



KIRGIZİSTAN CUMHURİYETİNDE YEREL YÖNETİMLER

Ayzat NARMAMBETOVA*
Dr. Öğr. Üye. Çiğdem AKMAN**

ÖZ

Coğrafi olarak bir Orta Asya ülkesi olan Kırgızistan, 1991 yılında bağımsızlığını kazanmış ve parlamenter yönetim sistemini benimsemiştir. Bağımsızlığının ilk dönemlerinde devlet organlarının yeniden yapılanması ihtiyacı ve ülkenin ekonomik, sosyal, eğitim, kalkınma vb. alanlarda acil çözüm bekleyen pek çok konunun ortaya çıkması hızlı ve rasyonel kararlar alınmasını gerekli kılmıştır. Reforma ihtiyacı olan önemli alanlardan birisi de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması olmuştur. 1991 yılında kabul edilen “Yerel Yönetimler İle İlgili Yasa” ile SSCB döneminden kalma aşırı merkezîyetçi yönetim yerine yerel yönetimlere daha çok yetki ve sorumluluk tanıyan âdem-i-merkezîyetçi yönetim sistemine geçiş süreci başlatılmış ve bu süreç hala devam etmektedir. Bu süreç içerisinde yerel yönetimler ile ilgili birçok yasal düzenleme gerçekleştirilmiş ve böylece ortaya çıkan eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmanın amacı da, Kırgızistan Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlerin yapısı, tarihsel gelişimi, mali kaynakları ve sorunlarını ele alarak yerel yönetim sistemlerini farklı yönleri ile ortaya koymaktır. Kırgızistan’ın yerel yönetimler ile ilgili yapması gereken birçok çalışmanın olduğu açıktır. Yerel yönetimlerin merkezden bağımsız bir şekilde özerk bir birim olarak faaliyet göstermesinin hemen gerçekleşebilecek bir şey olmadığını bunun uzun bir süreç olduğunu da anlamak gerekmektedir. Ayrıca ülkenin idari ve bölgesel yapısı yerel yönetimlerin yerel halka yeteri düzeyde hizmet edemediklerini de göstermektedir. Bunun gibi eksikliklerle birlikte bu alanda yoğun çalışmaların devam ettiğini ve yerel yönetimlerin özerkliğini arttırmak için çabalar gösterildiğini de vurgulamak gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kırgızistan, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler.

LOCAL GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

ABSTRACT

Kyrgyzstan which is a Central Asian country, gained its independence in 1991 and adopted parliamentary system of government. The need of state organs to be restructuring in early periods of independence and emergence of many issues as the economic, social, education, development etc. that need urgent solution, made it necessary to take quick and rational decisions. One of the important areas that needed to be reformed was restructuring of local government. With the “Law on Local Government” signed in 1991, instead of a centrally managed administration dating from the USSR has been started and still continues the process of transitioning to the decentralization, which gave more authority and responsibility to local governments. During this process was realized a lot of legal regulations on local government so have been made some attempts to overcome deficiencies. The aim of this study is to examine the structure, historical development, financial resources and problems of the local government of the Kyrgyz Republic and introduce local government systems in different aspects. The purpose of this study is to demonstrate the different aspects of local government systems in the Kyrgyz Republic by considering the structure, historical development, financial resources and problems of local governments. It is clear that Kyrgyzstan has many work to do with local governments. It is also worth noting that it is a long process that local governments operate as

** Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,

an autonomous unit independent of the center, and that this is not something that can happen immediately. Moreover, the administrative and regional structure of the country also shows that local governments can not serve the local people competently. It is also necessary to emphasize that this field continues to work intensively with such shortcomings and efforts have been made to increase the autonomy of local governments.

Keywords: Kyrgyzstan, Central Government, Local Governments.

GİRİŞ

1990 yılında bağımsızlık sürecini başlatan Kırgızistan, 1991 yılında bağımsızlığını kazanmasıyla birlikte birçok alanda reform yapmış ve bunun sonucu olarak devletin birçok birimi değişime uğramıştır. Bu yaşanan değişimler yerel yönetimler alanını da kapsayarak merkezi yönetim ile aralarındaki ilişkinin de yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmıştır. Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasında yerel yönetimler, devletin demokratik yönetim araçlarından birisi olarak ifade edilmiştir. Dolayısıyla devletin yönetimi ve demokratik yönden gelişimi açısından yerel yönetimlerin rolü büyüktür. Her zaman teori ile uygulama uyuşmadığı için bu konuda da büyük çelişkiler ortaya çıkmıştır (<http://www.municipalitet.kg/>). Ancak Kırgızistan'ın bağımsızlığı kazanmasından sonra çıkardığı ilk kanunlardan birisinin 1991 yılında çıkarılan ve yerel yönetime ilişkin yetkileri yerel meclislere devreden “Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Kamu Yönetimi Kanunu” olması oldukça anlamlıdır. Ancak yerel meclislerin yerel ve ulusal çıkarlar arasında gerekli dengeyi sağlayamaması nedeni ile bir yıl sonra yeniden düzenleme yapılmıştır. Kısa süre sonra Bağımsız Devletler Topluluğu'nun kendine özgü olarak belirlediği yerel özerklik ilkeleri kabul edilmiştir.

Bugün neredeyse 30 yıllık bir süreçte çeşitli düzenlemeler yapılsa da yerel yönetimlerin geliştirilmesi noktasında yeterli adımların atılmaması neticesinde kentlerdeki yaşam standartları ile uzak köylerdeki yaşam standartları oldukça farklılaşmaktadır. Bununla birlikte iç ve dış göç, aşırılık ve radikalizmin yayılması, bazı kırsal alanların yoksullaşması ve metruklaşması gibi ekonomik ve sosyal sorunlar mevcuttur. Merkezden uzak olunması, toprağın tarıma yatkın olmayışı ve hava şartlarının sert olması gibi etkenler bu sorunlara neden olmaktadır.

Kırgızistan'da yerel yönetimlerin gelişmesi ve daha özerk bir organ olarak faaliyet gösterebilmesi için birçok önemli adım atılmış olmasına rağmen, bu alanda çözülmesi gereken önemli sorunların olduğu açıktır. Örneğin, mali kısıtlardan dolayı yerel yönetim organları birçok konuda merkeze bağlı olup, teoride özerk olarak gözükmesine rağmen uygulamada sadece merkezin emirlerini yerine getiren bir organ olarak kalmaktadır. Dolayısıyla yolun başında olan Kırgızistan'ın bu konuyu gözden geçirmesi ve değiştirmesi gereken konuları yasal düzenlemeler ve vatandaşların bilinçlendirilmesi ile gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Çalışmada Kırgızistan'daki yerel yönetimleri daha net ve anlaşılır bir şekilde açıklayabilmek için ilk önce ülkenin bölgesel ve idari yapısı ele alınmış daha sonra yerel yönetimlerin yapısı, tarihsel gelişimi, mali kaynakları incelenmiştir. Sonuç olarak var olan sorunların çözümü için bazı önerilerde bulunulmuştur.

1. KIRGIZİSTAN'IN BÖLGESEL VE İDARİ YAPISI

Kırgızistan 2010 yılında parlamenter yönetim sistemini benimsemiş üniter bir devlettir. Kırgızistan'daki yerel yönetimler, ülkenin bölgesel yapısına göre şekillenmektedir. Konuyu daha net açıklayabilmek için aşağıda Kırgızistan'ın idari ve bölgesel yapısı tablo ve şekiller ile birlikte ele alınmıştır.

Şekil 1. Kırgızistan'ın Bölgesel Haritası



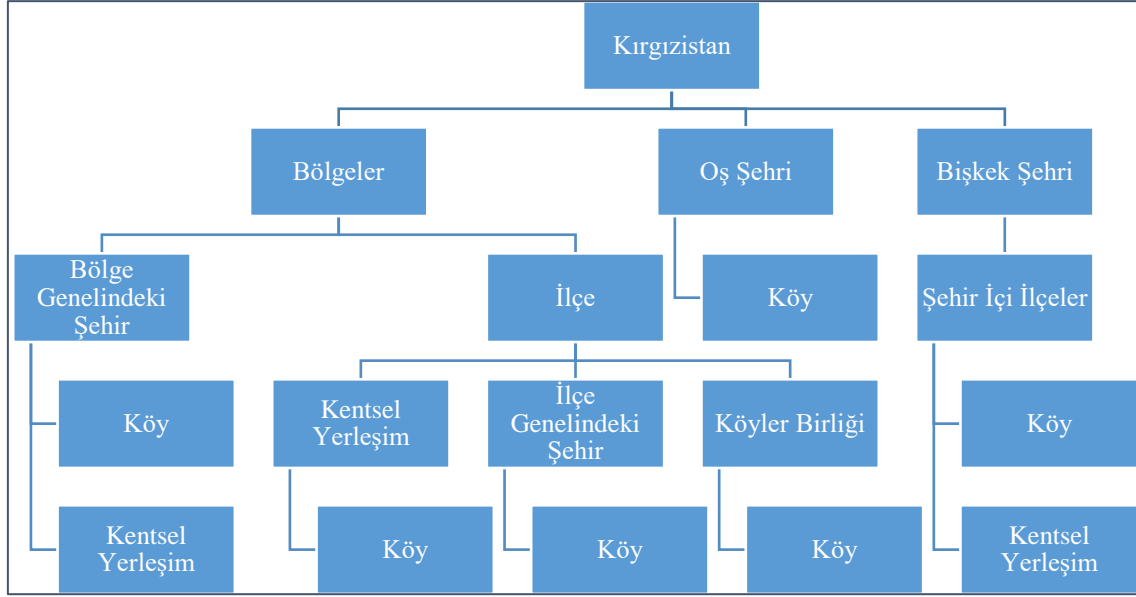
Kaynak: <http://kabar.kg/>

Kırgızistan, kuzeyinde Kazakistan, batısında Özbekistan, güney-batısında Tacikistan ve güney doğusunda Çin ile komşuluk yapmaktadır. Alanı 199,9 bin km², onun %95'i dağlık olan Kırgızistan, %90'ı denizden 1500 metre yükseklikte yer alan Orta Asya'nın kuzey doğusundaki ülkedir (<http://www.president.kg/ru/kyrgyzstan/>).

Kırgızistan 2005 öncesinde iki meclisli bir yasama erkine sahiptir. Birincisi 35 üyeli yasama meclisi, ikincisi 70 üyeli halk meclisi (Cogorku Keneş) idi. Halk meclisi ve yasama meclisi üyelerinin görev süreleri 5 yıl olmuştur. Parlamenterlerin seçimi halk tarafından yapılmakta, anayasa gereği hiçbir parti mecliste mutlak üstünlük kurabilecek konuma gelememektedir. Yeni anayasa gereğince parlamento başbakan ve bakanlar kurulu üyelerini seçmekle mükelleftir. 27 Haziran 2010'da yapılan anayasa referandumu ile Kırgızistan'da ikili meclis sistemine son verilmiş, 120 üyeli geniş yetkilerle donatılmış tek meclis sistemine geçilmiştir. Yeni anayasa ile cumhurbaşkanının yetkileri sınırlanırken, parlamentonun görev ve sorumluluk alanları genişletilerek Orta Asya'da örnek bir parlamenter sistemin temeli atılmıştır (Karaağaçlı, 2012, <http://www.bilgesam.org>).

Kırgızistan Cumhuriyeti'nin başkenti Bişkek şehridir. Kırgızistan, 7 bölge (oblast), 40 bölge genelindeki ilçe (rayon), 29 şehir (17 ilçe genelindeki ve 12 bölge genelindeki), 453 köyler birliği (ayıl aymak) ve 1822 köyden oluşmaktadır. Bunun dışında 2 üst statüdeki Bişkek ve Oş şehirleri vardır. Her bölge ilçelerden ve en az 50 bin nüfusu olan, gelişmiş sanayi veya araştırma-üretim kompleksine sahip, sosyal

altyapısı gelişmiş, ekonomik, kültürel merkez niteliğini taşıyan bölgesel ve idari birim olan bölge genelindeki şehirlerden, ilçeler ise en az %80'i işçi ve askerlerden oluşan en az 12 bin nüfusa sahip, sınai ve kültürel merkez niteliğini taşıyan yerleşim yeri olarak nitelendirilen ilçe genelindeki şehirlerden, kentsel yerleşimlerden ve köyleri birleştiren köy birliklerinden oluşmaktadır (Munitsipalitet, 2017: 6). Köyler (ayıl), idari terimiyle köy meclisi (ayıl keneşi), belli bir alanda yer alan birkaç dağınık köyün tek bir ayıl keneşi ile yönetilebildiği alt basamak kırsal yönetim birimleridir. Köyler ile aynı düzeyde yer alan “semtler” – kent tipi köyler- genellikle sanayi kuruluşlarının çevresinde kurulmuş bulunan, kimi zaman yakında yer alan bir kent ile birleşen, kimi zamansa gelişerek kent statüsüne kavuşan birimlerdir. Böylece ya bir ilçeye ya da bir bölgeye bağlanmışlardır (Dukanbayev, 1998: 126). İdari yapılanmaya ilişkin belirtilen hususlar aşağıdaki şekilde daha net bir biçimde gösterilmektedir.

Şekil 2. Kırgızistan'ın Yerel İdari Yapısı

Kaynak: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7d/Cxema_ATД.jpg'den Türkçeye çevrilmiştir.

Yukarıdaki Şekil 2'de belirtilen idari yapılanmaya ilişkin detaylı bilgiye yer vermekte fayda vardır. İlk olarak *Bişkek şehri*, Kırgızistan'ın başkentidir. Kırgızistan'ın kuzeyinde Çüy bölgesinde yer alıp 160 km² alanı kapsayan başkent 1 milyondan fazla nüfusa sahiptir. Kırgızistan'ın başkenti olmasından dolayı Bişkek, ülke genelindeki şehir statüsünü taşıyarak devlet iktidarının en üst organlarının ve elçiliklerin yer aldığı, idari, siyasi, ekonomi, ilmi, eğitim, tarihi ve kültürel merkez özelliğine sahiptir. Ülkenin güneyinde yer alan ve stratejik öneme sahip olan *Oş şehri* ise, Kırgızistan'ın güney başkenti olarak da bilinmektedir. Bişkek ve Oş şehirlerinin yönetimi, şehir konseyi tarafından seçilen şehir belediye başkanları tarafından (mer) gerçekleştirilmektedir (<http://www.allkyrgyzstan.com>).

Oblast (bölge) ise, Kırgızistan'ın idari ve bölgesel birimidir. Kırgızistan'da Şekil 1'de gösterildiği gibi 7 bölge vardır. Bölge yönetimi, başbakan tarafından atanan hükümetin tam yetkili temsilcisi tarafından yürütülmektedir. Hükümetin tam yetkili temsilcisi (vali), merkezi yönetimin bölgedeki temsilcisi olup merkezi yönetimin kararlarını bölge genelinde uygulamaktadır (Çukurçayır-Eroğlu, 2013: 128).

Kırgızistan Cumhuriyeti Hükümetinin tam yetkili temsilcisi olan bölge yönetimi, 17 Temmuz 2012 tarihinde imzalanan Kırgızistan Cumhuriyeti Hükümeti kararıyla faaliyete başlamıştır. Bu karara göre bölge yönetiminin görevleri şunlardır (Municipalitet, 2017: 6):

- Bölge genelinde devlet politikasını gerçekleştirmek,
- Devlet yönetim organlarının, hukuk organlarının ve yerel devlet yönetim organlarının (ilçe yönetimi) faaliyetlerini koordine ve kontrol etmek,

- Yerel devlet yönetimi ve yerel yönetim organları ile birlikte bölgenin kalkınması için kompleks programlar hazırlamak, bölge ekonomisi için yatırımcıları çekme doğrultusunda çalışmalar gerçekleştirmek,
- Bölgede yapılan güvenlik çalışmalarını koordine etmek.

Kırgızistan Cumhuriyeti'nde bölgelerin genel profili aşağıda yer alan Tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1. İllerin Genel Profili

Bölge	Bölge merkezi	Alanı (km ²)	Nüfus	İlçeler	Şehirler	Kent tipi köyler	Köyler
Isık Göl	Karakol	43700	425116	5	2	1	61
Narın	Narın	44200	245266	5	1	-	63
Oş	Oş	28900	996576	7	-	3	88
Çüy	Tokmok	19900	790438	8	1	6	105
Talas	Talas	13400	219615	4	1	-	37
Batken	Batken	17000	380256	3	3	3	31
Calal Abad	Calal Abad	32400	930630	8	4	4	68

Kaynak: <http://gamsumo.gov.kg/ru/news/full/27.html>, 1 Temmuz 2014.

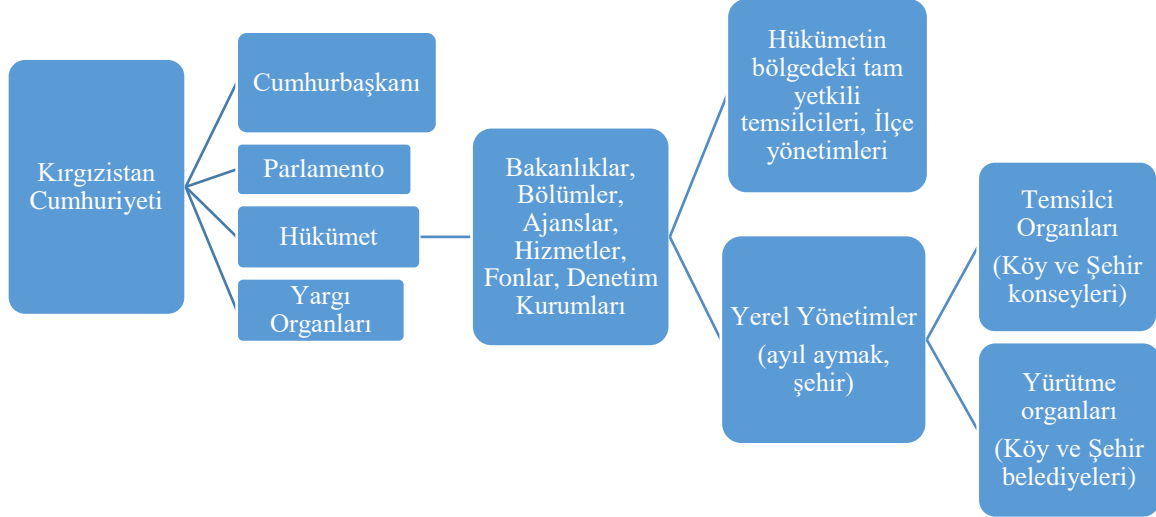
Tablo 1'de görüldüğü gibi Kırgızistan'da Isık Göl, Narın, Oş, Çüy, Talas, Batken ve Calal Abad gibi 7 bölge vardır. Her bölge ilçe, şehir ve köylerden oluşmaktadır. Ülke genelinde Isık Göl ve Narın bölgelerinin nüfus açısından önde gelmesine rağmen söz konusu bölgelerdeki yerleşim yerlerindeki nüfus sıklığı Çüy ve Oş bölgelerine göre oldukça azdır. Bunun sebebi adı geçen bölgelerin coğrafi özellikleri ile ilişkilidir. Bu ise çalışmanın diğer bölümünde detaylı olarak açıklandığı gibi mali kaynakların bölgelere göre adaletsiz dağılımına sebep olmaktadır.

Bir diğer yerel idari yapı elemanı *yerel devlet yönetimi* yani *ilçe* yönetimidir. İlçeler 2012 yılında yapılan yasal değişikliklerden sonra yerel düzeyde devlet temsilciliğinin bulunduğu tek birim haline gelmiştir. Ayrıca 1 Aralık 2012 tarihinden itibaren ilçe konseyleri de iptal edilmiştir (Munitsipalitet, 2017: 6). Başbakan tarafından atanan ilçe yönetimi, merkezî yönetim tarafından uygulamaya konulan ekonomik ve sosyal faaliyetleri yerine getirmek ve kendi yönetim alanı sınırlarındaki yerel yönetimlerin faaliyetlerini kontrol etmek ile yükümlüdür (Aseinov-Najimudinova, 2017: 237). İlçe yönetiminin başında faaliyetlerinde bölge yönetim başkanına karşı sorumlu olan *akimler* bulunmaktadır. Bu arada akim adaylarının yerel konseyler tarafından gösterilebilmesi ve aynı zamanda görevden alınabilmesi yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli bir husustur (Aseinov-Najimudinova, 2017: 240).

Son olarak *şehir ve köyler birliği* (*ayıl aymak*) ise, yerel topluluğun sınırları içerisinde yerel yönetimlerin gerçekleştirildiği idari-bölgesel birimdir. Şehir ve köyler birliği, bir veya birkaç yerleşim yerinden oluşabilmektedir, fakat köyler birliği kısaca köy belediyesi olarak kullanılmaktadır (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası,

<http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 1). Aşağıda yer alan şekilde yukarıda anlatılanların genel bir çerçevesi çizilerek Kırgızistan Cumhuriyeti'nin idari yönetim şekline yer verilmiştir.

Şekil 3. Kırgızistan Cumhuriyeti'nin İdari Yönetim Şekli



Kaynak: dpi.kg/upload/file/Osnovy_MSU_Training2.pdf

2012 yılına kadar Kırgızistan Cumhuriyeti yönetimi dört basamaklıdır: merkezi yönetim, bölge yönetimi, ilçe yönetimi ve belediye yönetimi (şehirlere ve köyler birliği). Fakat Şekil 3'te gösterildiği gibi 17 Temmuz 2012 yılında imzalanan Kırgızistan Cumhuriyeti Hükümeti kararnamesiyle bölge yönetimi hükümetin bölgedeki tam yetkili temsilcisi olarak adlandırılmış ve ülke yönetiminde merkez-ilçe-belediye olarak üç basamaklı yönetim sistemine geçiş yapılmıştır (Munitsipalitet, 2017: 6).

2. KIRGIZİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER: TARİHSEL GELİŞİMİ VE YAPISI

Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasına göre yerel yönetimler; merkezi yönetimin bir parçası olmayıp Anayasada belirtildiği yetki ve sorumluluklarının çerçevesinde faaliyet gösteren özerk birimdir (Canıkeyeva, 2008: 136). Bugünkü haliyle yerel yönetimlerin gelişimi 1990'lı yıllarda başlamıştır. Daha yeni bağımsızlığını ilan eden Kırgızistan, birçok konuda çok tecrübesiz olduğu için kamu yöneticileri yerel yönetimler konusunda örnek olabilecek Batı ülkelerindeki yerel yönetim modellerini uyarlamak istemişlerdir. Ancak Kırgızistan'da bilimsel ve sistemli yaklaşımın geliştirilememesi ve acemilikten dolayı uygulamaya geçirilememiştir (Şadıbekov, <http://municipalkg.narod.ru>).

31 Ağustos 1991 yılında bağımsızlığını ilan eden Kırgızistan Cumhuriyeti Yüksek Konseyi 19 Nisan 1991 yılında yerel yönetimler ile ilgili ilk yasası olan "Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler İle İlgili" yasayı kabul etmiştir (Bukueva, 2016: 44). Böylece yerel yönetimler, direk veya temsilci organlar aracılığıyla yerel halkın menfaatlerini gözeterek ve idari-coğrafi yapıyı dikkate alarak yasa ve kanunlar

çerçevesinde yerel düzeydeki sorunları çözmek için vatandaşların kendi aralarında örgütlenmesi anlamına gelmiştir (Canıkeyeva, 2008: 137).

27 maddeden oluşan yasa; merkezi yönetim tarafından pek ciddiye alınmadığı gibi Kırgız halkı tarafından da ülkenin geleceği için ne gibi yararı olacağı anlaşılamamıştır. Yasa 9 Nisan 1990 tarihinde SSCB Yüksek Konseyi tarafından imzalanan “SSCB’nin Yerel Yönetim ve Yerel Ekonominin Genel İlkeleri ile İlgili” yasanın bir kopyası gibiydi. Birkaç kez değişikliğe uğrayan yasaya, 4 Mart 1992 yılında “Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimi ve Yerel Devlet İdaresi Yasası” ile önemli düzeltmeler getirilmiştir. Bu yasa ile merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki alanları belirtilmiş, Yerel Devlet İdaresi birimi oluşturulmuş, yerel yönetimin temsilci organları olan yerel konseylerin yerel halk tarafından seçilme ilkesini getirerek merkezi yönetimin yerel yönetimlerin işlerine müdahalesini kısıtlamıştır (Bukueva, 2016: 46-47).

Bu yasanın temel amacı; merkezi yönetime bağlı olan yerel devlet yönetimleri aracılığıyla devlet iktidarının dikey olarak güçlendirilmesini sağlamaktır. 5 Mayıs 1993 yılında imzalanan Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasında bu durum biraz daha değiştirilmiştir. Söz konusu Anayasada yerel yönetimlere ayrı bir bölüm verilerek devletin yetkileri biraz daha sınırlandırılmıştır (Şadıbekov, <http://municipalkg.narod.ru>).

Yerel yönetim yapılanmasının hukukî, kurumsal ve ekonomik temelleri 1994 yılından itibaren aşamalı olarak atılmıştır. Yerel yönetim sisteminin yeniden yapılanmasında cumhurbaşkanının “Kırgızistan Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimlerin Reformları” isimli kararnamesi çok büyük önem taşımıştır. Reformun gerçekleştirilmesi için iki aşama belirlenmiştir. İlk aşamada, reformun köyleri, kasabaları ve şehirleri kapsamı, ikinci aşamada ise, semt ve illere uygulanması öngörülmüştür. Bu karara dayanarak cumhurbaşkanı tarafından 22 Eylül 1994 yılında “Kırgızistan Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimin Organizasyon Temellerine İlişkin Tüzük” onaylanmıştır. Anayasa ve cumhurbaşkanı kararnamesiyle köy ve kasaba düzeyinde yerel yönetimin gelişmesi için hukukî temel atılmıştır. Daha sonraki aşama, yerel yönetim ilkelerinin şehir hayatına da uygulanması olmuştur (Elebayeva ve Poluhova, 2002: 109-110).

1995 yılı, o güne kadar imzalanan kanunların yürürlüğe girmeye başlamasının tarihi olarak belirtilebilir. İlk defa Bişkek belediye başkanı şehir halkı tarafından alternatif seçim yoluyla seçilmiştir. Aynı zamanda şehir devlet idaresi belediye başkanlığına dönüştürülmüştür. 20 Mart 1996 tarihinde cumhurbaşkanı tarafından imzalanan kararnameye göre 460 köy idaresi oluşturulmuştur (Canıkeyeva, 2008: 142).

1997 yılında imzalanan “Yerel Yönetimlere Kamu Desteği ve Yerel Yönetimler Reformunun Ana Yönleri” programı yerel yönetimlerin oluşmasındaki temel aşamalardan sayılabilir. Bu tarihten sonra imzalanan kararnameler ülkenin bazı bölgelerindeki yerel yönetimler ile ilgili olmuştur. 1998 yılına kadar 12 şehir yerel yönetim sistemine geçmiştir (Bukueva, 2016: 44-45).

1999 yılında yerel yönetimler reformu iyice sisteme sokulmuş, 2 Ağustos 1999 tarihli cumhurbaşkanı kararnamesi ile 1999-2001 yılları için Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerinin Kalkınma Programı onaylanmıştır. Programda yerel yönetimlerin 3 yıllık stratejik kalkınma yönleri belirtilmiş ve yerel yönetimin temsilci organı olan yerel

konseylelerin yetkilerinin artırılması ve bölgeye bağlı şehirlerin yerel yönetime geçmesi gerektiği belirtilmiştir (Şadıbekov, <http://municipalkg.narod.ru>).

2001 yılında yerel yönetimlerin organları için seçimler gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla ilk yerel yönetim kanunundan 10 yıl sonra bütün yerleşim yerleri yerel yönetim sistemine geçirilmiştir. Bu Kırgızistan Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetimlerin oluşma ve gelişmesinin ilk aşaması olarak kabul edilebilir. Bu dönemin özelliği bütün reformların cumhurbaşkanı kararları ve talimatlarıyla gerçekleşmesidir (Asanakunov, 2011: 2).

İkinci aşama 28 Aralık 2001 tarihinde Parlamento tarafından imzalanan "Yerel Yönetimler ve Yerel Devlet İdaresi" Kanunu ile başlamıştır. Bu dönemden sonra yerel yönetimler yasalar ile gelişmeye başlamıştır. Sonraki birkaç yıl içerisinde Kırgızistan'daki yerel yönetimlerin gelişmesine belli düzeyde katkı sağlayan "Belediye mülk Sahipliği İle İlgili Yasa (2002)", "İhtiyarlar Mahkemesi (2002)", "Yerel Yönetimlerin Finansal ve Ekonomik Kaynakları (2003)", "Belediye Hizmeti (2004)", "Cemaatler (2005)" ile ilgili yasalar kabul edilmiştir. 2008 yılında yine "Yerel Yönetimler ve Yerel Devlet Yönetimi" yasası imzalanmıştır (Asanakunov, 2011: 3).

Kırgızistan'daki yerel yönetimlerin oluşma sürecinin üçüncü aşaması 2010 yılı itibarıyla başlamaktadır. Bu aşamada yerel konseylere milletvekilli seçimi, köy ve belediye başkanlarının seçim sistemlerinde olumlu değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca bu dönemde yerel yönetimlerin gelişme sürecinde ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarının ve medyanın katkıları da büyük olmuştur (Asanakunov, 2011: 4)

Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasasına göre yerel yönetim; yerel halkın kendi menfaatleri ve sorumluluğu dâhilinde yerel düzeydeki sorunları çözmeye yönelik yürüttüğü bağımsız faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetim, yerel halk tarafından köy veya şehrin temsilci veya yürütme organları aracılığıyla veya direk vatandaşların katılımıyla gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlerin amacı; verimliliği arttırmak, sunulan hizmetlerin etkinliğini ve kalitesini arttırmak, yerel yönetimin işlev ve yetkisinin bölgesel, ekonomik ve diğer faktörlere göre değiştirilerek en uygun hizmeti sunmak, yerel halkın çıkarlarını korumak, devlet ile halk arasındaki uyumu sağlamak, açıklık ve dayanışmayı arttırmak ve merkezi yönetimin yetkisini sınırlandırmaktır (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 3).

Kırgızistan Cumhuriyeti vatandaşları; cinsiyet, ırk, etnik, dil, din, mevki ve mülki statüsü vb. ayrımı yapılmaksızın yerel yönetimi doğrudan veya kendi temsilcileri (yerel konseyler) aracılığıyla gerçekleştirme hakkına sahiptir. Bununla birlikte yerel yönetim organlarını seçme ve seçilme, onlara başvurma ve Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası çerçevesinde onların faaliyetleri ile ilgili bilgi alma hakkı bulunmaktadır (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 5).

Merkezi yönetim ise, yerel yönetimlerin oluşması ve gelişmesi için gerekli hukuki, organizasyonel ve maddi olanakları ve halkın yerel yönetim haklarını gerçekleştirebilmesi için destek sağlamaktadır. Kamu otoriteleri, yerel halkın menfaatlerini ilgilendiren konularda yerel yönetim organlarına danışmaktadır. Yerel

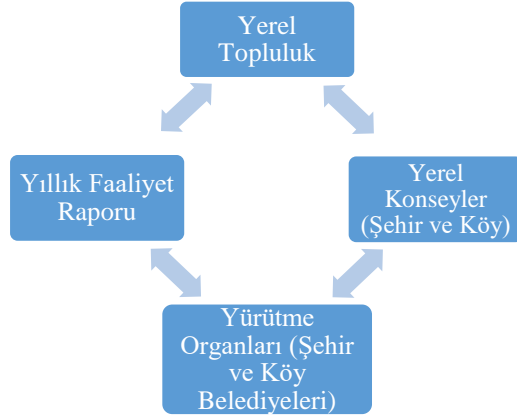
yönetim organları tarafından kamu organlarına yönlendirilen yerel halkın menfaatleri ile ilgili resmi başvuruların dikkate alınma zorunluluğu vardır. Kamu organları yerel yönetim organlarının faaliyetlerinin yasalar çerçevesinde yürütüldüğünü kontrol etmektedir (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2012: mad. 87).

Belirli bir yerleşim yerinin hayatta kalabilmesi ve gelişmesi, sosyal-ekonomik planlama ve halka sosyal ve kültürel hizmetler sunabilmesi için yerel yönetim organları şu hizmetleri yürütmektedir (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 18):

- İlgili yerleşim yerinin ekonomik kalkınmasını sağlamak, yatırım ve hibeleri çekmek,
- Belediye mülkünü yönetmek,
- Yerel bütçeyi oluşturmak, onaylamak ve yürütmek,
- Halka içme suyu temin etmek,
- Yerleşim yerlerindeki kanalizasyon sistemlerinin ve arıtma tesislerinin çalışmasını sağlamak,
- Yerleşim yerlerindeki belediye yollarının bakımını yapmak,
- Ortak alanlarda aydınlatma sistemini sağlamak,
- Mezarlıkların bakımını yapmak ve cenaze hizmetlerini sunmak,
- Kamusal alanları güzelleştirme ve ağaçlandırma işlerini yapmak,
- Park, spor tesisleri ve dinlenme alanlarının bakımını yapmak,
- Evsel atıkların toplanması ve atılmasını sağlamak,
- Belediye toplu taşıma araçlarının işlemlerini sağlamak,
- Yerel öneme sahip tarihi ve kültürel mirasları kullanma ve koruma konusunda denetimi sağlamak,
- Yerel kütüphanelerin çalışmasını organize etmek.

Bunun dışında yerel yönetim organları merkezi yönetim tarafından yasa veya bir kerelik anlaşma aracılığıyla bazı konularda yetkilendirilebilir. Ayrıca verilen görevi yerine getirebilmesi için devlet bütçesinden veya ayrı bir kaynaktan yerel yönetim organlarına yeteri kadar bütçe oluşturulması ve yeni tanınan yetkilerin yerel konsey tarafından onaylanması gerekmektedir. Görev tamamlandıktan sonra yerel yönetim organları devletin yetkilendirilmiş organlarına hesap vermektedir (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 19).

Şekil 4. Yerel Yönetim Organları



Kaynak: dpi.kg/upload/file/Osnovy_MSU_Training2.pdf

Şekil 4'te yerel yönetim organlarının çalışma sistemi gösterilmiştir. Buna göre belli bir yerleşim yerinde yaşayan yerel topluluk, yaşadığı yere göre köy veya şehir konseyini seçmektedir. Halk tarafından seçilen yerel konsey milletvekilleri ise, gerçekleştirdiği faaliyetlerde yerel topluluğa karşı hesap vermektedir. Yerel konsey milletvekilleri köy veya şehir belediye başkanını seçerek ondan hesap sorma hakkına sahiptir. Belediye başkanları ayrıca her yıl yerel topluluğa ve yerel konseylere yıllık faaliyet raporu sunmak zorundadırlar. Yerel yönetim organlarında gerçekleşen değişimler yerel konseylerin daha bilinçli ve daha aktif olmasına yol açarken diğer yandan da belediye başkanını seçme ve yerel bütçeyi onaylama konusunda karışıklıklara da neden olmuştur. Bu ise birkaç kez cumhurbaşkanı tarafından yerel konseylerin dağıtılması gibi sonuçlar doğurmuştur (Munitsipalitet, 2017: 19).

Kırgızistan'da yerel yönetimlerin gelişmesi adına önemli adımlar atılmasına rağmen yerel yönetimlerin devam eden sorunları şunlardır (Şadibekov, <http://municipalkg.narod.ru>):

- Yerel yönetimlerin kurulması ve geliştirilmesi sürecini düzenleyen net bir devlet sisteminin bulunmaması,
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimin yetkilerini sınırlandıran hukuksal altyapının olmaması,
- Yerel yönetimler alanındaki yasaların birbiriyle çelişkili olması ve bazı yasaların Anayasaya aykırı olması,
- Merkezi yönetim organlarının yerel yönetimlerin bütçesini oluşturma ve onaylama süreçlerine müdahale etmesi (11 Haziran 1998 tarihli "Kırgızistan Cumhuriyeti Bütçe Haklarının Temel İlkeleri" yasasına aykırıdır),
- Yerel yönetimlere yeteri kadar mali kaynağın sağlanmaması,
- Yerel yönetim organlarının mali kaynakları geliştirmedeki isteksizlikleri,
- Yerel yönetimlerin kendilerine devredilen yetkileri yerine getirebilmesi için merkezi yönetim tarafından gerekli maddi, finansal ve diğer ilgili malzemelerin temin edilmemesi,

- Yerel yönetim organlarında uzman personelin yetersizliği, ayrıca bu alanda uzmanları hazırlayacak bir sistemin bulunmaması,
- Yerel yönetim yaklaşımlarını ve yerel yönetim süreçlerinin gelişimini takip edecek bilimsel temellerin olmaması,
- Bilgi desteğinin eksikliği, halk tarafından yerel yönetimlerin öneminin tam olarak algılanamaması.

2.1. Yerel Yönetimlerin Temsilci Organları

Yerel yönetimlerin temsilci organları yerel konseylerdir. Yerel konseyler, Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasına uygun olarak oluşturulan yerel yönetimlerin temsilci organıdır. Yerel konseyler, köy konseyleri ve şehir konseylerinden oluşmakta ve yer aldığı bölgeye göre adlandırılmaktadır. Yerel konsey üyeleri ilgili yerel halk tarafından 4 yıllık süreyle seçilmektedir. Tüzel kişiliğe sahiptir ve kanuna uygun olarak onların yetki alanına tabii tutulmuş tüm sorunları bağımsız bir şekilde çözme yetkisine sahiptir (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2012, mad. 21).

1996 Anayasası yerel konseylerin yerel yönetimdeki konumunu güçlendirerek yerel konseylerin merkezî yönetimin bölgelerdeki temsil kurumları karşısında bağımsız olmasını sağlamıştır. 2003 yılında gerçekleştirilen referandum ile 1993 yılı Anayasasında değişiklikler yapılmış ve yerel konseylerin yetkileri daha da arttırılmıştır. Anayasada yerel konseylere ayrı bir yer verilmiş ve yerel yönetim organlarının mülkiyeti, belediye mülkiyeti olarak belirtilmiştir (Aseinov-Najimudinova, 2017: 240).

Yerel konseylerdeki milletvekillerinin sayısı ilgili yerleşim yerindeki nüfus sayısına göre belirlenmektedir. Bişkek ve Oş şehirleri özel statülerinden dolayı bu düzenlemeye tabi olmayıp, her şehirdeki şehir konseylerinin milletvekili sayısı 45'tir. Diğer şehir konseyleri ise, aşağıdaki kurallara uygun bir şekilde milletvekili seçerler (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 23):

- 6.000'e kadar nüfusu olan yerleşim yerleri 11 milletvekili,
- 6.001-20.000 nüfusu olan yerleşim yerleri 21 milletvekili,
- 20.000'den çok nüfusu olan yerleşim yerleri 31 milletvekili.

Yerel konseyler, ilgili bölgenin kalkınma stratejisini oluşturmakta ve onaylamaktadır. Yerel topluluğun günlük hayatı ile ilgili sorunları çözmede gerekli kararları almaktadırlar. Yerel düzeyde vergileri toplama, yerel halkın ekonomik ve sosyal gelişmesi programlarının onaylanması ve sosyal programları hazırlama konseylerin yetki alanına girmektedir (Cangorozova, 2013: 76).

Yerel konseylerin yerel bütçeyi onaylamak, uygulama süreci ile ilgili rapor sunmak, sosyal ve ekonomik kalkınma ve sosyal koruma programlarını onaylamak ve yürütülmesini kontrol etmek, yerel düzeyde vergi düzeyini belirlemek ve toplamak, yerel topluluğun tüzüğünü onaylamak, konsey başkan ve başkan yardımcısını seçmek ve görevden almak, anayasaya aykırı aldığı kararları iptal etmek, şehir ve köy belediye başkanını seçmek vb. gibi yetkileri vardır. Ayrıca, yerel konseylerin dönemsel olarak

yaptıkları toplantılar tüm vatandaşlara açıktır (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 101).

2.2. Yerel Yönetimlerin Yürütme Organları

Şehir ve köy belediye başkanları yürüttüğü faaliyetlerinde yerel konseylere karşı sorumluluk taşımaktadırlar (Cangorozova, 2013: 77). Belediye başkanları ilgili konsey tarafından seçilmekte ve görevden alınabilmektedir. Konseyler bir nevi belediye başkanlarının denetleme organı görevini yerine getirmektedirler. Aşağıda sırasıyla şehir ve köy belediyeleri ele alınacaktır.

2.2.1. Şehir Belediyeleri

1995 yılında Orta Asya Cumhuriyetleri arasında ilk olarak Kırgızistan'da Bişkek'te oluşturulan belediye sistemi ile yerel yönetim sistemine geçilmiş ve belediye başkanı seçimle iş başına gelmiştir (Canıkeyeva, 2008: 137).

Şehir belediyeleri, şehirlerdeki yerel yönetimlerin yürütme organıdır. Şehir belediyelerinin başında belediye başkanı yer almaktadır. Şehir belediye başkanı; şehir sakinlerine sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, bütçe planını oluşturmak ve şehir konseyi onayladıktan sonra onu uygulamak, şehrin gelişimi için yatırımcıları çekmek, şehir planlamasını yapmak ve hayata geçirmek vb. gibi yetkilerle görevlendirilmiştir (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 41).

Şehir belediye başkanı adayları şehir konseyi veya başbakan tarafından sunulabilmektedir. Belediye başkanı şehir konseyi tarafından 4 yıllık süre için gizli oylama sonucunda oy çokluğu ile seçilmektedir. Belediye başkanı adaylığına üniversite mezunu olan, devlet veya belediye hizmetinde en az 3 yıl görev yapmış ya da eğitim, sağlık alanındaki kamu kurumlarında çalışmış ya da özel işletmelerde yönetici pozisyonunda görev yapmış Kırgızistan Cumhuriyeti vatandaşları başvurabilmektedir. Ayrıca sabıka kaydı olan kişiler belediye başkanlığına aday olamamaktadır. Başbakan veya şehir konseyi tarafından belediye başkanının görevine son verilebilir (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 41).

Bişkek şehrinin 1995 yılında yerel yönetim sistemine geçmesinin ardından 1998 yılından itibaren Kara Balta, Kant, Narın, Kara Su, Özgön, Çolpon Ata, Şopokov, Kök Cangak vb. ilçe genelindeki şehirler de yerel yönetim sistemine geçmiştir. Oş, Celal Abad, Talas, Balıkçı, Taş Kömür, Kızıl Kıya gibi bölge genelindeki şehirler ise yerel yönetim sistemine 2001 yılında geçmiştir (Çekirov, 2006: 11).

2.2.2. Köy Belediyeleri

Köy belediyeleri, köy yerlerindeki yerel yönetime ilişkin hizmetleri gerçekleştirmenin aracı organıdır ve yürüttüğü faaliyetlerinden dolayı yerel köy konseylerine hesap vermektedirler. Köy belediyelerinin asıl görevi, köy konseylerinin yetkilerini yerine getirme sürecinde, seçmenler için raporların hazırlanması ve sunulmasında onlara destek olmaktır. Köy belediyeleri köy konseylerine bağlı çalışmaktadır. Köy belediyelerinin başında köy belediye başkanı olup alınan tüm kararlar onun onayı ile uygulamaya geçmektedir (Cangorozova, 2013: 77).

Köy belediyeleri, köy konseylerine kendi yetki ve sorumluluklarını yerine getirmede, seçmenler için faaliyet raporu hazırlama gibi konularda yardımcı olmaktadır. Köy belediyeleri tarafından alınan kararlar köy belediye başkanı tarafından onaylandıktan sonra ilgili köyün sınırlarında yürürlüğe konması şarttır (Cangorozova, 2013: 78).

Köy ve köyler birliği 1996 yılında yerel yönetim sistemine geçmiştir (Çekirov, 2006: 11). Aynı yıl cumhurbaşkanı kararıyla yeni bir organ yani köy belediye başkanı oluşturulmuştur. Köy belediye başkanı yürütme organı olduğundan köy konseyi tarafından alınan kararları ve merkezi yönetim tarafından devredilen yetkileri hayata geçirmek ile yükümlüdür. Bunun yanında vatandaşlara sunulan faaliyet raporlarını hazırlamada köy konseylerine destek olmaktadır. Köy belediye başkanları ilgili köy konseylerine ve devredilmiş yetkiler için de merkezi yönetimin bölgedeki tam yetkili temsilcilerine karşı sorumludur (Çekirov, 2006: 38).

Köy belediye başkanı, köy konseyi ve akim (ilçedeki devlet temsilcisi) tarafından önerilen adaylar arasından 4 yıllık süreyle köy konseyi tarafından gizli oylama ile seçilmektedir (Aseinov-Najimudinova, 2017: 234). Bunun dışında devletin ilçe yönetimi de köy belediye başkanlığına aday gösterebilmektedir. Genellikle ilçe yönetiminin desteklediği adaylar seçimlerde galip gelmektedir. Bu durum yeni seçilen köy başkanının devlete karşı bağımlı konuma düşerek vatandaşlara karşı hesap vermek yerine devlete yönelik çalışmasına neden olabilmektedir (<http://cabar.asia/ru>). Köy konseylerinin aldıkları kararları uygulamak amacıyla köy belediye başkanının yetkilendirilmiş temsilcisi olan köy yöneticisi atanır. Köy belediyesinin köy bütçesini hazırlamak, sosyal ve ekonomik kalkınma programlarını hazırlamak, belediye varlıklarını ve mali kaynakları yönetmek, hukuk ve kamu düzenini sağlamak gibi önemli görevleri bulunmaktadır (Aseinov-Najimudinova, 2017: 234).

2.3. Kırgızistan'da Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları

Kırgızistan'daki yerel yönetimlerin mali kaynakları Kırgızistan Cumhuriyeti'nin Anayasasında belirtilmiştir. Anayasada mali kaynaklar; vergi ve vergi dışı gelirler, belediye mülkünün kullanımından elde edilen kaynaklar, kredi ve diğer mali kaynaklar, taşınmaz ve taşınır belediye mülkleri, senetler, Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasasına uygun olarak yerel topluluğun ihtiyaçlarını karşılamak için yerel yönetimlere transfer edilen doğal kaynaklar ve bölgede faaliyet gösteren işletmeler, kurum ve kuruluşlar ifade edilmiştir (Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 2011: mad. 228).

Kırgızistan Cumhuriyetinde vergileme yetkisi parlamentoya aittir. Ancak parlamentonun kendilerine verdiği yetkilere dayanarak yerel yönetimler bazı yerel vergileri koyabilmektedir. Yerel vergilere ilişkin düzenleme Kırgızistan Cumhuriyeti Vergi Kanununun birinci maddesi gereğince kendilerine verilen yetki sınırları içinde yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır (Yüce, 2004: 8).

Yerel yönetimler, yerel düzeydeki sorunları çözmek ve kendilerine devredilen bazı yetkileri yerine getirebilmek için belli finansal kaynaklara sahiptir. Yerel bütçe adını taşıyan bu kaynaklar şehir ve köy bütçelerinden oluşmaktadır (Tyulyundieva, 2004: 13-14). Kırgızistan Cumhuriyeti Bütçe Hukukunun Temel Prensipleri Yasasında (1998)

yerel yönetim organları tarafından bütçe dışı fonların kurulması yasaklanmış, dolayısıyla yerel bütçeye gelen bütçe dışı finansal kaynaklar gönüllü bağış ve katkılar olabilmektedir. Bunun dışında yerel yönetimler belediye yönetimi onayını aldıktan sonra kısa, orta ve uzun vadeli borçlanma yapabilir. Borçlanma kredi çekme veya senet aracılığıyla gerçekleştirilip yerel bütçenin bir parçası olarak sayılmamaktadır (Tyulyundieva, 2004: 16).

Belediye mülkünü etkin bir şekilde yönetmek, yerel yönetim organlarına verilen yetki ve görevler çerçevesinde finansal kaynak sağlamak, belediyelerin gelir kaynaklarını arttırmak, hibe sistemlerini geliştirmek, bütçeler arası ilişkileri geliştirmek, yerel bütçenin şeffaflığı vb. gibi konularda etkinliği arttırmak için 25 Eylül 2003 tarihinde “Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerinin Finansal ve Ekonomik Kaynakları Yasası” kabul edilmiştir (Canıkeyeva, 2007: 140). 2012 yılında yapılan reform çerçevesinde 3 Şubat 2012 tarihli Hükümet kararı ile ülkenin bütçe sistemi üç düzeyli sistemden iki düzeyli sisteme geçmiştir. Başka bir deyişle önceden devlet-ilçe-yerel yönetim şeklinde olan genel bütçe artık devlet ve yerel yönetim olarak ikili düzeye indirilmiştir. İlçe bütçesi yerel yönetimlerden çıkartılarak devlet bütçesinden karşılanmaya geçmiştir. Bu durum; yerel topluluğun karar alma sürecine katılması, yerel yönetimlerin özerkliği, yerel düzeydeki sorunları çözmek için öz finansal kaynaklarının olması, yerel yönetim organlarının devlet organlarıyla ortak ilişkilerinin olması gibi olumlu sonuçlara yol açacağı öngörülmüştür (Munitsipalitet, 2017: 6).

Yerel yönetimler genel bütçenin %14’ünü almaktadır. Genel bütçeden yerel yönetimlere ayrılan finansal kaynaklar oldukça adaletsiz bir sisteme göre paylaştırılmaktadır, yani belediyenin sahip olduğu mali kaynaklar daha geniş ise daha çok bütçe, mali kaynaklar daha kısıtlı ise daha az bütçe ayrılmaktadır. Genel bütçe yerleşim yerine göre paylaştırılarak ülke genelindeki şehirler %50, bölge genelindeki ve ilçe genelindeki şehirler %40 ve köyler birliği %10 pay almaktadır (Dobretsova-Asibaliev, 2011: 28). Yerel bütçe gelirleri şunlardır:

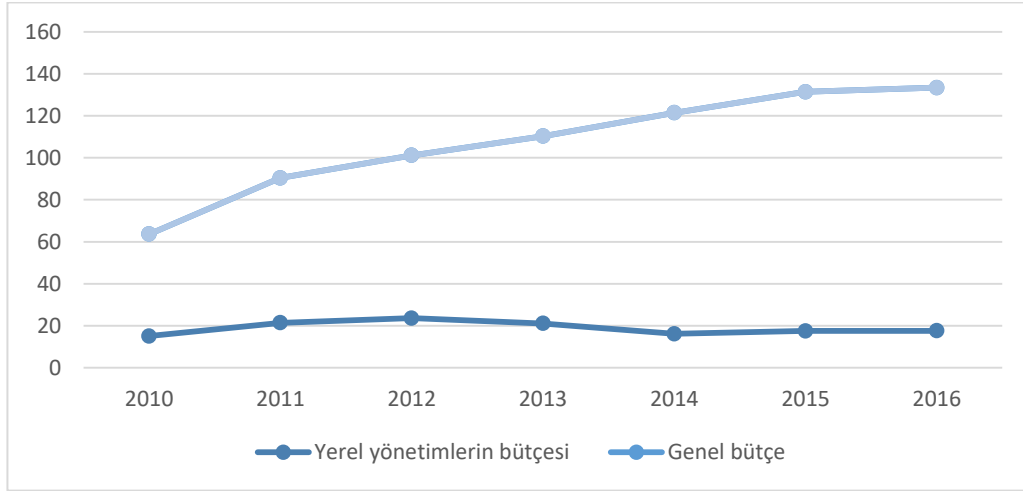
- Cari gelir,
- Sermaye gelirleri,
- Resmi transferler.

Cari gelirler, vergi ve vergi dışı ödemeler ve ekonomik faaliyetlerden kazandıkları gelirlerden oluşmaktadır. Tek seferlik olan sermaye gelirlerinden farklı olarak cari gelirler sürekli ve devamlı bir şekilde bütçeye gelir sağlamaktadır. Zira sermaye gelirleri, belediye mülkleri (arsa, bina, tesis, hisse sentleri vb.) satışları sonucu elde edilerek süreklilik göstermemektedir. Geri ödemeyi gerektirmeyen transferler, genel olarak devlet bütçesinden devredilmiş kaynaklardır (Tyulyundieva, 2004: 20-21). Yerel bütçe gelir kaynakları arasında yerel vergiler, ulusal vergilerden gelen gelirler, vergi dışı ödemeler ve harçlar, hibeler, krediler, karşılıklı hesaplama ile devlet bütçesinden verilen kaynaklar ve gönüllü ödemeler de bulunmaktadır (Kırgız Cumhuriyeti Bütçe Kanunu, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338>, 2016, mad. 30, 57).

Devlet bütçesi artarken yerel yönetimlerin bütçesinin artmaması yerel yönetimleri olumsuz etkilemektedir. 2010-2012 yılları arasında yerel yönetim gelirleri

artarken 2013-2014 yılları arasında azalmaktadır. 2015 ve 2016 yılında ise kayda değer bir artış olmadığı görülmektedir. 2015 yılına göre 2016 yılındaki bütçe artışı %1'dir. 2014 yılından itibaren yerel yönetimlerin bütçesi neredeyse aynı düzeyde devam etmektedir (Şekil 5). Her yıl artan enflasyon düzeyi ve artan ihtiyaç talepleri karşısında bu durum bütçenin azalması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin tam olarak finanse edilmediği sonucu ortaya çıkmaktadır (Munitsipalitet, 2017: 19). Aşağıda yer alan Şekil 5'te de genel ve yerel bütçelerin gelirlerine ilişkin son 7 yıllık durum ortaya konulmuştur. Görüldüğü üzere genel bütçe de istikrarlı bir artış yaşanırken yerel bütçe için bunu söylemek oldukça zordur.

Şekil 5. Genel ve Yerel Bütçenin Gelir Dinamiği



Kaynak: www.minfin.kg.

Yerel yönetimlerin mali kaynak yetersizliği sorununun devam etmesinin ana sebeplerinden biri ülkenin idari ve coğrafi yapısındaki eksiklikler olarak ifade edilebilir. Örneğin Talas, Narın ve Isık Göl bölgelerindeki yerleşim yerlerindeki nüfus sıklığı Çüy ve Oş bölgelerine göre oldukça düşüktür. Dolayısıyla çeşitli nüfus sayısına sahip köylere aynı bütçe verilmesi büyük farklılıklar yaratmaktadır (Nurunbetov, 2015: 22).

Yerel yönetimlerin mali kaynakları, arazi vergisi ve emlak vergisinden gelen kaynaklarla tamamlanmaktadır. Ancak arazi vergisi birçok durumda köy belediyeleri için fayda sağlamak yerine bir yük olmaya devam etmektedir. Bunun sebebi köy belediyeleri tarafından kiraya verilmeyen arazilerin vergisini belediyeler kendisi ödemektedir. Ülkenin uzak köylerinde, tarıma yatkın olmayan yerleşim yerlerinde araziler tamamen boşta kalarak vergi ödeme görevi köy belediyeleri tarafından karşılanmaktadır. Finansal kaynağın ikinci türü olan emlak vergisi ise sadece şehirlerde uygulanarak uzak yerleşim yerlerindeki yerel yönetimlerin toplam bütçesine ancak %0,2 oranda katkı sağlamaktadır (Dobretsova-Asibaliev, 2011: 28).

SONUÇ

Kırgızistan'daki yerel yönetimler, 1991 yılından itibaren birçok evrim geçirmiştir. O tarihten itibaren sürekli bir gelişme gösterdiğini söylemek güç olacaktır. Bazı dönemler gelişme gösteren yerel yönetimlerin bazı dönemler duraksadığı hatta geriye gittiği de olmuştur. Kırgızistan'da merkeziyetçi yönetim anlayışından vazgeçilememesi yerel yönetimler ile ilgili bir sistemin oluşturul(a)mamasına neden olmuştur. Yerel yönetimlerin gelişebilmesi için merkezi yönetiminin bir uzantısı olarak görülmemesi gerekmektedir.

Kırgızistan'da yerel yönetim reformu ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimlere ilişkin yapılan yasal düzenlemelerde tutarlılık olması gerekmektedir. Ayrıca bu süreçte vatandaşların bilinçlendirilmesi ve katılımın artırılması da oldukça önemlidir. Belediye başkanının görevine Başbakan veya şehir konseyi tarafından son verilebilmesi veyahut merkezi yönetimin kendi bütçesini oluşturamaması gibi önemli sorunların var olması yerelleşme yönünde önemli adımlar atılmasını gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede yerel yönetimler reformunun eksiklikleri yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk hale getirilmesiyle giderilebilir.

Kırgızistan'ın yerel yönetimler ile ilgili yapması gereken birçok çalışmanın olduğu açıktır. Yerel yönetimlerin merkezden bağımsız bir şekilde özerk bir birim olarak faaliyet göstermesinin hemen gerçekleşebilecek bir şey olmadığını bunun uzun bir süreç olduğunu da anlamak gerekmektedir. Ayrıca ülkenin idari ve bölgesel yapısı yerel yönetimlerin yerel halka yeteri düzeyde hizmet edemediklerini de göstermektedir. Bunun gibi eksikliklerle birlikte bu alanda yoğun çalışmaların devam ettiğini ve yerel yönetimlerin özerkliğini arttırmak için çabalar gösterildiğini de vurgulamak gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ADMINİSTRATİVNO- Territorialnaya Reforma v Kırgızskoy Respublike: İtogi 2012 Goda (Kırgızistan Cumhuriyeti Bölgesel ve İdari Reform: 2012 Yılı Sonucu), Munitsipalitet, 1 Eylül 2017, Bişkek.

ASANAKUNOV, B., **Mestnoe Samoupravlenie v Kırgızstane**, 20 Let Spustya (Kırgızistan'daki Yerel Yönetimler, 20 Yıl Sonra), 26 Ekim 2010, <https://www.citykr.kg/>, (Erişim Tarihi: 03.12.2017).

ASEİNOV, Dastan - NAJİMUDİNOVA, Seyil, **Kırgızistan'da Yerel Yönetimler**, Bişkek, Byr Publishing House, 2017.

BUKUEVA, C., **Stanovlenie Mestnogo Samoupravleniya v Kırgızstane** (Kırgızistan'daki Yerel Yönetimlerin Oluşumu), *Voprosı İstorii Kırgızstana*, S. 3, 2010, ss. 43-54.

CANGOROZOVA, A., **Gosudarstvennaya Politika po Razvitiyu Mestnogo Samoupravleniya** (Yerel Yönetimleri Geliştirme Alanındaki Kamu Politikası), *Vestnik KGUSTA*, S. 2, 2013, ss. 76-79.

CANIKEYEVA, Ç., **Konstitutsionnie Osnovi Razvitiya Mestnogo Samoupravleniya v Kirgizskoy Respublike** (Kırgızistan Cumhuriyetindeki Yerel Yönetimlerin Gelişmesinin Yasal Temelleri), *Vestnik KRSU*, c. 8, S. 2, 2008. ss. 136-142.

ÇEKİROV Asılbek, **Organizatsionno-Pravovie Osnovi Mestnogo Samoupravleniya** (Yerel Yönetimlerin Örgütsel ve Yasal Temelleri), “Yerel Bütçelerin Şeffaflığı ve Hesap Verebilirliği” Projesi, Bişkek, 2006.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif - EROĞLU, T., **Kırgızistan’da Kamu Yönetimi Sistemi ve Yerel Yönetimler**, *TDBB Yayını*, 2013.

DOBRETSOVA, Natalya - ASİBALİEV, Coldoş, **Politiçeskiy “Veter” i Sostoyanie Mestnih Byudjetov v Kirgizstane** (Siyasi “Rüzgar” ve Kırgızistan’daki Yerel Bütçelerin Durumu), *Municipalitet Dergisi*, Aralık 2011.

DUKANBAYEV, Askat, **Kırgızistan’da Yerel Yönetimler**, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 7, S. 4, Ekim 1998, ss. 126-132.

ELEBAYEVA, Aynura ve Margarita Poluhova, **Kırgızistan’daki Siyasi Değişimin Özellikleri**, *Avrasya Dosyası*, Kazakistan-Kırgızistan Özel, Kış 2001-2002, C. 7, S. 4, ss. 100-112.

KARAAĞAÇLI, Abbas, **Kırgızistan’ın Siyasi Yapısı ve Anayasal Sistemi**, 24 Ekim 2012, <http://www.bilgesam.org/incele/180/-kirgizistan'in-siyasi-yapisi-ve-anayasal-sistemi/#.Wug97C5ubIU> (Erişim Tarihi: 30.04.2018).

Kırgızistan Cumhuriyeti Yerel Yönetimler Yasası, <http://citykr.kg/start/ru/pravo/zakon-kr>, 15 Temmuz 2011, (Erişim Tarihi: 12.03.2018).

Kırgız Cumhuriyeti Bütçe Kanunu, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338>, 16 Mayıs 2016, (Erişim Tarihi: 12.03.2018).

Munitsipalitet Dergisi, 2017, <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/1629.html>, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).

Munitsipalitet Dergisine Bilgisel-Analitik Ek 2015-2016, Kalkınma Politikası Enstitüsü, Bişkek 2017.

Novoe Soderjanie Mestnogo Samoupravleniya (Yerel Yönetimlerin Yeni İçeriği), 1 Ağustos 2017, <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/1629.html>, (Erişim Tarihi: 10.11.2017).

NURUNBETOV, Sıymık, **Administrativno-Territorialnaya Reforma s Toçki Zreniya Mestnih Byudjetov** (Yerel Bütçe Açısından Bölgesel ve İdari Yapı Reformu), *Munitsipalitet Dergisi*, Şubat-Mart 2015.

Problemi i Sostoyanie Neopredelyennosti Mestnih Organov Samoupravleniya v Kirgizstane (Kırgızistan’daki Yerel Yönetim Organlarının Sorunları ve Belirsizlik Durumu), 11 Ocak 2016, <http://cabar.asia/ru/cabar-asia-problemy-i-sostoyanie-neopredelenosti-mestnykh-organov-samoupravleniya/>, (Erişim Tarihi: 11.01.2018).

ŞADIBEKOV, Kubanıçbek, Mestnoe Samoupravlenie v Kırgızstane: Jelaemoe i Deystvitelnost (Kırgızistan'daki Yerel Yönetimler: İstenilen ve Gerçek), <http://municipalkg.narod.ru/shadybekov.htm>, (Erişim Tarihi: 25.12.2017).

TYULYUNDİEVA, N., Finansovie Osnovi Mestnogo Samoupravleniya v Kırgızskoy Respublike (Kırgızistan Cumhuriyetindeki Yerel Yönetimlerin Finansal Kaynakları), *Kırgız Cumhurbaşkanlığı Yönetim Akademisi*, Bişkek, 2004.

YÜCE, Mehmet, Kırgız Cumhuriyeti'nde Faaliyet Gösteren İşletmelerin Tabi Oldukları Vergisel Mükellefiyetler, *Akademik Bakış Dergisi*, Nisan 2004, Sayı 2, ss. 1-13.

<http://kabar.kg/tur/news/k-rg-zistan-n-ekonomik-haftas/>, (Erişim Tarihi: 23.03.2018).

<http://www.president.kg/ru/kyrgyzstan/>, (Erişim Tarihi: 12.03.2018).

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7d/Cхема_АТД.jpg, (Erişim Tarihi: 22.12.2017).

<http://gamsumo.gov.kg/ru/news/full/27.html>, 1 Temmuz 2014, (Erişim Tarihi: 22.12.2017).

dpi.kg/upload/file/Osnovy_MSU_Training2.pdf, (Erişim Tarihi: 23.03.2018).

www.minfin.kg, (Erişim Tarihi: 14.03.2018).