

## Kırgızistan'da Demokratik Yerinden Yönetim: Reform Uygulamaları ve Sorunlar

Doç. Dr. Süreyya SAKINÇ

Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, MANİSA

### ÖZET

Kırgızistan'ın bağımsızlığını kazandıktan sonra kabul ettiği ilk önemli yasa "Kırgız Cumhuriyeti Yerel Yönetimleri" ile ilgilidir. 1993'te Kırgızistan Anayasası yerel yönetimleri yürütme erkinin bir unsuru olarak görmüş, yerel yönetimler devlet idareleri ve yerel yönetimler arasındaki erkler paylaşımı ilkesine dayandırılmıştır. Yerel yönetimler ile ilgili reformların birinci aşamasında (1995-2001) Bişkek şehri yönetimi yerel özerklik ilkesine göre düzenlenmiş; rayon ve oblast alt yönetimleri ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır. Devam eden ikinci aşamada ise oblast ve rayon düzeyinde henüz kurumsal ve yasal dönüşüm gerçekleştirilmemiştir. Reformların zayıf noktası yönetimler arasındaki mali ilişkiler alanındadır. Reformun olumlu katkısı, yerel organların seçime oluşturulmasıdır. 2002 yılında kabul edilen yeni yerel yönetimler yasası daha ileri bir reform için önemli bir başlangıç sayılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel yönetim, Kırgızistan, yerinden yönetim, demokratik yerinden yönetim

### Democratic Decentralization In The Kyrgyz Republic: Local Government Reform And Issues

### ABSTRACT

The Law "On Local Government in the Kyrgyz Republic" which was adopted after independency of the Kyrgyz Republic. The Constitution of the Kyrgyz Republic adopted in 1993 established local government as one of the components of the government power and identified that the local government in the Kyrgyz Republic is based on the principle of division of powers between the state administrations and local governments. In the first stage (1994-2001) Bishkek city was transferred to local government principles; towns of raion and Oblast subordination. The second stage of the reform is still going on. The weakness of the reform is the fiscal relations and economic base of the local governments. The positive feature of the reform is the introduction of the principles of electiveness of heads of local governments.

**Key words:** Local government, Kyrgyzstan, decentralization, democratic decentralization

### 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 kademe (il veya bölge düzeyinde) Oblast, en alt kademe (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**

<b>Demokrasi</b>	<b>Kamu Yönetimi</b>
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) vatandaşların 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bütçenin şeffaf olması</li> <li>- Kamu satın almaları ile ilgili kuralların olması ve açıklık</li> <li>- Kamuoyunun yerel yönetim belgelerine ulaşmalarını sağlayacak kuralların olması</li> <li>- Yerel yönetim kararlarından ve toplantılardan halkın genel duyurular ile bilgilendirilmesi</li> <li>- Yerel yönetimler tarafından organize edilen ve vatandaşların üye olduğu danışma meclislerinin varlığı ve etkinliği</li> <li>- Yerel yönetimlerin halkı sürekli bilgilendirecek ücretsiz bültenlerinin yayınlanması</li> <li>- Yerel yönetim birimlerinde rüşvet, kayırmacılık, ayrımcılık, görevi savaçlama ile ilgili vatandaşların şikayetlerinin dikkate alınması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sivil toplum örgütlerinin sayısının artırılması</li> <li>- Vatandaşların sivil toplum kuruluşlarında aktif görev almalarının ve üye olmalarının teşvik edilmesi</li> <li>- Vatandaşların gönüllü katılımlarının sağlanması</li> <li>- Sivil toplum örgütlerinin lobicilik faaliyetlerinin yaygınlaşması</li> </ul>

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

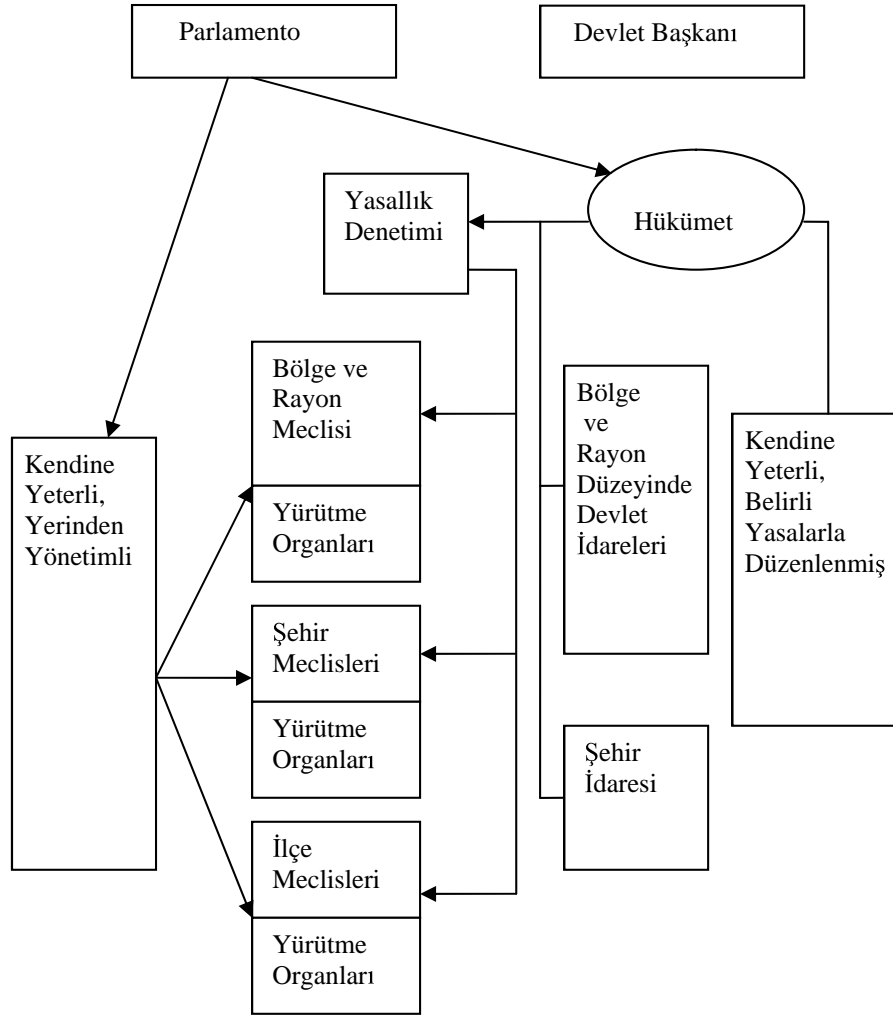
Eski Sovyetler Birliği ülkelerinde birbirlerinden farklı üç yerel yönetim modeli bulunmaktadır. Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerindeki farklı yerel yönetim modelleri uygun bir karşılaştırmayı güçleştirmektedir. Bununla beraber bu ülkelerdeki yerel yönetim reformu uygulamalarını daha iyi anlayabilmek 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 sayıları bölgesel yönetimler tarafından artırabilir veya azaltabilir. Federal organların yerel özerklik ilkesine uygun olarak kendi yasalarını uygulama hakları olmakla beraber, bu ilke ve normlar federal veya bölgesel düzenlemelerle ihlal edilebilmektedir.

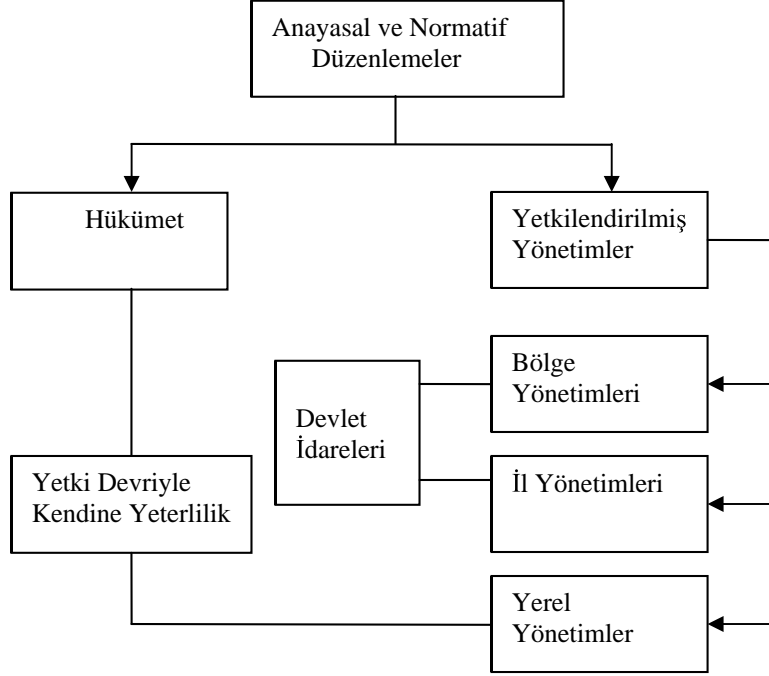
**Şekil 1: Yerindelik Esasına Göre İdari Yerinden Yönetim Sistemi**



### 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.

**Şekil 2: Yetki Devri Esasına Göre Karma Yerinden Yönetim Sistemi**

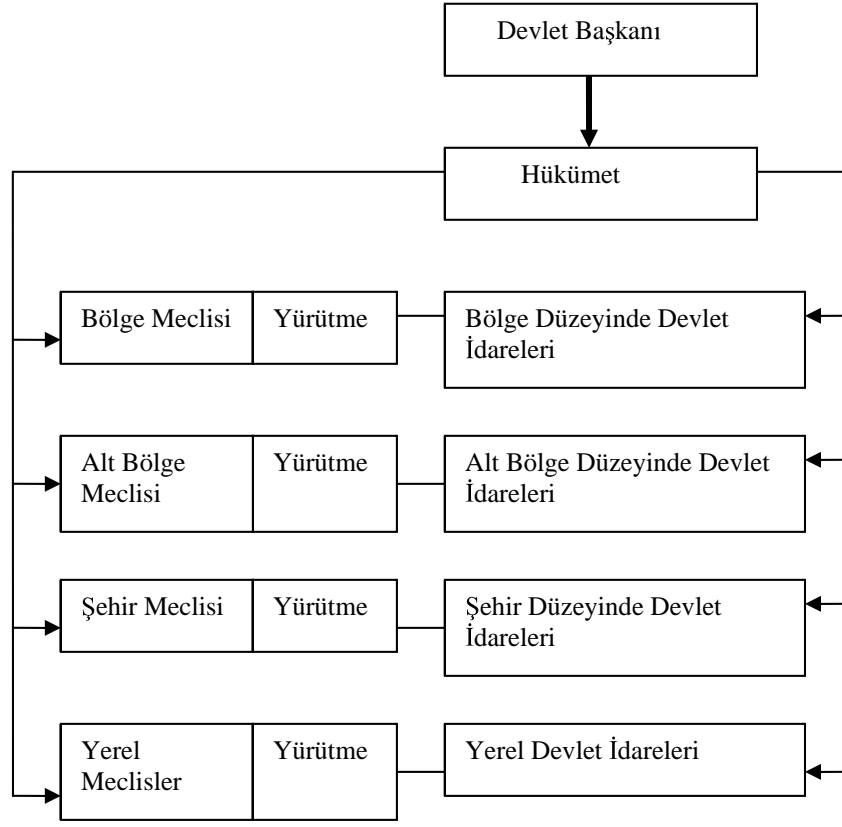


Bu uygulama, yerel insiyatifi ve idari kurumların bağımsızlığını engelleyicidir. Bu sisteme dahil diğer ülkelere Gürcistan ve Ermenistan örnek verilebilir.

### 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 Şiddetlenmişti:** 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 işbaşına 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 dağıntık vaziyetteydi. 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 cepler 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 içermekteydi. 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.

Sistemik 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 tasarı 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. Bişkek Şehri belediye başkanı seçimiyle Orta Asya'da ilk kez seçimle uluslar arası 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 engelleyici 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 artırılabacaktır;
- 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 yeteneksizlik 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 Aiy (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.

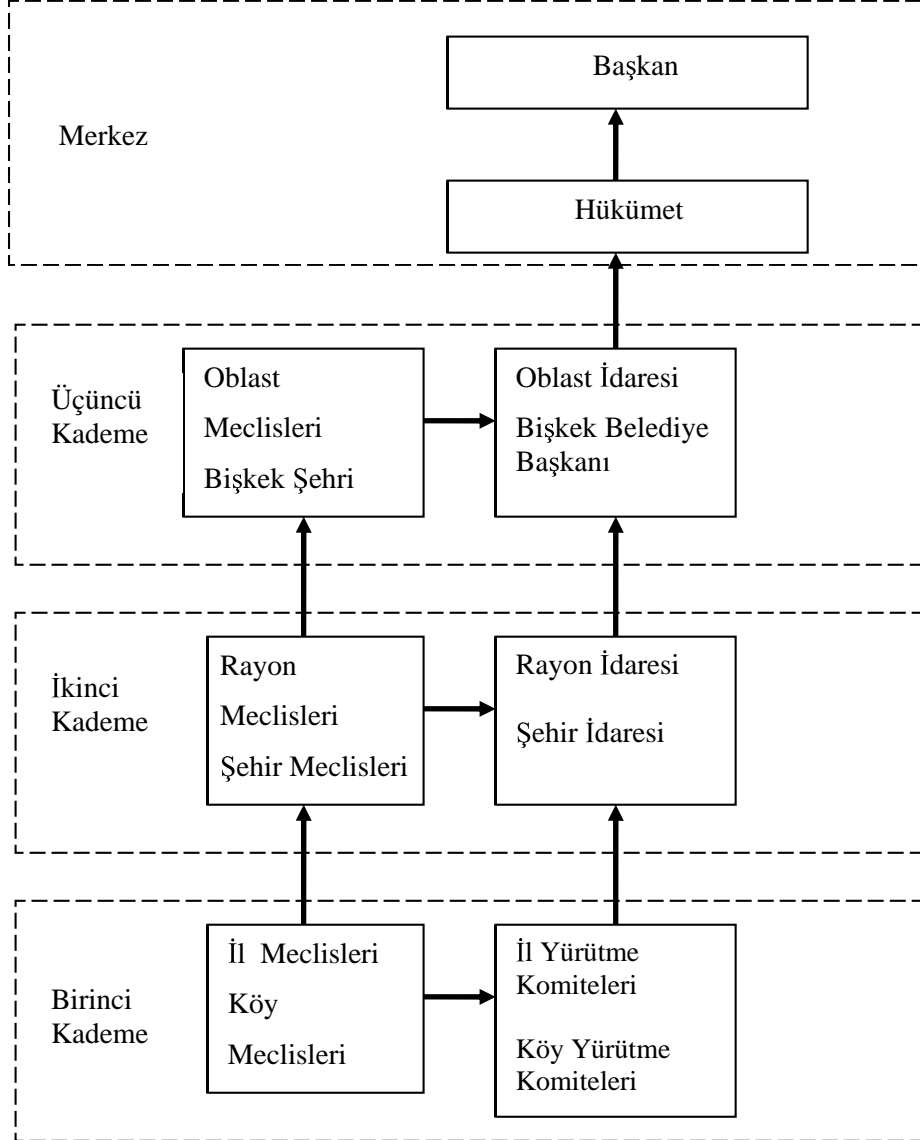
**Oblast Yönetimleri:** Oblast (bölge) yönetimi bölgede merkezi hükümeti temsil eder. Oblast yönetiminin başı olan vali (governor), merkezi hükümetin kararlarını uygular. Oblast yönetimi merkezi hükümetin fonksiyonlarını da üstlenmektedir. Bu nedenle fonksiyonların çakışması söz konusudur.

**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. Aiyıl 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.

**Şekil 4: Kırgızistan'da Yönetim Kademeleri**



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 seçimle 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).

**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 devredilen yetkilerin kullanılması bakımından devlete karşı sorumludurlar. Bu düzenleme, yönetim kademeleri arasındaki fonksiyonların ayrıştırılması prensibi ile uyumsuzdur.

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 bütüncü 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 (İLİBEZOVA, İLİBEZOVA, ASANBAEV, MUSAKOJAEVA, 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 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.

Kırgızistan halkı sivil bir darbe ile Cumhurbaşkanı Akayev'i istifaya zorlamış ve daha demokratik ve halkın refah taleplerine karşı daha duyarlı bir yönetimin iş başına gelmesi için önemli bir fırsat yaratmıştır. Kırgızistan'daki demokratik haklar ve ekonomik özgürlükler yönündeki taleplerin yarattığı yeni özgürlük ortamı, diğer komşu ülkelerdeki otoriter yönetimleri değişime zorlayacak bir etken olabilir.

## KAYNAKÇA

- ALYMKULOV, Emil and KULATOV, Marat (2001), "Local Government in the Kyrgyz Republic", Victor Popa and Igor Munteanu (ed.), *Developing New Rules in the Old Environment*, Open Society Institute, Budapest.
- CROOK, Richard and MANOR, James (2000), *Democratic Decentralization*, OED Working Paper Series No: 11, Washington, D.C.
- CUKROWSKI Jacek, DABROWSKI Marek, GORTAT Radzislawa and MOGILEVSKY Roman (2002), *The Kyrgyz Republic Country Case Study*, UNDP.
- DAHL, Robert A. (1985), *A Preface to Economic Democracy*, University of California Press.
- GÖRMEZ, Kemal (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları.
- İLİBEZOVA E., İLİBEZOVA L., ASANBAEV N., MUSAKOJAEVA G. (2000), *Corruption in Kyrgyzstan*, Center for Public Opinion Studies and Forecasts, Bishkek.

- KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fehmi (1989), *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- KUTANOV, Aksar A. (2002), *Legal and Institutional Framework of Local Authorities in the Kyrgyz Republic*, Hanns Seidel Stiftung, Bishkek.
- POPA, Victor and MUNTEANU, Igor (2001), "Local Government Reforms in the Former Soviet Union: Between Hope and Change", Victor Popa and Igor Munteanu (ed.), *Developing New Rules in the Old Environment*, Open Society Institute, Budapest.
- SAKINÇ, Süreyya (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.