

# TÜRKİYE VE KAZAKİSTAN BELEDİYELERİNİN YEREL ÖZERKLİK BAĞLAMINDA KARŞILAŞTIRILMASI

Abdulgazi YIKICI<sup>1</sup>

Muhammed Yunus BİLGİLİ<sup>2</sup>

## Özet

Demokratik yaşamın vazgeçilmez öğelerinden biri olan belediyelerin idari ve mali özerklik düzeyleri, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanabilmesinde belirleyici bir unsurdur. Ülkelerin idari, tarihi, toplumsal, ekonomik ve kültürel özellikleri, belediyelerin yerel özerklikleri üzerinde ve teşkilatlandırılmasında etkilidir. Bu çalışmanın amacı yerel özerklik bağlamında Türkiye'deki ve Kazakistan'daki belediye organlarının seçilmeleri, görevlerine son verilme usulleri, yetkileri, görevleri, mali yapıları ve merkezle olan ilişkilerinin karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesidir. Yapılan incelemede, Kazakistan'da belediye başkanlarının atama ile göreve geldikleri ve hizmet sürelerinin belirsiz olduğu, meclis üye sayısının yerleşim kademesine göre farklılaştığı ve bütçe yapma yetkisinin sadece eyalet belediyelerine tanındığı; Türkiye'de ise belediye başkanlarının 5 yıllık bir süre için seçildiği, meclis üye sayısının belirlenmesinde yerleşim alanındaki nüfusun etkili olduğu ve bütçe yapma yetkisinin tüm belediyelere tanındığı tespit edilmiştir. Sonuçta, Türkiye'deki belediyelerin, yerel özerklik konusunda daha ileri bir seviyede olduğu görülmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Özerklik, Belediye, Türkiye, Kazakistan.

---

<sup>1</sup>Arş. Gör. Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, abdulgazi-yikici@ktu.edu.tr, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0003-1230-1612>.

<sup>2</sup>Dr. Öğr. Üy., Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, mybilgili@ktu.edu.tr, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0002-6062-8858>.

## **COMPARING TURKEY AND KAZAKHSTAN MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF LOCAL AUTONOMY**

### **Abstract**

Municipalities which are the indispensable elements of democratic life, the level of administrative and financial autonomy of them is a determining factor in meeting local common needs. The administrative, historical, social, economic and cultural characteristics of the countries are effective on the local autonomy and organization of the municipalities. This study aims to compare the local autonomy of Turkey and Kazakhstan municipalities in terms of local authorities' election, procedures of dismissal, powers and duties, financial structures, and relations with the central government. In the examination, it was found that mayors in Kazakhstan are appointed by higher authorities and their service period is uncertain, the number of council members differs according to the level of settlement, and the authority to make budget is only granted to the state municipalities; In Turkey, where the mayor elected for a period of 5 years, the number of council members determining according to population in residential areas, and all municipalities have to the authority of budgeting. As a result, the municipalities in Turkey were found to be at a more advanced level in local autonomy.

**Keywords:** Local Autonomy, Municipalities, Turkey, Kazakhstan.

### **Giriş**

Bütün devletler, kamu hizmetlerinin görülebilmesi için tarihi, siyasi, ekonomik ve kültürel özelliklerine göre merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre teşkilatlanmaktadır. Bu ayırım içerisinde yerel yönetimlerin kendinden beklenen hizmetleri sunabilmesi, bu idarelerin özerkliği ile yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerin, kendi sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda görev sahasına giren işleri düzenleme yetkisi olarak nitelenen özerklik, merkezden yönetimin yol açtığı sınıklarını giderme potansiyeline de sahiptir (Turan ve Güler, 2018: 24). Ayrıca özerklik, bir topluluğun ya da bir ülkenin belirli bir bölgesinde faaliyet gösteren yönetim birimine tanınan siyasi otoriteyi ifade etmek için de kullanılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 37).

Karar organlarının seçikle görev gelmeleri ve yerel nitelikteki hizmetleri dışarıdan bir müdahale olmaksızın kendi organları aracılığıyla sunmaları, yerel yönetim birimlerine demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik, bir topluluğun yerel nitelikteki işlerini

kendi organları eliyle görebilmesi ve buna imkân verecek kaynaklara sahip olmasıdır (Keleş, 2016: 57). Bu çerçevede, yerel özerkliğin iki farklı boyutu; siyasi, idari ve mali olmak üzere de üç farklı türü (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 40; Görmez ve Yaylı, 2018: 24-25; Keleş, 2016: 57; Ivanyna ve Sbah, 2014: 2; Oulasvirta ve Turala, 2014: 322) içerdiği görülmektedir. Birinci boyut, yerel yönetim birimlerinin kendi görevlerini, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerine getirebilme yeteneğini; ikinci boyut ise, bu idari birimlerin yerel halk tarafından seçilerek oluşturulmalarını ve denetlenmelerini ifade etmektedir (Keleş, 2016: 57).

Yerel özerkliğin ilk türü olan siyasi özerklik, yerel yönetim birimlerine kendilerini ilgilendiren konularda karar alma ve uygulama süreçlerinde kanun çerçevesinde özerk hareket etme olanağı sağlayan bir yapıyı ifade etmektedir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014: 201). Diğer bir deyişle, siyasi gücün ve sorumluluğun yerele daha yakın yönetim birimlerine aktarılmasını vurgular (Ivanyna ve Sbah, 2014: 5). İkinci tür olan idari özerklik ise, merkezi yönetimden, yerel yönetim birimlerine devredilecek yönetsel yetkilere ilişkin göstergeleri içermektedir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle göreve getirilmeleri, dışarıdan herhangi bir müdahaleye maruz kalmadan kendi organları aracılığıyla karar alıp uygulayabilmeleri idari özerklik kapsamında değerlendirilebilir (Zaharia ve Bilouseac, 2009: 807-808). Yerel özerkliğin son türü olan mali özerklik ise, yerel yönetimlerin, kanun ile kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini temin edecek düzeyde gelir kaynağına ve bu kaynaklar üzerinde yasal sınırlar çerçevesinde tasarruf yetkisine sahip olmalarını öngörmektedir. Mali kaynakların ve sorumlulukların yerel ve bölgesel yönetimlerin kontrolüne devredilme düzeyi mali özerkliğin çerçevesini çizmektedir (Kapıdani, 2018: 1-2). Yerel yönetim birimlerinin toplumun ihtiyacına yönelik hizmet sunabilmesi noktasında büyük önem arz eden mali özerklik, ülkelerin sahip olduğu özgün koşullardan (siyasi, ekonomik, kültürel vb.) etkilenmektedir.

Ülkenin ulusal bütünlüğünü koruma ve yetki sahasının dışına çıkılmasını engelleme isteği, Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin özerklik çerçevesinin daralmasına ve geçmişte olduğu gibi bugün de söz konusu birimlere görev ve yetki aktarımına kuşkuyla yaklaşılmaya yol açmaktadır (Küçük, 2018: 37). Bu noktada ülkenin birliğini ve bütünlüğünü korumak adına merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanmaktadır. Özerklik ile arasındaki ters yönlü ilişkiden dolayı idari vesayet yetkisinin sınırlarının net bir şekilde çizilmesi önem arz etmektedir. Söz konusu yetki, Anayasanın 127’inci maddesinde merkezi yönetimin “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması

ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amacıyla yerel yönetimler üzerinde söz konusu yetkiyi kullanabileceği düzenlenmiştir. Ancak Türkiye’deki idari vesayet denetiminin yerel yönetimlerin özerkliğini kısıtlayıcı bir yapıda olduğu geçmişte sıkça dile getirilmiş ve bu durum günümüzde de değişmemiştir (Uygun, 2015: 11).

2004-2005 arası yerel yönetim reformları kapsamında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesi, bahsi geçen algının doğruluk payı olduğuna işaret etmektedir (Emini, 2009: 35).<sup>3</sup> Bu dönemde yapılan düzenlemeler ile yerel özerklik düzeyinde bir ilerleme sağlanmış olsa da yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kullanımı son bulmamıştır. Ayrıca Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin mali açıdan özerkliği de tartışılan önemli bir konudur. Kendilerine verilen yerel nitelikteki hizmetleri görme noktasında yetersiz kalan bu birimlerin bütçeleri büyük oranda genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylara bağlıdır (Egeli ve Diril, 2012: 26).

Üniter devlet yapısının benimsendiği Kazakistan’da yerel yönetim birimleri, Anayasa ve kanunlarda yer alan hükümlere göre özerk bir yapıya sahip olsalar da, görevlerini merkezi yönetime bağlı bir şekilde yerine getirmek zorundadır. Kazakistan’daki merkezileşmiş hiyerarşik sistem, yerel yönetimlerin karar alma yetkisini sınırlı bir düzeye indirmekte ve yerel topluluğun kendini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine katılımını engellemektedir. Yeterli öz gelir kaynaklarına da sahip olmayan yerel yönetimler, mahalli nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında sınırlı bir harcama yetkisine sahiptir (Bozatay ve Şahnagil, 2020: 344). Buna ek olarak, merkezi yönetimce alınan kararların yerelde uygulanma zorunluluğunun bulunması, yerel hizmetlerin kapsamını ve çeşitliliğini önemli bir düzeyde daraltmıştır. Buradan hareketle Kazakistan’da gücün yerel yönetim birimlerine devrinin sınırlı olduğu ve yerel siyasi ve ekonomik süreçlerin yürü-

---

<sup>3</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunuyla yerel özerkliği güçlendirecek birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Meclisin fesih nedenlerinin azaltılması, beldedeki paydaşlara (sivil toplum kuruluşları, muhtarlar ve sendikalar gibi) meclis ve komisyon toplantılarına katılma imkânı getirilmesi, meclisin bütçeyi karara bağlaması ve stratejik planı kabul etmesi ve meclis kararlarının kesinleşmesinde mülki idare amirinin onayının kaldırılması gibi düzenlemeler bu duruma örnek olarak gösterilebilir. 5393 sayılı Belediye Kanununun getirdiği yenilikler ve yerel özerklik tartışmaları için bakınız Çiner ve Zengin (2019), Çelik (2013) ve Dursun (2007). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, söz konusu yerinden yönetim birimleri ile ilgili yenilikler getirmiş, fakat araştırmanın belediyelerle sınırlı olması nedeniyle kapsam dışında bırakılmıştır.

tülmesinde merkezi yönetimin önemli bir ağırlığının bulunduğu ifade edilebilir. Mevcut görünümüyle Kazakistan’da var olan yerel yönetim sistemi, esneklikten ve yerel ihtiyaçlara zamanında ve etkili cevap vermekten oldukça uzak bir yapıdadır. Bununla birlikte 2017 Anayasa değişikliğinde yerel yönetim sisteminin geliştirileceğine ilişkin bir ifadenin yer alması ve Kazakistan 2050 stratejisinde adem-i merkeziyetçiliğin ön plana çıkarılması, Kazakistan’da yerel yönetim birimlerinin demokratik ve özerk bir yapıya kavuşturulmak istendiğine yönelik bir çabanın olduğuna işaret etmektedir (Çetin, 2017: 896,912).

Bu çalışmanın amacı yerel özerklik bağlamında Türkiye’deki ve Kazakistan’daki belediyelerin organlarının seçilmeleri, görevlerine son verilme usulleri, yetkileri, görevleri, mali yapıları ve merkezle olan ilişkilerinin karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesidir. Bu çerçevede, Türkiye ile Kazakistan’ın tercih edilmesinin temel gerekçesi, iki ülke arasındaki tarihi, sosyal ve kültürel yakınlığın yanı sıra üniter yapıya sahip olma gibi siyasal konularda da mevcut birtakım benzerliklere rağmen yerel özerklik düzeyi açısından önemli farklar bulunmasıdır. İki ülke belediyelerinin yerel özerklik düzeyleri arasındaki farklılıkların ve benzerliklerin ortaya konulmasının karşılaştırmalı yerel yönetimler literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Çalışma kapsamına sadece belediyelerin alınmasında, Türkiye’deki yerel yönetim sisteminde yer alan il özel idaresi ve köy benzeri yapılanmaların Kazakistan’da bulunmaması etkili olmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin yasal dayanaklarına kısaca değinilmiş, sonrasında belediyelerin organları, görevleri ve mali yapıları Kazakistan ile karşılaştırmaya olanak sağlayacak şekilde ortaya konulmuştur. Çalışmanın ikinci bölümünde ise, ilk olarak Kazakistan’ın siyasi ve idari yapısı ana hatlarıyla ele alınmış, akabinde Kazakistan yerel yönetim sisteminin yapı taşları olan belediyeler ve yerel meclisler, idari yapıları, organları, görevleri ve mali kaynakları bağlamında irdelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde de Türkiye ve Kazakistan belediye teşkilatları, idari ve mali yapıları ile hizmet sunumları kapsamında karşılaştırılmıştır.

## **1. Türkiye’de Belediyeler**

Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşları, mevcut yerel yönetim anlayışı bağlamında ülkenin yönetim bütünlüğü içerisinde yer alır. 1982 Anayasası’nın 123’üncü maddesinde yer alan “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmü ile yerinden

yönetim ilkesi ön plana çıkarılmıştır. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde ise yerel yönetimler anayasal güvenceye kavuşturulmuş ve "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 tüzel kişileri" şeklinde ifade edilmiştir. Üniter bir devlet modelini benimseyen Türkiye Cumhuriyeti'nde, teşkilatlanma süreci özeldir belediyelerin genelde ise yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetimi altında bir örgütlenmeye sahip olması esastır. Bu denetimi sağlayan bir araç olarak vesayet denetimi Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Eski bir geleneğin devamı olan köyler ayrı tutulursa, bugünkü yerel yönetimlerin temeli 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra atılmış; il özel idareleri ve belediyeler Fransa başta olmak üzere Batılı ülkeler örnek alınarak teşkilatlandırılmıştır (Gözübüyük, 1971: 121). İdari açıdan oluşturulma biçimleri onların aynı zamanda yerel özerklik ilişkisini de belirleyen bir unsurdur. Çalışmanın bir karşılaştırma üzerine kurulu olmasından dolayı bahsi geçen yerel yönetim birimlerinden sadece belediyelerin<sup>4</sup> yapısı ve organları ile ilgili bilgi verilmiştir.

Belediyeler, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde belirtilen yerel yönetim birimlerinden biridir. Türkiye'de belediyeçilik deneyimi, 1854'te İstanbul'da Şehremanetin kuruluşu ile başlamış ve 1858'de Altıncı Daire-i Belediye uygulamasıyla devam etmiştir. Cumhuriyet'in ilanından sonra belediyelere ilişkin temel düzenleme niteliğindeki 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun çıkarılmasında Osmanlı Devleti'nden devralınan belediyeçilik deneyimi de etkili olmuştur. 1580 sayılı Kanununun değişen gereksinimleri karşılamak konusunda yetersiz kalması ve belediyelerin özerklik kapsamının genişletilmesi ihtiyacı yeni yasal düzenlemelerin yapılmasını gündeme getirmiştir. Söz konusu eksikliklerin giderilmesi amacıyla 2005'te 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış<sup>5</sup> ve belediyeler ilgili kanununun 3'üncü maddesinde "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde tanımlanmıştır.

---

<sup>4</sup> Kazakistan, Türkiye'deki büyükşehir belediyesine benzer bir yerel yönetim birimine sahip olmadığı için bu çalışmada Türkiye'deki büyükşehir belediyesi yapısına yer verilmemiştir.

<sup>5</sup> Gelişmiş Batı ülkelerinde köklü bir geçmişe sahip olan belediyelerin, Türkiye'deki tarihsel gelişim süreci ile ilgili daha ayrıntılı açıklamalar için bakınız Ulusoy ve Akdemir (2019: 256-263); Akın (2015: 35-49); Çağdaş (2011: 395-397); Bayrakçı (2018: 326-330).

Belediyeler, kendilerine kanunla verilen görevleri yerine getirebilmek için birtakım yetki ve sorumluluklarla donatılmıştır. Bu yetki ve sorumluluklar, Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde hüküm altına alınmıştır. Belediyeler bu madde uyarınca, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunma noktasında yetkili kılınmıştır. Belediyeler bu yetkilerini kanunda düzenlenen organları aracılığı ile kullanmakta ve sorumluluklarını da yine bu organlar vasıtası ile yerine getirmektedir. Bu organlar 5393 sayılı Belediye Kanununun 3'üncü maddesinde "belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı" şeklinde düzenlenmiştir.

### **1.1. Belediyenin Organları**

Belediye Kanunu'nun 17'nci maddesine göre belediye meclisi, belediye yönetiminin karar organıdır ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Nispi temsil yöntemiyle 5 yılda bir doğrudan halk tarafından seçilen belediye meclisi üyelerinin sayısı yerleşim yerinin nüfusuna göre 9 ile 55 kişi arasında değişmektedir. 2972 sayılı Kanununa göre, her belde bir seçim çevresidir ve her seçim çevresinden son nüfus sayımı sonuçlarına göre seçilecek üye sayıları ise şu şekildedir: "Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde 9, 10.001-20.000 nüfuslu yerlerde 11, 20.001-50.000 nüfuslu yerlerde 15, 50.001-100.000 nüfuslu yerlerde 25, 100.001-250.000 nüfuslu yerlerde 31, 250.001-500.000 nüfuslu yerlerde 37, 500.001-1.000.000 nüfuslu yerlerde 45 ve nüfusu 1.000.000'dan fazla olan yerlerde 55 üyeden oluşmaktadır". 2972 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11'inci maddesinde belirtilen sakinleri taşımamak şartıyla, 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşının belediye başkanlığına ve belediye meclisi üyeliğine seçilebileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanunun 20'nci maddesi uyarınca belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde, olağan toplantı yerinde toplanır. Belediye başkanı, acil durumlarda gerekli görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Aynı kanunun 22'nci maddesinde belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğuyla karar alacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak, karar yeter sayısının üye tam sayısının dörtte birinden az olamayacağı da belirtilmiştir. Oylamada eşitlik çıkması durumunda ise meclis başkanının bulunduğu tarafın çoğunluk sayılacağı ifade edilmiştir.

Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde meclisin görevleri düzenlenmiştir. Bunlardan bazıları aşağıda sıralanmıştır:<sup>6</sup>

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- Borçlanmaya karar vermek.
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

Yukarıda sıralanan görevler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, tüzel kişiliği ilgilendiren önemli kararların alınmasında ve uygulanmasında belediye meclislerinin yetkili kılındığı görülmektedir.

Belediyenin diğer bir organı ise encümandır. Kazakistan'daki belediye teşkilatlanması içerisinde Türkiye'deki encüme karşılık gelen bir organ mevcut olmadığı için burada encümenin yapısına kısaca değinmekle yetinilmiştir. Belediyenin hem karar hem de danışma organı olan encümen, belediye başkanının başkanlığında toplanarak, Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesinde belirtilen görev ve yetkileri yerine getirmektedir.

Belediye Kanununun 37'inci-44'üncü maddeleri arasında düzenlenen belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan, belediye sınırları içerisindeki seçmenlerce çoğunluk esasına göre tek dereceli olarak 5 yıl için seçilir. Belediye başkanı, meclise ve encüme başkanlık yapar; meclisin ve encümenin aldığı kararları uygular.<sup>7</sup> Aynı kanunun 44'üncü maddesinde belediye başkanlığının nasıl sona ereceğine ilişkin hususlara yer verilmiştir. Buna göre, ölüm ve istifa hallerinde belediye başkanlığı kendiliğinden sona erer. Ayrıca belediye başkanının; “mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi”, “seçilme yeterliğini kaybetmesi”, “görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelen-

---

<sup>6</sup> Burada yer verilen görevler çalışmanın temel konusu olan Kazakistan ve Türkiye'nin yerel özerklik açısından karşılaştırılmasına imkân verecek şekilde seçilmiştir. Bütün görevler için bakınız 5393 sayılı Belediye Kanunu md. 18.

<sup>7</sup> Belediye başkanının görevleri Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.



mesi”, “meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması”, hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

5393 sayılı Belediye Kanununda düzenlenen şekliyle organların oluşturulmasında ve organlık sıfatının kaybedilmesinde, yerel demokrasi pratiğinin ön planda tutulduğu ileri sürülebilir. Yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçların etkin ve verimli bir şekilde karşılanabilmesi amacıyla kurulan belediyelerin, kendilerine kanunla verilen görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için yeterli mali imkânlarla sahip olmaları önem arz etmektedir.

## **1.2. Belediyelerin Gelirleri**

Yerel özerkliğin bir tezahürü olarak belediyelerin kendine has birtakım gelirleri vardır. Bu gelirler sayesinde belediyeler yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmektedir. Belediye gelirleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin sıklıkla karşı karşıya geldiği sorun alanlarından biridir. Belediyelerin giderek artan hizmet çeşitliliği, bu idari birimlerin mali kaynaklarının da geliştirilmesini gerektirmektedir. Belediyelerin görev ve sorumlulukları nüfus ve kentleşme oranının artması gibi iç ve Avrupa Birliğine üyelik gibi dış dinamiklerin de etkisiyle zaman içinde artmış olmasına rağmen, mali kaynakları aynı oranda artmamıştır (Bayrakçı, 2018: 358-359; Sadioğlu vd., 2020: 294).

Türkiye’de belediyeler uzun zamandan beri kendi bütçelerini yapma yetkisine sahiptir. Buna karşın belediyelerin gelirleri 1981 yılına kadar dağınık ve yetersiz olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 282). Belediyelerin karşılaştığı bu soruna çözüm bulunabilmesi amacıyla 1980’den sonra birtakım değişiklikler yapılmıştır. 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelere çeşitli gelirlerden pay verilmesi usulü kaldırılarak yerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi öngörülmüştür. Günümüzde belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılırken 2008 tarih ve 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” hükümlerine göre hareket edilmektedir. Ayrıca, 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ilga edilerek yerine hâlen yürürlükte olan 1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemden itibaren, yerinden yönetimin artan önemiyle birlikte belediyelere yeni gelir kaynağı sağlanması noktasında çabalar devam etmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 59’uncu maddesinde belediyelerin gelirleri şu şekilde listelenmiştir:

- 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 gelirleri
  - Bağışlar
  - Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler
  - Diğer gelirler

Bugünkü mevcut uygulamada, belediyelerin finansman kaynaklarını öz gelirler, idareler arası transferler ve borçlanma olmak üzere üç kategoride toplamak mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 283). Belediye gelirlerinin birçok kalemden oluşması, kaynak yetersizliği sorununu çözme noktasında yetersiz kalmıştır. Örneğin Belediye Gelirleri Kanununun yürürlüğe girmesinden bu yana uzun bir zaman geçmiştir. Ancak, bazı vergilerin konu, kapsam, mükellefiyet, istisna ve muafiyet unsurları günün şartlarına uygun bir şekilde güncellenmemiştir (Ulusoy ve Tekdere, 2019:172). Belediyelere, artan görev görevleriyle orantılı olarak gelir sağlanamamakla birlikte, mali yapıyı iyileştirmeye yönelik uygulamaya konulan düzenlemeler belediyeleri, mali açıdan merkezi yönetimce yapılan transferlere bağımlı hale getirmiştir (Arıkboğa, 2016: 292). Belediyelerin yeterli finansman kaynağı ile donatılamaması, bu idarelerin yerel hizmet birimi olmaktan ziyade merkezi yönetimin yereldeki uzantıları olarak algılanmalarına yol açmaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 171-172).

## 2. Kazakistan'ın İdari Yapısı ve Belediyeler

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) dağılmasıyla birlikte yaklaşık iki asır süren işgal dönemi sona ermiş ve Kazakistan, 25 Ekim 1990 yılında egemenliğini, 16 Aralık 1991 yılında ise bağımsızlığını kazanmıştır (Çapa, 2019: 10; Khairmukhanmedov, 2017: 1432; Liang vd., 2020). Ancak bağımsızlık ilanı, demokratik ve çağdaş bir ülke olmak için tek başına yeterli değildir. Bu noktada SSCB'den miras kalan yönetim kültürünün ve sisteminin değiştirilmesi Kazakistan için büyük önem taşımış ve atılacak en iyi adım söz konusu amaçlara ulaşmaya hizmet edecek bir anayasanın yazılması olmuştur. Demokratik ve çağdaş bir ülke olma amacı doğrultusunda 1993 ve 1995 yıllarında iki anayasa yapılmıştır. 1993 Anayasasına göre daha ayrıntılı hükümler içeren 1995 Anayasası'nın 2'nci ve 91'inci maddelerine göre, parlamento ve Cumhurbaşkanı'nın bulunduğu

demokratik ve üniter bir devlet yapısı öngörülmüştür. Söz konusu Anayasanın hazırlanmasında adem-i merkeziyetçi bir yaklaşım ön planda tutulmamış olsa da, yerelin asgari düzeyde kendi kendine yetebilecek duruma gelmesi için yerel yönetim birimlerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir (Bülbül, 2008: 66-67).

İkili bir meclis (senato ve meclis) yapısını benimseyen Kazakistan Parlamentosunda, senato 32'si altı yıllığına seçilen, 15'i ise doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan toplam 47 üyeden oluşmaktadır. Senatunun oluşumunda Cumhurbaşkanı tarafından atanmış üyelerin bulunması, meclisin tarafsızlığına gölge düşüren bir durumu temsil etmektedir. Parlatmentonun ikinci kısmını oluşturan meclis ise vatandaşların oy kullanarak belirlediği 107 üyeden oluşmaktadır (TÜRKPA, 2012: 75; Kuşçu, 2015: 75). Senato ve meclis üyelerinin seçilme usulleri göz önünde bulundurulduğunda, meclisin oluşturulma şekli senatoya nazaran daha demokratik bir görünümü simgelemektedir. Parlamento, kendi yetkilerinin devri, hükümet üyeliği ve bakanlık yetkilerinin sona erdirilmesi konularında söz hakkına sahipse de yönetim sisteminin bir gereği olarak tüm bu işlemlerde Cumhurbaşkanı'nın izni ve onayı aranmaktadır (Uçar ve Çağatay, 2013: 101).

Kazakistan'ın idari-bölgesel sistemi; 14 eyalet (*oblast*), 2 özel statülü şehir (Nur-Sultan ve Almatı) ve bu eyalet ve özel statülü şehirlerde yer alan 160 ilçe (*rayon*), 84 şehir, 200 kasaba, eyalet statüsündeki şehirlerde 5 ilçe, 34 köy (*aul*), 2,474 kırsal bölge, 35 kentsel ve 101 kırsal köyden oluşmaktadır (Liang vd., 2020; Amagof ve Bhuiyan, 2010: 14; Zhumashov, 2016: 212; Yeerken vd., 2014: 29). En küçük idari birim olan kırsal köylerin asgari 50 kişiden oluşması ve burada yaşayanların en az yarısının tarım, ormancılık, avcılık, arıcılık, balıkçılık ile sağlık, spor ve eğitim gibi alanlarda görev alması zorunlu tutulmuştur. Kırsal bölgelerin parçası olmayan köylerin nüfusunun ise 100 ile 50.000 arasında değişebileceği düzenlenmiştir. Tüm bu yerel idari birimler, bu birimlerin yönetim organlarının başında bulunan belediye başkanları (*akim*) tarafından yönetilmektedir (Zhumashov, 2016: 212).

Kazakistan'da merkezi yönetimin ilgili bölgedeki tüm işlerini yapmakla yükümlü olan ve kendi kendisini yönetme yetkisine sahip birimler şeklinde ikili bir yerel yönetim yapılanması söz konusudur. Bu yapılanma içinde, bulunduğu bölgede devlet işlerinin yerine getirme sorumluluğunu taşıyan yerel meclisler (*maslahat*) ile belediyeler yer almaktadır (Uçar ve Çağatay, 2013: 102). Yerel meclisler, yerel hizmet sunumuna ilişkin karar alma ve uygulamaya konulan işlemleri denetleme noktasında yetkili iken, belediyeler yürütme fonksiyonları ile ön plana çıkmaktadır. Ayrıca belediye kademeleri arasında görülen hiyerarşik ilişki, yerel meclisler arasında

söz konusu değildir. Buradan hareketle yerel meclislerin, belediyelere nazaran daha özerk yapılar oldukları ifade edilmelidir.

Özel statüye sahip Nur-Sultan ve Almatı şehirleri ile eyalet düzeyinde oluşan yerel yönetim yapısı kendi içinde ilçelere ve köylere ayrılmaktadır. Üçlü kademe anlayışına dayanan bu yapıda, kırsal yerleşim şeklinde de adlandırılan yaşam bölgeleri ile köyler birinci, ilçeler ikinci, özel statülü şehirler ve eyaletler ise üçüncü kademeyi teşkil etmektedir (Zhumashov, 2016: 212).

Yürürlükte bulunan 1995 Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası'nın Yerel Devlet İdaresi ve Yerel Yönetimler başlıklı 8'inci kısmının 85'inci ve 89'uncu maddeleri arasında, yerel yönetimlerin yasal çerçevesi çizilmiştir. Burada: “yerel devlet idaresinin yerel temsili ve yürütme organları tarafından gerçekleştirileceğinden; yerel meclislerin görevlerinden, yetkilerinden, seçilme usulünden ve yerel meclise üye seçilebilmek için gereken şartlardan; yerel yürütme organlarının görevlerinden ve yetkilerinden, kim tarafından yönetileceğinden, bu yöneticilerin seçilme ve görevden alınma usulünden; kanunların yerel meclisler ve belediye başkanları arasında oluşturduğu ayrımdan; yerel yönetimler ile ilgili düzenlemelerin kanun ile yapılacağından ve kanunların belirlediği sınırlar içinde yerel yönetimlerin anayasal güvence altında olduğundan bahsedilmiştir.” Söz konusu maddeler dikkate alındığında, Kazakistan yerel yönetim sistemi ve işleyişinin anayasal güvenceye kavuşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu sistem ve işleyiş kapsamında yerel yönetimlerle ilgili ikili bir yapılanma öngörülmele birlikte, yerel nitelikteki hizmetlerin sunumu noktasında belediyeler (*akimşilik*) ön plana çıkmaktadır.

## 2.1. Belediyeler

Kazakistan Anayasası'nın 87'inci maddesinde belediyeler; “yerel düzeyde merkezi yönetim politikasına uygun hareket edilmesini temin etme, bölgenin kalkınması için gerekli planları yapma/hayata geçirme, kamusal mal ve hizmetleri yönetme, yerel bütçeyi hazırlama/uygulama ve alt kademe belediye başkanlarını atama yetkisine ve tüzel kişiliğe sahip organlar” şeklinde tanımlanmaktadır. Yerel yönetim sisteminin yürütme fonksiyonunun temel birimi olan belediyeler, görev sahalarındaki ihtiyaçların tespit edilmesi, giderilmesi ve söz konusu yerleşim yerinin kalkındırılması amacına hizmet etmektedir. Kazakistan'da belediyeler; eyalet belediyeleri, özel statülü şehirlerin (Nur-Sultan ve Almatı) belediyeleri ve alt kademe (şehir, ilçe ve köy) belediyeleri olarak yapılandırılmıştır (Bhuiyan, 2010: 664).

### **2.1.1. Eyalet Belediyeleri**

Kazakistan belediye birimlerinin üst basamağında yer alan eyalet belediyeleri, Anayasaya göre eyalet sınırları içinde yerel nitelikteki ihtiyaçların zamanında, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde karşılanmasından sorumludur (Uçar ve Çağatay, 2013: 109). Ayrıca bu birimler, merkezi idarenin temsilcisi olarak merkezi yönetim politikalarının eyaletlerde uygulanması görevini de yerine getirmektedir (Rakhimovich, 2013: 1407). Dolayısıyla eyalet belediyeleri, ikili fonksiyon yapısını bünyelerinde barındırmaktadır. Eyalet belediyeleri bir yandan devletin temsilcisi sıfatıyla merkezden verilen görevleri yerine getirmek ve merkezin politikalarını takip etmekten sorumludur. Öte yandan eyalet sınırları içinde kamusal hizmetlerin sunulması, eyalet ve alt kademe belediyelerinin stratejik planlarının hazırlanması ve yürütme sürecinin denetlenmesi, kalkınma planlarının hazırlanması ve eyaleti cazibe merkezi haline getirerek iç ve dış yatırımların çekilmesine ilişkin görevler konusunda yetkilidir (Uçar ve Çağatay, 2013: 109).

### **2.1.2. Alt Kademe Belediyeleri**

Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanuna göre, alt kademe belediyeler; şehir, ilçe ve köy belediyelerini içermektedir. Bu tür belediyeler, eyalet belediyeleri ile kuruluş, teşkilat yapısı, görev, gelir ve gider açısından benzerlik gösterebilir de, uygulamada yetki genişliği bağlamında birtakım farklılıklar söz konusudur. Kendi bütçesini oluşturabilme yetkisinin sadece eyalet düzeyindeki belediyelere verilmiş olması, bahsedilen duruma örnek olarak gösterilebilir. Alt kademe belediyelerin yetkileri, eyalet belediyelerinininki kadar geniş olmamakla birlikte, bu belediyelerin başkanları da idari memur statüsünde olduklarından eyalet belediye başkanları gibi siyasi kararlar alamazlar. Aynı kanunun 3'üncü maddesinde alt kademe belediyeler ile ilgili yapılan işlemlerin kanuna uygun olup olmadığına dair davaların eyalet mahkemesinde, eyalet ve özel statülü şehirlerin belediyelerinin davalarının ise Yüksek Mahkemede görüleceği düzenlenmiştir.

1998 yılında özel statüye kavuşturulan Nur-Sultan ve Almatı şehirlerinin belediyeleri alt kademe belediyeleri içerisinde değerlendirilebilir. Bu iki şehir, diğer belediye kademelerinden farklı olarak nüfuslarının 1 milyon aşmasından dolayı idari bölgelere ayrılmıştır. Her bir bölgenin ise kendi belediye teşkilatı ve belediye başkanı bulunmaktadır (Uçar ve Çağatay, 2013: 110). Farklı belediye kademeleri arasında ortaya çıkan bütçe

yapma yetkisinin ve ikili bir fonksiyon yapısının sadece eyalet belediyelerine has olmasına benzer yetki eşitsizliği durumu belediye başkanları arasında da gözlenebilmektedir.

### 2.1.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, hangi düzeyde olursa olsun, Cumhurbaşkanının ve hükümetin temsilcisidir. Dolayısıyla belediye başkanları, yerelde merkezi yönetimin politikalarını uygulama, merkezi bütçeden finanse edilen bölgesel idari organların işleyişini sağlama, alt kademe belediyelerini denetleme ve bölgenin sosyo-ekonomik durumunu iyileştirmeye yönelik adımlar atma bağlamında sorumluluk taşımaktadır (Bhuiyan, 2010: 663). Belediye başkanlarının yetkileri büyük oranda örtüşse de, göreve gelme usulü açısından kademeler arasında çeşitli farklılıklar görülmektedir.

Eyalet ve özel statülü Nur-Sultan ile Almatı şehirlerinin belediye başkanlarının o yerleşim biriminin yerel meclisinin teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 87'nci maddesinde düzenlenmiştir. Eyalet belediye başkanları, Cumhurbaşkanı ve hükümetin temsilcisi olarak siyasi karar alma yetkisine de sahiptir. Bu anlamda Cumhurbaşkanı'nca atanan eyalet belediye başkanları birer siyasi memur niteliği taşımaktadır. Anayasaya göre, belediye başkanı Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilir. Ayrıca yeni cumhurbaşkanı seçildiğinde de belediye başkanının görev süresi sona erer, ancak yeni belediye başkanı atanana kadar çalışmaya devam eder. Yaptığı işlerde sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olan belediye başkanının aldığı kararlar, Cumhurbaşkanı tarafından iptal edilebilir veya yargı yoluyla bozulabilir.

Alt kademedeki belediye başkanlarının görev süresi, eyalet ve özel statülü şehir belediye başkanları için uygulanan kurallara bağlıdır. Ancak alt kademe belediye başkanlarının tayin ve görevden alınması bağlamında yetki Cumhurbaşkanı'da değil, üst kademedeki belediye başkanındadır (Wilson vd., 2002: 404). Alt kademe belediye başkanları idari memur niteliğinde olduklarından, eyalet belediye başkanları gibi siyasi kararlar alamazlar. Devlet yapılanmasının en alt ayağını teşkil eden köy belediyelerinde<sup>8</sup>, belediye başkanının atanması ancak hiyerarşik olarak kendisinden

---

<sup>8</sup> Köy yönetimi, 2001 yılında gerçekleştirilen değişiklik ile ayrı bir statü olmaktan çıkarılmış ve görevlerini 148-II sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanununun 23'üncü maddesine dayanarak yerine getirmeye başlamışlardır. Kazakistan Cumhuriyeti'nde nüfusun yüzde ellisinden fazlası kırsal kesimlerde

bir üst sırada olan ilçe belediye başkanınca önerilmek ve bu önerinin eyalet belediye başkanınca kabul edilmesi şartı ile gerçekleşmektedir. Köy belediye başkanlarının da diğer belediye başkanlarında olduğu gibi belirli bir görev süresi bulunmamaktadır. Görev süreleri kendilerinin bir üst kademesinde yer alan belediye başkanının isteği doğrultusunda ya da kendi taleplerinin kabul edilmesi halinde sona ermektedir (Uçar ve Çağatay, 2013).

Ayrıca Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 87'nci maddesinde bir belediye başkanına karşı güven oylaması teklifinin, yerel meclis üye tam sayısının en az beşte birinin oyuyla verilebileceği öngörülmüştür. Bu durumda yerel meclis, üye tam sayısının çoğunluğuyla belediye başkanına güvenoyu verebileceği gibi, Cumhurbaşkanı'dan veya bir üst akimden söz konusu belediye başkanını görevden almasını da talep edebilir.

Seçilme usulleri göz önünde bulundurularak belediye başkanlarının, vatandaşlara karşı değil de kendilerini atama ve görevden alma yetkisine sahip olanlara karşı sorumlu hissettikleri söylenebilir. Sözü edilen bu durum, modern çağın yönetim ve katılım politikalarıyla büyük bir çelişki içerisindedir. Bu yapı içerisinde belediye başkanının görevleri, 23 Ocak 2001 tarihli ve 148-II sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanunun 3'üncü bölümünde belediyelerin görevleri başlığında sayılmıştır.

#### **2.1.4. Belediyelerin Görevleri**

Belediyelerin görevleri, Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanunun 3'üncü bölümünde listelenmiştir. Bu görevlerden bazıları aşağıda sıralanmıştır<sup>9</sup>:

- Kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak.
- İlgili alan içerisinde gerçek ve tüzel kişi faaliyetlerini denetlemek.
- Gerçek ve tüzel kişilerin parlamentoda kabul edilen yasal düzenlemelere uygun hareket etmelerini teşvik etmek.
- İlgili idari-bölgesel sınır içerisinde yerel sorunları çözmek.
- Bütçenin uygulanmasına ilişkin yıllık rapor sunmak.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını sevk ve idare etmek.

---

ve köylerde ikamet etmektedir. İkamet alanı böylesine geniş olan bir coğrafyanın gereklerine bağlı olarak da bu alanlar belediyeler bazında temsil edilme olanağına kavuşmuşlardır (Bhuiyan, 2010: 663).

<sup>9</sup> Burada sıralan görevler, Türkiye ve Kazakistan belediyelerinin yerel özerklik açısından karşılaştırılması amacıyla seçilmiştir. Kazakistan belediyelerinin bütün görevleri için <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> adresine bakınız.

- Ticaret ve tarım politikalarını planlamak ve hayata geçirmek.
- Borçlanma ile ilgili yerel meclise teklif sunmak.
- Belediye personelini atamak.
- Ruhsatlandırma yapmak.
- “Fahri vatandaş” unvanı verilmesi çerçevesinde yerel meclise teklif sunmak.
- Vatandaşlara ücretsiz okul öncesi, ilkokul, ortaokul ve lise gibi farklı seviyedeki eğitim hizmetlerini sunmak.
- Sorumlu olduğu bölgenin karayolu altyapısını iyileştirmek ve bakımını yapmak.
- İçme suyu temin etmek.
- Spor, sosyal hizmetler, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ve bakımını yapmak.
- İhtiyaç çerçevesinde vatandaşların konut ihtiyacını gidermek.
- Terörü önlemeye yönelik faaliyetlerde bulunmak.
- Mevzuata uygun olarak bütçe taslağını hazırlamak ve yerel meclise sunmak.
- Girişimcilik faaliyetlerini desteklemek ve yatırımlara uygun bir ortam geliştirmek.
- Enerji tasarrufu ve verimliliği bağlamında çalışmalar yapmak.
- Çevrenin korunmasına dair önlemler almak.
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi doku açısından önem arz eden eserlerin korunmasına yönelik hizmetleri sunmak.
- Atıkların ayrı olarak toplanmasını sağlamak.
- Mezarlıklarla ilgili bayındırlık faaliyetlerini yürütmek.

## 2.2. Yerel Meclisler<sup>10</sup>

Yerel meclisler, ilgili yönetim kademesinde halkın ihtiyaçlarının belirlenmesinde ve bunlara yönelik hizmet sunumlarının denetiminde kamu yararı ilkesine göre hareket eden yapılardır (Bozatay ve Şahnagil, 2020: 360). Belediyeler gibi yerel meclisler de eyaletlerde, özel statülü şehirlerde ve diğer yerleşim alanlarında bulunmakla birlikte, belediyelerden farklı

---

<sup>10</sup> Yerel Meclisler Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası'nda düzenlenen yerel yönetim birimlerindedir. Söz konusu birimin belediye tüzel kişiliğinden ayrı bir yapılanmaya sahip olması Türkiye'deki belediye meclislerinden farklılık arz etse de, oluşumu, görevleri ve yapısı açısından çeşitli benzerlikler taşımaktadır. Bu nedenle çalışmada yerel meclisler ana hatlarıyla ele alınmış ve Türkiye'deki belediye meclisleri ile yerel özerklik bağlamında karşılaştırma yapmaya olanak sağlayacak şekilde kapsama dâhil edilmiştir.



olarak yerel meclis kademeleri arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Yerel meclis, kanuna aykırı bir karar olsa bile bu karar üst seviye meclis tarafından değil, yalnızca yetkili olan mahkeme kararı ile iptal edilebilir (Uçar ve Çağatay, 2013: 111). Bu durum, halk tarafından seçimle oluşturulan yerel meclislerin belediyeler gibi hiyerarşik bir yapılanmada olmadığını göstermektedir.

Vatandaşlar tarafından 5 yıllık dönem için seçilen yerel meclislerin üye sayısı (eyaletler ve özel statülü şehirlerde 50'ye, diğer şehirlerde 30'a ve ilçelerde ise 25'e kadar) ülke merkezi seçim komisyonu tarafından tespit edilmektedir (Bhuiyan, 2010: 664). Her yerleşim alanı için ayrı oluşturulan meclis, kendi üyeleri arasından başkan ve yardımcılarını belirler. Seçilen meclis başkanı, meclisi temsil etmek, oturumları yönetmek ve çalışmaların koordinasyonunu sağlamakla görevlidir (Amagoh ve Bhuiyan, 2010: 14).

Meclisler yılda en az 4 defa toplanmakta ve yetkilerini daimi komisyonlar, oturum başkanı, üyeleri ve sekreter vasıtasıyla kullanmaktadır. Oturum başkanını ve sekreterini seçme ve görevden alma yetkisi meclise aittir. Meclisin ilk oturumu Seçim Komisyonu Başkanı tarafından açılır ve oturum başkanı seçilene kadar başkanlık yapar. Oturumlar halka açıktır ve kararlar oy çokluğuyla alınır. Ancak başkan veya hazır bulunan üyelerin üçte birinin önerisi ve mevcut üyelerin çoğunluğunun oyu ile kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Ayrıca oturum başkanları, meclisin görev sahasına giren konularda bilgi almak üzere belediye başkanlarını, yerel kuruluş yönetici ve yetkililerini oturumlara davet (katılım zorunludur) edebilir (Makhmutova, 2001: 423-424).

Meclis gündeminin hazırlanmasından sorumlu olan sekreter ayrıca meclis ile belediyeler arasında işbirliği kurulmasında aracı konumundadır. Anayasada ve Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanunda düzenlenmiş olsa da, meclislerin görevleri esas itibarıyla kendi meclis oturumlarında aldıkları kararlara dayanmaktadır. Ancak aldıkları kararların bağlayıcı ve geçerli olabilmesi için ilgili oturuma katılan üyelerin sayısı, meclis üye sayısının %60'ından fazla olmalıdır (Uçar ve Çağatay, 2013: 106-108).

Bahsi geçen yerel meclislerin görevleri Kazakistan Anayasası'nın 86'ncı maddesinde ve Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu görevlerden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- İlgili bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınma plan ve programları ile yerel bütçenin uygulanmasına ilişkin raporu onaylamak.

- Kendi yetki alanında yerel idari-mülki teşkilat konularında karar almak.
- İlgili alanın çevre şartlarıyla ilgilenmek, gerekli koruma tedbirlerini almak.
- Kanunla yerel meclislerin yetkisine bırakılmış konularda idari-mülki birim yöneticilerinin raporlarını değerlendirmek.
- Yerel meclislerin daimi komisyonları ve diğer çalışma birimlerini oluşturmak, bunların faaliyet raporlarını değerlendirmek ve yerel meclisin çalışma düzeniyle ilgili diğer sorunları çözüme kavuşturmak.
- Başkent ve eyalet belediyelerinin teklifi üzerine borçlanmaya karar vermek.

İkili bir yerel yönetim yapılanmasının benimsendiği Kazakistan'da, belediyeler daha çok hiyerarşik bir örgüt şemasına göre teşkilatlandırılmışken, yerel meclisler daha adem-i merkeziyetçi bir görünüm sergilemektedir. Ayrıca yerel meclisler mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik kararların alınmasında belediyelere göre daha fazla yetkilendirilmiştir. Buna karşın belediyeler, yerel halka hizmet sunumunda yerel meclislere göre daha aktif bir rol oynamaktadır. Yerel birimlerin sunması gereken hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi, söz konusu birimlere çeşitli gelir kaynaklarının tahsis edilmesine bağlıdır.

### 2.3. Yerel Yönetimlerin Gelirleri

95-IV sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Bütçe Kanununun 1'inci ve 9'uncu maddeleri arasında bütçe ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre bütçenin ulusal fon, genel ve acil bütçe olmak üzere 3 temel ayağı vardır. Genel bütçe kendi içerisinde merkezi yönetim bütçesi ve yerel yönetim bütçesi olarak ikiye ayrılır. Yerel yönetim bütçeleri de eyalet bütçeleri (il ve ilçeler burada düzenlenir) ve özel statülü şehirlerin bütçeleri şeklinde kademelendirilmiştir (Makhmutova, 2007: 30). İfade edilen bu bütçe türleri, birlik, gerçekçilik, şeffaflık, tutarlılık, süreklilik, sorumluluk, etkililik ve verimlilik ilkelerine dayandırılmıştır. Vergi gelirleri, üst düzey idareden ayrılan tahsisatlar, hizmetten yararlananların ödedikleri ücretler ve harçlar, borçlanma, su, orman ve diğer kaynakların kullanımından elde edilen gelirler Kazakistan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim birimlerinin bütçesini oluşturmaktadır. Bu harç ve ücretlerin bir kısmının miktarını belediyeler, yerel meclise sunarak belirlemektedir. Bunlara örnek olarak evsel atıkların toplanması, yaz kampları, oyun alanları ve stadyumların kullanılmasından elde edilen gelirler sayılabilir. Alt kademe idarelerin gelirlerinden bir kısmı da belediye mülklerinden elde edilen kiralar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Vergi koyma ve miktarını belirleme konusunda sınırlı bir yetkiye sahip olan yerel yönetimler (Beazley vd., 2018: 15), arazi vergisi hariç, ancak kanunun kendilerine tanıdığı alt ve üst sınır çerçevesinde vergi, harç ve ücret miktarlarında değişiklik yapabilirler. Kazakistan Anayasasınının 61'inci maddesine göre vergiler ve vergi oranları ancak kanunla belirlenir. Tüm devlet teşebbüslerinin %80'inden fazlasına sahip olsalar da yasa, mülk ve taşıt vergileri dâhil olmak üzere yerel yönetimlerin yerel vergi oranları üzerindeki kontrolünü sınırlandırmaktadır. Yerel yönetimler, çevrenin kirletilmesi kapsamında alınan ceza gelirleri hariç, diğer gelirleri üst makamlara aktarmak zorundadır. Vergi tahsilatı sorumluluğu, Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Vergi Komitesi ve eyaletteki idari birimlere aittir (Dave, 2007: 340).

Kazakistan'da yerel yönetim bütçelerinde vergi gelirlerinin payı süreç içinde azalma gösterirken, resmi transferlerin payının sürekli artması, yerel yönetim birimlerini merkeze bağımlı bir hâle getirmektedir (Bhuiyan, 2010: 666; Beazley vd., 2018: 15). Benzer şekilde kırsal bölgelerin kendilerine ait bütçelerinin olmaması, bu yerleşim alanlarındaki belediyeleri yerel sorunları çözmekten alıkoymakta ve yüksek makamların gereksinimlerini karşılamakla ilgilenmeye itmektedir. Bu noktada, hükümetlerin gerekli özeni göstermemesi, kırsal yerleşimlerin yeterli kaynağa sahip olmaması, finansal işlem ve güç dağıtım mekanizmalarının kusurlu olması, yerel yönetimlerin mali yetersizlik sorununun çözümünü engelleyen nedenlerdir. Bu sorunların çözüme kavuşturulması adına merkezi yönetim tarafından 2013'te yapılan düzenleme ile kırsal bölge belediyelerine, belediye mülklerini kiralama ve yerel para cezalarını toplama hakkı tanınmıştır. Yeterli olmamakla birlikte ilgili düzenlemenin olumlu yönü, kırsal bölge belediyelerinin kendi gelirlerini yaratma ve harcama sürecini öngörmelerine imkân sağlamasıdır (Zhumashov, 2016: 215-216).

Yukarıdaki bilgiler ışığında, Kazakistan Cumhuriyeti'nin, bir yandan Sovyet yönetim kültürünün etkilerini idari teşkilatlanmasında azaltmaya çalıştığı, diğer yandan serbest piyasa ekonomisine, modern demokrasi ve yerel özerklik ilkelerine dayanan bir yerel yönetim sistemi dizayn etmeye yöneldiği ifade edilmelidir. Ancak yerel yönetim birimlerinin genel olarak bütçe yapma yetkisine sahip olmamaları, hizmet sunumunda vatandaşlara en yakında bulunun bu yapıların gelişmesinin önünde önemli bir engeldir. Yerel özerkliğin güçlendirilmesi adına birtakım çabalar olsa bile, bu iki anlayış arasında sıkışan belediyecilik uygulamaları modern çağın gereklerini yerine getirmekten uzak bir görüntü sergilemektedir. Buna karşın, kuruluş ve belediyecilik kültürü açısından köklü bir mirasa sahip olan Türkiye'deki belediyeler, Kazakistan ile kıyaslandığında daha demokratik bir yapıya sahiptir. İki ülke devlet yapısı (üniter) açısından benzerlik gösterse

de, belediyeçilik deneyimleri arasındaki farklılıklar, çeşitli kriterler dikkate alınarak bu iki ülke belediyelerinin yerel özerklik bağlamında karşılaştırılmasını gerektirmektedir.

### **3. Türkiye ve Kazakistan Belediyelerinin Karşılaştırılması**

#### **3.1. İdari Yapı**

Belediye organlarının oluşumu ve teşkilat yapısı, yerel hizmetlerin sunulmasına dair kararların alınması/uygulanması sürecinde etkili olan ve yerel özerkliğe ilişkin birtakım çıkarımlarda bulunmaya olanak sağlayan bir değişkendir. Bu bağlamda örgütsel yapıları, meclislerindeki üye sayıları ve söz konusu üye sayılarının farklılaştırılmasında dikkate alınan kriterler yerel yönetim birimlerinin temsil kabiliyetini artırmakta ve hizmetlerin kalitesini olumlu yönde etkileyebilmektedir. Her iki ülkede de meclislerin görev süreleri 5 yıl olmakla birlikte, bu meclislerin üye sayılarının belirlenmesinde farklı unsurların etkili olduğu gözlenmektedir. Kazakistan'da meclislerin üye sayılarının tespit edilmesinde yerleşim kademeleri - eyalet, özel statülü şehir, ilçe- (Bhuiyan, 2010: 664), Türkiye'de ise söz konusu yerleşim biriminin nüfusu dikkate alınmaktadır. Kazakistan'daki söz konusu işleyiş, yerleşim birimindeki nüfusu göz ardı etmekte ve halkın yeterince temsil edilememesine yol açmaktadır. Meclisler konusunda bir diğer ayrım noktasını meclislerin yapısı ve tüzel kişiliği oluşturmaktadır. Kazakistan'da meclisler belediye tüzel kişiliğinden ayrı bir yapıya sahipken Türkiye'de belediye tüzel kişiliğinin içerisinde yer almaktadır.

Yönetim mekanizmalarının oluşum ve karar alma süreçlerine yerel halkın katılımı, özerkliğin sağlanabilmesi ve güçlendirilebilmesi açısından kritik bir önem taşımaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de, belediye meclisleri seçimle oluşturulmakta, belediye başkanı da yine aynı yöntemle iş başına gelmektedir. Kazakistan'da ise yerel meclisin o yerleşim yerinde yaşayanlar tarafından seçilmesi, kendini yerel topluluğa karşı sorumlu hissetmesi ve üzerindeki yetkili denetim biriminin yargı mercileri olması yerel özerklikle uyumludur. Ancak Kazakistan'daki belediye başkanlarının atama ile göreve gelmesi ve görev sürelerinin belirsizliği, bu kişilerin hizmet ettikleri yerel topluluğa değil de, onları atamaya ve görevden almaya yetkili makamlara karşı sorumluluk hissetmesine yol açmaktadır. Bu durum yerel hizmetlerin karşılanmasında söz konusu yerleşim yerinde yaşayanların isteklerinin göz ardı edilmesini de beraberinde getirebilmektedir. Buna karşılık Türkiye'de ise belediye başkanları, yerel halk tarafından seçildiği ve organlık sıfatlarının kaybedilmesinde yargı kararının zorunlu olması göz önünde bulundurulduğunda, kendisini büyük oranda yerel halka karşı sorumlu hissetmektedir.

İki ülke arasında meclislerin oluşumu, belediye başkanlarının göreve gelmesi ve sorumluluğun kaynağı açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'deki belediyelerin yönetsel ve örgütsel yapılanma bağlamında Kazakistan'daki yerel meclisler ve belediyelere göre daha özerk bir anlayışla oluşturulmaya çalışıldığı ifade edilmelidir.

### **3.2. Hizmetler Açısından**

Özelde belediyeler genelde ise yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden biri, halkın ihtiyaç duyduğu mahalli müşterek nitelikteki gereksinimlerin etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde karşılanmasıdır. Yerel hizmet talebine olan yakınlık açısından belediyeler su, kanalizasyon ve atık yönetimi gibi yerel hizmetlerin sunumu noktasında merkezi yönetime göre daha üstün bir konumdadır. Bu çerçevede hem Kazakistan hem de Türkiye'de belediyelere birtakım görevler devredilmiştir.

Kazakistan'da yerel yönetimlerin görev tanımlarına bakıldığında söz konusu birimlerin halkın doğrudan ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik fonksiyonları (içme suyu temin etme, atıkların toplanması, çevrenin korunması, güvenlik önlemlerinin alınması) üstlendikleri görülmektedir. Türkiye'de ise belediyelerin mahalli müşterek olmak şartıyla sunmakla yetkilendirildiği görevler 5393 sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesinde sayılmıştır. Bu görevlerden bazıları; imar, yol, su ve kanalizasyon, çevre sağlığı, temizlik ve katı atık gibi klasik kentsel hizmetleri kapsamaktadır. Ayrıca kanunda, belediyelerin, sporun teşvik edilmesi, gıda bankacılığı, tarihi doku ve kent tarihi açısından önem taşıyan mekânların korunmasına yönelik görevleri de yerine getirebileceği hükme bağlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında, Kazakistan ve Türkiye'deki belediyelerin klasik kentsel hizmetleri karşılama bağlamında görevlendirilmesi açısından fark bulunmamakla beraber, Türkiye'deki belediyelerin daha geniş bir görev yelpazesi ile sorumlu tutuldukları görülmektedir.

Hizmetler açısından yapılacak karşılaştırmada değinilecek bir diğer nokta ise görevlerin sayılma usulüdür. Bu bağlamda iki ülkenin ortak bir paydada bulunduğu görülmektedir. Şöyle ki, her iki ülkede de belediyelerin sunması gereken hizmetler liste usulü şeklinde sıralanmış, geri kalan hizmetler ise kural olarak belediyelerin yetki sahası dışında bırakılmıştır. Dolayısıyla her iki ülkedeki belediyelerin görev sunumu noktasında takdir yetkisi kullanabilmeleri açısından kısıtlandıkları belirtilmelidir. Yerel özerkliğin güçlendirilmesi noktasında ise yerel taleplerin halka olabildiğince yakın birimler tarafından sunulması esastır. Dahası bu birimlerin ye-

rel hizmetler konusunda genellik ilkesine uygun bir şekilde yetkilendirilmeleri de kendilerine geniş bir hareket alanı yaratma imkânı sunmaktadır. Belediyelerin yerel nitelikli kamusal hizmetler konusunda yetki alanının genişletilmesi aynı zamanda özerkliklerinin güçlendirilmesi ve ihtiyaçların halk taleplerine uygun şekilde karşılanabilmesi anlamına gelmektedir. Türkiye ve Kazakistan belediyeleri bu açıdan ele alındığında, her iki ülkede de liste usulünün benimsenmiş olması söz konusu yerel birimlerin özerkliklerini zayıflatıcı bir rol oynamaktadır.

### 3.4. Mali Yapı

Belediyelerin kendilerine devredilen hizmetleri gereği gibi karşılaması her şeyden önce bu idarelere yeterli gelirin sağlanması ile yakından ilgilidir. Yeterli gelirin sağlanmasının yanında, belediyelerin elde ettikleri gelirler üzerinde tasarrufta bulunma ve bütçelerini yönetme konusunda da yetkili kılınması onların daha özerk bir yapıya kavuşturulması açısından önem taşımaktadır. Mali yapının yerel özerklik üzerindeki bu etkisine rağmen, Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanunun 3'üncü maddesine göre, Kazakistan'da kendi bütçesini oluşturabilme yetkisi sadece eyalet düzeyindeki belediyelere verilmiş, diğer yönetim kademelerindeki belediyeler bu yetkiden mahrum bırakılmıştır. Söz konusu uygulama Kazakistan'da farklı kademelerde yer alan belediyelerin özerkliğini belirleme konusunda etkili olmaktadır. Kendi bütçelerini yapma yetkisine/yeterliliğine sahip eyalet belediyeleri daha özerk bir görünüm sergilerken, diğer kademelerde bulunan belediyeler ise daha bağımlı bir yapıyı simgelemektedir. Buna karşılık Türkiye'de ise belediyeler ve organları, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinde yetkilendirilmiştir. Kanuna göre, belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe, karar organı olan mecliste onaylanarak karara bağlanıp uygulanmaya başlanmaktadır. Her iki ülke belediyeleri bütçe yönetim süreçleri bağlamında karşılaştırıldığında, Türkiye'deki mevcut uygulamanın yerel özerklik anlayışına daha uygun bir görünüm sergilediği ifade edilmelidir.

Öz gelirlerin bütçe içerisindeki dağılımı belediyelerin mali özerklik düzeyi ile doğrudan bağlantılıdır. Bir diğer deyişle, bir belediyenin gelirleri elde etme ve bu gelirler üzerinde tasarrufta bulunma yetkisine sahip olması özerkliğini güçlendirmektedir. Buna rağmen Kazakistan'da yerel yönetim bütçelerinde vergi gelirlerinin payı süreç içinde azalma eğilimi gösterirken, resmi transferlerin payı sürekli artarak belediyeleri merkezi yönetime bağımlı hâle getirmiştir (Beazley vd., 2018: 15). Paralel bir şekilde Türkiye'de de belediyelere, artan görevleriyle orantılı gelir sağlanamamakla

birlikte, mali yapıyı iyileştirmeye yönelik çeşitli düzenlemeler zamanla genel bütçeden yapılan transferlere odaklı bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 171-172). Belediyelerin giderek artan bir şekilde merkezi yönetime bağımlı kılınması, bu idarelerin özerkliklerini zedelemekte ve yerel ihtiyaçların halkın taleplerinden uzak bir şekilde karşılanması sonucunu doğurmaktadır.

Her iki ülkedeki belediyeler idari ve mali yapıları ile sunulması gereken hizmetler çerçevesinde karşılaştırılmış ve Türkiye'deki belediyelerin idari ve mali yapı açısından Kazakistan belediyelerine göre daha özerk olduğu; hizmet sunumu noktasında ise liste usulünün benimsenmesi nedeniyle özerklik bağlamında önemli bir farkın bulunmadığı görülmüştür.

## **Sonuç**

Yerel özerklik, temelde belediyelerin kanunların çizdiği sınırlar içinde, mahalli müşterek ihtiyaçların gereği gibi karşılanabilmesi amacıyla karar alma/uygulama yetkisini ve yeterli finansal kaynağa sahip olma kabiliyetini ifade etmektedir. Bu çerçevede belediyelerin görev sahasına giren konularda, kendi organları vasıtasıyla merkezi yönetimin baskı ve yönlendirmesi olmadan karar alabilmesi özerklik düzeyinin önemli bir göstergesidir. Söz konusu düzeyin belirlenmesinde ülkelerin tarihi, ekonomik, coğrafi, siyasal, ideolojik ve kültürel unsurları etkili olmaktadır. Türkiye ve Kazakistan'ın yerel yönetim pratiklerini etkileyen gelişmeler, aynı zamanda belediyelerin kademelenmesi, organlarının oluşturulması ve özerkliğin kapsamının belirlenmesi noktasında etkilidir.

Belediye başkanlarının Kazakistan'da atama ile Türkiye'de ise seçimle göreve gelmesi iki ülkedeki yerel özerkliğin karşılaştırılmasında ayırt edici bir unsurdur. Söz konusu durum Kazakistan'daki belediye başkanlarının hizmet ettikleri yerel topluluğa değil de, onları atamaya ve görevden almaya yetkili mercilere karşı sorumluluk hissetmesine yol açmaktadır. Ayrıca Kazakistan'daki belediye başkanlarının, her belediye kademesinde, Cumhurbaşkanının ve hükümetin temsilcisi olması, onları merkezi yönetimin yereldeki memuru hâline getirmektedir. Buna karşın Türkiye'de, belediye başkanlarının yerel halk tarafından doğrudan seçilerek göreve gelmesi, Kazakistan'daki uygulamaya göre daha demokratik bir görünüm sergilemektedir. Türkiye'de merkezi yönetimin belediyeler üzerinde uyguladığı idari vesayet yetkisinin çerçevesi 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde çizilmiş; yerel seçimler ile belediye başkanlığı sıfatı-

nın kaybedilmesinde yargısal denetimin yapılacağı güvence altına alınmıştır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye'deki belediye yapısının Kazakistan'a göre daha özerk bir yapıda olduğu görülmektedir.

Meclislerin üye sayılarının belirlenmesinde de belediye başkanın göreve gelme usulünde olduğu gibi iki ülke arasında önemli bir farklılık bulunmaktadır. Meclis üye sayısının belirlenmesinde Kazakistan'da yerleşim kademeleri; Türkiye'de ise söz konusu yerleşim alanındaki nüfus dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki meclis oluşum süreci, temsilde adalet ilkesini sağlamaya yönelik daha elverişli bir ortam hazırlamaktadır. Üye sayısının belirlenmesinde temel farklılıklar bulunmakla birlikte, üyelerin seçimi her iki ülkede de yerel halk tarafından yapılmaktadır. Mahalli ihtiyaçları karşılamaya yönelik karar alma yetkisine sahip olan meclislerin seçimlerle göreve başlaması yerel özerkliği güçlendirmektedir.

Yerel özerkliğin diğer bir boyutu, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları gereği gibi karşılayabilmeleri için yeterli finansman kaynağına sahip olmalarını vurgulayan mali özerkliktir. Söz konusu boyut, Kazakistan ve Türkiye arasında yerel özerklik bağlamında yapılacak karşılaştırmada ayırt edici bir başka unsurdur. Kazakistan'da bütçe yapabilme yetkisinin sadece eyalet düzeyindeki belediyelere tanınması ve diğer kademelerin bu yetkiden mahrum bırakılması, söz konusu birimlerin görevlerini layıkıyla yerine getirmelerine engel olmakta ve özerkliklerine gölge düşürmektedir. Türkiye'de ise belediyeler kendi bütçelerini oluşturabilme yetkisi ve yeterliliğine sahiptir. Belediyelerin kendi bütçelerini oluşturabilme ve uygulayabilme süreçlerinde yetkili kılınmaları, yerel nitelikteki hizmetleri etkin, verimli, ihtiyaçlara duyarlı ve zamanında karşılayabilmeleri noktasında önem arz etmektedir. Bu açıdan Türkiye'deki belediyelerin, Kazakistan belediyelerine oranla mali açıdan daha özerk ve hizmet etkin birimler olduğu ifade edilmelidir.

Belediyelerin kendi bütçelerini yapabilmeleri yerel özerklik düzeyini belirleyici bir unsur olmakla birlikte, öz gelirlerinin ve merkezi yönetimden aktarılan transferlerin bütçeleri içerisindeki pay oranı da önemli bir göstergedir. Bu açıdan hem Kazakistan'da hem de Türkiye'de, merkezi yönetimden belediyelere aktarılan gelirlerin bütçe içerisindeki payının giderek artması, bu idareleri merkeze daha bağımlı hale getirmekte ve mali özerkliklerini zedelemektedir. Ayrıca belediyelere bırakılan vergi, resim ve harç gibi gelir kaynaklarının miktar ve oranlarının tespit edilmesinde merkezi yönetim her iki ülkede de birtakım yetkiler kullanmaktadır. Bununla beraber Kazakistan'daki belediyeler, yerel vergilerin ve ücretlerin tahsilatında aktif bir rol almasına rağmen, bu gelirleri (çevrenin kirletilmesinden kaynaklanan cezalar hariç) merkezi yönetime aktarmakla yükümlü bir aracı statüsündedir. Buna karşın Türkiye'de belediyeler kendilerine



mevzuatla bırakılan (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu vb.) vergi, resim ve harç gibi ücretleri tahsil etmekte ve kendi bütçelerine gelir olarak kaydetmektedir. Öz gelirlerin düzenlenmesi, toplanması ve kendi bütçelerine dâhil edilmesi konusunda, Kazakistan'daki belediyelere göre Türkiye'deki belediyeler mali açıdan daha özerk birimler olarak ortaya çıkmaktadır.

Sunulan bilgiler ışığında belediyelerin, idari ve mali yapı ile hizmet sunumu açısından birtakım benzerlikler ve farklılıklar taşıdığı görülmüşse de, Türkiye'de belediyelerin yerel özerklik düzeyinin Kazakistan'a göre daha yüksek olduğu tespit edilmiştir.

### **Kaynakça**

- Akın, Fehmi (2015), “Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri”, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Der.), *İdari ve Mali Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Ankara: Bekad Yayınları): 35-49.
- Amagoh, Francis ve Bhuiyan, Shahjahan (2010), “Public Sector Reform in the Republic of Kazakhstan”, *Central Asia Business Journal*, 3, s. 12-20.
- Çiner, Can Umut ve Zengin, Ozan (2019), “Türkiye’deki Belediye Sisteminin 2000’li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37 (3), s. 439-470.
- Çelik, Abdullah (2013), “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (1), s. 17-28.
- Çetin, Nursulu (2017), “Kazakistan’da Başkanlık Sisteminin Gelişimi: Dünden Bugüne”, Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi: Türkistan Forumu III, Küreselleşme Sürecinde Türk Dünyasının Geleceği Bildiri Kitabı, (26-28 Nisan 2017/Türkistan), 894-916.
- Dursun, Hasan (2007), “Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış”, *TBB Dergisi*, 70, s. 359-426.
- Arikboğa, Ülkü (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (33), s. 276-297.
- Bayrakçı, Erdal (2018), “Belediye Yönetimi”, Kemal Görmez ve Hasan Yaylı (Der.), *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Orion Kitabevi): 325-365.

- Beazley, Ivor Downes, Ronnie ve Scherie Nicol (2018), “Budgeting in Kazakhstan: A Roadmap for Continued for Continued Budgetary Governance Reform”, *OECD Journal On Budgeting*, 2018/3, s. 3-74.
- Bhuiyan, Shahjahan (2010), “Decentralization and Local Governance in Kazakhstan”, *International Journal of Public Administration*, 33 (12-13), s. 658-672.
- Bozatay, Şeniz Anbarlı ve Şahnagil, Sinem (2020), “Kırgızistan ve Kazakistan’da Bağımsızlık Sonrası Değişen Siyasal Sistemin Doğası ve Kamu Yönetimi Reform Süreçleri”, *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 8 (24), s. 338-367.
- Bülbül, Mahmut (2008), “Kazakistan Cumhuriyetinde Yürütme ve Yasama Fonksiyonu”, *Yasama Dergisi*, 8, s. 65-101.
- Çağdaş, Tülin (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 30 (1), s. 391-416.
- Çapa, Mesut (2019), “Sovyetler Birliği’nin Dağılması: Kazakistan Cumhuriyeti’nin Bağımsızlık Sürecinde Türkiye Kazakistan Münasebetleri”, *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 9 (17), s. 1-23.
- Dave, Bhavna (2007), “Kazakhstan”, *Nations in Transit*, s. 325-347.
- Egeli, Haluk ve Diril, Funda (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 84, s. 25-44.
- Emini, Filiz Tufan (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, *Yönetim ve Ekonomi*, 16 (2), s. 31-48.
- Gözübüyük, A. Şeref (1971), *Türkiye’nin İdari Yapısı*, (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları).
- Ivanyna, Maksym ve Sbah, Anwar (2014), “How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization”, *Economics: The Open-Access*, 8 (2014-3), s. 1-39.
- Kapidani, Mariola (2018), “A Comparative Analysis of Local Government Financial Autonomy in Albania”, *Journal of Business Economics and Finance*, 7 (1), s. 1-9.
- Keleş, Ruşen (2016), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (İstanbul: Cem Yayınevi).
- Khairmukhanmedov, Nurbek (2017), “Kazakistan Cumhuriyeti’ndeki Başkanlık Sisteminin Yapısal Özelliği ve Sorunları”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3 (5), s. 1432-1451.
- Kuşçu, Işık (2015), “Kazakistan”, Mustafa Turgut Demirtepe ve Murat Yılmaz (Der.), *Türk Cumhuriyetleri ve Topulukları Yıllığı 2013*, (Ankara: Hoca Ahmet Yesevi Uluslararası Türk-Kazak Üniversitesi): 69-125.

- Küçük, Hülya (2018), “Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), s. 35-60.
- Liang, Yihang Zhen, Lin Zhang, Changshun ve Yunfeng Hu (2020), “Consumption of Products of Livestock Resources in Kazakhstan: Characteristics and Influencing Factors”, *Environmental Development*, <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2019.100492>
- Makhmutova, Meruert (2001), “Local Government in Kazakhstan”, Igor Munteanu ve Victor Popa (Der.), *Developing New Rules in the Old Environment*, (Budapest: Local Government And Public Service Reform Initiative): 403-468.
- Makhmutova, Meruert (2007), “The Budget Process in Caspian Countries: The Experience of Kazakhstan and Azerbaijan”, *Problems of Economic Transition*, 50 (4), s. 24-65.
- Rakhimovich, Balabiev Kairat (2013), “Development of Modern Local Government in Kazakhstan Republic”, *Middle-East Journal of Scientific Research*, 18 (10), s. 1406-1410.
- Sadioğlu, Uğur ve Ömürgönülşen, Uğur (2014), “Yerel Aktörlerin Gözünden “Yerel Özerklik” Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50, 197-224.
- Sadioğlu, Uğur, Çifci, Yasemin, Ezin, Emre ve Betül, Dinç (2020), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Kurumsal Kapasitesi”, *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 29 (2), 291-312.
- Turan, A. Menaf ve Güler, Mahmut (2018), “Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Kavramlar”, Kemal Görmez ve Hasan Yaylı (Der), *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Orion Kitabevi): 5-32.
- TÜRKPA (2012), *Türk Cumhuriyetleri Anayasaları*, (Ankara: TÜRKPA Yayınları).
- Uçar, Ahmet ve Çağatay, Uluç (2013), “Kazakistan’da Yerel Yönetimler”, Mustafa Ökmen ve Fikret Elma (Der.), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*, (İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını): 99-118.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2019), *Mahalli İdareler*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık).
- Ulusoy, Ahmet ve Tekdere, Mustafa (2019), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler”, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 4 (2), s. 167-182.
- Uygun, Oktay (2015), “Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler”, *Strategic Public Management Journal*, 1 (2), s. 1-27.

- Wilson, John Gardner, David Kurganbaeva, Gulmira ve Elena Sakharchuk (2002), “The Changing Role of Local Government Managers in a Transitional Economy: Evidence from the Republic of Kazakhstan”, *The International Journal of Sector Management*, 15 (5), s. 399-411.
- Yeerken, Wuzhati Hui, Liu ve Liu Weidong (2014), “The Spatial Evolution of Population in Kazakhstan from the 21st Century”, *Geographical Review of Japan Series B*, 87 (1), s. 27-40.
- Zaharia, Petronela ve Bilouseac, Irina (2009), “Decentralization and Local Autonomy-Local Public Management Defining Principles”, *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 11 (2), s. 805-812.
- Zhumashov, Yerkebulan (2016), “Rural Local Government System in Kazakhstan: Recent Issues”, *International Review of Management and Marketing*, 6 (5), s. 211-220.

### **Mevzuat**

- 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, 18.01.1984 ve 18285 Resmî Gazete Sayısı, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2972&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (05.01.2021).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (01.01.2021).
- 95-IV sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Bütçe Kanunu, [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30364477#pos=5;-110](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30364477#pos=5;-110) (14.01.2021).
- 148-II sayılı Kazakistan Cumhuriyeti Yerel Yönetim ve Özyönetim Hakkında Kanun, [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=51021546#pos=5;-110](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=51021546#pos=5;-110) (14.02.2021).