

ÇİN HALK CUMHURİYETİ'NDE YEREL HÜKÜMET SİSTEMİ

Eray KARA¹

Özet

Çin Halk Cumhuriyeti, uzun yıllar boyunca Batı merkezli politikaların dünya genelinde etkili olması ve diğer ülkeler açısından kapalı bir kutu şeklinde görülmesi nedeniyle bilimsel çalışmalarda araştırma konusu olarak yeterince incelenmemiştir. Ancak, küreselleşme çağında dünyanın üretim merkezine dönüşmesi, modernizasyon sürecini hızla gerçekleştirmesi ve 2030'lu yıllarda ekonomik olarak dünyanın zirvesinde yer alacağına öngörülmesi gibi sebeplerden dolayı Çin Halk Cumhuriyeti, son yıllarda oldukça ilgi gören bir araştırma alanı haline gelmiştir. Şüphesiz bu ilgi, ülkenin gelişme sürecine paralel şekilde izleyen hızlı kentleşme olgusunun ve yerel örgütlenme sisteminin de incelenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu çalışmada, Çin Halk Cumhuriyeti'ndeki yerel örgütlenme birimlerinin Avrupa-merkezli dizge içerisinde yer alan diğer ülkelerden farklılaştığı noktalar bağlamında kendine özgü bir model oluşturması, bu nedenle bilinen anlamda bir "yerel yönetim" olmadığı, ülkedeki yerel birimlerin merkezi yönetimin birer uzantısı olması ve tüzel kişiliğe sahip olmamaları ile pek çok ülkede ulusal kamu hizmeti olarak kabul edilen eğitim, sağlık, kamu güvenliği gibi hizmetlerin yerel birimler tarafından yerine getirilmesi gibi nedenlerden dolayı "yerel hükümet" olarak değerlendirilebileceği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Çin Halk Cumhuriyeti, Yerel Hükümet, Yerel Yönetim, Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler

¹ Araştırma Görevlisi, İstanbul Arel Üniversitesi, eraykara@arel.edu.tr

GİRİŞ

Çin Halk Cumhuriyeti (ÇHC), günümüzde dünyanın en büyük ekonomik, siyasi ve askeri güçleri arasında yer almaktadır. Özellikle 1991’de Sovyetler Birliği’nin fiilen dağılması ile birlikte Amerika Birleşik Devletleri’nin dünyanın tek süper gücü olduğu algısı, 1992’de Çin Komünist Partisi’nin (ÇKP) 14. Ulusal Kongre’de ortaya koyduğu “Sosyalist Piyasa Ekonomisi” anlayışı ile değişmeye başlamıştır. Uluslararası anlamda serbest ticaretin önünü açan bu anlayış kapsamında, ucuz iş gücünün varlığı ve diğer girdi maliyetlerinin düşük olması gibi sebepler dolaylı çok uluslu şirketler (ÇUŞ), büyük oranda yatırımlarını ülke topraklarına kaydırmıştır. Bu anlamda, küresel bir üretim merkezine dönüşen ÇHC, Uluslararası Para Fonu’nun (IMF) tahminlerine göre 2020 yılında satın alma gücü partisine göre hesaplanan GSYİH miktarı bakımından 27,8 trilyon dolar ile dünyada birinci sırada yer almaktadır (IMF,2020a). Aynı zamanda ÇHC, nominal GSYİH miktarı olarak da 14,8 trilyon dolar ile Amerika Birleşik Devletleri’nin ardından ikinci sıradadır (IMF, 2020b).

ÇHC Anayasası’nın 1. maddesinde yer alan hükme göre devletin yönetim şekli, “işçi ve köylü ittifakına dayanan halkın demokratik diktatörlüğüdür” (ÇHC Anayasası, 1982). Ancak sosyalist piyasa ekonomisi anlayışının “halkın demokratik diktatörlüğü” tabirine uygun olup olmadığı ise tartışma konusudur. Sosyalizmin devamlığı için sermaye birikiminin sağlaması gerekliliği üzerinden mevcut sistemi savunanlara karşı Boratav, bugünkü gelişme biçiminin dengesiz ve sürdürülemez özellikler taşıdığından ve tüketimin çok düşük, ihracatın ise çok yüksek olduğundan bahsetmiştir. Boratav’a göre, bu dengesizlikleri gidermenin ana yolu halk sınıflarının tüketim düzeyini yükseltmektir (Boratav, 2012: 38). Özellikle son yıllarda artan ticaret savaşları ülkenin öncelikli hedefini değiştirmiş, iç piyasaya dönmek ve kentli orta sınıfın sayısını yükseltmek temel devlet politikası haline gelmiştir. Bu politikalar bağlamında 2022 yılına kadar orta sınıf mensubunun 550 milyona yükseleceği ve bunun kentsel alanlardaki oranının yüzde yetmiş beş olacağı tahmin edilmektedir (Barton, Chen ve Jin, 2013: 1).

Hem kentli nüfusun artışı hem de kentlilerin ekonomik refah düzeylerinin yükselmesi ülkedeki kent yönetimlerinin ve yerel örgütlenmelerin araştırılmasını çekici hale getirmiştir. Ancak, bu konularda araştırma yapılırken batı demokratik sistemlerinin içerisinde ortak olarak yer alan yetki paylaşımı, hiyerarşi-vesayet denetimi, yerel özerklik, demokratik katılım gibi kavramları; dünyanın farklı bir noktasında yer alan ve siyasal sistem olarak sosyalizmin temel prensiplerini uygulamaya çalışan bir ülke açısından aynı şekilde ele almak olanaksızdır. Bu temel ilkelerin yanı sıra, demokratik anlamda bir yerel yönetimin en belirgin özelliği tüzel

kişiliğe sahip olmasıdır. Keleş'e göre, "yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları, kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları bu kuruluşlara demokratik ve kuruluş niteliği kazandırmaktadır" (Keleş, 2016: 57). Ancak, ÇHC'de tüm yönetim birimleri, devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almaktadır. Bu anlamda kent yönetimleri de dahil olmak üzere tüm yerel birimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaması, bunların "yerel yönetim" olarak adlandırılmasını olanaksız hale getirmektedir. Buna göre ileride anlatılacak olan eyaletler, özerk bölgeler, doğrudan merkezi yönetime bağlı belediyeler ve bunların altında yer alan diğer birimler yerel yönetim olarak adlandırılmayacaktır. Buna göre, ülkede yerel anlamda kurulan örgütlenme sisteminin "Yerel Hükümet Modeli"² olduğunu söylemek daha doğru olacaktır. Yerel hükümet birimlerinin merkezi yönetim kademelenmesindeki organlara uyarlanarak oluşturulması ve merkezi yürütme organı olan Devlet Konseyi'nin, idari sınıflandırmanın en üstünde yer alması gibi nedenler bu tezi daha da sağlamlaştırmaktadır.

1. GENEL YÖNETİM YAPISI

ÇHC'deki devlet sistemi, modern anlamda sistemleştirilen ve üniter, bölgesel ve federal devlet olarak ayrılan Batı ülkelerine göre çok daha karmaşıktır. Bu durumun en önemli nedeni ise, ülkenin geniş topraklara yayılan oldukça büyük bir alana sahip olması ve bu alanda yaşayan nüfusun etnik olarak keskin ayrımlara sahip olmasıdır. Sosyalizmin ilkeleri ile kapitalist rejim arasındaki sıkışmışlık, devlet sistemindeki karmaşık durumu daha da arttırmaktadır. Sezen'e göre, "üniter bir devlet olan ÇHC'de yönetsel açıdan ülke genelinde standart bir yapılanma söz konusu değildir. Merkeziyetçilik ilkesi uyarınca bütün ülke merkezi yönetim liderliği altında bulunmakla birlikte, ülkede gerek etnik unsurlar gerekse ekonomik ve ikili anlaşmalardan kaynaklanan nedenlerle yönetsel açıdan çok parçalı bir yapı vardır" (Sezen, 2009: 28)

Siyasal rejim ise, ülkenin kurucu partisi olan Çin Komünist Partisi (ÇKP) önderliğindeki tek parti diktatörlüğüdür. "Çin Komünist Partisi'nin Önderliği" düşüncesine, Anayasa'nın giriş kısmında sıklıkla vurgu yapılması bu durumun açık bir yansımasıdır (ÇHC Anayasası, 1982). Yasamaya ilişkin asıl görevli olan ve Anayasa'nın 57. maddesine göre kurulan "Ulusal Halk Kongresi (UHK)", devlet iktidarının en yüksek organıdır. Ayrıca yasamanın içerisinde, UHK'nin toplantı halinde olmadığı durumlarda yetki kullanan "Ulusal Halk Kongresi Daimi Komitesi (UHK Daimi Komite)" de yer almaktadır. Yürütme erkine ilişkin ise, UHK tarafından

² Yerel Hükümet: Genellikle siyasi özerkliğin yaygın olarak kullanıldığı ülkelerde görülen, kamusal hizmetlerin büyük ölçüde yerel otoritelere bırakıldığı, merkezi otoritelere göre daha fazla mali güce sahip olan, yönetsel mekanizmaları merkezi yönetime benzer şekilde tasarlanan yerel örgütlenme sistemidir.

seçilen ve devletin başında bulunan “ÇHC Başkanı” oldukça önemli yetkilere sahiptir. Yürütmenin içerisinde yer alan ve ÇHC Başkanı tarafından oluşturulan “Devlet Konseyi” ise, Anayasa’nın 89. maddesinde sayılan icrai nitelikteki yetkileri kullanmaktadır. Yargı erki ise, ulusal düzeyde “Yüksek Halk Mahkemesi ve Yüksek Halk Savcılığı”, yerel düzeyde ise “yerel halk mahkemeleri ve yerel halk savcılıkları” ile oluşturulmuştur.

Anayasadaki ilgili hükümler incelendiğinde; yürütmenin başında bulunan Devlet Başkanı’nın yasama organı tarafından seçilmesi, yürütme erkinin yasama erkine karşı sorumlu olması, kuvvetlerin yumuşak ayrılığının görülmesi, yürütmenin düalist yapıda olması, devlet başkanının sorumsuz olması gibi nedenlerden dolayı ülkedeki siyasal rejimin parlamenter sisteme daha yakın olduğu söylenebilir. Ancak ülkedeki tek parti rejiminin anayasal olarak korunması nedeniyle bu durum kesinlikle “demokratik parlamentarizm” olarak değerlendirilmemelidir. Uzun’a göre, ÇKP dışında kurulan diğer siyasal partiler katı diktatörlük sisteminin görüntüsünü yumuşatabilmek amacıyla oluşturulmuş güdümlü kuruluşlardır. Anayasa’da ifade edildiği gibi diğer siyasal partiler, ÇKP ile “refahın ve kederin birlikte paylaşıldığı bir ortamda, ortak yönetim ve yakın ilişkiler içinde uzun dönemli birliktelik” içerisinde bulunmak zorundadır (Uzun, 2010: 313).

Ülkedeki yönetim yapısına bakıldığında ise, tarihsel olarak M.Ö. 2000’li yıllara kadar dayanan hanedanlıklar ve sülaleler döneminin, 1911 yılında gerçekleşen Çin Devrimi (Xinhai Devrimi) ile birlikte yıkıldığı görülmektedir. Çin milliyetçilerinden Sun Yat-Sen önderliğinde 1912’de kurulan Çin Cumhuriyeti Dönemi (1912-1949) ise, Çan Kay-Şek liderliğindeki milliyetçi “Kuomintang Partisi” ile Mao Zedong önderliğindeki komünist ÇKP arasındaki mücadeleye sahne olmuştur. Bu mücadeleyi kazanan komünistler 1949’da Çin Halk Cumhuriyeti’nin kurulduğu ilan etmişlerdir. ÇHC’nin ilk anayasası 1954’de oluşturulmuş ve daha sonra 1975’te ve 1978’de iki kez değişikliğe uğramış, nihayetinde 1982 yılında UHK tarafından kabul edilen yeni anayasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu bağlamda ülkenin mevcut anayasası 1982 yılında UHK tarafından kabul edilen ve günümüze kadar 1988, 1993, 1999 ve 2004 yıllarında dört kez değişikliğe uğrayan metindir.

Bu metinde göze çarpan temel yönetim ilkelerinin başında ise, Anayasa’nın 3. maddesinde geçen “demokratik merkezîyetçilik ilkesi” yer alır. Bu ilke, parti ve devlet içerisinde demokratik tartışmaların olabileceğini ama eyleme geçildiğinde birlik olmayı ifade eder. Lenin bu ilkeyi “tartışmada özgürlük, eylemde birlik” olarak ifade etmektedir (Lenin, 1906: 375). Ülkedeki yönetim ilkelerinden bir diğeri ise “ÇKP’nin kolektif liderliği”

kavramıdır. Mao Zedong tarafından ortaya atılan bu kavram, kurucu partinin bir lider tarafından değil ortak akılla yönetilmesini ifade eder. Bir diğer önemli yönetim ilkesi olan “Nomenklatura Sistemi (zhiwu mingcheng biao)” ise, Leninist parti örgütlenmesinin devlet atamalarındaki egemenliğini simgelemektedir. Günümüzde ülkede merkezi nomenklatura listesi yaklaşık 4000 üst düzey görevliyi içermekte, bu kadroların atamaları bizzat ÇKP’nin örgütlenme birimi tarafından yapılmaktadır (Sezen, 2009: 94).

Bu yönetim ilkelerinin yanı sıra, devletin yapılanması ve kamu politikalarının belirlenmesi ile ÇKP’nin hiyerarşik düzeni birbiri ile örtüştüğü için ülkedeki iktidar partisinin örgütlenme modeline de değinmek gerekir. “Matruşka modeli” olarak adlandırılabilir Parti seçim sisteminde, 73 milyonluk ÇKP üyesi 2.235 delegeyi seçmekte ve bu delegeler ise 204 üyeden oluşan merkez komiteyi belirlemektedir. Oluşturulan merkez komite ise, aynı zamanda devlet başkanı olan parti genel sekreterini, “Politbüro³” üyelerini ve Daimi Komiteyi belirlemektedir (Sezen, 2009: 67). Bu anlamda fiilen ülkedeki en etkili yönetim organı, 73 milyonluk parti tabanı adına karar alan ve aralarında ülkenin en güçlü siyasal figürleri olan devlet başkanı, merkez komite genel sekreteri ve başbakanın da bulunduğu “Politbüro Daimi Komitesidir” (Sezen, 2009: 72). Bu komite, ulusal anlamda politikaların hayata geçirilmesi, anayasa, yasa ve diğer düzenleyici kurallar da değişiklikler yapılması, milli güvenliğe ilişkin önlemlerin alınması gibi konularda merkezi yönetim içerisinde fiili olarak en yetkili organdır.

Sonuç olarak, ülkenin tek parti diktatörlüğü altında yönetilen ve bu anlamda katı merkeziyetçi bir anlayışa sahip olan üniter bir devlet olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte ülkenin politik sisteminin kurumsal yapılanması, Anayasa’nın etrafında şekillenmiş ve bu sistemsal anayasa bütünündeki bürokratik anlayışın temelini oluşturan özellikler ise, tarihin en eski uygarlıklarından olan Çin kültüründen miras kalmıştır. Christensen’e göre bu kadim kültürden günümüze yansıyan en belirgin özellikler; “paternalist yapıya ve güçlü siyasi liderliğe saygı, gücün yoğunlaşması/konsantrasyonu, meritokrasi ve patronajın farklı görünüşleriyle birlikte güçlü bir bürokratik etki ve merkezdeki güçle, bölgesel ve yerel otonominin konsantrasyonu arasında sürekli değişen bir denge ve çatışma durumudur” (Christensen vd., 2008: 357’den aktaran Yüceyılmaz, 2015: 38).

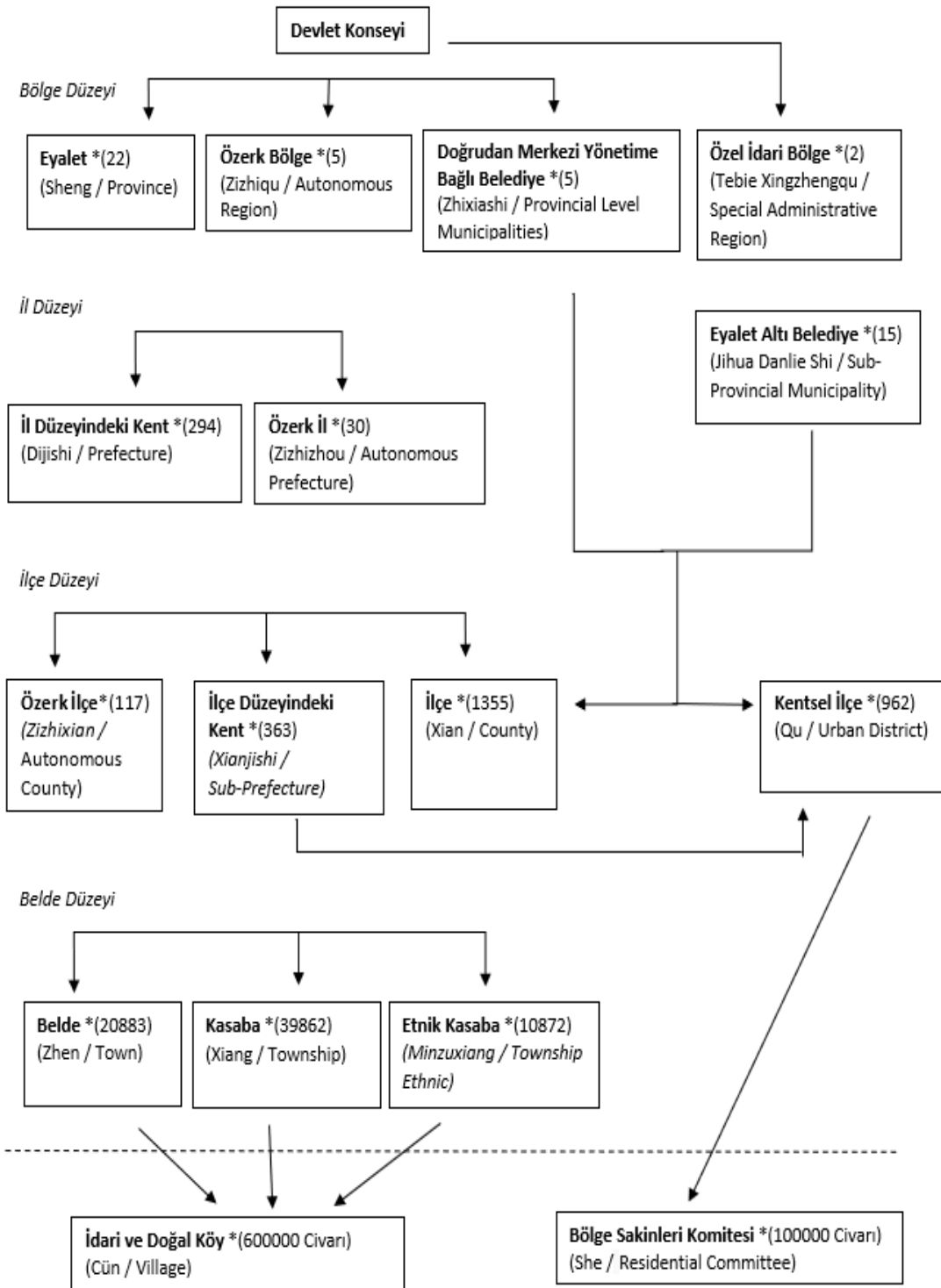
³ Politbüro: Komünist partilerin politikalarını belirleyen en üst karar organıdır. “Politik Büro” ifadesinin kısaltılmış hali olan bu kavram, ekonomik ve yönetsel sistem olarak komünizmi veya sosyalizmi benimsemiş ülkelerin yönetim sistemlerindeki en önemli karar alma organı olarak görülmektedir.

2. İDARİ SINIFLANDIRMA

Çin topraklarında devletlerin kurulması ile birlikte oluşturulan ve 2600 yıldan fazla tarihe sahip olan ilçeler (xian), yerel birimler içerisinde en eskisidir. Aynı zamanda bu yönetim birimlerinin günümüze kadar değişmeden varlığını koruması oldukça önemlidir. M.Ö. 221 yılında bütün Çin'i birleştiren Çin Shi Huang, yerel örgütlenme sistemini ilçe ve köy (cün) olmak üzere iki dereceye ayırmıştır. Çin Shi Huang'tan sonra gelen hanedanlıklar ve sülaleler ise ülkenin yerel örgütlenme yapısını temelde iki veya üç derece olarak şekillendirmiştir (Zeng ve Luo, 2006: 72'den aktaran Tuoheti, 2014: 67). ÇHC'nin kuruluşundan sonra yürürlüğe konan 1954 Anayasası'nda, merkezi yönetimin altında üç kademeli bir yerel hükümet sistemi geliştirilmiştir. 1954 anayasası kapsamında oluşturulan yerel hükümet birimleri; eyalet (sheng), ilçe, kasaba (xiang), köy birimlerinden oluşmaktadır. (Tunç ve Kızıl, 2018: 55). Mao Zedong'un ölümünden sonra başa geçen Deng Şiaoping ise, idari sınıflandırmaya ilişkin kapsamlı reformları başlatmıştır. Bu anlamda kapsamlı bir sınıflandırma 1978'de anayasaya girmiş ve büyük ölçüde korunarak 1982 Anayasası'nda kullanılmıştır. Buna göre Anayasa'nın 30. ve 31. maddelerinde idari sınıflandırma türleri belirtilmiştir. (ÇHC Anayasası, 1982):

- “Madde 30. Çin Halk Cumhuriyeti'nin idari bölümü aşağıdaki gibidir: (1) Ülke, eyaletlere (sheng), özerk bölgelere (zizhiqu) ve doğrudan merkezi yönetime bağlı belediyelere (zhixiashi) ayrılmıştır; (2) Eyaletler ve özerk bölgeler; il düzeyindeki kentlere (dijishi) ve özerk illere (zizhizhou), il düzeyindeki kentler ve özerk iller ise; ilçelere (xian), özerk ilçelere (zizhixian) ve ilçe düzeyindeki kentlere (xianjishi) ayrılmıştır; (3) İlçeler ve özerk ilçeler; kasabalara (xiang), etnik kasabalara (minzuxiang) ve beldelere (zhen) ayrılmıştır. Doğrudan merkezi yönetime bağlı belediyeler ve diğer büyükşehirlerin altındaki belediyeler kentsel ilçelere (qu) ve ilçelere ayrılmıştır. Tüm özerk bölgeler, özerk iller ve özel ilçeler ulusal özerk alanlardır.”
- “Madde 31. Devlet, gerektiğinde özel idari bölgeler kurabilir. Özel idari bölgelerde kurulacak sistemler, özel koşullar ışığında Ulusal Halk Kongresi tarafından çıkarılan kanunla öngörülebilecektir.”

Bu anlamda ülkede idari sınıflandırma dört farklı düzeyde ele alınabilir. Bunlar; bölge düzeyi, il düzeyi, ilçe düzeyi ve belde düzeyidir. Belde düzeyi altında yer alan köy birimleri ve kentsel ilçelerin altında kurulan bölge sakinleri komiteleri, devletin resmi idari yapılanmasında yer almayan yönetim birimleridir (Tunç ve Kızıl, 2018: 65).

Şema 1: Çin Halk Cumhuriyeti'nde İdari Sınıflandırma⁴

Kaynak: ÇHC Anayasası, 1982 ; Tunç ve Kızıl, 2018: 64; Saich, 2004: 103

⁴ *(sayı) ifadesi ise idari birimin sayısını anlatır. Parantez içindeki ifadeler ise söz konusu yönetim biriminin Çince ve İngilizce olarak nasıl ifade edildiğini göstermektedir. (Çince / İngilizce) Bölgelerin Sayısı, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0101.jpg> (10.01.2021)

2.1. BÖLGE DÜZEYİNDEKİ YEREL HÜKÜMET BİRİMLERİ

Ülkedeki eyalet sistemi, ABD veya Almanya örneklerinden ziyade ilk bakışta Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki sisteme benzetilebilir. Özellikle etnik unsurların geniş bir coğrafya içerisinde merkezden yönetilmek istenmesi bu benzerliklerin temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle ülkede eyaletler, birer federe devlet şeklinde değil, köklü tarihsel ve kültürel geçmişleri bağlamında oluşturulan, yalnızca belirli bir mekanda kentsel ve kırsal yerleşimleri içine alan yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır. En üst yöneticileri olan valilerin merkezden atandığı eyaletler, yönetsel sıra düzeninin ilk basamağında yer alır. “Sayıları 22 olan eyaletler ilk kez Yuan Hanedanlığı döneminde (M.S. 1271-1368) kurulmuş ve çok az değişikliklerle günümüze kadar varlıklarını devam ettirmiştir” (Sezen, 2009: 180-181).

Özerk Bölgelere ilişkin ortaya konan bölgesel özerklik meselesi ise, sosyalist ilkeler bağlamında ülke yönetiminde oldukça önemli görülürken, bu anlamda 5 tane özerk bölge oluşturulmuştur. Bunlar; Guangxi, İç Moğolistan, Ningxia Huy, Sincan, Tibet Özerk Bölgeleri’dir. (<http://turkish.cri.cn/chinaabc/chapter1/chapter10202.htm>, E.02.06.2021). Kabul edilmiş 56 etnik grubun yaşadığı ülkede, Çin milliyetçiliğinin şovenizm boyutuyla mücadele edileceği Anayasa’nın giriş kısmında belirtilmiş, ülkede yaşayan bütün ulusların eşitliği ilkesi ise Anayasa’nın 4. maddesinde yer almıştır. Bu bölgelerin idari olarak düzenlenmesi, Anayasa’nın altıncı kısmında yer alan hükümler ve 1984 yılında çıkartılan “Ulusal Bölgesel Özerklik Kanunu” ile gerçekleştirilmektedir. Kanunun ön sözünde de belirtildiği üzere, ülkenin sağlıklı bir şekilde sosyalist modernleşme hedeflerine ulaşabilmesi için en önemli adım, ulusal bölgesel özerkliğin sağlanmasıdır. Eğer bu gerçekleşirse, ulusların ekonomik ve kültürel gelişimleri hızlanacak ve refahın artması için birlikte mücadele edilebilecektir. Ayrıca kanunda, “bölgesel özerkliğin, ulusal sorunların Marksizim-Leninizim ilkeleri doğrultusunda çözümü için ÇKP tarafından belirlenen temel politika olduğu” ifade edilmiştir (Ulusal Bölgesel Özerklik Kanunu, 1984).

Doğrudan Merkezi Yönetime Bağlı Belediyeler (MYBB) ise, eyalet düzeyinde olmakla beraber pek çok yönetsel ve sosyolojik farklılıkları içinde barındırmaktadır. Bu anlamda MYBB, “görece istikrarlı bir statüye ve görelî olarak durağan bir yönetsel yapıya sahiptir. 1920’lerde yönetsel sisteme giren MYBB’ler, eyalet sisteminin bir istisnası olarak genellikle, merkezi yönetimin belirli stratejik düzenlemeleri açısından uygun olan, siyasal ve bölgesel öneme sahip bölgelerde kurulmuştur” (Sezen, 2009: 184). Günümüzde dört belediye bu statü içerisinde yer almaktadır. Bunlar, 16 milyona yaklaşan kent merkezi nüfusu ile dünyanın en

büyük hidroelektrik santraline sahip olan Çongqing, ülkenin en büyük liman kenti olma özelliği ile küresel pazara açılma noktası olarak görülen 26 milyon nüfuslu Şanghai, yönetsel anlamda ülkenin merkezi olan başkent Pekin ve 14 milyona yaklaşan nüfusu ve doğal kaynaklarının zenginliği ile göze çarpan Pekin yakınlarındaki önemli liman kenti Tianjin'dir (<http://turkish.cri.cn/chinaabc/chapter1/chapter10202.htm>, E.02.06.2021). Ülke ekonomisinin son yıllardaki büyümesinin temelini oluşturan bu dört kentin yönetimi ise, UHK içerisinde yer alan ve ÇKP Belediye Komitesi'nde sekreter yardımcısı görevini de yürüten belediye başkanları tarafından gerçekleştirilir. Bu belediye başkanları, parti merkez örgütü içerisinde önemli görevlere getirilirken, yakın geçmişe kadar Pekin liderleri Politbüro Daimi Komitesi'nde yer almışlardır (Li, 2007: 2).

Ayrıca ülkede, idari sınıflandırma içerisinde yer almakla birlikte, özel anlaşmalarla ülke toprakları içerisine katılan Hong Kong ve Macao, “özel idari yönetim bölgesi” olarak adlandırılmaktadır. Bu iki bölgeden Hong Kong, Afyon Savaşları'ndan sonra imzalanan Nanjing Anlaşması ile İngilizlere bırakılmasından yaklaşık 150 yıl sonra Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı ile 1984'te yapılan anlaşma üzerine 1997'de tekrar ÇHC'ye dönmüştür. Ayrıca 16.yy'dan beri Portekiz yönetiminde olan Macao ise, 1987'de yapılan anlaşma uyarınca 1999'da yeniden ÇHC'nin yönetimine girmiştir. Bu iki özel idari bölgede de sosyalist sistem uygulanmamaktadır. Ayrıca Çincenin yanı sıra Hong Kong'da İngilizce, Macao'da Portekizce resmi dil olarak tanınmaktadır. Her iki bölgede de ÇHC ulusal bayrağı ve ambleminin yanı sıra bölgesel bayraklar ve amblemler kullanılabilir (Sezen, 2009: 196-197). “Tek ülke, iki sistem” olarak ifade edilen bu idari bölgelerin kurulması Anayasa'nın 31. maddesi kapsamında gerçekleştirilmektedir. UHK tarafından bu idari bölgelere kendi anayasasını yapma hakkı verildiği ve bu bölgelerin ayrı yasama, yürütme ve yargı erkleri olduğu için, özel idari bölgelerin federal sistemi andıran bir uygulama ile yönetildiği söylenebilir.

Bölge Düzeyi ile İl Düzeyi Arasında Kalan Özel Bir Tür: Eyalet Altı Belediyeler

İl düzeyinden daha yüksek fakat eyalet düzeyinden daha düşük bir güce sahip olan eyalet altı belediyeler, buldukları eyalet içinde illere göre daha yüksek bir otonomiye sahiptir. 1980'li yıllardan bu yana birçok kentin ulaştığı bu statüye göre, çevreleri ile birlikte ekonomik kalkınmayı sağlama stratejisinin bir parçası olarak normal eyalet başkentlerinden daha fazla politik ve yönetsel güce sahip olan ve pek çok bulunduğu eyaletin merkez kenti olan günümüzde 15 kent vardır. Bunlar; Changchun, Chengdu, Dalian, Guangzhou, Hangzhou, Harbin, Jinan, Nanjing, Ningbo, Qingdao, Shenyang, Shenzhen, Wuhan, Xi'an, Xiamen'dir.

(<http://turkish.cri.cn/chinaabc/chapter1/chapter10202.htm>, E.02.06.2021). Parti sekreterleri, belediye başkanları, halk meclisi başkanlarını da kapsayan kentin üst yöneticileri, nomenklatura listesinde yer alır (Yüceyılmaz, 2015: 84). Ayrıca daha önceden bu kentler içerisinde yer alan Chongqing'in 1997'de MYBB statüsüne yükseltilmesi, ileride diğer kentlerin de bu statüye yükseltilebileceklerini göstermektedir.

2.2. İL DÜZEYİNDEKİ YEREL HÜKÜMET BİRİMLERİ

Büyük ve orta büyüklükte yerleşim birimleri olan il düzeyi kentler, sadece kent merkezlerini değil, aynı zamanda kırsal alanları da kapsayan geniş bölgeleri ifade etmektedir. Eyaletlerin ve özerk bölgelerin yetki alanı içerisinde yer alan bu birimlerin nüfusu genellikle 250.000'in üzerindedir (Sezen, 2009: 185). İl düzeyindeki kentler, ülkenin ekonomik büyümesi içerisinde merkezi bir role sahiptir. Son yıllarda, geleneksel il yönetimlerinin sayısı düşerken, bu birimlerin il düzeyindeki kentlere dönüşümü ve ilçe düzeyindeki yerel hükümet birimlerinin de il düzeyine yükseltilmesi ile sayıları oldukça artmıştır. Hem kırsal hem de kentsel alanlarda geniş yetkilere sahip olan il düzeyindeki kentler, ülkede yaşanan kentleşme sürecinin esas olarak görüldüğü mekanlardır (Donaldson, 2017: 115-116). Özerk iller ise, il düzeyindeki kentler ile aynı statüye sahip şekilde etnik azınlıkların bulunduğu kentlerde oluşturulmuştur. Özerk iller ağırlıklı olarak özerk bölgelerin altında yer alırken, eyaletlerin yetki alanına dahil olan özerk iller de vardır.

2.3. İLÇE DÜZEYİNDEKİ YEREL HÜKÜMET BİRİMLERİ

İl düzeyindeki kentler ve özerk iller ile MYBB'ler ve eyalet altı belediyelerin yetki alanı içerisinde olan ilçeler, ülkedeki en eski yönetim birimleridir. Bu geleneksel birimler, kentleşmenin arttığı 1980 sonrası dönemde hızla ilçe düzeyindeki kentlere dönüştürülmektedir (Donaldson, 2017: 115-116). İlçe düzeyinde kentler, "kentsel bölgeleri bulunmayan ve doğrudan il düzeyindeki kentlerin yönetimi altında olan kentlerdir" (Yüceyılmaz, 2015: 84). Bu birimler çoğunlukla, "görel olarak yüksek ekonomik ve sosyal kalkınma düzeyine sahip ilçelerden çıkartılmıştır" (Sezen, 2009: 185). Özerk ilçeler ise, ilçe yönetim birimleri ile eşit statüde yer alan ve özerk yönetsel birimlerin yanı sıra diğer yönetsel birimlerin de altında kurulabilen, etnik azınlıkların bulunduğu yönetim birimleridir (Sezen, 2009: 191). Kentsel ilçeler ise, "MYBB'ler, eyalet altındaki belediyeler ile ilgi düzeyindeki kentlerde bulunan bir işlevsel yönetim birimidir. Bu birimler kentlerde yönetsel etkinliği arttırmak amacıyla kurulmuştur. Bağlı oldukları kentsel yönetimin işlevlerinin bir bütün halinde yerine getirilmesi

amaçlandığı için, ayrı yönetim birimi olmalarına bağlı olmalarına rağmen bu ilçelerin görev ve yetkileri bağlı oldukları kent yönetimlerince sınırlandırılabilir” (Sezen, 2009: 185-186)

2.4. BELDE DÜZEYİNDEKİ YEREL HÜKÜMET BİRİMLERİ

Kasabalar kırsal alanlardaki taban hükümetleridir. Kasabalar ve etnik kasabalar kırsal alan yönetimlerini anlatırken, beldeler kırsal alanların şehir merkezleri konumunda olup, ilçe düzeyi yerel hükümet birimlerinin yetki alanı içerisinde yer alır (www.china.org.cn, E.19.01.2021). Bu anlamda kırsal ve kentsel alanlarda bulunmalarına göre sınıflandırılan belde düzeyindeki yer hükümet birimlerinde; beldeler, büyük sanayi ve ticarete ev sahipliği yapan yerleşim yerleri iken, kasabalar ve etnik kasabalar tarım sektörü ağırlıklı bir ekonomik yapıya sahiptir. Etnik kasabalardaki farklılık ise, bu birimlerin belirli bir etnisiteyi içermesinden dolayı yönetimlerinin de bu etnik azınlıktan seçilen yöneticiler tarafından gerçekleştirilmesinden kaynaklanır. Ülkede 1980 sonrası hızlanan kentleşme olgusu, kasabalar ve etnik kasabaların kentsel alanlarda bulunan beldelere dönüştürülmesi sürecine neden olmakta ve bu bağlamda kasaba yönetimleri hızla birleştirilmektedir (Donaldson, 2017: 119-120).

3. YEREL HÜKÜMET BİRİMLERİNİN YAPISI

Ülkedeki yerel hükümet birimleri, bölge düzeyinden başlayarak belde düzeyine kadar hiyerarşik denetim altında yönetilmektedir. Tüm birimlerin en üstünde de merkezi yönetimin yürütme organı olan Devlet Konseyi yer almaktadır. Bu temel hiyerarşi ışığında, yerel halk hükümetlerinin yapısı, Anayasa'nın beşinci bölümünde yer alan “Yerel İnsanlar Kongresi ve Farklı Düzeylerde Yerel İnsanların Yönetimleri” başlığı ve altıncı bölümde bulunan “Ulusal Özerk Alanlarının Yönetim Organları” hükümleri kapsamında açıklanmaktadır.

Bu kapsamda Anayasa'nın 95. maddesine göre; “yerel halk kongreleri” ve “yerel halk hükümetleri”; eyaletlerde, MYBB'lerde, il düzeyindeki yerel hükümet birimlerinde, ilçelerde, ilçe düzeyindeki kentlerde, kentsel ilçelerde, kasabalarda, etnik kasabalarda ve beldelerde kurulur” (ÇHC Anayasası, 1982).⁵ Ayrıca Anayasa'nın 112. maddesinde, “özerk bölgelerin, özerk illerin ve özerk ilçelerin özyönetim organlarının, yerel halk kongreleri ve yerel halk hükümetleri olduğu” belirtilmiştir (ÇHC Anayasası, 1982). Bu hükümlere göre, karar organı olan yerel halk kongreleri ile yürütme organı olan yerel halk hükümetleri, ülkedeki yerel hükümet birimlerinin asli organlarını oluşturmaktadır. Aynı zamanda ilçe düzeyi ve üzerindeki

⁵ Eyalet altı belediyeler, anayasa hükümlerinde ayrıca yer almadığı için “il düzeyindeki yerel hükümet birimleri” içerisinde değerlendirilmelidir.

birimlerde, Anayasa'nın 96. maddesi kapsamında kurulan ve karar organı içerisinde yer alan "yerel halk kongresi daimi komitesi" de asli organlar içerisinde bulunur. Bu kapsamda yerel hükümet birimlerinin karar ve yürütme erklerinin örgütlenme modellerinin, merkezi yönetime benzer şekilde oluşturulduğu görülmektedir.

Yürütme organı olan yerel halk hükümetlerinin en üst düzey yöneticileri Anayasa'nın 105. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, yerel halk hükümetlerinin başında; bölge düzeyinde (MYBB dışında) valiler, il düzeyinde belediye başkanları, ilçe düzeyi ve belde düzeyinde de müdürler bulunmaktadır. Ayrıca bu maddede, "yerel halk hükümetlerinin yerel birimlerin yürütme organı olduğu ve bu organların merkezi yönetimin yürütme organının bir parçası olduğu" vurgulanmıştır (ÇHC Anayasası, 1982). Bu hükme göre, ülkedeki yerel örgütlenmelerin birer yerel yönetim olarak değerlendirilemeyeceği bir kez daha anlaşılmaktadır. Çünkü, bir yerel yönetimin değişmez unsurlarından biri, yürütme organının merkezi yönetimden bağımsız olarak hareket edebilme yeteneğidir. Ancak ülkede yerel örgütlenmelerin yürütme organları bizzat Devlet Konseyi'nin hiyerarşik denetimi altındadır. Ayrıca tüm yerel hükümet birimlerinin yürütme organlarında, doğrudan ÇKP genel sekreterliği tarafından atanan parti sekreterleri bulunmaktadır. Bu durum ÇKP'nin yerel hükümet birimlerine yönelik açık bir müdahalesidir.

Anayasadaki idari sınıflandırma içerisinde yer almasa da köylerin yönetiminin parti sekreterleri ve köy komiteleri ile gerçekleştirildiğini söylemek gerekir. Köyün yönetiminden sorumlu köy komiteleri (cummin weiyuan hui), anayasada, özyönetimin temel kitle örgütü olarak tanımlanmaktadır (Sezen, 2009: 177). Ayrıca ilgili kanunda, köylerin idari yönetim mekanizması içerisinde olmayan öz yönetimler olduğuna değinilmiş ve kasaba düzeyindeki yerel hükümetler ile yardımlaşma içerisinde bulunacağı ifade edilmiştir (Çin Halk Köylüleri Komiteleri Organik Kanunu, 1998).

Organların göreve gelme şekilleri ise, düzeyler arasında farklılaşmaktadır. Anayasa'nın 97. maddesine göre; eyaletlerin, MYBB'lerin ve il düzeyindeki birimlerin yerel halk kongrelerinin üyeleri bir alt düzeydeki yerel halk kongreleri tarafından seçilir; ilçe ve belde düzeyindeki yerel halk kongrelerinin üyeleri ise seçmenler tarafından seçilir (ÇHC Anayasası, 1982). Bu hükme bakıldığında organların göreve gelme şekilleri, halkın kendine en yakın yerel hükümet biriminin karar organına dair üyeleri seçmesi üzerine kuruludur. İl ve bölge düzeyindeki yerel hükümetlerin karar organları ise, alt düzeylerdeki yerel halk kongreleri tarafından seçilmektedir. Bu anlamda seçimler doğrudan ve dolaylı olarak iki şekilde

gerçekleşmektedir. Özerk alanlarda ise, yine bu sistem ile karar organları seçilirken, Anayasa'nın 113. maddesinde, özerklik alanlarındaki yerel halk kongresi üyelerinin dağılımının, o alanda yaşayan tüm etnik grupların nüfuslarına oranla dağıtılması gerekliliği vurgulanmıştır.

Ülkede, 18 yaşına gelmiş tüm vatandaşlar, etnik köken, ırk, cinsiyet, meslek, aile geçmişi, dini inanç, eğitim düzeyi, mülkiyet durumu ayrımı gözetilmeden oy kullanabilir. Sadece siyasi haklarından mahrum kalanların oy kullanma ve seçilme hakkı yoktur. Tüm siyasi partiler ve kitle örgütleri ortak veya ayrı ayrı şekilde, meclis üyeliğine aday gösterebilir. Ayrıca, adaylar doğrudan seçimde en az 10 seçmen, dolaylı seçimde en az 10 üye tarafından önerilebilir. Hem doğrudan hem de dolaylı seçimlerde, aday sayısı seçilecek delege sayısını aşmalı ve seçimler rekabetçi olmalıdır. Bu bağlamda aday sayısı, seçilecek üye sayısını, doğrudan seçimde üçte bir ile %100 arasında, dolaylı seçimde ise %20 ila %50 oranında aşmalıdır. Doğrudan seçimde, seçim bölgesindeki geçerli seçmenlerin yarısından fazlası, seçimin geçerli olması için oy kullanmak zorundadır ve seçmenlerin çoğunluğunun oylarını alan adaylar seçilir. Dolaylı seçimde ise, oy kullanan milletvekillerinin çoğunluğunun oylarını alan adaylar seçilmektedir. Ayrıca seçime ilişkin tüm maliyetler devlet hazinesinden ödenir (<http://english.www.gov.cn/>, E. 20.01.2021).

Ülkedeki yerel hükümetlere ilişkin seçim sisteminde, demokratik anlamda önemli unsurların varlığı göze çarpmaktadır. Bu bağlamda, en yakın yerel halk kongresini seçen halk, dolaylı olarak, bölge ve il düzeyindeki yerel halk kongrelerinin şekillenmesine de müdahale etmektedir. Ayrıca seçimlerin adil bir şekilde yapılması için çeşitli önlemler alınmıştır. Ancak pratikte görülmektedir ki, yerel halk kongrelerinde, ÇKP üyeleri büyük çoğunluğu oluşturmakta ve bu anlamda kongreler, UHK'nin uzantısı gibi çalışmaktadır.

İlgili seçim yasasının 9. maddesinde çeşitli düzeylerdeki yerel halk kongrelerinin toplam üye sayısının, halk kongrelerinin daimi komiteleri tarafından bağımsız olarak kararlaştırılacağı belirtilmektedir. Aynı maddeye göre, üye sayısının belirlenmesinde yerel hükümet birimini oluşturan çevredeki tüm ulusların temsilinin gözetilmesi ve bu kapsamda sayı kararının UHK Daimi Komitesi'ne gönderilmesi hükmü konmuştur. 10. maddede ise, özerklik alanlarındaki meclislerde kırsaldan gelen üyelerin meclis toplam sayısının en az dört katı olması gerektiği ve yürütme organında olması gereken kırsal üye sayısının da bu oranda belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. 11. maddede, MYBB'ler, il düzeyindeki birimler ve kentsel ilçelerde, kırsal alanlardan gelen üyelerin kent merkezlerinden gelenlerden daha fazla olması gerektiği hüküm

altına alınmıştır. 12. maddede ise, eyaletler ve özerk bölgelerde, kırsaldan gelen üye sayısının kentlerden gelen üye sayısından beş kat fazla olması gerektiği ve yürütme organının da bu sayıya uygun şekilde seçilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Ulusal Halk Kongresi ve Her Düzeyde Yerel Halk Kongreleri Seçim Yasası, 1979). Bu hükümler doğrultusunda, her türden kongreye, halka en yakın üyelerin seçilmesi amacı güdülmüş ve kırsaldan gelen üyelerin ağırlıklı olarak bu kongrelerde temsil edilmesi istenmiştir. Bu durumun en önemli sebebi, kent merkezindeki belirli bir elit sınıfın kongreler içerisine hükmetmesi ile ülke yönetiminin kırsal alanlardaki etkisinin azalacağı korkusudur.

Anayasa'nın 101. maddesine göre, tüm düzeylerdeki yerel halk hükümetleri ise, karar organı olan yerel halk kongreleri tarafından seçilir. Ayrıca ilçe düzeyi ve üstündeki idari bölgelerde, yerel halk mahkemeleri ve yerel halk savcıları da yerel halk kongreleri tarafından seçilmektedir. Aynı zamanda yerel halk kongrelerinin, yürütme ve yargı makamlarına görevlerini hatırlatma yetkisi de bulunur. Ancak yerel halk başsavcılarının seçilmesi veya geri çağırılması konusunda, bir üst düzeydeki birimin yerel halk kongresi daimi komitelerinin bu kararı onaylaması ve kararın bir üst düzeydeki yerel halk başsavcısına rapor edilmesi gerekmektedir (ÇHC Anayasası, 1982). Görülmektedir ki, merkezi yönetim sisteminde olduğu gibi yerel hükümetlerde de yasama erki; yürütme ve yargı organlarını seçme yetkisine sahiptir. Anayasa'nın 114. maddesinde ise, "özerklik verilen alanlarda yürütme organının başındaki yöneticilerin, özerklik verilen ulustan olması" hükmü bulunmaktadır (ÇHC Anayasası, 1982).

Organların görev süreleri incelendiğinde, düzeyler arasında farklılaşma olduğu görülmektedir. 2004 yılında yapılan değişiklik kapsamında Anayasa'nın 98. maddesine göre, eyaletler, MYBB'ler ve il düzeyindeki birimlerin yerel halk kongrelerinin görev süresi beş yıldır. İlçeler, ilçe düzeyindeki kentler, kentsel ilçeler, kasabalar, etnik kasabalar ve beldelerdeki yerel halk kongrelerinin ise görev süresi üç yıldır. 106. Maddeye göre ise, yerel halk hükümetlerinin farklı düzeylerde görev süresi, ilgili düzeydeki yerel halk kongreleri ile aynıdır (ÇHC Anayasası, 1982).

Yerel halk kongreleri üyelerinin görevlerinin son bulması ise Anayasa'nın 102. maddesinde; "eyaletlerin, MYBB'lerin ve il düzeyindeki yerel hükümet birimlerinin yerel halk kongresi üyelerini, onları seçen bir alt düzeydeki yerel halk kongresi görevden alabilir. İlçeler, ilçe düzeyindeki kentler, kentsel ilçeler, kasabalar, etnik kasabalar ve beldelerdeki yerel halk kongresi üyeleri ise seçmenlerin denetimine tabidir. İlçe ve belde düzeyindeki halk kongreleri üyeleri, seçim bölgelerindeki vatandaşlar tarafından, yasaların öngördüğü prosedürlere göre

geri çağrılabilir” hükmü ile açıklanmıştır (ÇHC Anayasası, 1982). Bu kapsamda görülmektedir ki ülkedeki yerel kongre üyelerinin görevden alınmasında, yürütme organlarının herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme organının başındaki makamı azletme yetkisi ise yasama organlarına verilmiştir.

Organların görev ve yetkilerine ilişkin olarak, Anayasa’nın 99. maddesinde yerel halk kongrelerinin görev ve yetkilerine yer verilmiştir. Bu maddeye göre yerel halk kongreleri; anayasanın, kanunların ve idari kural ve yönetmeliklerin ilgili idari alanlarına uyulmasını ve uygulanmasını sağlamakla görevlidir. Yasaların öngördüğü yetki sınırları dahilinde kongreler, yerel ekonomik ve kültürel kalkınmanın sağlanması ve kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ile ilgili planları kabul edip, bunlara ilişkin kararlar alırlar. İlçe düzeyinde ve üzerindeki yerel halk kongreleri ise, ekonomik ve sosyal kalkınma planları ile ilgili idari alanların bütçelerini ve bunların uygulanmasına ilişkin raporları inceler ve onaylar. Ayrıca ilçe düzeyinde ve üzerindeki yerel halk kongreleri, kendi daimi komitelerinin uygunsuz kararlarını değiştirme veya iptal etme yetkisine sahiptir. Belde düzeyindeki yerel halk kongreleri ise, yasaların öngördüğü yetki sınırları dahilinde, ilgili ulusların özelliklerine uygun önlemler alabilir (ÇHC Anayasası, 1982).

Anayasa’nın 100. maddesinde, eyaletler ve MYBB’lerin yönetmelik çıkarma yetkisine dair bir hüküm bulunmaktadır. Bu hükme göre, eyaletler ve MYBB’lerin yerel halk kongreleri ve daimi komiteleri, anayasaya, kanunlara ve idari kural ve düzenlemelere aykırı olmamak üzere yerel yönetmelikleri kabul etme yetkisine sahiptir. Ancak, bu yönetmeliklerin kabul olması ve yürürlüğe girmesi için UHK Daimi Komitesi’nin onayı şart koşulmuştur. Anayasa’nın 116. maddesinde ise, ulusal özerklik alanlardaki yerel halk kongrelerine, ilgili meselelerde uyruk veya uyrukların siyasi, ekonomik ve kültürel özellikleri ışığında özerklik yönetmelikleri ve özel yönetmelikler çıkarma yetkisi verilmiştir. Ancak bu düzenlemelerin de benzer şekilde, UHK Daimi Komitesi’nin onayına sunulacağı hüküm altına alınmıştır (ÇHC Anayasası, 1982). Bu kapsamda görülmektedir ki düzenleyici işlem yapma yetkisi sadece bölge düzeyindeki yönetim birimlerinin kongreleri ile özerklik alanında bulunan kongrelere verilmiştir. Ancak bu yetkinin kullanılması, yine UHK Daimi Komitesi’nin katı denetimi altında gerçekleştirilir.

Bir diğer yasama organı olan yerel halk kongresi daimi komitelerinin görev ve yetkileri ise, Anayasa’nın 104. maddesinde yer almaktadır. Bu hükümler doğrultusunda, ilçe düzeyinde ve üzerindeki daimi komiteler, idari alandaki tüm önemli meseleleri tartışır ve karar verir; yerel halk hükümetinin, yerel halk mahkemesinin ve yerel halk savcılarının çalışmalarını belirli

düzeylerde denetler; uygun olmayan kararları ve halk hükümetinin kararlarını belirli düzeylerde iptal eder; bir alt seviyedeki yerel halk kongrelerinin uygunsuz kararlarını geçersiz kılar; kanunların öngördüğü şekilde, kendi yetki alanı içinde devlet organlarının görevlilerinin atanmasına ve kaldırılmasına karar verir ve ilgili düzeydeki halk kongresi oturumunda olmadığında, bir üst seviyedeki halk kongresine üye seçer (ÇHC Anayasası, 1982). Yerel halk kongreleri daimi komitelerinin görev ve yetkilerine bakıldığında, merkezi düzeyde yasama erkinde olan durumun yerel düzeydeki yansıması görülür. Bu kapsamda daimi komiteler, yerel halk kongrelerinin içinden seçilen ve görevleri itibariyle kongreyi denetleyen ve gerekli hallerde bir alt kongrenin kararlarına ilişkin katı denetim uygulayan bir yapıdır.

Yerel düzeyde yürütme organı olan yerel halk hükümetlerinin görev ve yetkileri ise, Anayasa'nın 107. maddesinde yer almaktadır. Buna göre ilçe düzeyindeki ve üzerindeki yerel halk hükümetleri; yasaların öngördüğü yetki sınırları dahilinde ekonomi, eğitim, bilim, kültür, halk sağlığı, fiziksel kültür, kentsel ve kırsal kalkınma, finans, sivil işler ile ilgili idari işleri yürütür. Kendi idari alanlarında kamu güvenliği, milliyet işleri, adli idare, denetim ve aile planlaması konularında emirler ve kararlar verir. Ayrıca idari görevlileri atayabilir, çıkarabilir ve eğitebilir, çalışmalarını değerlendirebilir ve ödüllendirebilir ya da cezalandırabilir. Ancak, atanan görevliler Devlet Konseyi'nin onayından geçirilir. Belde düzeyi yerel halk hükümetleri ise, kendi düzeyindeki yasama organının kararlarını ve aynı zamanda devlet organlarının kararları ile emirlerini yürütür ve ilgili idari alanlarda idari işler yapar. Eyaletlerin ve MYBB'lerin yerel halk hükümetleri ise, diğerlerinden farklı olarak, kendi idari sınırları içerisinde belde düzeyinde yerel hükümet birimlerinin kurulmasına ve bunların coğrafi olarak bölünmesine ilişkin kararlar verir (ÇHC Anayasası, 1982).

Özerklik alanlarına ilişkin Anayasa'nın ilgili maddelerinde özel hükümler getirilmiştir. Bu hükümler bağlamında Anayasa'nın 117. maddesinde ulusal özerk alanların mali özerkliği tanınmıştır. Bu hükme göre, ulusal özerk alanların özyönetim organlarının, kendi yetki sınırlarının mali yönetiminde özerkliğe sahip olduğu vurgulanmış, devletin mali sistemi altındaki ulusal özerk alanlara tahakkuk eden tüm gelirlerin, bu alanların özyönetim organları tarafından bağımsız şekilde yönetileceği ve kullanılacağı ifade edilmiştir. 118. madde kapsamında, ekonomik kalkınmanın özerkliğinden ve kalkınmanın özyönetim organlarının görevi olduğundan bahsedilmiştir. 119. maddede ise, özyönetim organlarına, kendi alanlarındaki eğitim, bilimsel çalışma, kültürel aktiviteler, halk sağlığı gibi işlerini bağımsız olarak yöneterek bölgesindeki uyrukların kültürel mirasını koruması görevi verilmiştir. Son

olarak, 120. maddede, özyönetim organlarına Anayasa'nın diğer hükümlerine uygun şekilde yerel kamu güçleri oluşturma yetkisi verilmiştir (ÇHC Anayasası, 1982).

Yerel hükümet sisteminin yapısına ilişkin son olarak personel rejimine değinmek gerekir. Bu anlamda, Anayasa'nın 42. maddesine göre çalışmanın hak ve ödev olarak görüldüğü ülkede; 2017 verileri bağlamında kamu yönetimi, sosyal güvenlik örgütleri ve sosyal organizasyon örgütlerinde yaklaşık olarak 172 milyon kişinin çalıştığı görülmektedir (<http://www.stats.gov.cn>, E.12.01.2021). Türkiye nüfusunun neredeyse iki katı kadar olan bu görevliler, zorlu sınavlar ile devlet memuru statüsü ile göreve alınmaktadır. Anayasa'nın 89. maddesine göre, idari memurların büyük çoğunluğu Devlet Konseyi içerisinde bulunan "İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" atanmaktadır. Ayrıca Devlet Konseyi, bölge düzeyinden belde düzeyine kadar atanan tüm personel üzerinde onay yetkisine sahiptir. Bu anlamda Devlet Konseyi'nin kontrolü olmadan, yerel hükümet birimlerine personel atanması söz konusu değildir. Sezen'e göre, "ÇKP kamu görevlileri üzerindeki kontrolünü başlıca iki yolla sağlamaktadır. İlk olarak, ilçe düzeyi ve üstündeki birimlerde görevli memurların %96'sı zaten Parti üyesidir. İkinci olarak nomenklatura sistemi aracılığı ile Parti, belde düzeyinden başlayarak üst düzey yöneticilerin atamalarını kontrol etmektedir" (Sezen, 2009: 372). Dumbaugh ve Martin ise, ülkedeki yerel hükümet birimlerinin, personel eksiği nedeniyle büyük zorluklar yaşadığını ve yerel yetkililerin bu durum karşısında birden fazla bakanlığın görevi için aynı personeli kullanmak zorunda kaldığını söylemektedir (Dumbaugh ve Martin, 2009: 15). Özerklik alanlarına ilişkin ise, ilgili kanunun 18. maddesinde özel bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre, ulusal özerk bir alanın özyönetim organları altındaki bölümlerdeki kadrolar, mümkünse, bölgesel özerklik uygulanan ulustan ve bölgedeki diğer azınlık etnik gruplardan seçilmelidir (Ulusal Bölgesel Özerklik Kanunu, 1984).

Çin Halk Cumhuriyeti'nde yerel hükümet sisteminin yapısının bütünsel bir şekilde anlaşılabilmesi için Tablo 1'de, yerel hükümetlerin türleri, yasama organları, seçim yöntemleri, yürütme organları, yürütme organının başında bulunan görevliler ve organların görev süreleri gösterilmiştir.

Tablo 1: Yerel Hükümet Sisteminin Yapısı

Türleri	Yasama Organı	Seçim Yöntemi	Yürütme Organı	Yürütme Organının Başı	Görev Süresi (Yıl)
Eyalet	Eyalet Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Alt düzey Yerel Halk Kongresi Tarafından	Eyalet Yerel Halk Hükümeti	Vali ÇKP Sekreteri	5
Özerk Bölgeler	Özerk Bölge Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Alt düzey Yerel Halk Kongresi Tarafından	Özerk Bölge Yerel Halk Hükümeti	Vali ÇKP Sekreteri	5
MYBB'ler	Belediye Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Alt düzey Yerel Halk Kongresi Tarafından	Belediye Yerel Halk Hükümeti	Belediye Başkanı ÇKP Sekreteri	5
Eyalet Altındaki Belediyeler	Belediye Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Alt düzey Yerel Halk Kongresi Tarafından	Belediye Yerel Halk Hükümeti	Belediye Başkanı ÇKP Sekreteri	5
İl Düzeyindeki Kentler	İl Düzeyinde Kent Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Alt düzey Yerel Halk Kongresi Tarafından	İl Düzeyindeki Kent Yerel Halk Hükümeti	Belediye Başkanı ÇKP Sekreteri	5
Özerk İller	İl Düzeyinde Kent Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Alt düzey Yerel Halk Kongresi Tarafından	Özerk İl Yerel Halk Hükümeti	Belediye Başkanı ÇKP Sekreteri	5
İlçeler	İlçe Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Seçmenler Tarafından	İlçe Yerel Halk Hükümeti	İlçe Müdürü ÇKP Sekreteri	3
Özerk İlçe	Özerk İlçe Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Seçmenler Tarafından	Özerk İlçe Yerel Halk Hükümeti	Özerk İlçe Müdürü ÇKP Sekreteri	3
İlçe Düzeyindeki Kentler	İlçe Düzeyindeki Kent Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Seçmenler Tarafından	İlçe Düzeyindeki Kent Yerel Halk Hükümeti	İlçe Düzeyindeki Kent Müdürü ÇKP Sekreteri	3
Kentsel İlçeler	Kentsel İlçe Yerel Halk Kongresi ve Daimi Komite	Seçmenler Tarafından	Kentsel İlçe Yerel Halk Hükümeti	Kentsel İlçe Müdürü ÇKP Sekreteri	3
Kasabalar	Kasaba Yerel Halk Kongresi	Seçmenler Tarafından	Kasaba Yerel Halk Hükümeti	Kasaba Müdürü ÇKP Sekreteri	3
Etnik Kasabalar	Etnik Kasaba Yerel Halk Kongresi	Seçmenler Tarafından	Etnik Kasaba Yerel Halk Hükümeti	Etnik Kasaba Müdürü ÇKP Sekreteri	3
Beldeler	Belde Yerel Halk Kongresi	Seçmenler Tarafından	Belde Yerel Halk Hükümeti	Belde Müdürü ÇKP Sekreteri	3

Kaynak: ÇHC Anayasası, 1982

4. YEREL HÜKÜMET BİRİMLERİNİN MALİYESİ

Ülkedeki yerel hükümet birimlerinin maliyesini incelerken çalışmanın sınırları bağlamında sadece bölge düzeyindeki yönetimlerin verileri kullanılacaktır. Bu anlamda ilk olarak merkezi yönetim ile kıyaslama yolu seçilecek ve gelir-harcama kalemlerindeki farklılaşmalar ele alınacaktır. Daha sonra bölgelerarası mali dengesizlikler değerlendirilecektir. Bu değerlendirmelerde, Çin İstatistik Kurumu verilerinden yararlanılacak ve ulusal para birimi olan yuanın karşılığı olarak ifade edilen değerler Amerikan doları cinsine çevrilecektir.⁶

2017 verilerine göre, ülkede genel kamu bütçe geliri toplamı 2,5 trilyon dolardır. Merkezi yönetimin bu toplam gelir içerisinde aldığı pay 1,2 trilyon dolar iken, yerel hükümet birimlerine düşen pay ise 1,3 trilyon dolardır. Bu anlamda ülkedeki gelir dağılımı incelendiğinde, yerel hükümet birimlerinin merkezi yönetime göre bütçeden daha fazla pay aldığı görülmektedir. Aynı verilere göre, genel kamu bütçe gelirin 2,1 trilyon dolarlık bölümü vergi gelirlerinden, 400 milyar dolar gelir ise vergi dışı kaynaklardan elde edilmektedir. Merkezi yönetimin vergi toplamından aldığı pay 1,1 trilyon dolar iken, yerel hükümet birimlerinin payı ise 1 trilyon dolardır. Ayrıca vergilerin bir kısmı merkezi yönetim ve yerel hükümet birimleri tarafından paylaşılırken, bir kısmı sadece merkezi yönetim tarafından, kalanı ise yerel hükümet birimleri tarafından toplanmaktadır (<http://www.stats.gov.cn>, E.18.01.2021).

Bu kapsamda görülmektedir ki, ülkedeki yerel hükümet birimlerinin gelirleri, birçok ülkenin aksine merkezi yönetimin gelirinden fazladır. Bu durumun en önemli nedeni; coğrafi koşullar ve farklılıklar nedeniyle merkezi yönetimin ülkenin tamamına hizmet götürmesinin imkansız olması ile yerel hükümet birimlerinin tüzel kişilikleri olmaması nedeniyle zaten merkezi yönetimin bir parçası olarak görülmesidir. Bu bağlamda yerel hükümet birimlerinin özerk bir yapısı olmadığı için, merkezi yönetim gelirlerin büyük kısmını yerel hükümet birimleri ile paylaşmakta bir sorun görmediği söylenebilir. Ancak eski verilere bakıldığında, sosyalist piyasa ekonomisine geçiş sürecinden önce gelirlerin yerel hükümet birimleri ile paylaşılması oranının çok daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Bunun başlıca sebebi ise, 1992 öncesinde merkezi yönetimin genel kamu hizmetlerini sağlamak, ulusal güvenliği korumak ve dış ilişkileri geliştirmek dışında başka önemli bir görevi bulunmamasıdır. Sosyalist piyasa ekonomisi ile birlikte atılan adımlar merkezi yönetimin güçlendirilmesi yönünde olduğu için, genel kamu bütçe gelirleri içerisinde alınan paylar da bu doğrultuda değişmiştir.

⁶ 2017 yılı ortalama kur hesaplanarak hazırlanmıştır (1 dolar = 6,76 yuan)
<https://www.macrotrends.net/2575/us-dollar-yuan-exchange-rate-historical-chart> (03.06.2021).

Tablo 2: Genel Kamu Bütçesi Gelirlerinde Merkezi Yönetim – Yerel Hükümet Ayrımı

(100 milyon dolar)

Gelir Kalemi	Genel Kamu Bütçe Geliri Payı	Merkezi Yönetime Düşen Pay	Yerel Hükümetlere Düşen Pay
GENEL KAMU BÜTÇE GELİRİ	25531,47	12000,05	13530,98
VERGİ GELİRİ	21356,49	11197,80	10158,69
Yurtiçi Katma Değer Vergisi	8339,97	4166,57	4173,40
Yurtiçi Tüketim Vergisi	1512,59	1512,59	-
İthalattan Alınan Katma Değer Vergisi	2261,06	2261,06	-
İthalattan Alınan Tüketim Vergisi	101,46	101,46	-
İhracatta Katma Değer Vergisi İadesi	-2049,58	-2049,58	-
İhracatta Tüketim Vergisi İadesi	-2,25	-2,25	-
Kurumsal Gelir Vergisi	4751,08	3021,12	1729,96
Bireysel Gelir Vergisi	1770,17	1062,24	707,93
Kaynak Vergisi	200,20	6,33	193,87
Şehir Bakımı ve İnşaat Vergisi	645,29	23,38	621,91
Ev Mülkiyet Vergisi	385,26	-	385,26
Damga Vergisi	326,39	158,06	168,33
Menkul Kıymetler Borsasında Damga Vergisi	158,06	158,06	-
Kentsel Arazi Kullanım Vergisi	349,19	-	349,19
Arazi Değer Vergisi	726,51	-	726,51
Taşıtlar ve Tekne İşletmeleri Vergisi	114,44	-	114,44
Gemi Tonajı Vergisi	7,46	7,46	-
Taşıt Alım Vergisi	485,31	485,31	-
Gümrük Vergisi	443,47	443,47	-
Çiftlik Arazisi İşgal Vergisi	244,36	-	244,36
Senet Vergisi	726,39	-	726,39
Tütün Yaprağı Vergisi	17,12	-	17,12
Diğer Vergi Gelirleri	0,60	0,59	0,01
VERGİ DIŞI GELİRLER	4174,99	802,69	3372,29
Özel Program Makbuz Gelirleri	1039,75	75,23	964,52
İdari ve Kurumsal Birimlerin Ücreti	701,96	65,10	636,86
Ceza Makbuzları	354,16	34,33	319,84
Devlet Sermayesindeki İşletme Gelirleri	619,99	536,11	83,88
Devlete Ait Kaynak ve Varlıkların Kullanımından Elde Edilen Gelirler	1102,75	78,74	1024,01
Diğer Vergi Dışı Gelirler	356,36	13,19	343,18

Kaynak: Genel Kamu Bütçesi Gelirlerinde Merkezi Yönetim- Yerel Hükümet Birimi İstatistiği, 2017
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0702.jpg> (18.01.2021)

Yukarıdaki tablo incelendiğinde yurtiçi katma değer vergisi, kurumsal gelir vergisi, bireysel gelir vergisi ve damga vergisi kalemlerinin yerel hükümet birimleri ile merkezi yönetim arasında paylaşıldığı görülmektedir. Kaynak vergisi ile şehir bakımı ve inşaat vergisinde ise merkezin topladığı miktar yerel hükümet birimlerine göre oldukça azdır. Ayrıca ülkede sadece yerel hükümet birimlerinin topladığı vergiler de söz konusudur. Bunlar; ev mülkiyet vergisi, kentsel arazi kullanım vergisi, arazi değer vergisi, taşıtlar ve tekne işletmeleri vergisi, çiftlik arazisi işgal vergisi, senet vergisi ve tütün yaprağı vergisidir. Vergi dışı gelirlerden ise, özel programlı makbuz gelirleri ile idari ve kurumsal birimlerin ücretleri; harç olarak, devlet sermayesindeki işletme gelirleri; ticari ve sınai faaliyetlerden elde edilen gelir olarak, devlete ait kaynak ve varlıkların kullanımından elde edilen gelirler ise mal varlığı geliri olarak değerlendirilmelidir. Ayrıca ceza makbuzları da yerel hükümet birimlerinin önemli bir vergi dışı gelir kalemini oluşturmaktadır. Bu anlamda yerel hükümet birimlerinin öz gelirlerinin; %75'inin vergilerden, %14'ünün harçlardan, %2,5'inin cezalardan, %8'inin mal varlığı gelirlerinden ve son olarak %0,5'i ticari ve sınai faaliyetlerden oluştuğu söylenebilir (Genel Kamu Bütçesi Gelirlerinde Merkezi Yönetim- Yerel Hükümet Birimi İstatistiği, 2017).

Bir diğer önemli husus ise vergilerin toplanış şeklidir. Yerel hükümet birimleri sadece kendilerine ait vergileri bizzat toplamaktadır. Merkezi vergiler ve ortak vergiler ise merkezin taşra organları tarafından toplanır ve toplanan bu ortak vergiler belirli bir oranda yerel hükümet birimleri ile paylaşılır. Merkezi yönetim, ülke genelinde ekonominin gelişmesini sağlamak ve yerel hizmetlerin verimliliğini artırmak için toplanan vergileri belirli bir oranda yerel hükümet birimlerine geri verir ve temsili ödeme şeklinde yerel hükümetlerin bütçesine katkıda bulunur (Akt. Tuoheti, 2016: 67).

Harcamalara bakıldığında ise, 2017 verilerine göre ülkedeki genel kamu bütçe harcama toplamının 3 trilyon dolar olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim yaklaşık 440 milyar dolar harcama yaparken, yerel hükümet birimlerinin harcama miktarı 2,6 trilyon dolardır. Dış işleri, ulusal güvenlik, borçların faiz ödemesi, borç ihracatı giderleri dışındaki bütün kalemlerde yerel hükümet birimlerinin harcama miktarı merkezi yönetimden daha fazladır (<http://www.stats.gov.cn>, E.21.01.2021). Bu kapsamda ülkede kamu hizmetlerinin görülmesinin büyük oranda yerel hükümet birimlerinin bir görevi olduğunu ve merkezi yönetimin ise ülkenin güvenliğini sağlama ve dış ülkelerle ilişki kurma gibi görevlerinin baskın olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca sağlık ve aile planlaması, eğitim, sosyal güvenlik ve istihdam, kamu güvenliği, bilim ve teknoloji gibi ulusal kamu hizmeti sayılabilecek harcamaların esas olarak yerel hükümet birimleri tarafından gerçekleştirilmesi, yerel örgütlenmelerin merkezi

yönetimin uzantısı olarak değerlendirilmesi düşüncesinin bir parçasıdır. Yerel hükümet birimlerinin harcama kalemlerine ilişkin en yüksek gideri ise 446 milyar dolar ile eğitim harcamaları oluşturmaktadır. Bunu, 364 milyar dolar ile sosyal güvenlik ve istihdam harcamaları, 304 milyar dolar ile kentsel ve kırsal topluluk harcamaları, 282 milyar dolar ile tarım, orman ve su koruma harcamaları, 225 milyar dolar ile genel kamu hizmetleri harcamaları ve 156 milyar dolar ile kamu güvenlik harcamaları izlemektedir. Bu rakamlar, ülkedeki yerel hükümet birimlerinin ağırlıklı olarak sunduğu kamu hizmetlerini de göstermektedir.

Tablo 3. Genel Kamu Bütçesi Harcamalarında Merkezi Yönetim – Yerel Hükümet Ayrımı

(100 milyon dolar)

Harcama Kalemi	Genel Kamu Bütçe Harcaması	Merkezi Yönetim Harcaması	Yerel Hükümet Birimlerinin Harcaması
GENEL KAMU BÜTÇE HARCAMASI	30042,23	4416,74	25625,49
Genel Kamu Hizmetleri Harcamaları	2442,36	188,09	2254,28
Dışişleri Harcamaları	77,18	76,87	0,31
Ulusal Savunma Harcamaları	1543,25	1512,77	30,48
Kamu Güvenlik Harcamaları	1843,38	273,51	1569,87
Eğitim Harcamaları	4460,53	229,05	4231,48
Bilim ve Teknoloji Harcamaları	1075,00	418,19	656,81
Kültür, Spor ve Medya Harcamaları	501,76	40,08	461,69
Sosyal Güvenlik ve İstihdam Harcamaları	3640,78	148,09	3492,69
Sağlık ve Aile Planlaması Harcamaları	2137,67	15,92	2121,75
Çevre Koruma Harcamaları	830,97	51,86	779,11
Kentsel ve Kırsal Topluluk Harcamaları	3045,12	3,47	3041,65
Tarım, Orman ve Su Koruma Harcamaları	2823,82	104,84	2718,97
Ulaşım Harcamaları	1578,99	171,07	1407,92
Kaynak Arama Harcamaları	744,72	55,34	689,38
Ticari Harcamalar	232,13	7,32	224,80
Finansal Harcamalar	169,83	126,21	43,61
Diğer Bölgelere Yardımlar	59,02	-	59,02
Arazi, Okyanus ve Hava İşleri Harcamaları	340,85	44,13	296,72
Konut Güvenliği Harcamaları	969,30	62,23	907,07
Tahıl ve Yağ Rezervlerini Yönetim İşleri Harcamaları	332,96	236,31	96,64
Borçların Faiz Ödemesi	927,97	558,83	369,14
Borç İhracı Harcaması	8,83	5,24	3,59
Diğer Harcamalar	255,82	87,30	168,52

Kaynak: Genel Kamu Bütçesi Harcamalarında Merkezi Yönetim – Yerel Hükümet Birimi İstatistiği, 2017 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0703.jpg> (21.01.2021)

Ülkedeki yerel hükümet birimlerinin maliyesine ilişkin bir diğer önemli husus ise, yukarıdaki iki tablodan da anlaşılacağı üzere bütçe açığı meselesidir. Bu anlamda 1,3 trilyon dolar olan toplam gelir ile harcama miktarı olan 2,5 trilyon dolar arasında büyük bir uçurum söz konusudur. Buna göre, gelir-harcama dengesi kapsamında ülkedeki yerel hükümet birimlerinin yaklaşık olarak 1,2 trilyon dolar bütçe açığı olduğu görülmektedir. Oluşan bu bütçe açığının nasıl ortadan kaldırıldığı meselesi ise, ülkedeki kentleşme süreci bağlamında yerel hükümet birimlerine verilen yetkiler ile anlaşılabilir. Qui'ye göre, 1994 öncesinde yapılan mali reformlar öncesinde yerel hükümet birimleri, yaptığı harcamaların tamamını öz gelirlerinden karşılayabilmekteydi. Bu kapsamda, 1994 öncesi toplam gelirden merkezi yönetime düşen pay yüzde 20 civarlarındayken, 2004 yılında bu oran yüzde 55'e çıkmış, yerel hükümet birimlerinin payı ise yüzde 80'lerden yüzde 45'e düşmüştür. Bu durum, yerel hükümet birimlerini kaynak arayışına götürerek, ülkedeki kentleşme sürecinin hızlandırmıştır (Qui, 2016: 14).

Bu süreç Zhai'ye göre, yerel hükümet birimlerinin bütçe açıklarını kapatmak için bütçe dışı yöntemlere başvurması kapsamında oluşturulan "arazi finansmanı sistemi" ile başlamıştır. Bu sistem bağlamında ülkede 1994 yılından bu yana, arazi kirası ile gelir elde etme yetkisi verilen yerel hükümet birimleri, çiftçilerden düşük fiyatlara aldıkları arazileri konut yapımı için yüksek fiyatlara kiralamaktadır. Bu sayede, kent çeperindeki araziler kiralamaya açılmış ve ülkedeki kentleşme oranı artmıştır (Zhai, 2016: 52-53). Ülkedeki arazi finansmanı sisteminin yasal mevzuat ile tanınması ise 1999 yılında çıkartılan "Toprak İdaresi Kanunu" ile gerçekleşmiştir. Bu kanunda, yerel hükümet birimlerine arazi finansmanı sağlayan hükümler ise aşağıda verilmiştir (Toprak İdaresi Kanunu, 1999).

- 8. Madde: Kentsel alanlardaki araziler devlete aittir. Kırsal alanlardaki ve banliyö alanlarındaki araziler, yasaların öngördüğü şekilde devlete ait olanlar hariç, çiftçilere aittir; çiftlik evleri ve kendi kendine tutulan arazi ve dağlar çiftçilere aittir.
- 46. Madde: Devletin, çiftçilere ait bu arazileri satın aldığı anda, araziler ilçe veya daha üzerindeki idari düzeye kaydedilir.
- 54. Madde: Devlete ait arazileri kullanan inşaat birimleri, arazileri ancak ilçe düzeyinde veya üzerindeki yerel halk hükümetinin onayı ile tahsis edebilir.
- 55. Madde: İnşaat birimlerinin kullanım hakkı için araziye ancak Devlet Konseyi'nin öngördüğü standart ve tedbirlere uygun olarak; arazi kullanım hakkı transfer ücreti ve diğer ücretli arazi kullanım ücretleri ile diğer ücretleri ödendikten sonra kullanılabilir.

Kanunlar incelendiğinde, 8. madde kapsamında çiftçilerin elinde bulunan özel mülklerin, 46. madde ile satın alındığı ve yerel hükümet birimlerine kaydedildiği görülmektedir. Ayrıca 54. ve 55. maddeler ile, bu topraklar inşaat birimlerine tahsis edilerek konut yapımına açılmaktadır. Bu anlamda, arazi finansmanı ekonomik açıdan yerel hükümet birimlerinin elini oldukça kolaylaştırmıştır. Arazi kullanım gelirlerinin doğrudan yerel hükümet birimlerine gitmesi ile birlikte eyaletler arasındaki rekabet artmış ve inşaat firmalarına arazi teşvikleri verilmeye başlanmıştır. Sezen'e göre ise, kentsel toprakların kullanım hakkının özelleştirilmesi 3 aşamada gerçekleşmiştir. Bunlardan ilki 1984-1987 yılları arasında yabancı yatırımcılar için toprak tahsisi, ikincisi, 1988-1990 arasında toprağın mülkiyeti ile kullanım hakkının ayrılması, üçüncüsü ise, 1990 sonrası dönemde ise bunun yaygınlaştırılmasıdır. Toprağın metalaştırılmasının süreci ile, kentsel toprakların piyasa değeri hızla artmıştır. Hem ülkeye çekmek için özel çaba gösterilen yabancı sermaye hem de giderek güçlenen yerli sermaye, daha çok kentsel toprak arzına ihtiyaç duymuş ve bu anlamda kapitalist ekonomiye doğru evrilen ülkede, tüketim ve yaşam kültürü bu yönde değişmiştir (Sezen, 2011: 104-105).

Ülkedeki devlet fonları ise, yerel hükümet birimlerinin gelirlerini artırmak ve yukarıda bahsedilen 1,2 trilyon dolarlık bütçe açığını kapatmak için yaygın şekilde kullanılmaktadır. 2017 verilerine göre, yerel hükümet birimlerine aktarılan en büyük fon, yukarıda anlatıldığı şekilde uygulamaya konan arazi kullanım hakkı fonudur. Bu fon ile yerel hükümet birimlerine yaklaşık 740 milyar dolar gelir aktarılmaktadır. Arazi kullanım hakkı fonu dışında merkezi yönetimin yerel hükümet birimlerine aktardığı çok sayıda farklı fon da söz konusudur. Bu bağlamda 2017 yılında, kentsel altyapı desteğinin sağlanması için 20,7 milyar dolar, tarımsal arazinin kullanımını desteklemek için 25,1 milyar dolar ve tuvaletlerin yapılması için 2,9 milyar dolar merkezden yerel hükümet birimlerine aktarılmıştır. Bu genel fonların yanı sıra, özel olarak sadece bir bölgeye aktarılan fonlar da sistem içerisinde yer almaktadır. Buna göre 2017 yılında, Hainan Eyaleti'nde artan trafik sorununun çözülmesi için 3,1 milyar dolar ek vergi geliri, merkezi yönetim tarafından bu eyalete tahsis edilmiştir (<http://www.stats.gov.cn>, E.06.02.2021).

Bölge düzeyindeki yerel hükümet birimlerinin kendi aralarındaki farklılıklara bağlamında ise 2017 verilerinde, genel kamu bütçesi geliri içerisinde en yüksek payı olan eyaletin 162 milyar dolar ile Guandong olduğu görülmektedir. İkinci sırada, 120 milyar dolar ile Jiangsu, üçüncü sırada ise 97,6 milyar dolar ile bir MYBB olan Shanghai yer almaktadır. Bunları 88,7 milyar dolar ile Shandong, 85,7 milyar dolar ile Zhejiang ve 79,8 milyar dolar ile yine bir MYBB olan başkent Pekin izlemektedir. En düşük gelire sahip olan bölgeler ise; 2,6

milyar dolar ile Tibet Özerk Bölgesi, 3,5 milyar dolar ile Çinghay Eyaleti ve 6 milyar dolar ile Ningksia Huy Özerk Bölgesidir (<http://www.stats.gov.cn>, E. 01.02.2021). Bu kapsamda, en düşük ve en yüksek bölge düzeyindeki yönetimler arasında 40 kattan fazla gelir farkı olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, en yüksek gelire sahip bölge düzeyindeki yerel hükümet birimlerinin tamamı ülkenin güney ve doğusunda yer alırken, geliri düşük olanların, ülkenin orta, kuzey ve batısı kısımlarında yer aldığı görülmektedir. Bu anlamda ülkede, bölgelerarası dengesizliğin oldukça kuvvetli şekilde hissedildiği söylenebilir.

Yerel hükümet birimlerinin harcamalarına ilişkin olarak 2017 verilerine göre, genel kamu bütçesi harcama listesinde, Guandong 221 milyar dolar ile birinci sıradadır. İkinci sırada ise, 147 milyar dolar ile Jiangsu yer almaktadır. Bunların arkasından 136 milyar dolar ile Shandong ve 127 milyar dolar ile Sichuan gelmektedir. En düşük harcamaya sahip bölge düzeyindeki yönetimler ise yaklaşık 20 milyar dolar ile; Çinghay, Hainan, Ningksia Huy Özerk Bölgesi ve Tibet Özerk Bölgesi'dir. Diğer bölge düzeyindeki yerel hükümet yönetimlerinin toplam harcamaları ise 59,1 milyar dolar ile 118,3 milyar dolar arasında değişmektedir (<http://www.stats.gov.cn>, E.04.02.2021). Bu kapsamda; nüfus, endüstriyel olarak gelişme seviyesi, bölgedeki güvenlik hizmetlerine duyulan ihtiyaç ve coğrafi koşulların genel bütçe içerisinde harcamaların dağılımında oldukça etkili olduğu söylenebilir.

Bir başka diğer önemli husus ise, yerel hükümet birimlerinin borçlanmalarına ilişkindir. Tablo 3'e bakıldığında, yerel hükümet birimlerinin toplam borç faiz ödemesinin 36,9 milyar dolar olduğu görülmektedir. Bu verilere göre, yerel birimlerin yıllık toplam gelirinin yaklaşık %2,7'si borç faizi ödemelerine gitmektedir. Bu anlamda, ülkede yerel düzeyde borçlanmanın serbest bırakılması, sosyalist piyasa ekonomisine uyum ile anlaşılabilir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Devlet Konseyi'nin görevlerine ilişkin hükümlerin yer aldığı Anayasa'nın 89. maddesinde, Devlet Konseyi'ne yerel hükümet birimlerine ilişkin önemli yetkiler verilmiştir. Bu hükümlerin başında ise 4. fıkra da yer alan; "ülke genelinde bulunan farklı düzeylerdeki yerel birimlerin çalışmaları üzerinde birleşik liderlik yapma görevi" bulunmaktadır. Aynı zamanda merkezi yönetim ile eyaletler, özerk bölgeler ve MYBB'lerin organlarının işlev ve güçlerinin ayrıntılı bir şekilde bölünmesi yetkisinin Devlet Konseyi'ne ait olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Devlet Konseyi aynı maddenin 15. fıkrasına göre, yerel hükümet birimlerinin coğrafi bölünmesini de gerçekleştirirken, 16. fıkraya göre yerel hükümet birimlerinin herhangi birinde sıkıyönetim uygulanmasına karar verebilir. 17. fıkraya göre ise Devlet Konseyi, yerel

hükümet birimlerinin idari organlarının büyüklüğünü inceler ve karara bağlar, yasaya uygun olarak idari memurları atar, görevden alır ve eğitir, çalışmalarını değerlendirir ve ödüllendirir veya cezalandırır (ÇHC Anayasası, 1982). Bu kapsamda görülmektedir ki Devlet Konseyi tüm yerel hükümet birimlerinin idari amiri konumundadır. Bu durum, ülkedeki idari sistemin bir yerel yönetim olarak adlandırılmayacağını en somut kanıtıdır.

Bir diğer önemli husus ise, yasama organı olan Ulusal Halk Kongresi'nin Anayasa'nın 59. maddesine göre, eyaletler, özerk bölgeler ve MYBB'lerden seçilen temsilciler tarafından oluşturulmasıdır (ÇHC Anayasası, 1982). Bu maddeden anlaşılmaktadır ki, belde ve ilçe düzeyinde halk tarafından yapılan seçimler sonucunda seçilen üyelerin il düzeyindeki yerel halk meclislerini oluşturması ve bu meclislerin de bölge düzeyindeki yerel hükümet meclislerini seçmesi şeklinde düzenlenen seçim sistemi, nihayetinde UHK'nın oluşmasını da sağlamaktadır. Bu durum, yerel hükümet birimlerinin karar organlarının aslında merkezin birer uzantısı olması ile açıklanabilir.

UHK Daimi Komitesi'nin Anayasa'nın 68. maddesinin 8. fıkrasına göre; anayasaya, kanunlara veya idari kural ve yönetmeliklere aykırı olan eyalet, özerk bölge ve MYBB'lerin yerel yönetmeliklerini veya kararlarını iptal etme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca aynı maddenin 12. fıkrasında bölge düzeyindeki yerel halk başsavcılarını, UHK Daimi Komitesi tarafından atanacağı veya görevden alınacağı hüküm altına alınmıştır (ÇHC Anayasası 1982). Buna göre, yerel hükümet birimlerinin düzenleyici işlemlerinin, UHK Daimi Komitesi'nin sıkı hiyerarşik denetimi altında olduğu görülmektedir. Bu hiyerarşik denetim ise, ülkedeki yerel örgütlenme sisteminin “yerel hükümet” olarak değerlendirilmesine ilişkin savı güçlendirmektedir.

Yerel özerklik meselesini değerlendirirken ise, ülkenin kendine özgü yapısı içinde yorum yapılmalıdır. Bu anlamda öncelikle yerel özerkliğin nasıl anlaşılması gerektiği hususuna değinmek gerekir. Steiner'e göre, “yerel özerkliğin başlıca iki anlamı vardır. Bunlardan ilki, yerel yönetimin tüzel kişiliğinin özerkliğidir. Bu tür özerkliğin sonuçları arasında; merkezin ve yerel yönetim birimlerinin ayrı ayrı işlevleri ve görev alanları bulunması, yerel yönetimlerin mali durumunun güçlendirilmesi, merkezin yerel birimler üzerindeki denetiminin sınırlı ölçülere indirilmesi yer alır. İkinci bir tür olarak ele alınan özerklik ise yerel halkın özerkliğidir. Bu tür özerkliğin başlıca öğeleri ise; yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimce değil de o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesidir” (Steiner, 1954: 199'dan aktaran Keleş, 2016: 57).

Bu açıklama doğrultusunda, ülkedeki idari örgütlenme sisteminin yerel özerk kavramı dahilinde olumsuz yanları; yerel hükümet birimlerinin tüzel kişiliğinin olmaması nedeniyle merkezi yönetim tarafından kontrol edilen hizmet birimleri olarak çalışmalarını, yerel örgütlerde çalışan memurların merkez tarafından atanması ve denetlenmesi, ÇKP'nin sekreterleri aracılığıyla yerel birimlerin yürütme organlarının içinde yer alması, yerel hükümet birimlerinin gelirlerinin giderlerinden az olması nedeniyle devlet fonlarına ihtiyaç duyması ve kararların her bir üst düzeydeki yasama organı tarafından iptal edilebilmesidir. Olumlu yanlar ise; yerel hükümet birimlerinin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, ilçe ve belde düzeyindeki yerel birimlere ilişkin denetimin bizzat halk tarafından yapılabilmesi, seçim sistemine göre 10 seçmenin ilçe ve belde düzeyindeki yerel halk kongrelerinin seçimlerinde aday gösterebilmesi, yerelin tek başına toplayabileceği vergilerin olması ve gelir açısından merkezden daha fazla bir gelire sahip olmasıdır. Ancak nihayetinde, ülkedeki yerel örgütlenmelerin tüzel kişiliğe sahip olmaması, yerel özerklik açısından kabul edilebilir değildir.

Sonuç olarak çalışmada, günümüzde dünyanın en önemli ekonomisi olma yolundaki ÇHC'nin, 1992 yılında başlayan sosyalist piyasa ekonomisine geçiş süreci ile oluşturulan "arazi finansmanı sistemi" nedeniyle büyüyen kentlerinin ve diğer yerel birimlerin nasıl sınıflandırıldığı anlatılmıştır. Bu bağlamda, Batı demokratik sisteminde eleştirel yaklaşılacak konular, ülkenin kendine has yapısı nedeniyle farklı şekillerde değerlendirilmiştir. Devlet tüzel kişiliği ile diğer kamu tüzel kişilikleri ayrımının yapılmaması, kamu hukuku sisteminin gelişmemiş olması, merkezi yönetim kademelenmesindeki organların her bir yerel birime uyarlanması, UHK'nın aslında bölge düzeyindeki yerel birimlerin üstünde yer alan bir yapı olarak inşa edilmesi, Devlet Konseyi ile UHK Daimi Komitesi'nin yerel birimler üzerindeki yetkileri ve pek çok ulusal kamu hizmetinin yerel birimler tarafından yerine getirilmesi gibi nedenlerden dolayı, ülkedeki yerel örgütlenme modelinin bir "yerel yönetim" olarak değil, "yerel hükümet" olarak adlandırılmasını gerekli kılmaktadır.

KAYNAKÇA

1. Barton, D., Chen, Y. ve Jin, A. (2013), "Mapping China's Middle Class", McKinsey Quarterly, McKinsey Company, s.1-7.
2. Boratav, K. (2012), "Mao'nun yaptığı doğrudan demokrasi anlayışına dönüştür", Bilim ve Ütopya Dergisi, Yıl: 18, S.219, s.34-38.
3. Christensen, T.P.L. (2007), Trancending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms, Hemshire: Ashgate Publishing Limited.
4. Donaldson, J. (2017), "China's Administrative Hierarchy: The Balance of Power and Winners and Losers Within China's Levels of Government", School of Social Sciences at Institutional Knowledge at Singapore Management University, s.105-137.
5. Dumbaugh, K. ve Martin, M.F. (2009), "Understanding China's Political System, Congressional Research Service", CRS Report For Congress, Congressional Research Service, s.1-24.
6. International Monetary Fund (2020a), World Economic Outlook Database, April 2020 Edition. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/April> (12.01.2021).
7. International Monetary Fund (2020b), World Economic Outlook Database, October 2020 Edition. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October> (12.01.2021).
8. Keleş, R. (2016), Yerinden Yönetim ve Siyaset, 10. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi.
9. Lenin, V.İ. (1906), "Report on the Unity Congress of the RSDLP (A Letter to the St. Petersburg Workers)", Lenin Collected Works, Moscow: Progress Publishers, Volume 10, 317-382 <https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1906/rucong/index.htm> (17.01.2021).
10. Li, C. (2007), "The Leadership of China's Four Major Cities: A Study of Municipal Party Standing Committees", China Leadership Monitor, S.21, 1-19.
11. Qui, Y. (2016), "The Role of Local Government in China's Urbanization: The Relationship Between Local Land Finance and Government-led Urbanization", MPA Research Report, The Local Government Program Department of Political Science The University of Western Ontario, s.1-54.
12. Saich, T. (2004), Governance and Politics of China, London: Palgrave Publication.
13. Sezen, S. (2011), "Çin Halk Cumhuriyeti'nde Toprak Yönetimi", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66(1), 95-116.
14. Sezen, S. (2009), Çin'in İkinci Uzun Yürüyüşü, Ankara: TODAİE.
15. Steiner, K. (1954), Local Government in Japan, Stanford University Press.
16. Tunç, A. ve Kızıl, B. (2018), "Çin Halk Cumhuriyeti'nin Dönüşümü ve Yerel Yönetimler", Birey ve Toplum Dergisi, C.8, S.16, s.51-72.
17. Tuoheti, G., (2016) Çin Halk Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler, Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi, s.65-76.
18. Uzun, T. (2010), "Siyasal Rejimler ve Yerel Katılım Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", S.Ü. İİBF Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C.10, S.20, s.295-330.
19. Yüceyılmaz, A.A. (2015), Ve Ejderha Şehre Taşınır: Çin'de Reform ve Kentleşme Hareketleri İlişkisine Kuramsal Bir Bakış, Konya: Çizgi Kitabevi.
20. Zeng, W. ve Luo, H. (2006), Local Government Management, First Press, Beijing University Press.

21. Zhai, X. (2016), “Understanding the role of the central-local relationship in China, and its impact on healthcare Policy”, PhD University of York, s.1-337.

YASAL DÜZENLEMELER

- Çin Halk Cumhuriyeti 1982 Anayasası,
<http://en.people.cn/constitution/constitution.html> (13.12.2020).
- Ulusal Bölgesel Özerklik Kanunu, 1984
<http://www.china.org.cn/english/government/207138.htm> (24.12.2020).
- Çin Halk Köylüleri Organik Kanunu, 1998
<http://www.china.org.cn/english/government/207280.htm> (28.12.2020).
- Ulusal Halk Kongresi ve Her Düzeyde Yerel Halk Kongreleri Seçim Yasası, 1979
<https://www.refworld.org/docid/4da30ba22.html> (04.01.2021).
- Toprak İdaresi Kanunu, 1999
http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm (08.01.2021).

İNTERNET KAYNAKLARI

- Bölgelerin Sayısı, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0101.jpg> (10.01.2021).
- Çalışanların Dağılımı, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0404.jpg> (12.01.2021).
- Devlet Fonu Harcamaları Nihai Hesaplamaları İstatistiği,
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0711.jpg> (06.02.2021).
- Genel Kamu Bütçesi Gelirlerinde Merkezi Yönetim – Yerel Hükümet Birimi İstatistiği,
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0702.jpg> (18.01.2021).
- Genel Kamu Bütçesi Harcamalarında Merkezi Yönetim – Yerel Hükümet Birimi İstatistiği,
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0703.jpg> (21.01.2021).
- Yerel Hükümet Birimi Gelirlerinde Bölgeler Göre Ayrım İstatistiği,
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0705.jpg> (01.02.2021).
- Hükümet Birimi Harcamalarında Bölgeler Göre Ayrım İstatistiği,
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/html/EN0706.jpg> (04.02.2021).
- <http://www.china.org.cn/english/Political/28842.htm> (19.01.2021).
- http://english.www.gov.cn/archive/china_abc/2014/08/23/content_281474982987216.htm (20.01.2021).
- <http://turkish.cri.cn/chinaabc/chapter1/chapter10202.htm>, (02.06.2021).
- <https://www.macrotrends.net/2575/us-dollar-yuan-exchange-rate-historical-chart> (04.06.2021).