

- Для полного использования производственных возможностей формировать кластеры в приоритетных отраслях экономики, включая туризм.
- Активно использовать инновационные технологии, в т.ч. Интернет, для рекламы Кыргызстана как страны туризма.
- Создать эффективную систему защиты интеллектуальной собственности и прав собственников интеллектуального продукта.
- Обеспечить условия для коммерциализации инноваций.
- Создать сеть взаимосвязанных инновационных центров, которые служили бы своеобразной площадкой для взаимодействия университетов, бизнес-среды и государства, аккумулировали бы передовые идеи и способствовали бы их продвижению и коммерциализации нововведений.

Использованные источники:

1. Новиков В.С. Инновации в туризме. Учебное пособие. – Санкт-Петербург, 2008.
2. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Кыргызстан в цифрах. Статистический сборник. – Бишкек, 2014.
3. Абдыров Т. О падении конкурентоспособности Кыргызстана и о кластерном подходе в развитии экономики. – Режим доступа: <http://www.knews.kg/ru/econom/18560/>
4. <http://www.mit.kz>

TÜRKİYE VE KIRGIZİSTAN YEREL YÖNETİM MODELLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

*Yereli, A.B. *, Atsan, E. **, Kızıltan, M. ***,
Hacettepe Üniversitesi, Maliye Bölümü, Ankara, Türkiye
*aby@hacettepe.edu.tr, **eatsan@hacettepe.edu.tr,
***mustafa.kiziltan@hacettepe.edu.tr,*

1. Giriş

Yerelleşme veya bir başka deyişle adem-i merkezileşme, 1980'lerden itibaren başlayan bir süreçte merkezi planlamaya dayalı yönetim biçimlerinin sorgulanmaya başlaması sonucu ağırlık kazanmıştır. Bu dönüşüm süreci kendini Kırgızistan, Azerbaycan, Kazakistan, Türkmenistan gibi Orta Asya'da bulunan geçiş ekonomilerinin yanı sıra Avrupa Birliği sürecinde yer alan ülkelerde göstermiştir (Dafflon, 2008, s. 271).

Ancak süreç, ülkelerin içinde buldukları siyasi, ekonomik ve tarihsel duruma göre kendini farklı şekilde göstermiştir. Çalışmamızda Avrupa Birliği tam üyelik müzakerelerini yürüten Türkiye'nin Avrupa Birliği etkisi ile yaşamış olduğu yerelleşme adımları ile bölgesinde yerleşmeye ilk olarak başlamış olan ve tamamı ile geçiş ekonomisi özellikleri gösteren Kırgızistan'ın yaşamış oldukları yerelleşme süreçleri analiz edilecektir.

Bu anlamda her iki ülkenin yerel yönetimler yapısı ve bu yapıda ortaya çıkan gelişim süreci, yerel aktör ve organlar ile mali yapılarına değinilecektir. Son bölümde ise bazı değerlendirmelere yer verilerek çalışma sonlandırılacaktır.

2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Gelişimi

Türkiye’de yerel yönetimler konusunda ilk düşünce ve uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu döneminde Tanzimat dönemi sonrası “Memleket Meclisleri’nin” kurulması ile ortaya çıkmıştır. Bu meclislerin temeli ise 18. yy’da oluşturulmuş olan Meşveret veya danışma meclislerine dayanmaktadır. Bu şekilde başlayan süreçte yaşanan gelişim aşağıda Tablo 1’de detaylı olarak gösterilmektedir.

Tablo 1: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Tarih	Olay
18. yy	Meşveret Meclisleri
1826	İhtisap Nazırlığı
Tanzimat dönemi (1839)	Memleket Meclisleri
1854	İstanbul’da modern anlamda ilk belediye idaresinin İstanbul Şehremaneti kurulması ve İhtisap Nazırlığı’nın ilgası
1855	Belediye idaresi için 14 maddelik bir nizamname çıkarılmıştır
	Altıncı Daire-i Belediye adıyla İstanbul’un, Beyoğlu ve Galata semtlerinde ilk belediye uygulamaları
1864-1865	Vilayet Nizamnamesi ile Eyalet düzeninden Vilayet düzenine geçiş
1867	Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi
1871	İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi
1877	İstanbul’da uygulanmak üzere “Dersaadet Belediye Kanunu”, İstanbul dışındaki vilayetlerde uygulanmak için ise “Vilayet Belediye Kanunu” çıkarılmıştır
1913	İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı
1930	1580 sayılı Belediye Kanunu
1987	3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Kabulü
2004	5272 sayılı Belediye Kanunu’nun Kabulü ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptali

2005	5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5393 sayılı Belediye Kanunları’nın Kabulü
30 Mart 2014	6360 sayılı Kanun ile 30 ilde il özel idareleri kaldırılmış, görev ve yetkileri belediyelere devredilmiştir.

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü(MİGM), 2014, s. 4-7’den uyarlanmıştır.

2014 mahalli idare seçimlerinden sonra uygulanmaya başlanan 6360 Sayılı Kanun ile yerel idareler bakımından önemli değişiklikler getirmiştir. Bu kanunla birlikte 2013 yılında sayıları 81 olan “İl Özel İdarelerinin” sayısı 51’e, sayıları 2.950 olan “Belediyelerin” sayısı ise 1.396’ya düşmüştür. Köylerin sayısında yine bir azalma meydana gelmiş, 34.283 olan köy sayısı 18.216’ya düşmüştür. Ayrıca bu kanunla birlikte yeni 13 büyükşehir belediyesi kurulmuş ve büyükşehir belediye sayısı 30’a yükselmiş ve yeni kurulanlarla birlikte büyükşehir belediyelerinde bulunan il özel idarelerinin ise tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Merkezi idarece oluşturulan il özel idarelerinin kaldırılarak seçimle işbaşına gelen belediyelerin sayılarının artırılması yerelleşme önünde atılan önemli bir adımdır.

2.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Birimleri ve Organları

Türkiye’de mahalli idareler ile ilgili hükümler temel olarak 1982 T.C. Anayasasının 123. ve 127. maddelerinde düzenlenmiştir. 123. maddeye göre “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” denmektedir. 127. madde ise doğrudan yerel yönetimlerle ilgilidir. Bu maddeye göre ise mahalli idareler yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan idari birimlerdir. Bu yerel idare birimleri merkezi idarenin

hizmet bütünlüğü açısından idari vesayeti altındadır. Bu idare birimleri hizmetlerini yürütebilmeleri için kendi gelir kaynaklarına sahiptirler.

Türkiye yerinden yönetim bakımından 1982 Anayasasına göre merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre bir idare şekli benimsemiştir. Bu yönetim şeklinde coğrafi alan ve hizmet sunumu belirleyici olmaktadır. Coğrafi alan esas alınarak il yönetimleri, belediye yönetimleri ve köy yönetimleri olmak üzere üç kademeli bir yönetim şekli ortaya konulmuştur.

2014 yılında çıkarılan 6360 Sayılı kanunla sayıları ve yerelleşmenin güçlendirilmesi için önemi de paralel olarak azalan “İl Özel İdareleri” halen 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı kanunla idare olunmaktadır. Bu kanuna göre il özel idarelerinin görevleri belediye sınırları dışı ve il sınırları içi görevler şeklinde bir ayrıma tabi tutulmuştur. İl özel idareleri bu alanlarda hizmet sağlayan ara düzey hizmet birimleridir. Bu idarelerin üç temel organları bulunmaktadır (MİGM, 2012b, S.34-41);

- Vali
- İl Encümeni
- İl Genel Meclisi

5393 Sayılı kanunla idare olunan ve 2014 yılından itibaren görev ve yetki sınırları il mülki sınırı olarak genişleyen belediyeler ise şehir özelliği gösteren bölgelerde, büyükşehir belediyeleri ise büyükşehir statüsü kazanmış olan yerlerde mahalli nitelikli hizmetlerden sorumludurlar. Subsidiarite ilkesi gereğince bu idari birimler halka en yakın hizmet birimleridir. İl özel idarelerine benzer olarak belediyelerin de üç temel organı bulunmaktadır (MİGM, 2012a, s. 34-40);

- Belediye Başkanı
- Belediye Encümeni
- Belediye Meclisi

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Türkiye’de mahalli idarelerin sahip oldukları gelir kaynaklarına ait mevzuat ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun’da düzenlenmiştir.

Yerel yönetimlere sağlanacak gelirin türü ve ayrılacak olan pay ülkenin benimsemiş olduğu yönetim yapısına göre çeşitlilik arz etmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler idareler arası transferlerden elde edilen gelirlere, kendi öz gelirlerine, merkezi idareden ayrılan paylara ve borçlanma yoluyla elde edilen gelirlerle sahiptirler.

2014 yılından uygulanmaya başlanan 6360 Sayılı kanun ile birlikte yerel idarelerin mali yapıları hakkında da önemli değişiklikler getirilmiştir. 2/7/2008 tarihli ve “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun” ikinci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında yer alan “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır.” şeklindeki gelir paylaşım esası değiştirilerek “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır.” şekline dönüştürülmüştür. Ayrıca yeni Büyükşehir Yasası’na göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacaktır denilerek geçiş süresi için bir kolaylık sağlanmıştır.

Yerel yönetimler nüfusu giderek artan şehirlerin ihtiyaçlarını karşılamak için daha fazla gelir kaynağına ihtiyaç duymaktadırlar. Bu ihtiyaç için gelir ve giderleri arasındaki dengesizlik borçlanma yoluyla karşılanmaktadır. Bu dengesizlik gerçekleşen bütçe rakamlarına bakılarak daha iyi görülebilecektir. Tablo 2’ye göre

yerel yönetim bütçelerinde son sekiz yıllık dönem içinde gelirler merkezi idareden sağlanan paylar ile sürekli olarak artsa da genel olarak bir açık eğilimi olduğu göze çarpmaktadır (Kesik vd., 2014, s. 266-267).

Yerel idarelerin gelir kaynaklarına bakıldığı zaman ise (Tablo 3) genel bütçe vergi kaynaklarından alınan payın yüksekliği özellikle dikkat çekmektedir. Buna göre 2013 yılı için toplam belediye gelirlerinin %51.12'sinin ve il özel idaresi gelirlerinin ise %22.79'unun genel bütçe vergi gelirleri yoluyla sağlandığı görülecektir (Migm, 2014, s.158-159).

Tablo 2: Türkiye'de Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Gelirleri, Giderleri ve Bütçe Dengesi
(Bin TL, 2007 Baz fiyatları ile)

Türü	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belediye-ler	Gelirler	21.640.204	25.832.553	30.959.084	31.012.132	34.474.935	46.988.113	53.931.284
	Giderler	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227	59.964.440
	Bütçe Dengesi	-1.267.340	-2.184.431	-5.223.072	-4.167.171	-241.072	-392.528	-1.856.588
İl Özel İdareleri	Gelirler	5.635.984	6.099.586	7.121.956	7.299.672	9.752.093	11.678.259	15.835.022
	Giderler	5.662.057	6.177.932	6.838.966	7.553.284	8.652.767	20.216.828	14.973.608
	Bütçe Dengesi	-26.073	-78.346	282.990	253.612	1.099.326	1.461.631	922.998
Toplam	-1.293.41	-2.262.777	-4.940.082	-3.913.559	858.254	1.069.103	-933.590	-5.171.742

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr Genel Yönetim Bütçe İstatistiklerinden oluşturulmuştur.

Tablo 3: Mahalli İdarelerin Gelir Kaynakları

	2012								2013							
	Öz Gelirler	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alman Bağış ve Yardımları ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	GBVG	Toplam gelir	Öz Gelirler	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alman Bağış ve Yardımları ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	GBVG	Toplam Gelir
Belediye İdareleri	21.405.085	7.232.437	6.505.295	645.662	27.437.036	2.988.174	45.131.525	25.946.238	8.196.251	7.997.458	817.549	31.879.490	4.954.769	27.570.104	53.931.284	
İl Özel İdareleri	1.216.713	15.509	357.299	8.306.379	3.741.682	20.053	12.440.479	1.421.909	16.795	393.336	10.992.317	4.348.692	81.491	3.608.375	11.527.223	
Belediye Bağlı İdareleri	9.191.363	0	8.657.828	510.879	1.018.263	36.244	10.257.480	10.353.063	0	9.185.233	654.388	1.110.814	569.223	783.272	15.835.022	
Mahalli İdare Birlikleri	1.025.605	1.902	529.725	1.259.168	349.901	4.847	2.152.998	874.080	0	340.555	1.862.721	351.796	1.491	4.086	2.569.811	
Toplam	32.838.766	7.249.848	16.050.147	10.722.088	32.546.882	3.049.318	69.982.482	38.595.290	8.213.046	17.916.582	14.326.975	37.690.792	5.606.974	31.965.837	83.863.340	

Kaynak: MİGM (2014)'ten oluşturulmuştur.

3. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Gelişimi

Eski Sovyet Cumhuriyetlerinden Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde ve süreci geç başlayan Romanya ve Bulgaristan'da Avrupa Birliği üyeliği ve katılım sürecinin etkisi ile yerleşme ve adem-i merkezileşme yolunda önemli adımlar atılmıştır. Avrupa Birliği süreci bu ülkelerde bu yönde önemli reformlara neden olmakta ve kurumların güçlenmesini sağlamaktadır. Ancak bunun aksine Azerbaycan, Kazakistan, Özbekistan, Türkmenistan'ın yanı sıra Kırgızistan gibi nispeten daha geniş topraklara sahip ve daha merkezîyetçi olan Orta Asya ülkelerinde ise yerleşmeye duyulan ihtiyaç daha yüksek olmasına rağmen kurumların oldukça zayıf olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu ülkeler içerisinde en geniş kapsamlı yerleşme reformlarının Kırgız Cumhuriyeti tarafından 1996-97 yıllarında gerçekleştirildiği de söylenebilir (Dunn ve Wetzel, 1999, s. 6).

Adem-i merkezileşme Sovyet sisteminden ayrılan ülkeler için temel politik hedeflerden biri olsa da mevcut olan bazı zorluklar nedeniyle tüm çabalara rağmen istenilen düzeye gelinebilmiştir. Mali adem-i merkezileşmenin yanı sıra yönetsel anlamda da iş bölümü tam olarak belirlenememiştir. Ayrıca yerel öz yönetimlerde hem insan kaynağı hem de finansal açıdan yetersizdirler. Böyle bir yapının olmasının nedeni tarihsel süreçte aranabilir. Özellikle Kırgızistan'da 1991'de bağımsızlığını kazandıktan sonra yerel yönetimler anlamında kabul edilen ilk yasa "Kırgız Cumhuriyetinde Yerel Yönetimler Yasasıdır". Bu yasa yerleşme açısından temel teşkil etmekte ve merkezin, yerel yönetimlerde etkisini azaltarak yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk vermeyi hedeflemektedir. Buradan başlayarak yıllar içinde ise günümüze kadar birçok yasa ve reformun hayata geçirildiği söylenebilir (Grävingsholt vd, 2006, s. 43).

Yerleşme adına en önemli adımlardan bir tanesi 1996 yılında köylerin kendini idaresi için köy yönetim organı aiyl okmotu ve köy meclisi aiyl kenesh'in kurulmasıdır. Bu reform adımı köylerde yapılan hizmetlerin yürütülmesini, yerel gelirlerin toplanmasını

yeni köy idarelerine bırakmıştır. Buna benzer adımlar 1998-2001 arasında şehir yönetimleri içinde atılmış ve 2001’de yerel yönetimler için ilk doğrudan seçimler yapılmıştır. 2000 yılında hükümet içinde Yerel Kendini Yönetim ve Bölgesel Kalkınma Bakanlıkları kurulmuştur. Yerel öz yönetimler alanında bir bakanlığın kuruluyor olması yerelleşmeye verilen önemli açıkça ortaya koymaktadır (Grävingsholt vd, 2006, s. 47).

2002’de uygulamaya konulan “Yerel Yönetim Ve Yerel Devlet İdaresi Hakkında Kanun” yerel yönetimlere kararlarında daha fazla otonomi sağlamış ve yönetim organlarının statü ve görevlerini daha da belirginleştirmiştir. “2010 Yılına Kadar Kamu Yönetiminin Desentralizasyonu ve Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Ulusal Stratejisi” yine aynı yıl kabul edilmiştir. Bu strateji belgesi ile Kırgız Hükümeti yerelleşmenin ulusal bir strateji olduğunu kabul ve ilan etmiştir. Bu stratejini dört ana yaklaşımı bulunmaktadır (Grävingsholt vd, 2006, s. 48);

- Siyasi ve yönetsel yerelleşme
- Finansal ve ekonomik yerelleşme
- Yerel hizmetlerde iyileşme sağlanması
- Sosyal mobilizasyon ve sivil toplumun geliştirilmesi

Kırgız Hükümetine göre bu amaçların gerçekleştirilmesinin önündeki en temel problem zayıf ve yetersiz yasal mevzuattır. Bunun için yeni yasaları kabul edilmesine devam edilmiştir. Bu amaçla 2003 yılında Yerel Öz Yönetimlerin Mali ve Ekonomik Temelleri Kanunu kabul edilmiştir. Bu yönde atılan daha ileri adımlar Tablo 4’de özetlenmektedir.

Tablo 4: Kırgızistan’da Yerelleşme Adımları

Yıl	Olay
1991	Konsüllere (Keneş) Yerel Yönetimler Üstünde Sorumluluk Veren Yasasının Kabulü
1992	1992 yılında kabul olunan kanun, yeni düzeltilmiş şekliyle ‘Kırgız Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetim ve Yerel Devlet İdaresi Hakkında’ Kanun
1993	Kırgız Cumhuriyeti’nin Anayasası’nın kabul edilmesi
1994	‘Kırgız Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimlerin reformu hakkında’ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
1994-1995	Yerel seçimler ile il ve bölge meclislerin vekillerinin seçimi ile yerel yönetimlerin karar organlarının oluşturulması
1996	‘Yerel yönetimlerin ve Devlet Yerel Yönetimlerinin Başkanlarının Sorumluluğunu ve Rolünü Artırma Önlemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
1998	12 şehirde yerel yönetimlerin kurulması (Kant, Kara-Balta, Karakol, Kara-Su, Kok-Jangak, Narın, Batken, İsfana, Uzgen, Tokmok, Çolpon-Ata, Şopokov
2000	Yerel Yönetim ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı’nın Kurulması ile birlikte 2001 yılı ile birlikte tüm ülkede değişik düzeylerde yerel yönetimlerin oluşturulması tamamlanmıştır.
2002	Yerel yönetim ve Yerel Devlet İdaresi Hakkında’ kanun ile birlikte 2002-2010 Kamu Yönetiminin Desentralizasyonu ve Yerel Yönetimlerin Geliştirme Milli Stratejisi
2005	Devrim ve yerelleşme reformlarının ertelenmesi, Başkan Bakiev 2007’ye kadar oblast seviyesindeki yönetimlerin iptal edildiğini duyurmuştur.
2005	kamu yönetiminin desentralizasyonu ve yerel yönetimlerin geliştirilmesini sağlamak amacıyla Yerel Yönetimlerin İşleri ile ilgili Kırgız Cumhuriyeti’nin Ulusal Ajansı oluşturulmuştur
2006	Yerel vergilerin 16’dan 8’e düşürülmesi
2007	Yeni Anayasanın Uygulanması: 2. Kademeli bütçenin uygulanması, birinci seviye oblast ve rayon yönetimleri seviyesi, ikinci seviye yerel kendini yönetim seviyesi

2007	Yeni bütçe sınıflandırması 2 kademeli bütçenin uygulanması. Birinci seviye ülke seviyesinde oblast ve rayon, ikinci seviye yerel kendini yönetim.
2008	Yeni Yerel Kendini Yönetim (Local Self Government) ve Yerel Devlet İdaresi (Local State Administration) Yasalarının Kabulü
2009	Yerel seviyede vergilerin 8'den 2'ye düşürülmesi (emlak ve toprak vergileri)
2011	2010'da Yeni Anayasanın Kabulü sonrası yerel kendini yönetim, yerel devlet yönetimi yasalarının oluşturulması

Kaynak: International NGO Training and Research Center, 2011, s. 14-15.

Kırgızistan'da yerel yönetimler alanı incelendiğinde diğer geçiş ekonomilerini de ilgilendiren iki temel konunun özellikle ön plana çıktığı görülmektedir (Grävingsholt vd, 2006, s.48-49);

Bunların en başında tarihi miras gelmektedir. Sosyal, ekonomik, kurumsal alanda ortaya çıkan reformlar ortadan yok olmuş ancak halen etkisini sürdürmekte olan tarihi bir miras üzerine kurulmaktadır. Böyle bir durum düşünce şekillerine, atılan adımlara, ortaya konan düzenlemelere de yansımaktadır. Bu ise bizi ikinci konuya götürmektedir. Yasal reformlar bir gecede yapılabilmektedir. Ancak yazılı olmayan kurallar ve iş yapış şekilleri halen etkilidir. Bu yapılan düzenlemeler ve reformlar yabı yazılı kurallar ile resmi olmayan alışkanlıklar arasında tutarsızlıklara neden olmaktadır. Bu yazılı olmayan kuralların sosyal ilişkileri düzenlemek gibi olumlu yanlar olsa da yapılan reformlara direnç oluşturması ile olumsuz bir durum ortaya koymaktadır.

3.1. Kırgızistan'da Yerel Yönetim Birimleri ve Organları

Kırgızistan'da yerel yönetimlerde merkezi bir yapının egemen olduğunu söylemek mümkündür. Üstte devlet başkanı ve hükümete bağlı olmak üzere, bunun altında ise üç düzeyden oluşan bir yerel

yönetim şekli benimsenmiştir. En üst yönetim Oblast veya bölge idarelerinden oluşmakta, bu yönetim kademesinden başkent Bişkek'e özel bir statü verilmektedir. Bölge idareleri merkezi hükümetçe atanan valiler / gubernarlar tarafından idare olunmaktadır. Rayon veya şehir idareleri ise akimler tarafından yönetilmekte ve merkezi hükümetçe kendilerine verilen görevleri yerine getirmektedirler. Bu görevler modern devletin temel fonksiyonlarından olan ekonomik ve sosyal içeriklidir. En alt kademede ise köy yönetimleri bulunmaktadır. Temelde iki alt birim olan yerel devlet idaresi ve yerel öz idare kendi içlerinde değişik alt gruplara ayrılmaktadır (Sakinç, 2005, s. 205-206). Bu şekilde;

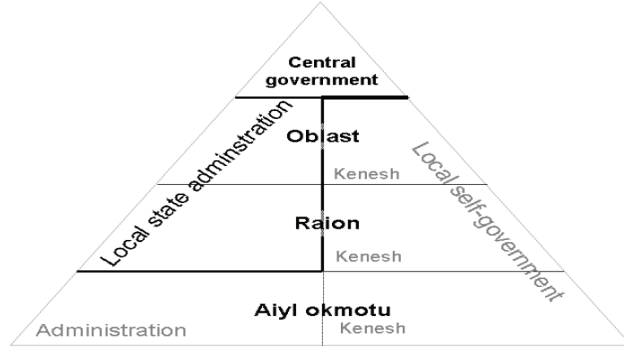
- 7 Oblast-bölge ile Oş ve başkent Bişkek şehri,
- 45 Rayon-bölge, şehirlerde 10 oblast alt yönetimi ve
- 494 ayl okmotu, taşra veya köy idaresi

bulunmaktadır. Merkeziyetçiliğin yüksek oranda olduğu Sovyet yönetimi sırasında alt idare birimleri oldukça sınırlı olmuştur. Ancak bağımsız Kırgız devletinde ise farklı seviyelerde daha fazla yönetsel bağımsızlık verildiğini söyleyebiliriz. Hem oblast hem de rayon yönetimlerinin seçimle iş başına gelen meclis / keneşleri bulunmaktadır. Bu meclislerin politika yapıcılığı konusunda yetkileri sınırlıdır. Bu keneşlerin temel görevi bütçeyi onaylamaktır. Ancak etkili bir bütçe süreci ve politika yürütülmesi için yeteri kadar kaynakları olduğunu söylemek güçtür. Bunun yanında keneşlerin;

- Ekonomik kalkınma ve sosyal koruma programlarını onaylamak,
- Bütçe sonuçlarını denetlemek
- Yerel vergiler koymak ve
- Emlak ve arazi tahsisleri ile ilgili düzenlemeler yapmakta görevleri arasındadır.

Yerel devlet idare birimlerinin aksine yerel öz yönetim organları ise merkezi hükümetten bağımsız hareket etmektedirler. Bu organların hesap verecekleri yerler ise yönettikleri ve kendilerini seçen yerel halktır.

Tablo 5: Kırgızistan'da Yönetim Yapısı



Kaynak: Grävingsholt vd, 2006, s. 61.

Böyle bir üçlü kademe sistemi ve güçlü merkezi yapının geçmişi bağımsızlık öncesi döneme dayanmaktadır. Bu yapı nedeniyle yerel idarelerin yürütme yetkilerinin oldukça sınırlı olduğunu söyleyebiliriz (Dukanbayev, 1998, s. 129-133).

3.2. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Kırgızistan'ın iktisadi yapısı yerel güçlerin etkili olduğu bir mülkiyet paylaşımıdır. Güçlü bir sanayi yapısının olmaması yerel mülkiyet sahiplerini her zaman için güçlü bir konuma getirmektedir (Mambalitieva, 2013, s. 128).

Yerel idarelerin finansmanı Kırgız Anayasası'nın yanı sıra Maliye Bakanlığı'nca düzenlenmiş olan Bütçe ve Vergi Sistemi ile ilgili 1998 tarihli yasa ve düzenlemeler ile ortaya konmuştur. 11 Haziran 1998 tarihinde uygulamaya konulan Bütçe Sistemine ilişkin yasal mevzuat yerel bütçelerin nasıl hazırlanacağına, çıkarılacağına ve yerel gelir ve harcamaların neler olduğuna dair hükümler içermektedir. Yerel bütçeler bu kanuna göre merkezi bütçeden bağımsızdır ve idareler kendi gelirlerine sahiptirler.

-Yerel yönetimlerin gelirleri (Mambalitieva, 2013, s. 137-141): Kırgızistan'da yerel idarelerin gelirleri ilgili bütçe düzenlemelerine göre yerel vergi gelirleri ve harçlardan, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan, ve bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Borçlanma bir gelir kaynağı olarak görülmemektedir. Tablo 6'ya göre yerel idare gelirlerinin dörtte üçünden fazlası merkezi idare paylarından oluşmaktadır. Böyle bir durum özerk davranılmasını önlemektedir.

-Yerel Yönetimlerin Harcamaları (Alyukov ve Kulatov, 2001, s. 553): Kırgızistan yerelleşme adına bazı yerel hizmetlerin sunumunu mahalli idarelere bırakmıştır. Yerel bütçeler yolu ile genel eğitim seviyesi, sağlık hizmetleri ve toplumsal refah hizmetleri finanse edilmektedir. Yerel devlet idaresi ve yerel öz yönetim alanlarında bu hizmetlere ait tüm uygulamalar üstlenilmiştir. Bu hizmet veya harcama kategorisi aynı zamanda;

- Genel kamu hizmetlerini,
- Yerel eğitim, sağlık, su kaynakları, ormancılık vs. gibi alanlarda bakım ve onarım hizmetlerini,
- Ulaşım hizmetlerini ve diğer faaliyetleri içermektedir.

Tablo 6: Yerel Yönetim Gelirleri (Bin Som)

	Öz gelirler	G.B.V.G.	Alınan Bağış ve Yardımlar	Toplam
2006	2467594,6	1322865,0	3129335,0	6919794,6
2007	3186276,9	1382177,9	4279877,6	8848332,4
2008	4282634,9	2383948,9	5908730,0	12575313,8
2009	3296181,2	4297992,4	6379126,9	13973300,5
2010	3119505,6	4574459,3	7556990,5	15250955,4
2011	3435902,0	5207159,4	12961719,7	21604781,1
2012	3463708,0	5941267,8	14291969,5	23696945,4

Kaynak: Aktaran: Mambalitieva, 2013, s. 137-141.

Yerel yönetimlerin harcamaları analiz edildiğinde ise harcamaların hemen her kaleminde sürekli bir artış olduğu ve yerel yönetim harcamalarından en büyük payın %70'lere yakın bir oranda eğitim harcamalarına gittiği görülmektedir.

Tablo 7: Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Harcamaları (Milyon Som)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Faaliyet Gideleri	6757,2	8085,6	11372,2	12978,7	14213,2	20217,7	22799,3
Genel Kamu Hizm.	835,3	884,1	1564,6	1893,1	1991,3	2127,0	2033,6
Savunma, kamu düzen ve güvenlik hizm.	129,6	112,1	161,5	207,7	258,5	288,6	207,9
İktisadi sorunlar	82,2	93,1	199,8	231,8	329,7	325,7	325,3
Çevre koruma	0	0	0,08	0,6	0,6	0,5	0,05
Mesken ve komünal hizmetler	724,8	1017,1	1329,1	1444,1	1573,5	1813,6	2342,6
Sağlık	356,4	422,9	692,3	775,9	809,2	1196,3	1382,7
Dinlenme, din ve kültür	292,0	199,5	383,1	454,9	482,7	695,6	629,3
Eğitim	4014,7	5177,8	6608,9	7565,0	8181,2	13129,2	15397
Sosyal koruma	322,2	179,0	432,9	405,6	586,5	641,2	480,1
Satın Almalar	6869,0	8840,7	12297,8	14278,1	15338,8	21420,5	23695,7

Kaynak: Aktaran: Mambalitieva, 2013, s. 135-136.

3.3. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Problemleri

Kırgızistan 1990'ların başında Sovyet sisteminden ayrıldıktan ve bağımsızlığını elde ettikten sonra serbest piyasa ekonomisi adına önemli adımlar atmakta ve halen geçiş ekonomisi özelliği göstermektedir. Planlı ekonomik düzenden serbest ekonomi düzenine geçişte yaşanan hızlı süreç tüm sektörlerde ve sistemde önemli değişimlere ve zorluklara neden olmaktadır. Böylesi bir süreç iş yapış şekillerini olduğu kadar kamu yönetiminde de önemli değişimler getirmektedir. Bu süreçten yerel yönetimlerde diğer sektörler kadar etkilenmektedir (Palmer, 2008, s. 55-56).

Kırgızistan ekonomisinin temel sorunlarının nedeni bir geçiş ekonomisi olmasından kaynaklanmaktadır. "Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği" döneminde uygulanmış olan katı merkezîci sistem ekonomik sistemi olduğu kadar yönetim şeklini de şekillendirmiştir. Bu anlamda Kırgızistan ekonomisinin yaşamış olduğu bazı temel problemler bulunmaktadır. Bunlar (Egeli ve Özen, 2008, s. 14-19);

- Yüksek dış borçlar
- Bütçe açıkları
- Mali saydamlık düzeyinin düşüklüğü
- Mali raporlamada yetersizlikler
- İdari ve ekonomik problemler
- Rüşvet ve Yolsuzluklar
- İdari ve mali yapının zayıflığı
- Doğrudan yabancı sermaye akışının yetersizliği

Kırgızistan'ın yerel yönetim reformları konusunda önünde ayrıca bazı kısıtlarda bulunmaktadır. Bu kısıtlar bir kaç başlık altında toplanabilir (Grangvist, s.66- 68);

- *Oblast ve rayon seviyesinde görev dağılımının tam olarak yapılamaması*: Keneşler ve yerel yönetimler devletten tam olarak bağımsız değildir, bu nedenle karar alma süreçleri oldukça kısıtlıdır.

Bunun yanında yapılan bazı uygulamalar ise tatmin edici düzeyde değildir. Böyle bir durum adam kayırmacılığa ve yolsuzluklara açık bir zemin oluşturmaktadır.

- *Yerel seviyede finans kaynaklarının yetersiz olması:* Alt seviyelere yapılan transferler ve yardımlar bazı durumlarda yerel yönetim çalışanlarının maaşlarının ödenmesinde bile yetersiz kalmaktadır. Bunun yanı sıra alt seviye birimlerin kendilerine ait gelirleri de oldukça sınırlı ve düşük seviyededir. Bu durum artan ihtiyaçlar düşünüldüğünde yerel bütçelerin devamlı olarak açık vermesine yol açmaktadır. Yapılan yardımların da dayanmış olduğu herhangi bir formül bulunmamaktadır. Böyle bir durum ise şeffaflıktan uzak ve keyfi davranışlara neden olmaktadır.

- *Yerel seviyeden kapasitenin yetersiz olması:* Bu durum mali federalizm literatüründe devamlı olarak işlenmektedir. Merkezi hükümet sahip olduğu kaynaklar yolu ile daha nitelikli kadroları çekebilirken, yerel idareler dünyanın hemen her ülkesinde kalifiye eleman çekme konusunda sıkıntı yaşamaktadırlar. Kırgızistan'da böyle bir olgudan ayrı düşünülemez.

4. Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye ve Kırgızistan'da yerel yönetim yapıları incelendiği zaman bazı benzerliklerin yanı sıra farklılıklarda ön plana çıkmaktadır. Türkiye Osmanlı imparatorluğundan getirmiş olduğu tarihi miras üzerinden Avrupa'ya yakın olması sonucunda yerel yönetim reformlarında Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartında olduğu gibi çekinceli davranışa da adaylık müzakereleri çerçevesinde yerel idareler alanında çeşitli reformlar yapmaktadır.

Ayrıca Türkiye problemleri olsa da altyapı konusunda önemli adımlar atmış ve atmış olduğu adımları 6360 sayılı kanunda olduğu gibi daha çok büyükşehir belediyeleri üzerine kurgulamaktadır.

Kırgızistan ise bölge ülkeleri arasında en erken reform çalışmalarına başlayan bir ülke olarak adımlar atmakta ancak 1990'lardan itibaren henüz erken sayılan reformların sancılarını yaşamaktadır. Ancak yavaşta olsa, ülkenin atmış olduğu adımların değeri uluslararası ilginin yoğunluğu ile de göze çarpmaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Teşkilatı (UNDP), Dünya Bankası (Worldbank), ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID), Soros Vakfı, Hans Siedel Vakfı gibi uluslararası kuruluşlar son 10 yıl içinde çeşitli şekillerde Kırgızistan'da yerel yönetim alanında faaliyet yürütmüşlerdir.

Kırgızistan'da bağımsızlık sonrası yerel yönetimler alanında önemli adımlar atılmasına rağmen kamu yönetiminde yukarıdan aşağıya doğru halen merkeziyetçi görünümde bir yönetim şeklinin belirlenmesindeki temel amaç ülkenin içinde bulunduğu kendine özgü koşullardır. İç karışıklıkların önlenmesi adına demokrasinin geliştirilmesi yerine siyasi istikrar daha ön planda görülmüştür. Bu açıdan diğer Orta Asya Cumhuriyetleri gibi Kırgızistan demokrasisi ve yerel yönetim modeli incelenirken bu kendine özgü koşullar göz önünde tutulmalıdır (Akçalı, 2007, 134-135).

Kaynakça

Akçalı, P. (2007). Orta Asya'da Siyasal İstikrar Ve Demokrasi Dengesi Kırgızistan Örneği, ODTÜ Gelişme Dergisi, 34, s.113-136.

Alymkulov, E. and Kulatov, M. (2001). Local Government in the Kyrgyz Republic. Victor Popa and Igor Munteanu (Ed.). Developing New Rules in the Old Environment, (s. 521-600). Budapest: Open Society Institute.

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.

5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005). Resmi Gazete, 25874, 13 Temmuz 2005.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). Resmi Gazete, 25326, 10.12.2003.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005). Resmi Gazete, 25745, 04.03.2005.

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). Resmi Gazete, 28489, 06.12.2012.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008). Resmi Gazete, 26937, 2/7/2008.

Dafflon, B. (2008). "The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice", E. Ahmad, G. Brosio (der.), Handbook of Fiscal Federalism, Cornwall: Edward Elgar, 271-305.

Dukanbayev, A. (1998). Ülke Ülke Yerel Yönetimler Kırgızistan'da Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler, 7(4), s. 126-132.

Dunn, J. ve Wetzel, D. (1999). Fiscal Decentralization in Former Socialist Economies Progress And Prospects. [Elektronik Sürüm]. Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, 92, s.242-250.

Egeli H. ve Özen, A. (2008). Kırgızistan'da Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Bütçede Reform Arayışları [Elektronik Sürüm]. Sosyal Bilimler Dergisi, 19, s. 13-31.

Gerster, R. (Haziran 2004). Budget Support for Decentralisation in the Kyrgyz Republic. Erişim: 02.06.2014, http://www.gersterconsulting.ch/docs/report_dec_budget_support_kr_final.pdf

Grävingholt, J., Doerr, B. Meissner, K., Pletziger, S., von Rümker, J. ve Weiker, J. (2006). Strengthening participation through decentralisation findings on local economic development in Kyrgyzstan. Erişim: 04.06.2014, http://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_16.pdf

International Monetary Fund (Nisan 2012). Medium Term Development Program of the Kyrgyz Republic for 2012-14 (239).

Erişim: 02 Temmuz 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12112.pdf>

International NGO Training and Research Center (2011). Decentralisation in Kyrgyzstan, Erişim: 02.07.2014: <http://www.intrac.org/data/files/resources/726/Decentralisation-in-Kyrgyzstan-report-for-Swiss-Development-Cooperation.pdf>

Kesik, A, Tokaç, H. ve Şener, M. B. (2014). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik ve Tekin Akdemir (Ed.). Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler, (s. 265-280).

Mambetalieva, N. (2013). Yerel Yönetimlerin Finansmanı, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Ökmen, M. ve Elma, F. (Nisan 2013). Türk Dünyasında Yerel Yönetimler. Erişim: 30.06.2014, <http://www.tdbb.org.tr/tdbbyayin/dosya20130718170227.pdf>

Palmer, N. (2008). Economic Transition and the Struggle for Local Control in Ecotourism Development The Case of Kyrgyzstan. Journal of Ecotourism, 5(1-2), s.40-62.

Sakınç, S. (2005). Kırgızistan'da Demokratik Yerinden Yönetim: Reform Uygulamaları ve Sorunlar, Yönetim ve Ekonomi. 12(2). s. 197-210.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM). (2012a) Belediye Meclis Üyeleri Rehberi. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM). (2012b) İl Genel Meclisi Üyeleri Rehberi. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM). (2014). 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (t.y.). Erişim: 01.06.2014, https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/anasayfa?_adf.ctrl-state=a8qm0r3zh_4