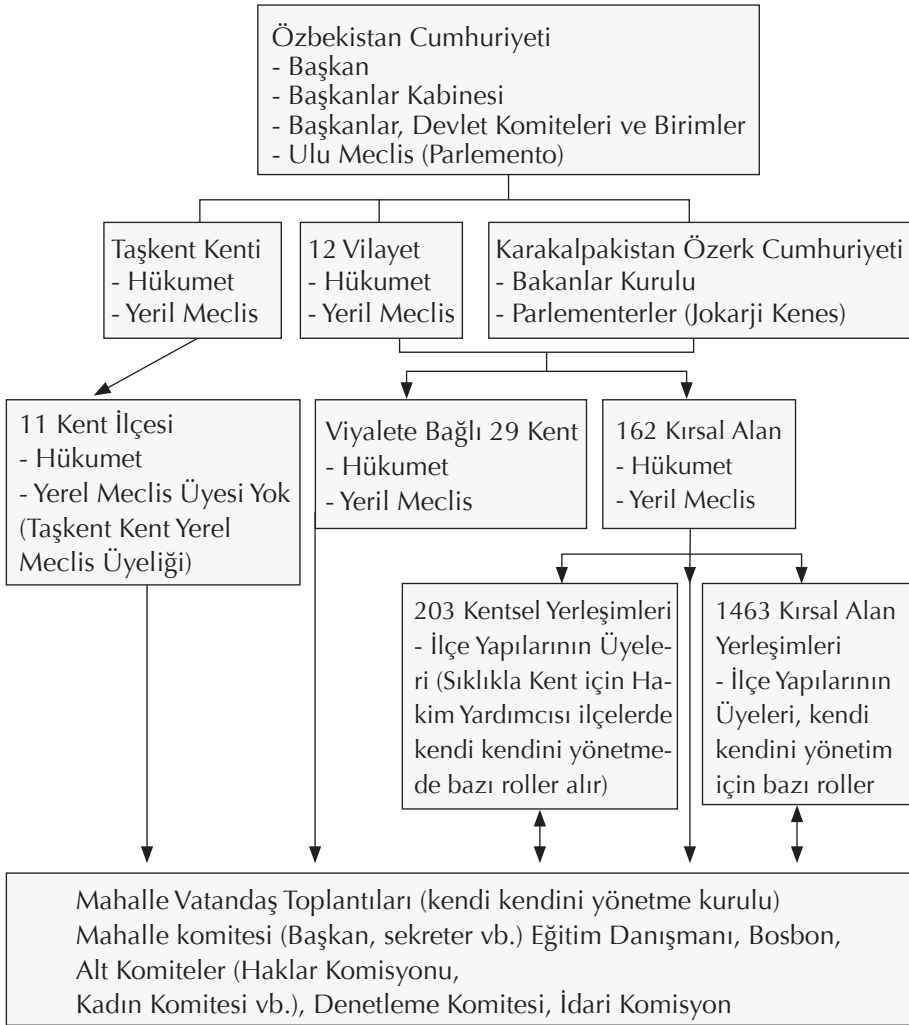
Özbekistan, vilayetler⁸, ilçeler, kentler, küçük kentler, köyler, kasabalar ve Karakalpakistan Cumhuriyetinden ibarettir (Anayasa Md. 68). Karakalpakistan Cumhuriyeti, vilayetler, Taşkent şehrinin sınırların değiştirme ve vilayetler, şehirler, ilçeler oluşturma ve bunları bitirme Özbekistan Cumhuriyeti Ulu Meclis'inin izniyle yapılır (Anayasa Md. 69) (Kayıkçı, 1997: 25).

⁷Söz konusu başkanlık, Sovyet sisteminde, bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı taşra kuruluşlarının çalışmalarını sert denetim altında tutan bir birim konumundaydı ve dolayısıyla Sovyet ekonomisinin gelişiminde çok önemli rolü bulunmaktaydı.

⁸Türkiye'deki il statüsünde.

Özbekistan bölgesel politikasına uygun olarak kurulmuş olan Karakalpakistan Cumhuriyeti, 12 (büyük) vilayet, Taşkent başkenti olarak, 120 kent, 113 ilçe, 159 kırsal yönetim bölgesi olarak, 11844 kırsal alan yerleşiminde 7501 kendi kendini yöneten yapıları (mahalle) ile oluşmaktadır (Yunusov, 2005). Tablo 1’de belirtilen idari yapılanmaya uygun olarak ülkede bağımsızlık sonrası uygun bir sistem oluşturulması gereğine uygun olarak bir dizi düzenleme yapılmıştır.

Tablo 1: Özbekistan Alansal Yönetimi



Kaynak: Epstein & Winter, (2004:36)' den uyarlanan tablo.

1994 yılında yeni seçim sistemine göre yapılan ilk seçimlerde hem parlamentoya hem de yerel meclislere temsilciler seçilmiştir. Tek meclisli Ulu Meclis de denilen en yüksek yasama organı, yerel bölgelerden çoklu parti katılımı ile oluşturulmuştur. 250 üyeli meclis yapısına seçilen vekiller beş yıllık süre için seçilmiştirler (Bektemirov & Rahimov, 2002). Özbek nüfusunun gücü, 1994 Aralık seçimlerinde görülmüştür. Seçim sonucunda teşkil edilen, “Ulu Meclis’te milletvekillerinin %85’i Özbeklerden oluşmuştur (bu rakam 1990 seçimlerinde ise %77 idi) . Bu rakam, Özbeklerin ülke nüfustaki oranından da yüksektir (Kodaman & Birsal, 2006:416).

Özbekistan kamu yönetimi merkez ve yerel olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Yukarıda merkezi yapı ortaya konulmuştur. Yerel yönetimler bölgesel, kent ve ilçe yönetimleri olarak alt başlıklara ayrılırlar. Aynı zamanda toplumun kendi başına yönettiği yerel çalışan birimler bulunmaktadır, bu birimler merkezi kamu yönetim sisteminin bir yapısı olarak çalışmazlar. Özbekistan; 1991 yılında özgürlüğünü kazanan, Asya’nın merkezinde bir devlettir. 1999 yılının ilk yarısında 4,992,000 devlet sektörü çalışanları bulunmakta iken bunlardan 119,000 kişi kamu yönetimi birimlerinde görev almaktaydı (Bektemirov & Rahimov 2002).

Yerel yönetim yapısı ve sistemi 02 Eylül 1993 tarihli Yerel Kamu Yönetimi kanununa göre düzenlenmektedir. Devletin yerel yönetim seviyesindeki yapısı iki sistem üzerine kuruludur;

1. Yerel devlet yönetiminin sistemi,
2. Yerel kendi kendini yönetim sistemi.

Yerel yönetim otoritesi yerel meclis ve hükümet tarafından paylaşılarak uygulanır. Hakimlik kurumunun yeni yapısı yeni sistemin merkezi bir bölümünü oluşturur, içeriğinde de yönetim ve temsil fonksiyonlarını birleştirerek taşır (Pashkun, 2003:34). Yerel devlet yönetim sisteminin bağlı olduğu merciler yukarıda sayılmıştır. Diğer bölümlerde, bütün zorluklara ve yönetim geleneğindeki eksikliklere rağmen kurulan yeni cumhuriyetlerde, çok farklı olmasa da yeni yeni oluşmaya başlayan toplumun kendi kendini yönetim yapıları bulunmaktadır (Karaman & Atak, 1997).

Ayrıca resmi devlet yapısı üç ayrı düzeyden oluşmaktadır; Cumhuriyet düzeyi (birinci düzey), vilayet veya kent düzeyi (ikinci düzey) ve nahiye/tuman veya ilçe düzeyi (üçüncü düzey). Özbekistan’ da on iki ile ek olarak, ikinci düzeyde Taşkent ve çevresi sayılabilir, Taşkent başkenttir, cumhuriyetin altında

bulunan bir yapıdadır. Karakalpakistan Özerk cumhuriyeti otonom yapı olarak yine cumhuriyetin altında bulunmaktadır. Üçüncü düzey kentlere ve Taşkent'e bağlı taşra kırsal alanlar, ilçeleri kapsar. Bu üç düzeyden aşağıda diğer çeşitli yerel devlet birimleri bulunmaktadır. Bunlar ya devlet hiyerarşisine bağlı ya da kendi kendine yönetim yapısında idare edilmektedir. İlçelerin bağlı oldukları kentler (hakimin koruması altındaki ilçe), ayrıca kasaba ve köyler (ana yönetim yapısında vatandaş toplantısı ve onların mahalle koordinasyonu yapıları) bir arada zayıf kendi kendini yönetimin dördüncü düzey en küçük alansal idari yapıları oluştururlar. Dördüncü düzey alandaki birimler bütün nüfusu içine almaz kentin çevresindeki kentsel yan birimleri ve Taşkent kentinin alt bölümlere ayrılmış mahalleleri olan tumanları içine alır (Epstein & Winter, 2004).

Sovyetler sonrası Özbek devlet liderleri gerçekten zorlu problemler ile başa kalmışlardır. Ülkelerinde barışçıl, sürdürülebilir ekonomi, siyasi ve sosyal dönüşüm, etkili devlet yönetiminin yeniden oluşturulması için kabul edilebilir yapısal planlamalar oluşturmak zorunda kalmışlardır. Özbekistan 70 yıl boyunca Sovyet yönetiminde kalması nedeniyle yerel yönetimlerle ilgili çok az deneyime sahip olmuştur. Deneyim sahibi olmaması, yerel yönetimde çalışacak uzman yönetici ve iş gören sıkıntısına neden olmuştur. Bu problemin giderilmesi için bir çözüm yolu olarak bağımsızlığın ilk yıllarında önceki Sovyet bürokratları kullanılarak onların yerel akademik uzmanlıklarına dayalı bilgilerine güvenmek zorunda kalmıştır. Özbek devletinin devlet yönetimindeki dönüşümü siyasi reform paketlerinin bir parçası olarak halen devam etmektedir. Bu dönüşüm, devlet birimlerinin performansı nedeni ile halen yavaş ve yetersiz değişimi içermektedir (Pashkun, 2003:46)

2. Özbekistan Kamu Yönetimi

Karakalpakistan Cumhuriyeti, Özbekistan'da bulunan özel statülü otonom bölgedir. Karakalpak Sovyet Rusya Özerk Cumhuriyeti 1992 yılında yeni ismini almıştır, 01 Ocak 2000 tarihinde Karakalpakistan'da 165,000 kilometre karede, 1.5 milyon kişi yaşamaktadır. Özbek Anayasasının 70.maddesine göre Karakalpakistan Cumhuriyeti, Özbekistan Cumhuriyetinin parçasıdır ve bağımsızlığı Özbekistan Cumhuriyeti tarafından korunmaktadır. 1993 Karakalpakistan Anayasasına göre devlet yapısındaki en üst kanun yapma otoritesi Zhokargy Kenes'tir. İki taraflı antlaşma ile her iki devlet anayasasında Karakalpakistan otonom alanı kabul edilmekte ve güvence altına alınmaktadır. Genel olarak Kara-

kalpak kanunları Özbek kanunlarıyla çok az farklılık göstermektedir. Yerel yönetim yapısında ise kuvvetler, uygulamalar ve seçimler Özbek kanunu ile aynı isim ve uygulamadadır (Bektemirov & Rahimov, 2002).

Karakalpakistan ile ilgili maddeler anayasada idari yapının konu edildiği dördüncü bölüm içerisinde yer almaktadır. 70 ile 75. maddeler arasındaki 6 maddede Karakalpakistan Cumhuriyeti'nin statüsü belirlenmiştir. Anayasanın 70. maddesine göre, bağımsız Karakalpakistan Cumhuriyeti, Özbekistan Cumhuriyeti içindedir. Ayrıca aynı maddede, Karakalpakistan Cumhuriyeti'nin bağımsızlığının, Özbekistan Cumhuriyeti tarafından korunacağı da ifade edilmektedir.

Özbekistan Anayasası'na göre (Md. 71) Karakalpakistan kendi anayasasına sahiptir. Ancak Karakalpakistan Anayasası'nın Özbekistan Anayasası'na aykırı olması mümkün değildir. Bunun dışında 72. maddede yazdığı üzere, Özbekistan yasaları Karakalpakistan' da da geçerlidir.

Karakalpakistan hududu ve sınırları Karakalpakistan'ın izni alınmadan değiştirilemez. Karakalpakistan, kendi idari (mamurı-hududi) yapılanma problemlerini bağımsız olarak halleder (Anayasa Md. 73).

Karakalpakistan Cumhuriyeti anayasanın 74. maddesine göre, Özbekistan Cumhuriyeti'nden, Karakalpakistan halkının genel oylamasıyla (referandum) ayrılma hakkına sahiptir.

Özbekistan-Karakalpakistan ilişkilerini düzenleyen anayasa hükmüne göre, bu ilişkiler Özbekistan Anayasası'na göre yapılan anlaşmalar ve şartnamelere göre yürütülecektir. Özbekistan ile Karakalpakistan arasında olan anlaşmazlıkların ise arabulucu yardımı ile çözüleceği ifade edilmektedir (Anayasa Md.75) (Kayıkçı, 1997:25).

Taşkent de siyasi, ekonomik, idari, akademik ve kültürel merkez olması sebebiyle ayrı bir idari alan olarak özel durumu bulunmaktadır. Ülkenin başkenti olan, en büyük kent cumhuriyete doğrudan bağlantılıdır. Kentin 01 Ocak 2000 itibarı ile 2,135,500 nüfusu bulunmaktadır. Başkent'in statüsü ile ilgili bir özel kanun olmamasına rağmen, Taşkent diğer kentlerde olmayan bir yapıda bölgesel hakimler gibi (vali) hakimleri Başkan tarafından doğrudan atanan idari bir yapıya sahiptir. Bu durum anayasa ve yerel kamu yönetimi kanununda da belirtilmiştir. Ek olarak Taşkent 11 idari bölgeye bölünmüş her biri kendi içinde hakim ve hükümete sahip yerlerdir, ayrıca bu bölgeler farklı mahallelere de bölünürler (Bektemirov & Rahimov, 2002).

2.2. Bölgesel Yapılar

Bu gün kurulan bölge yönetimleri ülkenin ihtiyaçlarına tam olarak karşılamamaktadır. Geleneksel yönetim metotları halen uygulanmaktadır. Kurulan bölgesel yönetim yapı, fonksiyonlar ve uygulamaları artan yönetsel reformlar ve daha ileri liberalizme erişmek için mücadele edici bir tarzda çalışmaktadır (Yunusov, 2005:308).

Özbek bölgelerinde kamu yönetim reformları olarak şekli belirlenen merkezi devlet reformlarının birincil amaçları;

- Yaşam standartlarını geliştirmek,
- Bölgesel ekonomik kalkınmanın ve etkili fonksiyonların oluşmasını sağlamak,
- Sürdürülebilir bölgesel gelişme için gereklilik ve yapıları kurmak,
- Kurumsal, yatırım ve teknik politikaları uygulamaktır.

Bölgesel hükümetin reformları farklı kabullere dayalıdır; ilk olarak, bölgesel hükümet yapılarına ekonomik politikalar geliştirme konusunda merkezi hükümet tarafından sorumluluk yüklenilmesi, ikinci olarak bölgesel hükümet yapılarının ekolojik, politik ve sosyal alanda, bölgede yaşam standartlarını geliştirerek, sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi sağlayarak bölgesel politikalar uygulaması ve bu politikaların planlamasının sağlanması, üçüncü olarak bölgesel hükümet yapılarının devlet, girişimciler ve sivil toplum arasında karşılıklı arabuluculuk yapılması yolları ile reformlar uygulanabilecektir. Ancak bölge seviyesinde artırılan otoritenin devlet-iş alanı-sivil toplum arasında daha da güçlendirilerek kullanılması gerekmektedir (Yunusov, 2005).

Öte yandan Anayasada yerel yönetimlerle ilgili meclis kavramına da yer verilmediği ve yalnızca, açıklaması yapılmayan halk vekilleri kurulundan söz edildiği görülmektedir. Bir anlamda, meclise benzeyen bu kurula üyelerin seçimle geleceği ve görev süresinin beş yıl olduğu belirtilmektedir. Ancak, Anayasanın 102'inci maddesinde yer alan hüküm göz önüne alındığında, halk vekilleri kurulunun daha çok yerel halkı temsil etme işlevi ile donatıldığı ve buna karşılık bu bölgelerde yasa yapmak (kararname çıkarmak) ve bunları uygulamak yetkisinin il, ilçe (kırsal kesim) ve şehir (kentsel kesim) hakimlerine ait olduğu belirtilmektedir (Ökmen, 2001).

Vekillik ve icra hakimiyetini, ait olduğuna göre vilayet, ilçe ve kent valileri kullanırlar (Anayasa Md.102). Vilayet valileri ve Taşkent kent hakimi (yöneticisi-

valisi) Başkan tarafından atanır ve görevinden alınır. Atama ve görevden alma kararı, ait olduğu Halk Vekilleri Meclisi tarafından onaylanır.

İlçe ve kent valileri ait olduğu vilayet valisi tarafından atanır ve görevinden alınır. Bu kararlar ait olduğu Halk Vekilleri Meclisi tarafından onaylanır. Kentlerdeki ilçelerin valileri, ait olduğu kent valisi tarafından atanır ve görevinden alınır. Bu, Halk Vekilleri Kent Meclisi tarafından onaylanır. İlçelere bağlı kentlerin valilerini ilçe valisi atar ve görevinden alır. Bu kararı Halk Vekilleri İlçe Meclisi onaylar. Ayrıca anayasanın 103. maddesinin ikinci fıkrasında valilik ve halk vekilleri yerel meclislerinin faaliyetlerini oluşturma, onların vekalet dairelerini ve halk vekilleri yerel meclislerini seçme tertibini yasa ile belirleneceği belirtilmektedir. Vilayet, ilçe ve kent valileri görevlerini “tek başlılık” esasına göre yaparlar ve yönettikleri organların karar ve faaliyetleri için şahsen sorumludurlar (Anayasa Md.103). Vali kendisine verilen görev ve yetki çerçevesinde ait olduğu sınırlar içerisindeki işletmeler, teşkilatlar, birleşmeler, bütün görevli şahıslar ve vatandaşlar tarafından zorunlu olan kararları alır (Anayasa Md. 104) (Kayıkçı, 1997:25)

Köylerde ve kentsel yerleşim yerlerinin alt birimleri olan mahallelerde ise 2.5 yıl süre ile görev yapacak başkanlıklar oluşturulmaktadır. Bunların nasıl seçilecekleri yasa ile düzenlenecektir. Yerel yönetimler, örgütsel yapıları çerçevesinde ve aralarında herhangi bir işlevsel farklılaşma olmaksızın şu sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdürler; kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak, yerel ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmeyi sağlamak, yerel bütçeyi yapmak, yerel vergileri belirlemek ve toplamak, yerel ekonomik işletmeleri (sovhoz ve kolhoz) yönetmek, çevreyi korumak, nüfus tescil işlemlerini yürütmek ve yerel yönetim yasalarını (kararname) yapmak. Bu görevler hakimlerin kendi sınırları içinde her türlü kamu hizmeti üretmek yetkisine ve sorumluluğuna sahip olduklarını göstermektedir (Ökmen, 2001).

2.3. Seçilmiş ve Atanmış Yerel Yönetim Yapıları Arasındaki İlişki

Özbekistan başkanlık yönetim sistemini kurmuştur, bütün merkezi güç başkanın elinde tutulmuştur. Başkanlık Bürosu ve Bakanlar Kurulu başkanlık makamını kontrol eden kabine çözümü olarak ele alınır. Yerel idari yapı, yerel temsilciler ve yürütme yapıları eli ile yerine getirilir. Yerel meclisler ve hükümetler kendi alanlarındaki işlerini sosyal ve ekonomik gelişmeden sorumlu olarak, anayasaya, kanunlara, Ulu Meclis kurallarına, başkan ve Özbekistan Devletinin

rızasına uygun olarak yerine getirmektedir (Bektemirov & Rahimov, 2002).

İl valisi (hakimi) ile büyük kentlerin belediye başkanları (hakimleri) Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmakta ve hak vekilleri kurulu tarafından atama onaylanmaktadır. Daha küçük kentlerin belediye başkanları ise ilçe hakimi tarafından göreve getirilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin başındaki yöneticilerin halk tarafından seçilmediklerini ve atama yoluyla göreve geldiklerini göstermektedir. Ancak, bu uygulama biçimi il hakimlerinin belediye başkanları üzerinde herhangi bir emir, komuta ve vasilik yetkisine sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Hatta, uygulamada özellikle büyük kentlerin belediye başkanları il hakimlerinden daha etkili olabilmektedir. Buna karşılık il hakimlerinin ilçe hakimleri üzerindeki etkisi daha belirgindir (Ökmen, 2001).

Devletin yürütme ve temsil kolları arasında değişen farklı katmanların ilişkileri bulunur. Yürütme organı merkezi hiyerarşi ile katı dikey alt sıralama ile yapılandırılmıştır. Yerel temsil yapıları milli yasama, ulu meclis yapısı ile çok yakın olmamaktadır. Meclisler arasında alt sıralama bulunmamaktadır, örneğin; kent ve ilçe meclisleri bölgesel olanlardan bağımsız yapıdadır. Temsilciler yapısı dönemsel olarak çalışır, geçici komisyonlar kamunun haberdarlığını sağlamak amacı ile çalışır. Komisyonların meclis üyelerine soru sorma hakkı bulunur, yürütme organları da bölünmemiş otoriteler olma kuralına göre çalışır. Yerel meclisler yerel devlet yönetiminde oldukça sınırlı role sahiptirler, hakimler gerçek siyasal, yasal, organizasyonel, memur ve mal alma ayrıca mali avantajlara sahiptirler. Aynı zamanda aynı bireysel kuvvetlerin her biri demokrasinin bölünmemiş güçlerinin biri birine üstün gelmesi prensibi ile görev yapmaktadır (Bektemirov & Rahimov, 2002).

2.3.1. Yerel Yönetim İşlevleri

Özbekistan'da merkezi yönetim, bazı görevleri yürütebilmek için hem başkentte hem de başkent dışındaki bölgelerde teşkilatlanmıştır. Bu teşkilatlanma büyük yerleşim birimlerinden en küçük köylere kadar hiyerarşik ast-üst ilişkisi şeklinde olmaktadır. Buna göre Özbekistan Cumhuriyeti'nde vilayet, tuman, cemaat birlikleri ve köyler şeklinde bir örgütlenme bulunmaktadır (Karaman & Atak, 1997:32-33).

Yerel yönetim faaliyetleri Yerel Kamu Yönetimi kanunu ile sağlanmaktadır. Büyük yerel meclis işlevleri;

- Yerel bütçenin onaylanması ve kullanımı ile ilgili raporlamak,

- Bölge, il, ilçeler için uzun dönemli sosyal, ekonomik, toprak reformu program ve planlarını onaylamak,
- Yerel vergiler, görev ve ücretler ile ilgili vergi öncelikleri ve muafiyetleri belirlemek,
- Hakimlerin, hakim yardımcılarının atanması yada görevden el çektilirilmesi konularını onaylamak ve faaliyetleri ile ilgili rapor hazırlamak,
- Yürütmenin bölüm, daire, diğer yapısal birimlerinin başındaki yöneticiler ile ilgili raporları gözden geçirmek,
- Meclis Komisyonlarının ilgili yerel meclis ve verilen hükümler konularında düzenlemeleri kaldırmak yada onaylamak,
- Yerel Meclis komisyonlarını oluşturmak ya da dağıtmak, faaliyet raporlarını gözden geçirmek,
- Dönem öncesi ve sonunda yerel meclis üyelerini onaylamak ya da görevden almak,
- Meclis vekil girişimlerini gözden geçirmek ya da seçimde bulunmak, olarak belirlenmiştir.

Yerel hakimin en büyük işlevleri;

- Bölge, kent, ilçede ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetleri yönetmek,
- Sosyal ve ekonomik gelişme programlarını geliştirmek ve sürdürmek,
- Sosyal konularda bölgesel ve bölgeler arası kaynakların üretimde etkili kullanılmasını teşvik ederek bunların hareketini sağlamak,
- Yerel meclise onaylamak için yerel sosyal ve ekonomik gelişme programlarını göndermek,
- Yerel bütçe ve bütçe uygulamasının büyük bileşenlerini yerel meclisin gözden geçirmesi için sunmak,
- Yerel seviyede özelleşme ve devletsizleştirme faaliyetlerine devam etmek,
- Kanun, düzen ve güvenlik icra faaliyetlerini desteklemek,
- Yerel topluluk hizmetlerini yönetmek,
- Çevrenin korunmasını güvenceye almak gibi faaliyetleri yerine getirmek olarak belirlenmiştir.

İçsel ve dışsal yapılar yerel yönetimlerin uygulamalarını kontrol, denetleme ve yönetme faaliyetini yürütürler (Bektemirov & Rahimov, 2002). Anayasa' da Mahalli Devlet Organları başlığı altında belirtilen yönetim birimleri, hem merkezi idarenin taşra kuruluşlarının yaptığı görevlerle hem de yerel yönetimlerin yürüttüğü görevlerle sorumlu tutulmuşlardır. Bu görevler ana başlıklarıyla aşağı-

daki gibidir:

- Kanunları, hukuki düzeni ve vatandaşların emniyetini korumak,
- Sınırların ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişimlerini sağlamak,
- Yerel bütçeyi oluşturmak, yerel vergi ödemelerini belirlemek,
- Bütçe dışında toplanmaları oluşturmak,
- Yerel cemaat kuruluşlarını yönetmek,
- Çevreyi korumak,
- Vatandaşlık şartlarını belirlemek,
- Normatif belgeleri kabul etmek ve Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası'na

aykırı olmayan vekaletleri yerine getirmek (Karaman & Atak, 1997:32-33).

Toplunun kendi kendini yönetme kanununa göre köyler, kışlaklar ve mahal-
leler vatandaş toplulukları genellikle aşağıdaki işlevler ile sorumludurlar;

- Başkan ve komiteyi seçmek, komisyon üyeleri ve komisyon koltukları topluluk faaliyetleri için ana seçim alanları olarak sorumluluklarında bulunmakta, bunun yanında üçer aylık süreçlerde raporların elden geçirilerek kontrol etmek,
- Denetim ve idari komisyonu seçmek,
- Toplunun kendi kendini yönetmesi sürecindeki faaliyet planını ve harca-
maları onaylamak aynı zamanda yerel sağlıkla ilgili durumların tedbirleri geliştirmek,
- Toplunun devletle ilgili kararları gibi milli yasal düzenlemelerinin uygulanması toplumun bunlar üzerinde kontrollerinin uygulanması ile sağlamak,
- Temsilcilerin ilçe seçim komitelerinin başkanlık, parlamento ve yerel konsey seçimlerine yollamak,
- Toplunun kendini yönetmesi ile ilgili yeterlilik konularında ilçe, kent, bölgesel hükümetlerinin gönderdikleri raporlarının gözden geçirilmesi, vatandaş komisyonlarının tutanakları bölgesel ya da Taşkent hükümetine gönderilmesi, tutanaklar kontrol sonrası vatandaş müracaatlarının karşılığında gereği yapılması için ele almak,
- Yerel yönetim kaynaklarını düzenlemek, sahipliğini sağlamak, varlıklarını yönetmek ve elden çıkartmak,
- Harcamalar üzerindeki kontrolü düzenlemek,
- İkamet sahiplerinden gönüllü mali yardımların toplanarak kamu alanlarının güçlendirilmesi ya da düşük gelirli ailelerin konutlarının tamir edilmesini sağlamak
- Belirli alanlarda kurumlar ve organizasyonların bulunduğu yerlerde on-

ların geliştirilmesini sağlamak, ağaç dikmek, bahçe yapmak, atıkların arıtılması faaliyetleri ve kaynakların sözleşmeli kullanılıp kullanılmaması konusunda karar vermek,

- Yerel sosyal altyapının gelişmesi için yasal bütçeden veya gönüllü olarak yapılan sermayeden hangisi olacağını seçerek karar vermek,
- Arazi parsellerinin ortaya çıkması sürecinde bölge komisyonlarına temsilci yollamak gibi işlevleri yerine getirirler.

Ek olarak kent mahalle toplantıları, ihtiyacı olan çocuklu ailelerin ihtiyaçlarını belirlemek için yapılır ve devlet fonlarının etkili şekilde kullanılmasını sağlamak amaçlanır. Köylerde, kışlaklarda, aullarda vatandaş toplulukları alanlarında merkezi ayrılmış fonların kullanımı konusundaki raporları elden geçirilir. Vatandaş topluluğu kengashi aşağıdaki sorumluluklara sahiptir;

- Var olan kurallara göre; işsiz iki yaşından küçük çocuğa sahip olan, devletin bütçesinden ayrılmış fonlarından yararlananlara yardım sağlamak ve ayarlamak,
- Tek, yaşlı, bakıma ihtiyaç duyan vatandaşlara düzenli tıbbi yardım yaparak, devlet tarafından ayrılmış bütçe fonları sağlamak,
- Yerel yerleşimciler için iş fırsatları oluşturmak, örneğin evde yapılabilecek işleri düzenlemek, toplumun kendi kendini yönetmesi inisiyatifi sıklıkla ticari faaliyetlere girerek, küçük özel şirketler açma, katılımcı ortak farklı işler oluşturma, ticari dükkanlar ve tüketim maddeleri kooperatifleri, hayvan yetiştirme ya da tarım ürünü yetiştirme faaliyetlerine girerler (Bektemirov & Rahimov, 2002).

2.3.2. Yerel Yönetim ve Toplumun Kendini Yönetmesi

Özbekistan'ın yönetim yapısında yürütme organı iki farklı koldan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi başkentte oluşan bakanlıklar ve diğeri ise yerel (alan) yönetim birimleridir. "Özbekistan Anayasası bakanlıkların taşra örgütlenmesinden söz etmemektedir. Buna karşılık, yerel yönetimlerle ilgili bölümde iller (halkimlik), ilçeler, kentler ve belediyelerle ilgili kavramlar yer almaktadır (Ökmen, 2001). Kısaca Özbekistan' da yerel yönetim ile merkezi idarenin taşra yönetimi ayırımına gidilmemiştir.

Mahalli Devlet Organları, Özbekistan Cumhuriyet Kanunlarını, Cumhurbaşkanının başka kararlarını, yüksek devlet yönetimi birimlerinin kararlarını uygulamak, merkezi ve yerel önem taşıyan sorunları karara bağlamakla görevlidirler.

Özbekistan'da merkez yönetiminin taşra teşkilatı, vilayet ve tuman yönetimleri ile cemaat şirketleridir. Özbekistan yönetim yapısında yerel yönetim birimleri bulunmamaktadır, il özel yönetimi ve belediye görevlerini de vilayet ve tuman yönetimleri yüklenmiştir. Başka bir ifadeyle, yerel hizmetler vilayet ve tuman yönetiminde bulunan müdürlükler tarafından görülmektedir (Karaman & Atak, 1997:32-33).

Yerel yönetim sistemi 02 Eylül 1993 yılında yayınlanan Yerel Kamu Yönetimi Kanununa göre kurulmuştur. Kanunun içinde bulunan 7 bölüm ve 20 maddeye göre yerel yönetim faaliyetleri yürütülmektedir. Madde 1 bölge, il, ilçe seviyelerinde yerel temsilcileri yerel meclislerdir, bu meclislerin adı "Halkın Vekillerinin Meclisi" olarak ifade edilmektedir. Madde 99'a göre yerel meclisler bir başkan ya da hakim (kural koyan vekil olarak ifade edilebilir) tarafından yönetilir ve bölge, il ve ilçe hakimleri yerel yönetimin en üstü olarak hükümet adı altında görev yapar. Yerel yönetim kuvvetleri yerel kuvvetler arasında paylaşılmaktadır. Devlet yönetiminin yerel yönetim ve devlet yönetimi arasında; yerel meclis ve hükümet bulunmaktadır. Hakim kurumu yeni sistemin çekirdeği olarak yürütme ve temsil fonksiyonunu birlikte yerine getirmektedir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında otorite dağıtımı anayasada tarif edilmiştir (Bektemirov & Rahimov, 2002).

Yürütme organının alanda örgütlenmesi bakımından ülkenin (Karakalpakistan Özerk Cumhuriyeti dışında) illere ve illerin de ilçelere ayrıldıkları görülmektedir. Bu arada bu iller içinde yer alan kentlerde belediye (kentsel hakimlik) örgütü kurulmaktadır. Kırsal kesimde, kentsel özellik kazanmış yerleşim yerlerinde de belediye örgütü kurulması öngörülmektedir. Ancak, Özbekistan Anayasası'nda kullanılan kavramlarla Türkiye'de kullanılmakta olan kavramlar arasındaki isim benzerliği herhangi bir yanılmaya yol açmamalıdır. Anayasada geçen bu kavramlar aslında birer hakimlik olarak isimlendirilmektedir. Hakimlerin, yani hükmedenlerin (yöneticilerin) yönetsel konumu Cumhurbaşkanı'nın ülke yönetimindeki durumuna benzemektedir (Ökmen, 2001).

Vilayetler, ilçeler ve kentlerde (ilçe içerisindeki kentler, kent içindeki ilçeler hariç) valilerin başkanlık edeceği halk vekilleri meclisleri devlet hakimiyetinin temsil organlarıdır. Bu organlar devlet ve vatandaşların menfaatlerini dikkate alarak kendi görevleri dahilindeki problemleri çözerler (Anayasa Md. 99).

Yerel hakimiyet organlarının görevleri anayasanın 100. maddesinde sayılmıştır. Bunlar:

- Yasaları, yasal düzeni ve vatandaşların güvenliğini temin etmek,

- Sınırlar içinde ekonomik, sosyal ve medeni gelişim sağlamak,
- Yerel bütçeyi şekillendirmek ve icra etmek, gelirlerini belirlemek, bütçenin dışında maddi birikimleri oluşturmak,
- Yerel kommunal kuruma yöneticilik yapmak,
- Çevre koruma,
- Vatandaşlık durumu belgelerinin kayıt edilmesini temin etmek,
- Normatif dokümanlar kabul etmek, anayasa ve yasalara zıt olmayan diğer görevleri uygulamak.

Yerel hakimiyet organlarının bu sayılan görevleri dışında, anayasanın 101. maddesinde de görevleri belirtilmiştir. Bunlar, Başkan'ın fermanlarını ve devlet hakimiyeti üst organlarının kararların uygulamak, halk vekilleri alt meclisleri faaliyetine yöneticilik yapmak ve Cumhuriyet ve yerel öneme sahip problemlerin tartışmalarına katılmaktır. Alt organlar, kendilerine verilen görev ve yetki çerçevesinde, üst organların kabul ettiği kararları icra etmeye mecburdurlar. Halk vekilleri meclisleri ve valilerin görev süresi beş yıldır (Anayasa Md.101) (Kayıkçı, 1997: 25).

Özbekistan'da yerel yönetimin yapısı yerel yönetim toplum örgütleri tarafından yerine getirilmektedir. Toplumun kendi kendini yönetmesi kanunu 1993 anayasasında belirtilmiş daha sonra 1999'da yenilenen yapılandırılmış. Toplumun kendi kendini yönetmesi kanununda, kanunun amacı "vatandaşlar tarafından bağımsız olarak yapılan faaliyetlerin Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası ile garanti altına alınmış, yapılan düzenleme yerelin kendi ilgi ve tarihi geçmişinin önemine milli gelenek, manevi değerler ve yerel göreneklere dayalı olarak ortaya çıkan konuların çözümünü sağlamak" olarak belirtilmiştir (Bektemirov & Rahimov, 2002; Pashkun, 2003).

Özbekistan'da yerinden yönetim anlayışı yönetim reformunun yönünü belirler. Devlet yönetiminin - yapılarının düzenlenmesi ve bulundukları alanda görevlerinin azaltılması ile bölgesel ve yerel yönetim yapıları güçlendirilmiştir (Yunusov, 2005:309).

Toplumun kendi kendini yönetmesi ile ilgili kanunun 7. Maddesine göre, toplumun kendisini yönettiği yapılar köyler, kışlaklar, ve aulların vatandaş birliklerini aynı zamanda mahalleler ilçeler, köyler, kışlaklar ya da aullardan oluşur. Topluluk meclisi (kengash), vatandaş birliklerinin kararlarını oluşturmaları ve dönemler arasında günlük kendi kendini yönetme faaliyetlerini yürütme amacı ile kurulmuştur. Bu meclis vatandaş meclisinin başkanını içine alan değişik

danışmanlar, komisyonlar ile yürütme sekreteryası birlikteliğinde ortaya çıkar. Toplumun kendi kendini yönetmesi; Özbekistan'ın her tarafında bulunan, yerinden yönetim kuralına dayalı yapıda uygulanmaktadır. Farklı tiplerdeki bölgesel birimler yerinden yönetim faaliyetleri olarak köyler, kışlaklar, aullar ve mahalleler olarak ortaya çıkmaktadır. İdari Bölgesel Birimlerin Adlandırıldığı kanunun 10. Maddesi “köy” kavramı, yerel birim olarak, iki bin yerleşimcinin endüstriyel ya da yapı girişimlerinin, demiryolu istasyonları ya da diğer önemli nesnelerin olduğu yerlerde kurulmuş olan komşuluk bölgeleridir.

Kışlak; kırsal yerleşim alanı olarak ifade edilen Özbek ismidir. Karakalpak, Kazak ya da Tatar bölgelerinde aul olarak bilinen bu kavram; bu etnik grupların yerleşim bölgeleri olarak düzenlenmiş bölgeleri ifade etmektedir. Kışlak ya da aul birçok komşu yerel birimleri içine alabilir ve bu yapı kendi vatandaşlarının birleşimi ile temsil edilir. Yerellik, yerel yerleşimciler için yararlı olan kriterleri kullanarak yerel topluluk gruplarına göre oluşturulur. Devlet yapıları köyler, kışlaklar ve aulleri yürürlükten kaldırarak ya da kurarak ve onların alanlarını bulunan yerel yönetim fikirlerine göre düzenleyerek ya da yeniden adlandırarak oluşturur (Bektemirov & Rahimov, 2002).

3. Toplumun Kendi Kendini Yönetim Şekli Olarak Mahalle

Arapça bir kelime olan mahalle “yerel topluluk” kavramını ifade ederek belli bir alanda oturan insanları anlatır. Mahalle, 150 ile 1500 arasında değişen ailenin oturduğu yerlerdir. Kentlerde mahalleler genel olarak yerleşim alanları ya da varoşlar olarak kurulan yerlerdir (Bektemirov & Rahimov, 2002). Özbekistan'da yaklaşık 12.000 mahalle bulunmaktadır, ortalama yaklaşık 400 mesken bir mahallede bulunmaktadır (Urinboyev, 2011). Toplumun Yerel Yönetim Yapıları Kanunun 5. Madde'sine göre; yerel yönetimler kurulabilir, ortadan kaldırılabilir, birleştirilebilir ya da mahallelere ayrılabilir ve mahalle sınırlarının düzenlenmesi mahalle yerel yönetiminin inisiyatifiyle gerçekleşir. Vatandaşlar kendi anayasal haklarını vatandaş birlikleri ile kendi kendini yönetme yoluyla yapmaktadır. Bu yapılar 18 yaş üzeri yerleşik vatandaşlar tarafından atanır, en üst yapı olarak kendi yerleşimcilerinin ilgilerine uygun olarak onlar namına belirli alan bölgesinde etkili olacak kararları alırlar (Bektemirov & Rahimov, 2002).

Yeni geleneksel toplumun eritme politikası (mahalle) vatandaşın kendi kendini yönetme organı olarak (ikamet örgütleri resmi ilçelerin üzerinde yerel hükümetin idari yapıları olarak) bulunurlar. Sovyet sonrası Özbekistan'ın en bü-

yük idari reformu olan “sivil toplumun şirket birliği” ve daha ilerisi “doğu tipi demokrasinin milli okulu” devlet tarafından desteklenmiştir. Başkan Kerimov; mahalle kavramını kendi kendini yönetmenin en iyi yolu olarak ifade eder ve sivil toplum birlikteliğini sağlayacağını belirtir (Masaru, 2006:345).

Toplumun kendi kendini yönetme birimleri merkezi hükümetin sisteminden farklı kurulmuş yapılardır ve sivil toplum organizasyonlarıdır. Bu yapılar yasal ayrı bütçe bütçeleri ve resmi mühür kullanma hakkı olan, yerel yönetim yapıları ile kayıt alma yetkisi olan yapılardır. Bu yerel yönetimler yapılarına kılavuzluk eden ilkeler demokrasi, insanlık, açıklık, sosyal adalet ve yerel özerklik kavramlarıdır. Yerel Yönetim Kanunu 3. maddesi ve Yerel Yönetim Topluluğu Kanunu; merkezi hükümetin yapıları yararlı şartlarda yapılar oluşturarak yerel yönetim topluluklarının gelişimi için ilgililerine müdahale etmeden, vatandaşları destekleyerek, yerel yönetim haklarını uygulamalarına fırsat sağlar. Bu konu nadiren yerine getirilir, uygulamada toplumun kendi kendini yönetmesi sınırlı bir şekilde var olan bağımsızlık konusundan uzak bir yerde bulunmaktadır (Bektemirov & Rahimov, 2002).

Özbekistan’da Sovyet öncesi bir kurum olan mahalle yapısı ekonomik etkinlik, sosyal düzen ve politik istikrar sağlama olanağı sunan çözüm olarak bulunmuştur (Urinboyev, 2011). Tamamen kurumsallaşmış ve standart hale gelmiş mahaller Özbek Sovyet Sosyalist Devleti dönemi ilk resmi hukuki düzenlemesi olarak 1932 yılında Sovyetlerin kasaba ya da kent destekleyici sosyal organizasyonları olarak yürürlüğe girmiştir (Masaru, 2006:347). Vatandaşın yerel, özerk kurumu olan mahalle sosyal düzenin sağlanmasında sosyal refah sağlama hedefi ile görevli kurum olarak var olmuştur. Mahalle önceleri yerel resmi olmayan bir kurum iken yeni Özbekistan ile birlikte devletin sosyal refah programlarının ortaya konulduğu, sosyal düzen ve istikrarın sağlanması için ana kurum olarak kamu yönetiminde yerini almıştır. Mahalle kanunu oluşturulmuş, Mahallenin Kararlarına Aykırı Davranma Kanunu yoluyla ceza ile müeyyidelendirilmiştir. Böylelikle mahalle hem sosyal hem de hukuk kuralları ile güçlendirilmiş bir yapı haline getirilmiştir. Mahalle müessesesi Eylül 1992’de Özbekistan’da yaşayan mahallelinin faaliyetlerini örgütlemesi için kurulmuştur. Sovyet sonrası Özbekistan’da kırsal ve kentsel mahalle tipleri bulunmaktadır. Kırsal mahalleler önceki devlet tarafından kurulan ve kolektif tarımı düzenleyecek yapıda oluşturulmuştur. Kent mahalleleri iki kısma ayrılabilir, apartman mahallesi (modern

apartman yaşam alanları) modern mahalleler (daha geniş aile evlerinin olduğu bloklar) ve geleneksel mahalleler (çift taraflı Sovyet öncesi tek aile evlerinin oluşturduğu bloklar). Mahalleler bölgesel, etnik, profesyonel ve dini hatlara göre sınıflandırılabilir. Alan, nüfus ve faaliyetlerine göre mahalle belirgin ayrıma tabi tutulabilirken aslında uygulama ve anlama çekirdek alanları olarak anlaşılacak yerlerdir. Bütün bu uygulama ve toplumun birbirini anlama alanı olarak mahalleler evde baba gibi yönetmeyi, devamlılığın, ahlaki örneklemenin gücünün, yaşlılara değer verilmesi gerektiğinin ve aile değerlerinin öğrenildiği yerlerdir (Urinboyev, 2011).

Küçük kent, köy ve kasabaların içindeki ve kentlerdeki mahalleler vatandaşların kendi kendini idare etme organıdır. Bu yerlerde yaşayanlar iki yıl süre için muhtar ve onun danışmanlarını seçerler (Anayasa Md.105). Anayasanın 105. maddesinin ikinci fıkrası, “kendi kendini idare etme organlar seçme tertibi, faaliyetini teşkil etme ve vekalet sınırı yasa ile belirlenir” diyerek düzenlemeleri yasalara bırakmaktadır (Kayıkçı, 1997:25).

Mahalle Kanununa göre (1999) mahalle vatandaş meclisleri aday çıkartarak, onları milli ve yerel seçimlere aday gösterebilirler; mahalleli ikamet sahiplerine farklı konularda (evlilik, ölüm ve doğum kutlamaları gibi) öneri verebilirler; mahalle vatandaş meclisleri doğrudan bölge veya kent konseylerine ve dolaylı olarak bölgesel konsey ve parlamento seçimlerine aday gösterebilirler; mahalle, mahallenin daha iyi olması amacı ile gönüllü katkı toplayabilir; mahalle kamu politikalarının uygulanmasını kolaylaştırıcı etki eder; mahalle meclisi meclis yardımcılarını, bölgesel, kent ve ilçe konseyleri yerel ziyaret programlarında lojistik yardımları organize eder; mahalleli yasadışı dini örgütleri bildirmek ve devlet adli makamlarına yardım etmek ile görevlidirler; mahalleli vergi toplama işlemlerini ve aynı zamanda devletin yaşlı bakımı gibi hassas gruplara yönelik yaptığı programları desteklemek ile görevlidir. Mahalle Kanunu (1999) devletin çalışanı olarak atanan ve mahalle yöneticisi olan reis ile vatandaş konseyi ve kadınlar konseyi tarafından seçilen kadın lider birlikte mahalleyi yönetirler. Mahallede eş başkanlık sistem yapısı bulunmaktadır. Vatandaş Konseyi (fukaralar yığını) mahallenin en üst yapısı olarak, mahallenin yöneticisini yani reisi seçer, genel sekreter, mahallenin danışma ve denetleme, yönetim komitelerini oluşturur. Anayasaya göre mahalle yöneticisi 2.5 yıl için seçilir (Urinboyev, 2011).

Mahalle terimi bugün Özbekistan’da komşuluk topluluğu kavramını ifade

etmektedir. Mahalle kelimesi tarihi ve modern anlamı olarak sosyo-demografik, kültürel ve manevi değerler aynı zamanda idari bölgesel yer olarak insanların gelenekler, değerler insan, iş ve hukuki ilişkileri bağlamında birleştikleri yerlerdir. Yüzyıllardır, bu yapılar insanların bir arada olduğu yapılar olarak, kamu görüşleri, ideolojik sistemler, kendi sınırlarında görüşleri ile şekillenen yapılardır (Bektemirov & Rahimov, 2002).

Vatandaşın yerel yönetim kurumu olarak hukuki bir statüsünün olması, Özbek mahallesini doğu kültürleri içinde tek yapacağı belirtilmiştir. Birincil yerinden yönetim birimi olarak mahalle, yerinden yönetim prensibine uygun bir yapıyı ifade etmektedir. Özbek devleti geleneksel mahalle kurum yapısının hak ve zorunluluklarını yerel topluluğa ulus devlet kavramsalında vermiştir. Mahalle Kanunu (1993, 1999) mahalleyi “vatandaşların özgür faaliyetlerinin, Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası ve kanunları ile garanti altına aldığı, kişilerin kendi ilgileri, tarihi hususiyetleri, milli gelenekleri, manevi değerleri, yerel geleneklerine göre yerel önemli görülen konuların çözümü amacı ile oluşturulan yerler” olarak tanımlamıştır. Bu tarife göre mahalle devlet dışı örgüt olarak kamu yönetiminin bir parçası değildir. Mahalle Kanunu bazı hak ve zorunlulukları ortaya koyarak devlet birimlerine yardımcı görev yapmalarını hatırlatan bir yapıdadır. Mahalleler, Sovyetler döneminde kurulan belirli devlet kurumlarının geniş çaplı devlet fonksiyonunu yerine getirdikleri alanlar olarak varlığını devam ettirmektedir (Urinboyev, 2011).

Sovyet döneminde de mahalleler, yerel köy meclisleri gibi yapılar bulunmaktaydı. Resmi olarak önceleri devletin önemli bir birimi olarak ilçelerde, köylerde ve kışlaklarda mahalle meclisleri düzenlemesinde yer bulan mahallenin bu gün gerçek kendi fonksiyonlarını yerine getirebildikleri düşünülmektedir ve yerel kendi kendini yöneten birimler olarak gelişmektedir. Yeni devletin amaçları ışığında mahallenin idari yapısı açıkça tarif edilmiştir. Genel ev halkından temsilciler mahalleyi yönetmek için bir meclisi ya da kengashi seçer. Meclis üyeleri organizasyonel işlerde deneyimi olan yaşlıları da içerir. Bu meclis bir başkanı seçer, resmi olarak bu başkan mahalle meclisi başkanı olur, fakat bu kişi meclis başkanı yerine daha fazla aksakal olarak bilinir, yardımcısı ise muavin sekreterleri katip olarak ifade edilirler. Belirli mahalle komisyonları, yaşam şartlarını iyileştirmek için kurulmuş, törensel olayların organizasyonu, kamu düzeninin sağlanmasında, emlak komisyonu, finans konuları, kadınlar, gençler, savaş gazileri ile ilgili konuların denetlenmesi ve destek verilmesi alanlarında faaliyet göstermektedir (Bektemirov & Rahimov, 2002).

SONUÇ

Bir zamanlar Komünist Partinin birinci sekreteri olan İslam Kerimov 1991 seçimlerinde %86 gibi önemli bir oy almış ve bunun ardından Marksist-Leninist ideolojinin Özbek milliyetçiliği nezdindeki gözden düşüşüne paralel olarak partinin adı Halkın Demokrasi Partisi (PDP) olarak değiştirilmiştir. Yeni anayasaya göre parlamento (ulu meclis) en yetkili kurum olacaktır ama uygulamada onun (başkanın) yetkilerini besleyen bir fonksiyonu olmuştur. Ayrıca değişik muhalif grupların -demokratik, dini ve etnik- aktiviteleri sınırlandırılmış ve çoğunluğu açık olarak yasaklanmış ya da yeraltına inmeye zorlanmışlardır (Ökmen, 2001). İşte bu süreç içinde anayasası, kanunları, idari düzenlemeleri ile Özbekistan Devleti çalışmamızda yerel kamu yönetimi özelinde ele alınarak ortaya konulmuştur.

Özbekistan; Cumhuriyetin ilanından hemen sonra, serbest pazar ekonomisine ağırlık veren akılcı ekonomik programlar uygulamış ve dış ilişkilerinde, Batı ile her konuda bağlantılar oluşturmaya gayret ederken Rusya Federasyonu ile ilişkilerini, kendi bağımsızlığını tehlikeye düşürmeyecek şekilde dengeli olarak geliştirmiştir (Kodaman & Birsell, 2006:436). Dengeli bir yapıda hareket eden devletin kamu yönetim sistemindeki mahalle boyutlu toplumun kendi kendini yönetmesi dikkate değer bir yapıda faaliyetlerine devam etmektedir.

Özbekistan, Türkistan bölgesinin günümüzde, ekonomik ve askeri açıdan kendi kendisine yeterli hale gelmiş tek ülkesidir. Özbekistan ile ilgili çalışan yabancı uzmanlar yönetişimde gelişmek için yerinden yönetimin geliştirilmesi gerektiğinin altını çizerek, merkezden yerele doğru sorumlulukların kaydırılması gerektiğini, aynı zamanda sivil toplum yapılarının oluşturulmasının gerektiği belirtilmiştir (Yunusov, 2005:308). Çalışmada farklı şekillerde ortaya konan yerelin kendi kendisini yönetmesi sistem tarafından kabul edilsede tarihsel olarak mahalle kavramı çatısı altında faaliyetlerin yürütüldüğü farklı türden sivil toplum uygulamalarının ol(uş)madığı görülmektedir.

Libman (2008), tarafından yapılan çalışmada Özbekistan'da uygulamaya konulan birinci nesil reformlar sonucunda etkili kamu yönetimi gelişiminde problem ile karşılandığı ortaya konulmuştur. Yerinden yönetimin resmi olmayan ilişkileri ve siyasi sistemin özellikleri kamu yönetiminin problemleri gelişimini oluşturmaktadır. Bu ilişkiler sonucunda devlet ve bölgesel elitler arasında resmi olmayan ilişkiler gelişmiştir. Sonuçta yerinden yönetimin resmi olmayan ilişkileri ve siyasi sistemin özellikleri kamu yönetiminin gelişmesinde etkide

bulunmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, bugünün Özbekistan yönetimine hakim olan geleneksel-güçlü-merkeziyetçi yapı, modernleşmeden beklenen ve demokratik yapılanmaları kolaylaştıran, sivil toplum merkezli devlet ve özerk yerel yönetimler ideolojisiyle uyumlu değildir. Geçiş dönemi sürecinin uzunluğu ise, demokratik-merkeziyetçilik olarak adlandırılan yönetim biçiminin sürdürülmesi “alışkanlığını” yaratabilmek fikrini güçlendirmektedir (Karaman & Atak, 1997:38).

Özbek bağımsızlığının ilk yıllarından itibaren Başkan İslam Kerimov, Özbekistan: Milli Bağımsızlık, Ekonomi, Politika ve İdeoloji isimli kitabında “bizim toplumumuzun önemli geleceği toplumun ilgileri ve kamu görüşlerinin önceliği toplulukçuluk fikri üzerine kuruludur. Bu nedenle mahalleler toplumun demokratikleşmesinde önemli bir rol oynamaktadır ve ana prensipleri sosyal adaletin en önemli farkına varılan konularıdır... Mahalleler topluma sosyal destek sağlayan saygın destek birimleri ve etkili bir araç olarak toplumda ortaya konacak reformlarda adil ve en çok geçerli mekanizmalar olacaktır” demiştir. (Bektemirov & Rahimov, 2002). Aslında mahalle boyutlu bir tabandan yayılan/yayılabilecek demokrasi geleneği kulağa hoş gelmektedir bu tarz bir uygulamanın süreç içinde Özbekistan demokrasisine ne kadar yararlı olduğu, sonuçları itibari ile ülke merkez yönetiminde demokratik uygulamalara da neden olup olamadığı gözlenebilecektir.

Özbekistan hem Müslüman, hem de milli devlet sembolünü taşıyan yegane devlet olarak bağımsızlığını kazandıktan sonra buyruk ile yönetilen devletçi yaklaşım ile sosyo-ekonomik büyümeyi sağlamaktadır. Beklenmedik şekilde yeni çözümcü bu ikili (buyruk ile yönetilen devletçi yaklaşım ile sosyo-ekonomik büyüme), melez yapıdaki ülke devlet tarafından uygun bulunan sivil toplumun yerel kavramlarını desteklemektedir (fukaralık cemiyeti gibi). Özbekistan’da devlet yöneticileri halk ile karşılıklı idare güç ilişkilerinde, toplumun en alt seviyeleri ile ilişkilerinde sosyal ilişki kurumları kullanılması için hukuki kurum oluşturmaktadır (Masaru, 2006). Farklı çalışmalarda Özbekistan Devleti’nin uygulamaları ile ilgili yapısal, yasal, idari uygulamalar çalışmada ortaya konulmuş, devletin iyi niyetli demokratikleşme çalışmaları olarak sunduğu faaliyetlerin ülkede uygulanan demokratikleşme, sivil toplum, halkın kendi kendini yönetmesi gibi kavramlarının ne yazık ki yavaş yavaş geliştiği, beklenen seviyede hızlı ilerlemediği ortaya konulmuştur.

KAYNAKÇA

BEKTEMİROV, K. & RAHİMOV E.(2002).“Local Government in Uzbekistan”. İçinde I. Munteanu, ve V. Popa (Eds.), *Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia* (ss. 469-520). Budapest: Open Society Institute. Erişim Tarihi: 17 Şubat 2013. (lgi.osi.hu/publications/2001/84/Ch9-Uzbekistan.pdf,).

EPSTEİN, P. & WİTER, M. (2004). *Assessment of Intergovernmental Relations and Local Governance in the Republic of Uzbekistan*. Wash.: Urban Institute.

KAYIKÇI, M. (1997). *Bağımsızlık Sonrası Özbekistan’da Siyasal ve Anayasal Yapılanma*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.

KARAMAN, Z.T. & ATAĞ, Ş. (1997). “Özbekistan’da Yönetimin Yeniden Yapılanması”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Ocak 6(1), 31-39.

KODAMAN, T. & BİRSEL, H. (2006). “Bağımsızlık Sonrası Özbekistan ve Dış Politikası”. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(2), 413-442.

LIBMAN, A. (2008). “Economic role of public administration in Central Asia: Decentralization and hybrid political regime”. MPRA Paper 10940, University Library of Munich, Germany. Erişim Tarihi: 17 Şubat 2013. (<http://mpa.ub.uni-muenchen.de/10940/>).

MASARU, S. (2006). “The Politics of Civil Society, Mahalla and NGOs: Uzbekistan”. İçinde I. Osamu and U. Tomohiko (Eds), *Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and Its Neighboring Worlds* (ss.335-370). Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.

ÖKMEN, M. (2001). “Yerel Yönetimlerin Sosyal Teorisi ve Rusya’da Yerel Yönetimler: Özbekistan Örneği”, *Avrasya Dosyası*, Sonbahar, 7(3), 38-66.

PASHKUN, D. (2003). *Structure and Practice of State Administration in Uzbekistan*. Discussion Papers, No. 27. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Erişim Tarihi: 17 Şubat 2013. (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016104.pdf>).

URINBOYEV, R. (2010). “Public Administration Reforms In Uzbekistan: Myth Or Reality”. *The 18th NISPAcee Annual Conference Public Administration in Times of Crisis*, Warsaw, Poland. Erişim Tarihi: 17 Şubat 2012. (<http://www.lmfmed.lu.se/o.o.i.s?id=13753&postid=2968118>).

URINBOYEV, R. (2011). “, Social Norms and the Welfare as Means of Social Control: Case Study of Mahalla Institutions in Uzbekistan”, *The NISPAcee Jour-*

nal of Public Administration and Policy, Summer, IV(1), 33-57.

YUNUSOV, A. R. (2005). "Reducing Socioeconomic Inequality in Uzbekistan. The Role of Public Administration in Building a Harmonious Society" (Edt. Raza Ahmad), ss. 307-319, *People's Republic of China*, 5-7 December, Beijing.

KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE SİYASİ-İDARİ YAPI VE BELEDİYELER

Yrd. Doç. Dr. Uluç ÇAĞATAY*

Yrd. Doç. Dr. Fikret ELMA**

Recep ARSLAN***

I. GİRİŞ

Halkın yönetime katılmasına imkan sağlayarak demokrasinin gelişimine katkıda bulunan yerel yönetimler ayrıca kamusal hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde verilebilmesi adına önemli kolaylıklar sağlamaktadırlar. Geçtiğimiz yüzyılın son dönemlerinden bu yana kamu yönetimine getirilen yeni yaklaşımlardan ve yerelleşme süreçlerinden etkilenecek her geçen gün önemi artan yerel yönetimler ayrıca şeffaflık, hesap verebilirlik ve vatandaş odaklılık gibi konularda merkezi yönetimlere göre daha avantajlı bir konumda bulunmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler, ülkelerin toplumsal ve ekonomik kalkınma süreçlerinde de yadsınamaz işlevler görmektedirler. Dolayısıyla günümüzde yerel yönetimler, aralarında önemli farklılıklar olsa da her ülkenin idari yapılanması altında kendilerine yer bulmuşlardır.

Bu bağlamda, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) de oluşumunun başlangıcından beri, çağdaş yerel yönetim kuruluşları olan belediyelere yönetsel yapılanmasında önemli bir yer vermiştir. Aslında, Lefkoşa Belediye Başkanı Şemi

*Celal Bayar Üniversitesi Salihtli Meslek Yüksekokulu

**Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

***Celal Bayar Üniversitesi Salihtli Meslek Yüksekokulu

Bora'nın da belirttiği gibi, Kıbrıs Türk Belediyeleri, yerel hizmetler yanında Kıbrıs Türk Halkı'nın varoluş mücadelesinde de önemli işlevler görmüş ve bir bakıma mücadelenin ilk adımlarının da atıldığı kuruluşlar olmuşlardır. Zamanında 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası, adanın beş büyük kenti olan Lefkoşa, Mağusa, Larnaka, Limasol ve Bağ'ı ayrıca Türk belediyeleri kurulmasını öngördüğü halde Kıbrıslı Rumlar bu kuruluşların inşasını engellemişlerdir. Bunun üzerine, 1962 yılında Kıbrıs Türk Cemaat Meclisi, nüfusunun çoğunluğu Türk olan Lefke Kasabası da dahil olmak üzere adanın beş büyük şehrinde "ayrı belediyelerin" inşasını öngören Türk Belediye Kanunu'nu çıkararak Kıbrıs Türk belediyeciliği açısından hukuki bir zemin oluşturmuştur (Bora, 1999: 1-2).

Ancak 1963 yılında Ada'da iki kesim arasında silahlı çatışmaların başlamasıyla belediyelerin sağlıklı bir şekilde çalışması mümkün olmaz. Dolayısıyla Kuzey Kıbrıs, sistemli bir belediyecilik yapılanmasına ancak 1974 Barış Harekatı'ndan sonra kavuşur (Bora, 1999: 2). Bugün bakıldığında Kuzey Kıbrıs'ta yerel yönetimler belediye ve köy idarelerinden oluşmakla birlikte, şüphesiz ülkenin temel yerel yönetim kuruluşları belediyelerdir. KKTC İçişleri ve Yerel Yönetimler Bakanı Nazım Çavuşoğlu'nun da belirttiği gibi, ülke çapında toplam 28 belediye bulunmaktadır (Çavuşoğlu, 2012: 59). Bu belediyelerden "Lefkoşa, Gazimağusa, Girne, Güzelyurt, Lefke ve Gönyeli belediyeleri "kent belediyeleri" olarak adlandırılırken", geriye kalan 22 belediye "kırsal bölge belediyeleri" olarak tanımlanmaktadır" (Bora, 1999: 2). Görüldüğü üzere, KKTC'de nüfus ve coğrafi büyüklükle de uyumlu olarak sade bir yerel yönetim yapılanması söz konusudur.

Bu çalışmada, ülkenin kısaca tarihçesi yanında idari-siyasi yapılanmasına göz atılmış olmakla birlikte, esasen Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde temel yerel yönetim birimleri olan belediyeler, anayasal ve yasal kaynaklar esas alınarak incelenmiştir.

1. Kıbrıs Adası ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Kısa Tarihçesi

Kıbrıs Adası, Akdeniz'de Sicilya ve Sardinya'dan sonra üçüncü büyük adadır. Ada da KKTC'nin yüzölçümü 3.355 km²'dir. Bu alan, adanın üçte birine tekabül etmektedir. Dolayısıyla, KKTC adanın üçte biri üzerinde hükümandır. 2006 nüfus sayımı verilerine göre, ülke nüfusu 265 bin civarındadır (Akbay, 2008: 4-5). Bununla birlikte, Kıbrıs bir bütün olarak Doğu Akdeniz'deki konumuyla geçmişte olduğu gibi bugün de ticari ve stratejik açıdan büyük bir öneme sahiptir. Bu nedenle, geçmişten günümüze Roma ve Osmanlı İmparatorluğu gibi Akdeniz

havzasına egemen olan büyük güçler Kıbrıs Adası'nı ellerinde tutmuşlardır. Bu çerçevede Kıbrıs, üç asırdan daha uzun bir süre, 1571 yılından 1878 yılına kadar Osmanlı İdaresi altında bulunmuştur.

19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun zayıflaması, özellikle de Osmanlı-Rus savaşlarının bir sonucu olarak adanın yönetim ve kontrolü geçici de olsa İngiltere'nin eline geçmiştir. Bu durum, uzun süredir özellikle Uzak Doğu ve Hindistan politikası için adaya yerleşmek isteyen İngiltere için bulunmaz bir fırsat olmuştur. İlerleyen süreçte, I. Dünya Savaşı sırasında İngiltere tek taraflı olarak adayı ilhak ettiğini beyan eder. Bu ilhak 1923 yılında imzalanan Lozan Barış Antlaşmasıyla tescillenir ve böylece hukuken de ada Türkiye'nin elinden çıkmış olur (Turhan, 2008: 254-255; Erhürman, 2012: 115-117). Bununla birlikte, İngiltere'nin ada üzerindeki hakimiyeti Osmanlı Devleti kadar uzun sürmez. Öte yandan bugün adada yaşanan sorunların temelleri bir anlamda bu dönemde atılır.

Neticede, İngiltere adanın yönetimini 1958 Zürih, 1959 Londra ve 1960 Lefkoşa Antlaşmalarıyla kurulan Kıbrıs Cumhuriyeti'ne bırakır. Kıbrıslı Türkler, yeni yapılanmanın haksız, baskıcı uygulamaları ve anayasa ihlalleri nedeniyle kısa sürede devlet yönetiminden ayrılırlar. Böylece KKTC'nin kuruluş süreci başlar. Kıbrıslı Türkler 28 Aralık 1967'de Kıbrıs Geçici Türk Yönetimi'ni, 3 Eylül 1974'de Otonom Kıbrıs Türk Yönetimi'ni, 13 Şubat 1975'de Kıbrıs Türk Federe Devleti'ni, 15 Kasım 1983'de de Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ni inşa ederler (Turhan, 2008: 254-255 & Keleş, 1999: 119 & Erhürman, 2012: 115-117). Bununla birlikte, bugün Doğu Akdeniz'in incisi konumunda bir ada olan Kıbrıs Adası, iki toplumlu ve iki devletli bir siyasal-toplumsal örgütlenmeye sahip bulunmaktadır.

II. KKTC'de Siyasi ve İdari Yapı

A. Siyasi Yapı

Kuzey Kıbrıs'da bağımsızlık bildirisi, 15 Kasım 1983 tarihinde yayınlanır. 2 Aralık 1983 tarihinde ise, KKTC kurucu meclisinin oluşturulması kararı alınır. Bu dönemde, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan KKTC Anayasası, yetmiş üyeli Kurucu Meclis tarafından kabul edilerek 5 Mayıs 1985 tarihinde halkoylamasına sunulur. Neticede, anayasa yüzde yetmiş oy oranıyla kabul görür ve yürürlüğe girer (Turhan, 2008: 275-276 & Keleş, 1999: 119 & Akbay, 2008: 5-6). Söz konusu anayasa, 1975 Kıbrıs Türk Federe Devleti anayasasına benzetmekle birlikte, yeni Cumhuriyetin çerçevesini çizen yeni hükümler de taşımaktadır.

13'ü geçici olmak üzere 177 maddeden oluşan anayasa, temsili bir demokrasi öngörmüş ve bu çerçevede egemenliği KKTC halkına ve temsili organlarına vermiştir. Bu çerçevede, Anayasa'nın üçüncü maddesinin dördüncü bendine göre, hiçbir makam ve merci kaynağını anayasadan almadığı bir yetkiyi kullanamaz (KKTC 1985 Anayasası, 2013; Akbay, 2008: 6).

Ülkede yürütme organı, cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Yürütme Organı konusundaki düzenlemeler 1985 KKTC Anayasası'nın dördüncü kısmında 99. maddeyle başlamaktadır. Anayasaya göre cumhurbaşkanı, devletin başı ve beş yıllık bir dönem için seçilmektedir. Cumhurbaşkanı adaylarının seçimlerde yer alması için milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması, 35 yaşını doldurması, yüksek eğitim görmüş olması, Türk ana ve babadan doğmuş olması, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşlığına sahip olması ve en az beş yıl ülkede ikamet etmesi şartı aranmaktadır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ilk turda salt çoğunluğu sağlayan aday seçimi kazanır. Aksi durumda, 7 gün sonra en çok oy alan iki aday ikinci turda yarışır ve ikinci turda en çok oy alan aday cumhurbaşkanı seçilir (KKTC 1985 Anayasası, 2013: 48-49).

KKTC'de cumhurbaşkanı, Anayasanın korunması ve kamusal hayatın kesintisiz bir biçimde sürdürülmesinden sorumludur. Kabine toplantılarına başkanlık edebilir. Ancak, siyaseten sorumsuzdur. Söz konusu sorumluluk, başbakan ve bakanlardadır. Cumhurbaşkanı, seçimlerden sonra başbakanı ve başbakanın önerisi üzerine bakanları atar. Yine başbakanın önerisi üzerine bakanları görevinden alabilir. Bunun yanı sıra Türkiye'dekine benzer diğer klasik işlevleri yerine getirir. Anayasanın 101. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı partili ise, parti kararlarına uymak zorunda değildir, bağımsız hareket edebilir. Ayrıca, parti başkanlığı ve cumhurbaşkanlığı aynı şahısta toplanamaz (KKTC 1985 Anayasası, 2013).

Ülkede yürütme organının ikinci ayağını oluşturan bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan oluşur. Bakanlar kurulu, anayasanın 106 ve 107. maddelerinde düzenlenmiştir. Başbakan adayı hükümeti kurmak üzere milletvekilleri ya da grup başkanları arasından cumhurbaşkanınca görevlendirilmektedir. Bakanlar ise, milletvekilleri arasından ya da milletvekili olma kriterlerini taşıyan diğer adaylar arasından başbakanın önerisi ve cumhurbaşkanının rızasıyla atanırlar. Bakanlıklar anayasanın öngördüğü prosedür çerçevesinde kararnameyle kurulur ve 10'u geçemez. Başbakan, bakanlar arası koordinasyonu sağlar, hükümetin genel politikasını belirler ve bakanlar kuruluna başkanlık yapar. Hükümetler,

meclisin güvenoyu ile çalışmaya başlamaktadır. Bu arada, KKTC’de cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar gerektiğinde Yüksek Mahkeme’de yargılanabilirler (KKTC 1985 Anayasası, 2013; Turan, 2008: 279). KKTC’de başbakanlık ve bakanlıklar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Akbay, 2008: 7 & Çavuşoğlu, 2012: 59):

- Başbakanlık
- Başbakan Yardımcılığı ve Dışişleri Bakanlığı
- İçişleri ve Yerel Yönetimler Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı
- Sağlık Bakanlığı
- Milli Eğitim ve Kültür Bakanlığı
- Tarım ve Orman Bakanlığı
- Ekonomi ve Turizm Bakanlığı
- Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı
- Çevre ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Öte yandan, 1985 KKTC Anayasası’nın 77. maddeyle başlayan üçüncü kısmı, yasama organını düzenlemektedir. Bu çerçevede, KKTC’de parlamento işlevini yerine getiren Cumhuriyet Meclisi, Kuzey Kıbrıs yurttaşlarının yasama ve demokratik temsil organı olduğu gibi, aynı zamanda Kıbrıs Türk Halkı’nın bağımsızlık ve özgürlük sembolüdür. 50 milletvekilinden oluşan Cumhuriyet Meclisi, 5 yıllık bir dönem için seçilir ve kanun yapma, bakanları ve hükümeti denetleme, bütçeyi onaylama gibi demokratik parlamentoların klasik işlevlerini ülkede yerine getirir. Milletvekillerinin yasama dokunulmazlığı anayasada garanti altına alınmıştır (KKTC 1985 Anayasası 1985; Akbay, 2008: 7).

B. İdari Yapı

KKTC’de idari yapıya bakıldığında ülkenin Lefkoşa, Gazi Magusa, Girne, Güzelyurt ve İskele olmak üzere beş bölgeye ayrıldığı ve bölgelerin de aslında beş büyük şehir çerçevesinde düzenlendiği görülür. Ülkenin başkenti ve yönetim merkezi bilindiği gibi Lefkoşa’dır. Bununla birlikte, bölgeler merkezi yönetimin temsilcileri olan kaymakamlarca yönetilmektedir (Akbay, 2008: 9 & Bora, 1996 & Çavuşoğlu, 2012). Aslında Kıbrıs’da kaymakamlık yapılanmasının tarihi, Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Bu bağlamda örneğin; 1839 ve 1856 yılları arasında Kıbrıs’da görev yapan en üst dereceli yönetici “kaymakam” ünvanına sahip bulunmaktadır (Erdönmez, 2004: 24-25).

Öte yandan, ülkede yukarıda sayılan şehirler-bölgeler yanında 187 köy var-

dır. Köylerin bölgelere göre dağılımı şöyledir: Lefkoşa 30, Gazi Magusa 42, Girne 42, Güzelyurt 30 ve İskele 43 köye sahiptir. Bugün KKTC’de köy yönetimlerine bakıldığında, temelde kaymakamların altında dört yıllığına seçilen muhtarlar ve köy ihtiyar heyetlerince idare edildikleri görülmektedir. KKTC’de yerel yönetim yapılanmasına bakıldığında ise, iki yapı göze çarpmaktadır. Bunlar; *Belediyeler* ve *Köy İhtiyar Heyetleri*’dir. Her ikisi de, özerk yapılardır. Belediye meclisleri, bölge, kasabalar ve büyük köylerde yerel yönetim işlevi görürken, köy ihtiyar heyetleri geri kalan köylerde yerel yönetim faaliyeti yürütmektedirler. Belediye meclisleri, belediye başkanları, muhtarlar ve köy ihtiyar heyetleri serbest, eşit ve gizli oy yöntemiyle seçilmektedirler (Akbaý, 2008: 9&Bora, 1996: 59).

Kısaca, bugün KKTC idari yapılanması, beş ilçe kaymakamlığı, 28 belediye, 187 köy ve İçişleri Bakanlığı ile ilçe kaymakamlıklarının koordinasyonunu sağlayan bir merkez kaymakamlığından oluşmaktadır. Çavuşoğlu’nun ifadesiyle KKTC, yerel yönetimleri ülkenin geleceği ve kaynakların kullanımı konusunda oldukça önemli görmesinden dolayı, İçişleri Bakanlığının adını yerel yönetimlere de kapsayacak şekilde İçişleri ve Yerel Yönetimler Bakanlığı olarak değiştirmiştir (Çavuşoğlu, 2012: 59). Dolayısıyla, aslında bugün ülkede idari yapı, İçişleri ve Yerel Yönetimler Bakanlığı altında örgütlenmiş bulunmaktadır.

Öte yandan, KKTC’de 2008 yılında yapılan bir düzenlemeyle ülke çapındaki tüm köyler belediye sınırlarına dahil edilmiştir. Daha önceleri, ülke genelinde köylerin hizmetleri genelde kaymakamlıklar aracılığı ve İçişleri Bakanlığı bağlantısıyla yürütülmekteydi. Bu yeni düzenlemenin temel nedeni kuşkusuz, vatandaşa sunulan hizmetlerin kalitesini arttırmak olmuştur. Ancak, ilerleyen süreçte belediyelerin hizmet alanlarının genişlemesiyle bu kez de yeterli donanımına sahip olmayan bazı belediyeler hizmet vermekte güçlük çekmeye başlamışlardır. Bu süreçte, küçük ölçekli bazı belediyeler birleştirilerek mali açıdan ve hizmet sunumu bakımından daha işlevsel bir hale getirilmeye çalışılmıştır (Çavuşoğlu, 2012: 59).

III. KKTC’DE BELEDİYELER

A. Belediyelerin Yasal Dayanakları

Günümüzde KKTC’de yerel yönetimlerin temelleri anayasaya dayanmaktadır (KKTC Mahkemeleri, 2013a). KKTC Anayasasının 119. maddesine göre yerel yönetimler; bölge, belediye veya köy ve mahalle halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kuruluş ilkeleri yasa ile belirtilen ve karar organları seçime oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevle-

ri ile yetkileri ise yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasa ile düzenlenmektedir. Ayrıca Anayasanın 68. maddesine göre yerel yönetimlerin organlarının seçimleri; serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

KKTC'de Anayasanın dışında yerel yönetimleri ilgilendiren üç önemli yasa bulunmaktadır. Bunlardan birincisi "Belediyeler Yasası" olarak adlandırılan 51/1995 sayılı yasadır (KKTC Mahkemeleri, 2013b). Bu yasa ile belediyelerin görevleri, yetkileri, hak ve ayrıcalıkları, belediyelerin organları ve yetkileri, belediye kolluğu, mali kurallar, bütçe ve saymanlık işleri ile suç ve cezalar gibi konular düzenlenmiştir. İkinci yasa, 65/2007 sayılı Belediye Personel Yasasıdır (KKTC Mahkemeleri, 2013c). Bu yasa ile belediye personelinin hizmet koşulları, nitelikleri, atama ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, ödev, hak ve yükümlülükleri, disiplin işlemleri ve diğer özlük işleri belediye örgütlenmesi düzenlenmektedir. Üçüncü yasa ise, belediyeler arasındaki ilişkileri, işbirliğini ve eşgüdümü etkin bir kurumsal yapıya kavuşturmak üzere tüm belediyelerin doğal üye olacağı, kamu tüzel kişiliğini haiz bir birlik oluşturmak amacıyla çıkartılan 39/2003 sayılı Kıbrıs Türk Belediyeler Birliği yasasıdır (KKTC Mahkemeleri, 2013d).

B. Belediyelerin Kurulması, Kaldırılması ve Birleştirilmesi

KKTC'de 51/1995 sayılı Belediyeler Yasasının 6. maddesine göre nüfusu 5001 ve üzeri olan yerleşim yerlerinde belediye oluşturulması zorunludur. Bir veya birkaç köyden oluşan bir yerleşim biriminde Belediye kurulabilmesi için ise nüfusun, son genel nüfus sayımına göre, 2000'den fazla olması ve yeni belde merkezinin diğer belde merkezlerine en az 5000 metre uzaklıkta olması zorunluluğu bulunmaktadır.

Yasanın 7. maddesine göre bir veya birden fazla yerleşim birim veya birimlerinde belediye kurulabilmesi için, oturan ve seçme yeterliliğine sahip bulunan kişilerin 1/3'nün yapacakları yazılı ve imzalı müracaatları üzerine Kaymakam, kendi görüşü ile birlikte konuyu İçişleriyle görevli Bakana aktarmaktadır. Bakan ise, belediye kurulması istenen yerleşim birimi veya birimlerinin nüfusu, uzaklığı, coğrafi durumu, ekonomik ve sosyal potansiyeli, halkının ekonomik gücü, gelişme düzeyi ve gelir kaynakları, tarihi, turizm ve benzer özellikleri ve belediye hizmetlerinin gereği gibi görülüp götürülemeyeceği konularında gerekli incelemeleri yaptıktan sonra konuyu Bakanlar Kuruluna götürmektedir. Bakanlar Kurulu, uygun görmesi halinde Resmi Gazete'de yayımlayacağı bir kararla, o

yerleşim birimi veya birimlerinde oturan kişilerin Belediye oluşturmayı isteyip istemediklerinin bir referandum ile saptanmasına karar vermektedir.

Yapılan referandum sonunda seçmenler, Belediye olmayı reddetmeleri halinde, bir süre sonra referandumun yenilenmesi Bakanlar Kurulundan istenebilir. Bu durumda Bakanlar Kurulu, makul bir zaman süresi içinde yeniden referandum yapılmasına karar vermektedir. Ancak Bakanlar Kurulu, yapılan bir referandumun üzerinden dört yıl geçmeden yeni bir referandum yapılmasına karar veremez. Referandum sonunda, seçmenlerin Belediye olmaya karar vermeleri halinde ise Bakanlar Kurulu, Resmi Gazete’de yayımlayacağı bir kararla, söz konusu köy ve köyleri belirlenecek bir isim altında belediye olarak ilân etmekte ve gereği için konuyu Bakanlığa bildirmektedir. Yasanın 8. maddesine göre ise, yeni bir belediyenin oluşması için bu Yasanın öngördüğü işlemler tamamlandıktan sonra Bakanlık, durumu Yüksek Seçim Kuruluna bildirmektedir. Bu bildirim üzerine Yüksek Seçim Kurulu, seçimin başlangıç günü ile oy verme gününü saptamakta ve Seçim ve Halkoylaması Yasası kurallarına uygun olarak seçim yapılmaktadır. Seçilen Belediye Meclisi ilk toplantısını seçim tarihinden başlayarak en geç on gün içinde Kaymakamın çağrısı ile yapmakta ve derhal göreve başlamaktadır. Belediye Başkanı ile Meclisin göreve başladığı gün, yeni Belediye tüzel kişilik kazanmaktadır.

Belediyeler Kanununun 10. maddesi belediyelerin kaldırılması, 11. maddesi ise belediyelerin birleştirilmesi konularını düzenlemektedir. Buna göre yasanın 6. ve 7. maddelerinde belirtilen şartların ortadan kalkması halinde Belediye Meclisinin ve Kaymakamın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete’de yayımlanması ile belediyenin kaldırılmasına ilişkin işlemler başlatılmaktadır. Belediyenin kaldırılması ise, Belediye Meclisinin görev süresinin sona ermesine bırakılmaktadır. Bu şekilde tüzel kişiliğini kaybeden Belediyelerin hak ve borçları, Bakanlar Kurulu kararı ile Maliye işleriyle görevli bakanlığa, taşınır ve taşınmaz malları ise İçişleriyle görevli Bakanlığa devredilmektedir. Tüzel kişiliği sona eren Belediyelerin personeli, tüm mali yükümlüklerin merkezi yönetim tarafından karşılanması koşuluyla, Bakanlıkça, boş kadro olup olmadığına bakılmaksızın, ulaşım olanakları dikkate alınarak diğer belediyelerde görevlendirilmektedirler. Ayrıca, kaldırılan Belediyelerin kadrolarından emekliye ayrılanların emekli maaşları ile emeklilik ikramiyelerinin getireceği mali yükümlük de, merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır.

Kanuna göre birbirine sınırı bulunan iki veya daha çok belediyenin birleştirilmesi ile belediye hizmetlerinin daha iyi bir şekilde verileceğinin ilgili belediye

meclisleri tarafından kararlaştırılması durumunda içişleriyle görevli bakan, bu belediyelerin birleştirilmesini Bakanlar Kuruluna önerebilmektedir. Bakanlar Kurulu, öneriyi uygun görmesi halinde, Resmi Gazete’de yayımlayacağı bir kararla önerilen belediyeleri tek belediye olarak birleştirebilmektedir. Ayrıca bu kararda belediyenin ismi ve birleşmenin hangi tarihten başlayarak geçerli olacağı da belirlenmektedir. Birleştirilen belediyelerden son nüfus sayımına göre nüfusu en çok olan belediyenin başkanı, birleştirilerek oluşturulan yeni belediyenin dönem sonuna kadar başkanı olmaktadır. İkinci en fazla nüfusa sahip belediyenin başkanı ise belediye asbaşkanı olmaktadır. Diğer Belediye Başkanları ile Belediyelerin birleştirilmeden önceki asbaşkan ve meclis üyeleri, yeni oluşturulan belediyenin meclis üyeleri olmaktadır. Bu şekilde birleştirilen belediyelerin alacakları, borçları, taşınır ve taşınmaz malları ile personeli yeni oluşturulan belediyeye devredilmektedir.

C. Belediyelerin Organları

KKTC Belediyeler Yasasına göre belediyelerin organları iki tane olup bunlar Belediye Meclisi ve Belediye Başkanıdır. İlgili yasanın 37 ile 51. maddeleri arası belediye meclisi, 52 ile 68. maddeleri arası ise belediye başkanı ile ilgili konuları düzenlemektedir.

1. Belediye Meclisleri

Belediye meclisleri belediyelerin karar organıdır. Belediye meclisleri dört yılda bir yapılan seçimlerle oluşturulmakta ve üye sayısı Yüksek Seçim Kurulu tarafından saptanmaktadır. Buna göre meclis üyeleri sayıları; nüfusu iki bini aşmayan beldelerde altı üye, iki bin bir ile beş bin arası olan beldelerde sekiz üye, beş bin bir ile on bin arası olan beldelerde on üye, on bin bir ile on beş bin arası olan beldelerde on iki üye, on beş bin bir ile yirmi bin arası olan beldelerde on dört üye, yirmi bin ile yirmi beş bin arası olan beldelerde on altı üye, nüfusu yirmi beş bini aşan beldelerde yirmi beş binin üzerindeki her beş bin nüfus için iki üye olarak belirlenmiştir.

Belediye Meclisi her ay en az bir kez toplantı yapmaktadır. Meclis toplantıları halka açık olarak gerçekleştirilmektedir. Ancak, meclisin alacağı bir kararla kapalı toplantı yapılabilir. Belediye Meclisinin toplantı yeter sayısı üyelerin salt çoğunluğudur. Karar yeter sayısı, bu yasa veya meclis tarafından hazırlanan tüzükte özel çoğunluk aranmadığı takdirde, toplantıda bulunanların basit çoğunluğudur. Belediye Meclisi toplantılarında alınan kararlar yedi gün

içerisinde belediye ilân tahtasına asılmak suretiyle ilân edilmektedir. Tüm belediye meclis kararları, kararın alındığı tarihten başlayarak on beş gün içerisinde Bakanlığa bildirilmektedir. Bu yasada ve diğer yasalarda açıkça öngörülmedikçe meclis kararları onaya bağlı değildir. Belediye meclislerinin kararları, bu yasa ve diğer yasalarda belirtilen istisnalar hariç, kesindir ve ilân ile yürürlüğe girmektedir. Belediye meclislerinin görevleri ise aşağıdaki gibidir:

- Belediye çalışma plan ve programlarını karara bağlamak.
- Bütçeyi görüşmek, karara bağlamak, bütçenin bölümleri arasında aktarma yapmak ve gerektiğinde ek bütçe yapmak.
- Aylık hesap cetvellerini ve sayman hesaplarını incelemek.
- Kesin hesabı inceleyip kabul etmek.
- Tahvil çıkarmak, süresi bir yılı aşan avans almak veya borçlanmaya gitmek.
- Hizmetlerin gerektirdiği hallerde, katma bütçeli veya döner sermayeli kurumların veya işletmelerin kuruluş statülerini saptamak, bu kurum ve işletmelerin bütçe ve kesin hesaplarını incelemek ve karara bağlamak, kurulmuş veya kurulacak ortaklıklara girme, katılma veya ayrılma kararı vermek.
- Bu yasayla ve diğer yasalarla Meclise verilen ve Meclisçe görüşülmesi gereken hizmet ve görevleri karara bağlamak.
- Belediye adına imtiyaz vermek.
- Belediye personel kadrosunun oluşturulması, kaldırılması, değiştirilmesine karar vermek.
- Tüzük ve yönetmelikler hazırlamak.
- Meydan, cadde, sokak ve benzeri yerlere isim vermek.
- Yurtdışı belediyelerle karşılıklı temas ve kardeş şehir ilişkileri kurmak.
- Belediyeye maddi ve manevi büyük hizmetleri bulunanlarla, siyasal, kültürel ve sosyal alanlarda ün yapmış kişilere onursal hemşehrlik payesi vermek.
- Belediyelerin özellik taşıyan günlerini saptamak.
- Belediyeyi ilgilendiren hususlar hakkında Bakanlığın isteği üzerine görüş belirtmek.
- Belde menfaatleri ile ilgili işler hakkında devlet dairelerinden isteklerde bulunmak.
- Belediye Başkanının Mecliste karara bağlanmasını istediği konuları görüşmek.
- Bu Yasanın 130'uncu maddesinin (1)'inci fıkrasındaki görev devri konusunda karar vermek.

- Toplu iş sözleşmesini incelemek ve kabul etmek.
- Belediye mal varlığı gelirlerini teminat göstererek borçlanmak.
- Diğer yerel yönetimler veya kamu kuruluşları ile ortak iş yapılması ve ortak personel istihdam edilmesine karar vermek.
 - Yasalarla ve ilgili mevzuat ile Belediyelere verilen yetkiler dahilinde vergi, katılma payı, harç, resim, komisyon, ceza ve benzeri gelirler ile belediye hizmetleri karşılığı olan ücret ve tarifeleri saptamak ve uygulamak.
 - Bu yasayla taksit süreleri belli edilmemiş belediye vergilerinin taksit sürelerini belirlemek.
 - Kamu yararına ayrılmamış belediye taşınmaz mallarını bir hizmete tahsis etmek, tahsis amaçlarını değiştirmek veya gelir getirir hale getirilmesine karar vermek.
 - Taşınmaz mal alımı, satımı, kiralanması takasına karar vermek ve belediyeye hibe edilen herhangi bir malı kabul etmek.
 - Belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere, her türlü taşıt alımına karar vermek.
 - İmar konusunda verilen yetkiler çerçevesinde plan ve projeleri görüşmek, kabul etmek ve değiştirmek.
 - İmar ve uygulama programlarını görüşmek ve kabul etmek.
 - Pazar, panayır ve fuar yer ve günlerini kararlaştırmak ve ilân etmek
 - Belediye sınırları içindeki seçmen sayısının en az %5'inin yazılı talebi üzerine, belediye meclisinin görüşmeye yetkili olduğu hizmet konularını görüşüp karara bağlamak.

2. Belediye Başkanı

Belediye Başkanı, belediyenin yürütme organı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin de başkanıdır. Belediye Başkanı, yürürlükteki Seçim ve Halkoylaması ile ilgili yasa kurallarına uygun olarak seçilmektedir. Belediye başkanlarının görev ve yetkileri aşağıdaki gibidir:

- Yasa, tüzük ve yönetmelikler konusunda halkı aydınlatmak.
- Yönetmelikler merkezi olmayan beldelerde resmi törenlere başkanlık etmek ve tebrikleri kabul etmek.
- Belediye meclis kararlarını uygulamak, sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek.
- Belediye görevleri arasında belirtilmiş olup da belediye meclisince görü-

şüleceği belirtilmemiş görevleri yürütmek ve yetkileri kullanmak.

- Belediye idaresinin ve bağlı kuruluşların uyumlu, düzenli ve süratli hizmet görmelerini sağlamak.
- Belediyelerde ve bağlı kuruluşlarında hizmet görenlerin çalışmalarını izlemek, denetlemek, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleriyle ilgilenmek.
- Belde halkının belde hizmet ve yararlarıyla ilgili başvuru, öneri ve görüşlerini değerlendirmek.
- Bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini, bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlayıp ilgili organlara sunmak.
- Belediye sınırları içindeki mahalle muhtarlarının ve ihtiyar heyetlerinin görevlerini yapmalarına yardımcı olmak, gerekli koordinasyonu sağlamak ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde onlardan yararlanmak.
- Bu Yasa ve diğer yasaların belediyeyi temsille ilgili olarak verdiği görevleri yerine getirmek.
- Resmi törenlerde kaymakamın yanında beldeyi ve belde halkını temsil etmek.
- Beldenin kurtuluşu gibi tarihi günlerde belde adına törenler düzenlemek ve tebrikleri kabul etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Gelir, alacak, hak ve yararları izlemek ve toplamak.
- Yetkili makam ve kurulun düşüncesini almak suretiyle sözleşmeler yapmak, uzlaşma, vazgeçme, rehin, bağış, kabul etme hususlarında bu yasa ile sınırları çizilmiş yetkileri kullanmak, belediye adına bağlayıcı her türlü sözleşme ve tasarruflarda bulunmak (Ancak Belediyeye yapılan sözleşmelerde öngörülen süre, sözleşmeyi yapan meclisin görev süresini aştığı hallerde bu gibi sözleşmelerin geçerliliği Bakanlar Kurulunun onayına bağlıdır).
- Dairelerde ve idari veya adli yargı mercilerinde davacı veya davalı sıfatıyla belediyeyi temsil etmek veya bir başkasına vekalet yetkisi vermek.
- Bu Yasa ve diğer yasalarla belediye başkanına verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- Belediye yatırımları ile ilgili önceliklerin belirlenmesini ve temel kararların alınmasını, yatırım projelerinin incelenmesini ve değerlendirilmesini, yatırım önerilerinin fizibilite araştırmalarının yapılmasını temin etmek, belediye yatırımlarını izlemek.
- Hemşehrilik bilinci ve anlayışını geliştirmek için basın yayın, çeşitli toplantılar ve mahalleleri ziyaret gibi yollarla belediyenin çalışmaları ve yatırımları

hakkında belde halkına bilgi vermek, onların ihtiyaçlarını, görüşlerini yerinde ve birlikte tespit ve ihtiyaçların bu yolla karşılanmasını temin etmek.

- Belediyeye açılacak kredilerin yıllık taksitleri ile karşılıklarının belediye bütçesinde yer almasını ve teminat gösterilmiş gelirlerin başka yerlere harcanmamasını sağlamak.
- Belediye kolluğu ile ilgili yönetmelikleri ve yasakları uygulamak.
- Belediye hizmetleri ile belde sınırları içinde hizmet veren öteki kamu kuruluşlarının hizmetleri arasında eşgüdüm sağlanmasına yardımcı olmak.
- Görevlerini yerine getirmesi sırasında Belediye kolluğunun yetersiz kalması halinde, kaymakamdan yardım istemek.
- Belediye hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla belediye hizmetlerine gönüllü katkı yapacak mahalle ve semt ölçeğinde derneklerin kurulmasını teşvik etmek, mevcutlarla işbirliğini sağlamak.

D. Belediyelerin Görevleri

KKTC’de belediyelere; sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık ve imar, ekonomi ve çalışma yaşamı, esenlik ve güvenlik, eğitim, kültür ve turizm, tarım, ulaşım alanlarındaki hizmetlerin sunulmasıyla ilgili görevler verilmiştir. Bu ana başlıklar altında belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin en fazla öne çıkanları şu şekilde özetlenebilir:

Kanun’un 16. maddesi belediyelerin sağlık ve sosyal yardım konusu ile ilgili görevlerini düzenlemiştir. Buna göre belediyeler: Sağlıklı içme suyunu sağlamak; yiyecek ve içecek maddelerinin üretildiği, satıldığı ve depolandığı yerlere izin vermek ve denetimlerini yapmak, yenilmesi ve içilmesi sağlığa zararlı olan maddelere el koymak ve bunları imha etmek; halkın eğlenmesi, dinlenmesi, yıkanması gibi alanlarda hizmet veren halka açık yerlere izin vermek, burarlarda satılan ve kullanılan mal veya hizmetlerin sağlığa uygunluğunu denetlemek; çöpleri toplamak ve yok etmek; beldenin temizliğine ve belde halkının sağlığına olumsuz etki yapabilecek olan sanayi, tesis ve atölyelerin bu hizmetler için ayrılmış bölgelerde yapılmasını sağlamak ve bu esaslara göre izin vermek; salgın ve bulaşıcı hastalıkları önlemek adına gerekli tedbirleri almak ve sivrisinek ile diğer zararlı böcek ve kemirici hayvanlara karşı mücadele etmek; cenaze işlemlerini yerine getirmek ve mezarlıklar kurmak; sosyal yardıma muhtaç çocuklara, sakatlara, yoksullara ve güçsüz ailelere sosyal yardım hizmeti sağlamak; gerektiğinde huzurevleri ve düşkünler yurtları ile rehabilitasyon merkezleri kurmak ve yönetmek; hava ve su kirliliğine karşı önlemler almak; banyo, duş yeri, plaj,

yüzme havuzu ve çamaşırhane gibi tesisleri kurma hizmetlerini vermektedirler.

Kanun'un 17. maddesinde Belediyelerin yerine getirmeleri gereken bayındırlık ve imara ait görevleri ile bunlara ilişkin yetkilerden bahsedilmektedir. Bu kapsamda belediyeler: İmar Yasası ve Yollar ve Binalar Düzenleme Yasası ile belediyelere verilen görevleri yapmak; kanalizasyon ve lağım çukurları yapmak veya yaptırmak ve bunların bakım ve işletmelerini sağlamak; cadde, sokak, park, spor tesisi, piknik alanı gibi kullanımları düzenlemek ve bakımlarını yapmak; belde sınırları içindeki yolların ve sanat yapılarının yapım ve bakımını yapmak; meydan, cadde, sokak ve benzeri yerlere isim veya numara vermek; sokak, cadde ve kaldırımlarda ulaşımı engelleyecek ve/veya belde sakinlerini rahatsız edecek şekilde iş veya meslek icrasını engellemek; belediyeye devredilmiş olan rıhtım, mendirek, barınak ve limanlarla bunların donatım ve tesisatının bakımını yapmak veya benzer tesisler yapmak; sosyal konut yapmak veya sağlamak, gerekirse bu amaçla arazi ve arsaları kamulaştırmak; zorunluluk hallerinde her çeşit inşaat ve tesisat için izin vermek, izinsiz, tehlikeli veya projeye uygun olmayan bina ve yapıları kapattırmak veya yıkmak, ikametgâh ve işyeri olarak kullanılmalarını yasaklamak yetkilerine sahip bulunmaktadır.

Belediyenin ekonomi ve çalışma yaşamına ilişkin görevleri ise yasanın 18. maddesinde sıralanmıştır. Buna göre belediyeler: Malların ve hizmetlerin fiyat ve ücret denetimlerini yapmak; halkın eğlenme, dinlenme, yiyip içme ve yıkanmasına mahsus yerleri sınıflandırmak, ücret tarifesini belirlemek ve denetlemek; gerekli durumlarda zorunlu gereksinme maddelerini satın almak, stok yapmak, satmak ve gereksinim duyanlara dağıtmak amacıyla önlemler almak; perakendeci halleri yapmak, pazar yerleri kurmak; açık arttırma ile satılacak taşınır mallar için satış salonu açmak veya tesis yapmak; İmkanları ölçüsünde gıda ve zorunlu gereksinim maddelerinin sağlık ve fen koşullarına uygun saklanması sağlayacak soğuk hava depoları ve buz yapım yerleri kurmak; Gerekli görülmesi halinde değirmen, ekmek fabrikası ve fırınlar yapmak; İşportacı ve ayakkabı boyacısı gibi gezici ve geçici satıcıların çalışma şartlarını ve yerlerini belirlemek; İşyerlerinin kapılarına levha asılmasını sağlamak ve levhaların taşımaları gereken özellik ve niteliklerini belirlemek; İmkanlar ölçüsünde küçük esnaf için kamulaştırma yaparak bunları ilgililere satmak veya kiralamak; ekonomik etkinliği sağlamak ve atıl kapasiteyi harekete geçirmek amacıyla ekonomik girişimlerde bulunmak veya her türlü ekonomik tesisinin yapılmasını teşvik etmekler görevlendirilmiştir.

Belediyelerin esenlik ve güvenlikle ilgili görevleri, kanunun 19. maddesinde

sayılmıştır. Bu konuda belediyelere verilen görevler şu başlıklar altında özetlenebilir: Yangına karşı önlemler almak ve aldırmaq; belediye sınırları içinde su baskınlarına karşı önlemler almak; asansörlerin işletilmesini sağlamak ve bu konuda yaptırımlar uygulamak; bakanlıktan izin almak koşuluyla akaryakıt ve parlayıcı madde depoları yapmak ve işletmek; her çeşit sanayi müessesesinde kullanılan makine ve diğer eşyaların can ve mal güvenlikleri üzerinde olumsuz etkide bulunmamaları konusunda önlemler almak ya da aldırmaq; kamuya ait yerlerde izinsiz işgalleri önlemek, zorunlu hallerde gelip geçişleri engellemeyecek şekilde izin vermek; kamuya ait yerlerde gerek yayaların gelip geçmesine, gerek taşıt araçlarının seyrine engel olacak ve geçenlere zarar veya rahatsızlık verecek veya kaza çıkmasına sebep olacak veya beldenin genel huzurunu bozacak her türlü eşya, madde, yapı inşaat araç ve benzerlerini kaldırtmak; belediyece belirtilen yerler dışında ya da saptanan esaslara aykırı olarak ilan, reklam, afiş ve benzeri şeylerin konulmasını, asılmasını veya yazdırılmasını önlemek.

Belediyenin eğitim, kültür ve turizm ile görevleri Kanunun 20. maddesinde sıralanmıştır. Bu maddeye göre belediyeler: Milli ve tarihi kültür ve sanatın korunmasına, geliştirilmesine hizmet etmek, bu konudaki çalışmalara katkıda bulunmak, destek vermek; İmkanlar dahilinde belediye tiyatrosu, sineması, müzesi, sosyal amaçlı salonlar, kütüphane, okuma salonları, çocuk kitaplıkları, konservatuvar ve diğer kültür tesisleri ve belde halkına beceri kazandıran kurslar açmak ve bunları hizmete hazır halde bulundurmak; belediye sınırları içinde her türlü turizm tesisleri kurmak, şenlik ve anma günleri düzenlemek, turistik değer ve gelişme gösteren beldelerde turizm danışma büroları kurmak, belediye personelini turizm alanında yetiştirmek; Liman Düzenleme Yasasındaki kurallar çerçevesinde, balıkçı tekneleri hariç, her türlü yerli veya yabancılara ait yelkenli veya motorlu veya gezi tekneleri için yat barınakları (marina) yapmak ve işletmek konularında yetkilendirilmişlerdir.

Belediyeler yasasının 21. maddesi belediyenin tarıma ilişkin görevlerine ayrılmıştır. Bu maddeye göz atıldığında belediyelerin özetle şu konularda yetkilendirildiği görülmektedir: Kanatsız hayvan kesim yerleri yapmak ve bunları denetlemek; başıboş dolaşan veya sağlığa zarar verme olasılığı bulunan hayvanlar için gerekli önlemleri almak; salgın ve bulaşıcı hayvan hastalıklarının önüne geçmek için gerekli önlemleri almak; her çeşit hayvan ve kuş yetiştirmeyi düzenlemek, halk sağlığı bakımından bunları sürekli denetim altında bulundurmak; ağıl, mandıra ve kümeslerin izinsiz olarak kurulmasını önlemek; hayvan ölülerini yaktırmak, gömdürmek veya başka surette yok etmek; belediye bahçe-

leri, fidanlıkları ve korulukları kurmak, bakımlarını sağlamak

Kanun'un 22. maddesi belediyelerin ulaşım konusu ile ilgili görevlerini düzenlemiştir. Buna göre belediyeler: Taşıtlar için garaj, otopark ve trafik ile ilgili tesisleri yapmak; Polis Genel Müdürlüğü ile işbirliği yapmak ve Belediye Meclisinin hazırlayacağı bir tüzükle belirlemek koşuluyla: park ve durak yerlerini ve izin verilecek araçların cins, sayı ve durma sürelerini saptamak; her çeşit yaya ve araç trafiğine müdahale etmek; yayaların, bisiklet, çocuk arabası veya motosiklet süren veya itenlerin veya elle sürülen motorlu araçların trafik düzenini veya üstüne binilmiş veya binilmemiş herhangi bir hayvan hareketini saptamak; İmar Yasası kurallarına aykırı olmamak koşuluyla, trafik işaretlerini dikmek, koymak, trafiğin akışı ve düzeni için gerekli işaretleri göstermek, boyamak veya bu gibi işaretlerin çevresine sakınca yaratacak şekilde herhangi bir şeyin veya işaretin konmasını, dikilmesini, gösterilmesini veya boyanmasını engellemek konularında yetkilendirilmişlerdir.

E. Belediye Personeli

Belediye personeli ilgili düzenlemeler 65/2007 sayılı Belediye Personel Yasasında düzenlenmiştir. Kanunun amacı 3. maddede belirlenmiş olup; Belediye personelinin hizmet koşullarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak ve yükümlülüklerini, disiplin işlemlerini ve öteki özlük işleri ile Belediyelerin örgütlenmesini düzenlemek olarak belirlenmiştir. Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrası belediyelerdeki istihdam biçimlerini düzenlemektedir. İlgili maddeye göre belediyelerde sürekli personel, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmakta, 3. fıkraya göre bu üç istihdam şeklinin dışında personel çalıştırılmamaktadır. Yasaya göre "sürekli personel", belediye hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlere atanan ve belediye bütçesinden aylık alanları anlatmaktadır. "Sözleşmeli Personel", özel bir meslek veya uzmanlık öğrenimi gerektiren işlerde, belediyenin bu Yasadaki esaslara uygun olarak istihdam edecekleri geçici süreli ve sözleşme ile çalıştıracakları yerli ve yabancı kişileri anlatmaktadır. "İşçiler" ise belde halkının ortak gereksinimlerini karşılamaya dönük sürekli veya süreksiz işleri yapan, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik maaşı/yaşlılık aylığı almayan, sürekli veya süreksiz olarak çalıştırılan ve yukarıda belirtilen iki istihdam şeklinin dışında çalışan kişileri anlatmaktadır.

Belediye personelinin genel hakları Yasanın 16-33. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre genel haklar; Güvenlik hakkı, uygulamayı isteme hakkı,

çekilme hakkı, emeklilik hakkı, şikayet ve dava açma hakkı, izin hakkı, ücretsiz tedavi hakkı, aylık, ücret, ödenek ve on üçüncü maaş ikramiyesi alma hakkı, hayat pahalılığı ödeneği hakkı, barem içi artış ödeneği hakkı, ek çalışma ödeneği hakkı, yolluk ve iâşe-ibate ödeneği hakkı, burs ve kurs ödeneği hakkı, giyecek yardımı hakkı, vekalet aylığı alma hakkı, yayın hakkı, ek tahsisat hakkı ve toplu iş sözleşmesinden yararlanma haklarını kapsamaktadır. Ayrıca yasanın 34-39. Maddeleri arasında ise “yasaklar” düzenlenmiştir. Buna göre belediye persone-line yasak olan işlemler; Ayrıcalık tanıma yasağı, bilgi ve demeç verme yasağı, denetimindeki belediye kuruluşundan çıkar sağlama yasağı, başka iş yapma yasağı, gizli bilgileri açıklama yasağı ve ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyette bulunma yasağı başlıkları altında değerlendirilmiştir.

Belediye görevlerine alınma şartları, genel ve özel şartlar altında yasanın 60. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre genel şartlar şu şekilde sıralanmıştır:

- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti yurttaşı olmak
- On sekiz yaşını bitirmiş olmak
- Kamu haklarından yasaklı bulunmamak
- Bir yıldan fazla hapis cezasına çarptırılmamış olmak veya rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtekarlık, irtikap, ırza geçme, hileli iflas ve benzeri yüz kızartıcı suçlardan dolayı mahkum olmamış olmak (Ancak, on altı yaşından küçükken yukarıda öngörülen suçları işleyenlere, bu bend kuralları uygulanmaz ve Belediye görevine girme hakları saklıdır).

• Yurt ödevi (mücahitlik veya askerlik) yükümlülüğünü yerine getirmiş olmak.

• Atanacağı görevi sürekli olarak yapmasına engel olabilecek bedensel bir hastalık veya sakatlığı veya akıl hastalığı bulunmadığı Devlet Hastanesi Sağlık Kurulu Raporuyla onaylanmış olmak

• Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan veya Belediye görevinden emeklilik maaşı/yaşlılık aylığı çekmemiş olmak veya disiplin suçundan ötürü daha önce kamu görevinden ve/veya Belediye hizmetinden çıkarılmamış ve/veya azledilmemiş olmak

Özel koşullar ise şu şekilde sıralanmıştır:

• Hizmet göreceği sınıf için bu Yasada öngörülen eğitim ve öğretim kurumlarından birini bitirmiş olmak

• Atanacağı kadronun hizmet şemasında öngörülen diğer nitelikleri taşımak

F. Belediyeler Birliği

KKTC'de belediyeler arasındaki ilişkileri, işbirliğini ve eşgüdümü etkin bir kurumsal yapıya kavuşturmak üzere tüm belediyelerin doğal üye olacağı kamu tüzel kişiliğini haiz bir birlik olan Belediyeler Birliği bulunmaktadır. 39/2003 sayılı yasa ile düzenlenen ve merkezi Lefkoşa olan Belediyeler Birliği'ne, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti sınırları içerisinde faaliyet gösteren tüm belediyeler üyedirler. Yasanın 6. maddesine göre Birliğin görevleri şunlardır:

- Belediyelerin ortak çıkarlarını savunmak ve geliştirmek
- Belediyelerin yasal ve kurumsal yapısını geliştirmek için çalışma yapmak
- Belediyeleri ilgilendiren yasal ve yönetsel düzenlemeler konusunda ortak görüş oluşturmak ve önerilerde bulunmak
- Yasalarla Belediyelere verilen görevlerden bir veya birkaçının ortaklaşa ifasını gerçekleştirmek amacıyla her türlü altyapı, konut yapımı, planlama, kamu esenliği, kamu sağlığı ve tüketicinin korunması, çevre sorunlarının çözümü, turizm, kültür, eğitim ve sanat hizmetleriyle diğer yerel konularda faaliyette bulunmak ve bu faaliyetler ile ilgili her türlü malzeme, araç ve gereci üretip sağlamak
- Diğer iktisadi faaliyetlerde bulunmak, gerekli tesisleri kurmak, işletmek ve üye yerel yönetimlerce yapılacak yatırım ve yardımları kabul ve organize etmek
- Kamu kuruluşları veya onların kurdukları şirketlerle ve/veya yerel yönetimlerle her alanda şirketler, ortaklıklar kurmak ve işletmek, döner sermaye oluşturmak, üye yerel yönetimler adına iç ve dış piyasadan araç, gereç ve iş makinesi satın almak ve ortak araç parkları kurmak
- Belediyecilik konusunda eğitim ve araştırmalar yapmak
- Belediyelere, belediyeciliğin çeşitli alanlarında danışmanlık hizmeti sunmak
- Yukarıdaki görevlerini gerçekleştirmek amacıyla komiteler kurmak ve gerekli konularda organizasyonlar oluşturmak.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde belediyeler anayasal güvenceye sahip olmakla birlikte işlevsel ve yapısal özellikleri kanunlarla belirlenmiştir. Bu kanunlardan en kapsamlı olanı “Belediyeler Yasası” olarak adlandırılan 51/1995 sayılı yasadır. Bu yasa belediyelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, organları, görevleri gibi konuları düzenlemektedir. Kanuna göre belediyelerin kurulması belirli bir yasal sürece bağlanmış, ayrıca özellikle nüfus kriteri dikkate alınarak bir yerleşimin belediye olma özelliğini nasıl kaybedebileceği veya küçük yerleşimlerin birleşerek bir belediye örgütü altında yer almaları da belirli kurallara göre belirlenmiştir. Yasanın devamında belediyelerin görevlerinden bahsedilmiştir. Bu kapsamda belediyelerin; sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık ve imar, ekonomi ve çalışma yaşamı, esenlik ve güvenlik, eğitim, kültür ve turizm, tarım, ulaşım alanlarındaki hizmetlerin sunulmasıyla ilgili görevlendirildiği görülmektedir. Bu görevler içerik olarak incelendiğinde KKTC’de birçok hizmetin yerleştirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Kanunun belediye organları ile ilgili bölümü incelendiğinde belediye başkanı ve belediye meclislerine verilen görevlerin Türkiye’deki benzerlerine yakın özellikler taşıdığı ifade edilebilir. Ayrıca belediye meclislerinde bulunan seçilmişlerin nüfus oranına göre sayısına bakıldığında katılımcılık konusunda olumlu bir durumun var olduğu söylenebilir.

Belediyeleri ilgilendiren ikinci yasa, 65/2007 sayılı Belediye Personel Yasasıdır. Bu yasa ile belediye personelinin hizmet koşulları, nitelikleri, atama ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, ödev, hak ve yükümlülükleri, disiplin işlemleri ile diğer özlük işleri ile belediye örgütlenmesi düzenlenmektedir. Yasaya bakıldığında içeriğinin Türkiye’deki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gibi geniş olarak tutulduğu görülmektedir. Yani bu yasayla Türkiye’deki gerek merkezden yönetim gerekse yerinden yönetim kuruluşlarında çalışan personelin çalışma şekillerinin benzerlerinin KKTC’de belediye personeli için oluşturulduğu görülmektedir. 39/2003 sayılı Kıbrıs Türk Belediyeler Birliği yasası ise belediyeler arasında işbirliğini kurumsal bir yapıya kavuşturmayı amaçlamaktadır. Bu yasanın etkin bir biçimde uygulanması sonucunda belediyelerin kazanımlarını birbirlerine aktarabileceği ve KKTC belediyelerinin hizmet kalitelerini arttırabileceği düşünülebilir.

KAYNAKÇA

AKBAY, H.O. (2008), KKTC Ülke Profili, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, http://www.uekibb.org/raporlar/KKTC_516488049.pdf, 03.03.2013.

BORA, Ş. (1996), "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s. 15-18.

ÇAVUŞOĞLU, N. (2012), "Genç Cumhuriyetimiz Devlet Olmanın Gereklediği Tüm Unsurları Yerine Getirmiştir", *İdarecinin Sesi*, Eylül-Ekim-Kasım 2012, s. 58-59.

ERDÖNMEZ, C. (2004), *Şer'iyye Sicillerine Göre Kıbrıs'ta Toplum Yapısı (1839-1856)*, Doktora Tezi, S. Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, İsparta.

ERHÜRMAN, T. (2012), "Çok Katmanlı Toplumlarda İstikrarlı Demokrasi: Birleşik Kıbrıs Örneği", *AUHFD*, 61(1), 2012, s. 107-147.

KELEŞ, R. (1999), "KKTC'de Belediyeler ve Çağdaş Belediyecilik", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 1, Ocak 1999, s. 115-125.

TURHAN, T. (2008), "Tarihsel Bakış Açısıyla Kıbrıs Türk Hukuk Sistemi", *AUHFD*, C. 57(2), 2008, s. 253-286.

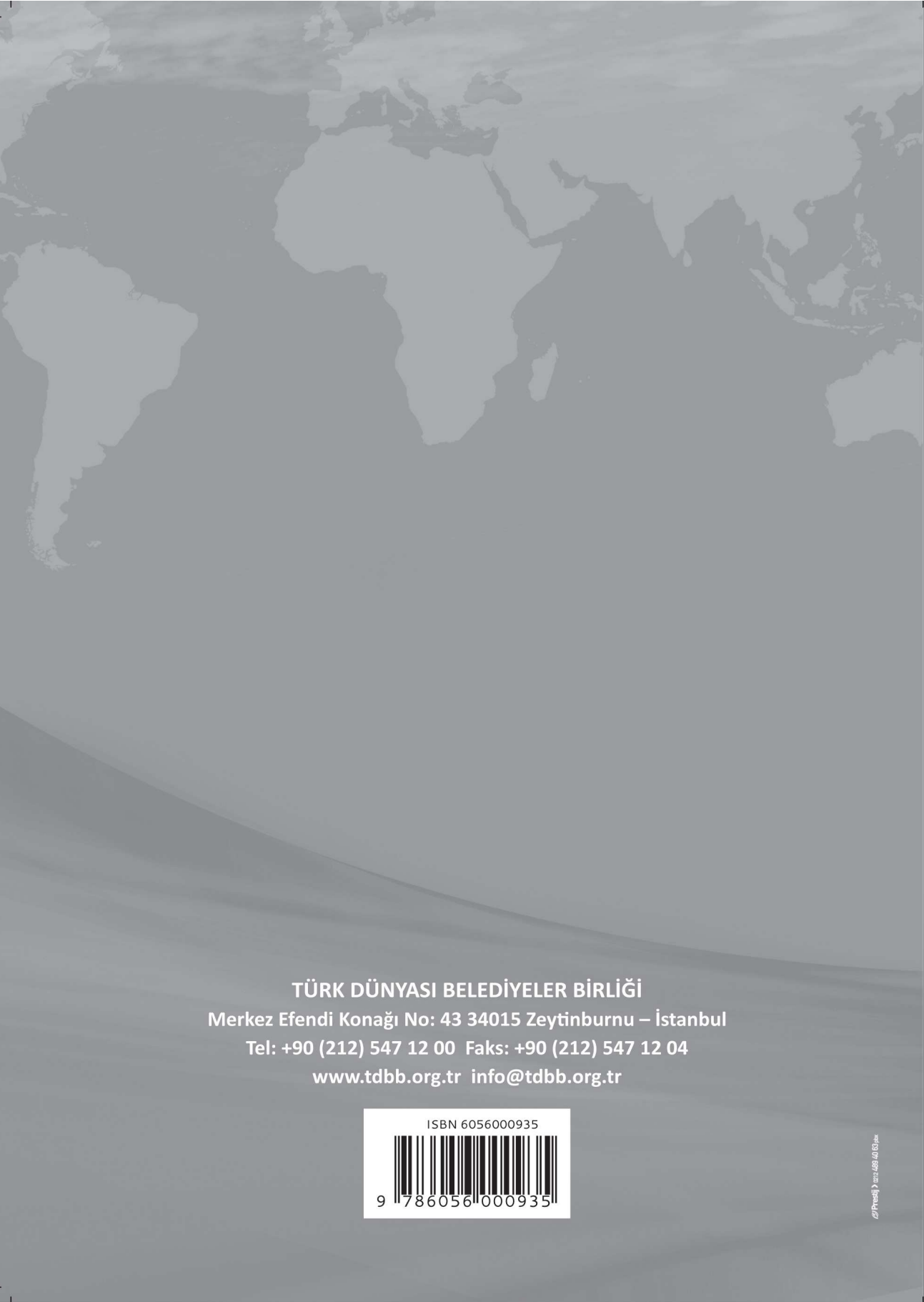
KKTC Anayasası (2013), <http://www.cm.gov.nc.tr/Bilgi/Anayasa.pdf>, 05.03.2013.

KKTC Mahkemeleri (2013a) "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası", <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/anayasa.aspx>, (15.02.2013)

KKTC Mahkemeleri (2013b) "51/1995 Sayılı Belediyeler Yasası", <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, (16.02.2013)

KKTC Mahkemeleri (2013c) "65/2007 Sayılı Belediye Personel Yasası", <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>, (16.02.2013)

KKTC Mahkemeleri (2013d) "39/2003 Sayılı Kıbrıs Türk Belediyeler Birliği Yasası", <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/elektroks.aspx>,



TÜRK DÜNYASI BELEDİYELER BİRLİĞİ

Merkez Efendi Konağı No: 43 34015 Zeytinburnu – İstanbul

Tel: +90 (212) 547 12 00 Faks: +90 (212) 547 12 04

www.tdbb.org.tr info@tdbb.org.tr

ISBN 6056000935



9 786056 000935