



SSCB'DEN AYRILAN TÜRK CUMHURİYETLERİ'NİN YEREL YÖNETİM PERSPEKTİFLERİ

Alper ÖZMEN

aozmen@ogu.edu.tr

ORCID: 0000-0002-4185-4382

Araştırma Makalesi
Research Article

Geliş Tarihi

Received: 25.12.2020

Kabul Tarihi

Accepted: 30.01.2021

LOCAL GOVERNMENT PERSPECTIVES OF THE TURKIC REPUBLICS SEPARATED FROM THE USSR (SOVIET UNION)

ÖZ Kamu yönetimi, “devletlerin yönetim biçimi nasıl olursa olsun” güç dengesi değişmekle birlikte merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir. Üniter devletler, yerel yönetimlere ilgili kanunda belirtilen kamusal hizmetlerin yerine getirilmesini ve demokratik katılımın tesisini idari ve mali özerklik vererek sağlarken, federal devletler yerel yönetimlere devrettikleri siyasi özerklikle gerçekleştirmektedirler. Şüphesiz dünyada mevcut federal devletlerde uygulama birliği bulunmamaktadır. Özellikle federalizmin felsefesine aykırı bir şekilde geçmiş SSCB döneminde ülke sınırları içinde olan cumhuriyetlere “siyasi özerklik” verilmediği, yerel yönetimlere merkezin katı bir denetim uyguladığı görülür. SSCB coğrafyasında ve egemenliğinde olan cumhuriyetlerin belli bir kısmını Türk Cumhuriyetleri oluşturduğundan bunların günümüzde uyguladıkları yerel yönetim sisteminin Batılı veya Sovyet merkezli bir anlayışla formüle edilip edilmedikleri tartışma konusudur. Azerbaycan, Kırgızistan, Türkmenistan, Kazakistan, Özbekistan söz konusu coğrafyada varlık göstermiş ve SSCB'nin 1991 yılında dağılmasıyla birlikte bağımsızlığına kavuşmuş Türk Cumhuriyetleridir. Bu çalışmada, nitel bir yöntem olan literatür taraması yapılarak bağımsız Türk Cumhuriyetlerinin yerel yönetim yapıları ve merkezi yönetimle ilişkileri açıklanmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede Sovyet döneminin yönetim kültürünün yerel yönetimler bağlamında sürdürülüp sürdürülmediği tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, Türk Dünyası, Türk Cumhuriyetleri, Yönetim Kültürü

ABSTRACT Public administration is organized according to the principle of central administration and decentralization, although the balance of power changes “no matter how the states govern”. The unitary states provide local governments with administrative and financial autonomy to perform public services and establish democratic participation as set out in the relevant law, while the federal states perform with the political autonomy they delegate to local governments. Unquestionably, there is no common implementation in federal states in the world. In particular, contrary to the philosophy of federalism, the republics within the borders of the past USSR period were not given “political autonomy” and local governments were subjected to strict control of the center. Since the Turkic Republics constitute some parts of the republics under the geography and the sovereignty of the USSR, whether the local government system they apply today is formulated with a Western or Soviet-centered approach is the subject of discussion. Azerbaijan, Kyrgyzstan, Turkmenistan, Kazakhstan, and Uzbekistan are the Turkic republics that have existed in the aforementioned geography and gained their independence with the dissolution of the USSR in 1991. In this study, the local government structures of the independent Turkish Republics and their relations with the central government will be explained by literature searching, which is a qualitative method. In this context, it will be discussed whether the administrative culture of the Soviet period has maintained in the context of local governments.

Keywords: Public Administration, Local Governments, Turkish World, Turkish Republics, Management Culture

GİRİŞ

SSCB, 1922 tarihinde 4 cumhuriyet ve 26 özerk bölgenin birleşmesini kapsayan Birlik Antlaşmasıyla kurulmuştur. Sovyet rejimi, devletin tüm işleyişinin merkezi karar alma mercii tarafından belirlendiği ve onun atadığı yönetim hiyerarşisi tarafından gerçekleştirilen tekçi örgütlenme modelidir. Bu sistemde vatandaşlar sosyal, siyasal, ekonomik, kamusal herhangi bir alanda kaçınılmaz olarak aynı kurumsal yapının parçalarıyla etkileşim halinde kalmaktaydılar (Ağır, 2015: 33).

Komünist Parti, SSCB’nde hukuken tanınan tek siyasi parti olmuştur. İhtilal döneminde halkın çok destek vermediği, üyelerinin azınlıkta kaldığı bir parti niteliğindedir. Ancak Sovyet sisteminin gelişimi ve yeni rejimin inşasının ardından, etki kapasitesini arttırarak devletin her alanında kontrolü ele geçirmiştir. Hükümet siyasetini belirleyen, tüm önemli konularda kararları alan, -hükümet/parti bütünlüğü olduğundan- alınan kararların da hükümet tarafından onaylandığı güçlü ve tek siyasi partidir. Parti Sekreteri, bütün yetki ve sorumluluklar genel olarak kendisinde toplandığından devletin en önemli şahsiyeti konumundadır (Gürkan, 1964: 190-191).

SSCB’de merkez, büyük ölçüde Komünist Parti ve KGB aracılığıyla, çok fazla yetkiyi elinde bulundurmaktaydı. Bu durum, federalizmin olması gerekenden daha az olduğunun göstergesiydi (Roskin, 2009: 344). Uygulanan politikalar, bir iktidar ve asimilasyon mücadelesini ifade eder. Foucault’un, iktidarın bireyin hayatının tüm bölümlerine yerleşmesi olarak ileri sürdüğü düşüncesi, bu yönüyle SSCB toplumunda açıkça görülür. Etkisini Stalin ile göstermeye başlayan kısıtlayıcı ve rahatsız edici iktidar savaşı; ekonomi, dil ve eğitim politikalarıyla; gözetleyen, sürekli takip eden, cezalandıran, normalleştiren ve test eden bir süreç meydana getirmiştir. Böylelikle bireyin hayatının her alanını kuşatan, ruhuna kadar işleyen bir tepeden inme iktidar modeli tesis edilmiştir (Karabulut, 2009: 67).

Federasyon yapısına sahip olmasına rağmen, merkezin çok fazla “egemen” olduğu SSCB’de yaklaşık 24 büyük ulus ve azınlık uluslar yaşamaktaydı. Bu uluslardan 15 tanesi Birlik içerisinde Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti’ni (örneğin Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti) oluşturuyordu. Başkentte Politbüro’nun aldığı karar, ülke düzeyinde uygulanabilir nitelikteydi. Gorbachev’un glastnost (şeffaflık) olarak adlandırılan ifade ve basın özgürlüğü politikaları, milliyetler problemini arttırarak cumhuriyetler arası kıt malların gönderilmemesi sorununu gündeme getirince, federasyon içindeki ekonomik bütünlük ortadan kalkmıştır. Bunun sonucunda 15 cumhuriyet birlikten koparak hukuken onu feshetmişlerdir (Roskin, 2009: 342-343).

Sovyetler Birliği’nin dağılması sonrası halkı Türk olan 5 Türk Cumhuriyeti bağımsızlığına kavuşarak millileşme politikaları ve yönetim yapılarını reforme etme kapsamında kamuda kurumsallaşma sürecini başlatmışlardır. Bağımsız devlet statüsü kazanan bu ülkeler, bir taraftan ekonomik yapılarında çeşitli politikaları yürürlüğe sokarken, diğer taraftan hukukun üstünlüğü, eşitlik, demokrasi, insan hakları gibi değerlere dayanan çağdaş devlet formu oluşturmanın adımlarını atmaya çalışmışlardır (Hasanoğlu, 2008: 73).

Merkezin çevredeki yönetim aktörlerine güvenmediği, aşırı otoriter ve merkezden planlamacı bir geleneğin egemenliği altında elde edilen yönetim kültürü, bağımsız Türk Cumhuriyetlerinin yönetim anlayışlarını da şekillendirmiştir. Her ne kadar merkez-yerel ilişkilerinin düzenlenmesinde batılı çağdaş sistemler örnek alınmak istenmişse de, uzman bürokrat eksikliği, siyasal ve yönetsel kültür buna müsaade etmemiştir. Yerel

yönetim başkanları, genel olarak ya seçime gidilmeyerek merkez tarafından atanmış ya da halk tarafından seçilmesi öngörülse de merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına bağlı bir yapı olarak faaliyet sürdürmüştür.

Bu çalışmada öncelikle SSCB dönemindeki yönetim anlayışı açıklanacak olup daha sonra Türk Cumhuriyetlerinde bağımsızlık sonrası kurumsallaştırılmaya çalışılan yerel yönetim sisteminin SSCB yönetim kültürüyle ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

SSCB DÖNEMİ YÖNETİM ANLAYIŞI

Sovyet sistemi; baskıcı yöntemlerle devlete tamamen bağımlı, kendini Sovyet hedeflerine adanmış yeni bir Sovyet insanı modeliyle siyasi konularda totalitarizmi, ekonomide monopolizmi (tekelliliği) tesis etmiş bir yapıdır (Özsoy, 2006: 177). Bu sistem, enternasyonal ideolojinin hakim olduğu, milliyetçi duyguların zaafa uğratıldığı bir anlayış inşa etmeyi hedeflemiştir. İktidarını güçlendirmeyi amaçlayan Rus hegemonyası, her ne kadar Sovyetler Birliği ve bağlı cumhuriyet anayasalarına tüm milletlerin eşitliği esasını kabul ettiğini yazsa da, söz konusu hüküm uygulamaya yansımamıştır. Öte yandan sınırları içerisinde yaşayan cumhuriyetlerin özerkliğine onay verilmemesi, önemli idari görevlerin Slav kökenli yöneticilere bırakılması, merkezin cumhuriyetler üzerindeki egemenlik düzeyini de ortaya koymaktadır (Şadıhanov, 2011: 5).

SSCB, ismi federal cumhuriyet olup, aşırı merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş, merkezi idarenin ekonomi, kültür ve siyaset üzerinde güçlü bir denetime sahip olduğu bir yönetim anlayışı getirmiştir. Cumhuriyetler ve özerk birimlerin, karar alma mekanizmasına çok fazla dahil olmadığı, Sovyet Sosyalist Komünist Partisi'nin yönetimde tek söz sahibi olduğu bir sistem kurgulanmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler tamamen parti yöneticilerinden teşekkül etmekte olup mutlak bir otorite söz konusudur. Devlet başkanlarının Halk Temsilcileri Kongresi tarafından seçimle belirlendiği "hukuki olarak hüküm altına alınmış olmasına rağmen", devlet başkanları genel olarak hayatlarının sonuna kadar başkanlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu bağlamda yönetim süreçlerinde halkın katılımından bahsetmek mümkün gözükmemektedir (Özsoy, 2006: 180).

Sovyet bürokrasinin yapısı ise; kamu çalışanlarının ağır ve iş yapabilme kabiliyetlerinin sınırlı olduğu, verimliliği önemsemeyen, rüşvetçi bir nitelik gösterir. Ayrıca yüksek parti görevlileri dışında eleştiriye karşı ortaya konulan direnç, yozlaşmış bürokratik yapının devam etmesine zemin hazırlayarak devletin yıkılışına giden yolu açmıştır (Roskin, 2009: 344).

SSCB dönemi yerel yönetim anlayışı, merkezi yönetim birimlerinin hiyerarşisine tabi olarak kamusal hizmetlerin sunulmasını öngörmekteydi (Karaarslan, 2007: 186). Bu çerçevede günümüzde Çarlık Rusya'sı ve Sovyetler Birliği deneyiminden Azerbaycan ve diğer Türk Cumhuriyetlerine idari kültür olarak merkeziyetçilik kalmıştır. Çarlık dönemi oluşturulan yerel yönetimler, Sovyetler Birliği'nin kurulmasıyla ortadan kaldırılmış, bunların yerine "yerel Sovyet" oluşturulmuştur. 1937 ve 1978 Sovyet dönemi, yerelden ulusala siyasi ve idari örgütlenmede temel karar organı olarak "Sovyetler" biçiminde örgütlenmeyi benimsemiştir. Yerel yönetim kuruluşu olarak rayon, şehir, ilçe, kasaba ve köy halk temsilcileri "yerel Sovyet" ismiyle düzenlenmiştir. Öte yandan merkezdeki ve yereldeki meclis statüsü gösteren "Sovyetler", halkı temsil etme ve karar alma sürecinde etkinlik hususunda yok hükmünde olmuşlardır (Elma, 2013: 63-67).

Bu bağlamda SSCB siyasal ve yönetsel kültürü; muhalefetin olmadığı, askeri harcamaların arttığı, sisteme pasif direniş gösteren heterojen bir toplum yapısına sebep olan bir sistem ortaya çıkarmıştır. İdeolojik

unsurların hayatın her sahasında dayatıldığı, yönetim-egitim-kültür-sanat-basın gibi alanlarda tek sesliliğin egemen olduğu bu anlayış, 1980’li yıllardan itibaren mevzi kaybetmeye başlamış ve 1991 yılında yıkımı durdurulamamıştır.

TÜRK CUMHURİYETLERİNDE YEREL YÖNETİMLER

SSCB’den ayrılan Türk Cumhuriyetleri, siyasal ve yönetsel açıdan uzun süre etkisi altında kaldıkları devlet felsefesinin dışına çıkmakta zorlanmışlardır. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerine yansımış; merkezîyetçi ve çevresel aktörlere yetki ve sorumluluk aktarmaktan imtina eden önceki anlayışın sürdürülmesini sağlamıştır. Çalışmanın bu bölümünde 5 Türk Cumhuriyetinin yerel yönetimlere bakışları açıklanmıştır.

Azerbaycan

Sovyetler Birliğinin egemenliğinde otoriter yönetim anlayışı ile uzun yıllar yaşayan Azerbaycan, siyasal kültür olarak da bundan etkilenmiş, demokratik ve liberal geleneklere uzak kalmıştır. Aşırı merkezîyetçi ve baskıcı bir hakimiyetin altında elde edilen bir siyasal kültür söz konusudur. Azerbaycan’ın yaşadığı evreler bölümlere ayrılacak olursa; önce Çarlık Rusya’sı, daha sonra kısa süreli bir bağımsızlık dönemi, Sosyalist yönetim ve 1991 sonrası yeniden bağımsız devlet olma dönemi şeklinde sınıflandırılabilir.

Sovyetler Birliği altında yerel yönetim, devlet idaresinin bir parçası olarak yalnızca yerel Sovyetler ve yürütme komiteleri aracılığıyla uygulanıyordu. 27 Kasım 1995 tarihinden itibaren yürürlüğe giren yeni Azerbaycan Anayasası, yerel yönetimlerin temelini oluşturmuştur. Anayasa, yalnızca devlet otoritesinin adem-i merkezileşmesini desteklemekle kalmamış aynı zamanda yerel özyönetimin standartlarını da ortaya koymuştur. Azerbaycan’da yerel özyönetim kurumunun, Anayasa’ya göre 1997 seçimleriyle oluşturulması gerekirken ancak bu tarih 1999’un sonlarına kadar uzamıştır. Gecikmenin resmi açıklaması, nüfusun hazır olmadığı ve sahada uygun deneyim eksikliği olduğu yönündeydi. Ancak bağımsız uzmanların görüşüne göre, gecikme eski yerel makamların işlevleri devretme ve merkezi kontrol sisteminden vazgeçme konusundaki isteksizliklerinden kaynaklanıyordu (Memmedova vd., 2001: 375).

Yönetişimle ilgili sorunlar sadece Azerbaycan’da değil, Sovyetlerden ayrılan diğer ülkelerde de mevcuttur. Bunun sebebi şüphesiz Sovyet döneminin merkezileşme anlayışının kalıntıları ile karakterize edilebilir. Etkili bir yerel yönetim sistemi oluşturmak için nüfusun, tarihi ve kültürel özelliklerin dikkate alınması gerekir. Bu nedenle yasa koyucunun yerel yönetimleri kurumsallaştırma hususunda birincil hedefi, geleneklerin ve yeniliklerin uzlaştırılması olmalıdır (İsmayilov, 2018: 2).

Üniter ve merkezi bir yapıya sahip olan Azerbaycan’da yerel nitelikli hizmetler, yerel icra hakimiyeti organları ve belediyeler tarafından yürütülmektedir. Anayasa’da “yerel yönetimi belediyeler gerçekleştirir” hükmü yer almaktadır. Doğrudan halk tarafından seçilen belediye yönetimleri yetki ve sorumluluk açısından zayıftır. Kanunla yerel yönetimlere verilmiş bir takım görevler de merkezi yönetime ait kurumlarca üstlenilmektedir. Bu durum, merkez tarafından atanan taşra kuruluşu mahiyetindeki “icra hakimiyeti başkanlarının” yerel hizmetin asıl sorumluları olduğunu göstermektedir (Hüseyn vd., 2013: 163).

Azerbaycan’da yerel yönetim kültürü, hizmetlerin yerinden görülmesi esasına dayansa da güçlendirilmiş bir yerel yönetim sistemi söz konusu değildir. Anayasa’da yerel yönetimler, dördüncü bölümde “Yerel Özyönetim” başlığı altında düzenlenmiş, yerel yönetim olarak “Belediye”ler yetkilendirilmiş, organlarının seçimle iş başına gelmesi, yetkileri, kararları, bağımsızlığının güvencesi hüküm altına alınmıştır

(anayasa.gen.tr, 2020). Yerel hizmetler, merkezin belirlediği kriterler çerçevesinde yürütülmekte olup, yerel yönetimlere ait olan yerel bir görev bir süre sonra merkeze veya merkezdeki yerel nitelikli görev yerele devredilebilmektedir.

Sovyet sonrası dönemde yerel hizmetlerin önemli bir kısmının yerinden yönetim kuruluşları eliyle yürütülmesi düşüncesi Azerbaycan'da hakimken, Dağlık Karabağ'ın Ermeniler tarafından işgal edilmesiyle bu anlayıştan vaz geçilerek taşra örgütlerinin güçlendirilmesine yönelilmiştir (Parlak, 2018: 130). Yüzyıllarca aşırı merkeziyetçi bir yönetim yapısının hakim olduğu Azerbaycan'da yerel yönetime ilişkin tarihsel bir deneyim ve gelenek oluşmadığından, demokratik bir yerel yönetim kurulamamıştır (Hasanoğlu, 2008: 87-88). Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetimler, merkezi yönetimin güçlü bir vesayet denetimi altında görev yapmaktadır. Belediyeler görevlerini yaparken, yerel ihtiyaçlar dışında Bakanlar Kurulu kararlarını da göz önünde bulundurmamak zorundadır (Hekimoğlu, 2013: 66).

Kırgızistan

Sovyet egemenliği sonrası Kırgızistan, demokrasinin aksadığı, sosyal, siyasal, ekonomik sorunların çözülmediği "düşük yoğunluklu demokrasi" rejimiyle kuruluşunu tamamlamıştır (Coldoşov, 2017: 281). Kırgızistan'da devletin taşra yapılanması "Devlet Yerel Yönetimi", yerel yönetimler ise "Yerel Özyönetim" kavramıyla düzenlenmiştir. Anayasa'nın "Yürütme" başlıklı kısmında "Devlet Yerel Yönetimi"nden bahsederken taşra teşkilatının görev ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Anayasa'ya göre, yürütme görevi "oblast, rayon ve şaar" olarak ayrılan birimlerde yerel devlet yönetimi tarafından gerçekleştirilir. Bu çerçevede ülkenin idari kademelenmesine bakıldığında il, ilçe, kent olmak üzere üç basamaktan oluştuğu görülmektedir (Asanbekova, 2009: 100).

Ülkede demokrasinin sosyal hayata entegre edilmesi düşünülerek, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip kurumların yerel nitelikli problemlerin çözülmesinde bölge şartları ve yerel halkın beklentileri kapsamında önemsenmesi, yerel yönetim sisteminin kurulmasına yol açmıştır. Yerel sorunların çözülmesinde devletin yetersiz olması ve gerekli mali desteği yerel bölgelerin gelişimine sağlayamaması, merkez ile yerel bölgeler arasında ekonomik çatlağın derinleşmesine sebep olmuş, yerel yönetimler üzerinde merkezi denetim oldukça zayıflamıştır.

Kırgız Cumhuriyetinde yerel yönetim, ilgili idari-mülki birimlerdeki yerel topluluklar tarafından gerçekleştirilir. Yerel yönetim organları, yerel meclisler (keneşler)- yerel yönetim temsili organları; ilçe belediye başkanlığı (Ayıl Okmotus), şehir belediye başkanlığı- yerel yönetim yürütme organları şeklinde Anayasa'da düzenlenmiştir. Yerel yönetim yürütme organları, faaliyetlerinden dolayı yerel meclislere karşı sorumludur. Yerel meclis üyeleri ve yerel yönetim organlarının başkanları, kanunla öngörülen usullere uygun olarak ilgili idari-mülki birimlerde oturan vatandaşlar tarafından seçilir (turk-pa.org, 2020).

Anayasa'ya göre yerel yönetimler; merkezi yönetimden ayrı özerk birimlerdir. Kırgız Cumhuriyeti'nde yerel düzeydeki işlerin yönetimini, yasal sınırlar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında yerel yönetim birimleri yerine getirirler. Yerel özyönetim; yerel meclisler ve yerel halk tarafından kanuna uygun olarak kurulan organlarca yürütülmektedir; yerel özyönetim organları kendi yetki alanları altındaki yerel meseleleri yönetmekten sorumludur (Asanbekova, 2009: 102). Bu bağlamda gelişimi 1990'lı yıllarda başlayan yerel yönetimlerin yeni devlet için zor olsa da Batılı ülkelerin yerel yönetim modellerinin uyarlanması yoluyla geliştirilmesi istenmiş, ancak bilgi ve deneyim eksikliğinden dolayı başarılı olunamamıştır (Narmambetova ve Akman, 2018: 463).

Kırgızistan’da yerel yönetimlerin gelişmemesinin en önemli sebebi, 70 yıllık Sovyet Dönemindeki otoriter, merkezîyetçi, katı, kapsayıcı, merkezden planlamacı yönetim anlayışının miras olarak alınmasıdır. Böylelikle Kırgızistan’da yerel yönetimler, yerel hizmetleri yürütme konusunda çok dar ve kısmi yetki ve sorumluluk taşımaktadır. (Asanbekova, 2009: 103-104).

Türkmenistan

Türkmenistan, Orta Asya Türk Cumhuriyetleri içinde en olumsuz şartları taşıyan, uzman-bürokrat ve askeri kadrolaşma açısından çok zayıf, kurumsallaşma yönünden tarihsel birikim eksikliğine sahip bir ülkedir. Rus Çarlığı ve sonrasında Sovyetler Birliği’nin dışarıya hammadde sağlayıcı olarak yapılandığı bir transfer ülkesi olma konumunu uzun süre sürdürmüştür. Azerbaycan ve Özbekistan geçmiş deneyimleri ve siyasal gelenekleriyle milli bir hafızaya sahipken, siyasal kültürden yoksun olan kurumsallaşamamış Türkmenistan için bu durumdan bahsedilmesi zor görünmektedir (Alkan, 2006: 2-7).

Türkmenistan’ın idari-mülki yapısı anayasanın 16. maddesinde; iller (vilayetler), il statüsündeki şehirler, ilçeler (etraplar), ilçe statüsündeki şehirler, ilçelerdeki şehirler, küçük şehirler (şehreçeler) ve obalar (geneşlikler) şeklinde düzenlenmiştir. Bir veya birkaç köyün toprağı, obayı (geneşlikler) meydana getirir (hukukbook.com, 2020).

Anayasanın 80 ve 81. maddelerine göre, yerel hakimiyet (hükümet) yani merkezi yönetimin taşra kuruluşunun işleyişi; illerde İl Hakimleri, şehirlerde Şehir Hakimleri, ilçelerde İlçe (etrap) Hakimleri tarafından kullanılır. Yerel idare organlarını yöneten Hakimler, Türkmenistan Devlet Başkanının yereldeki temsilcisi olup, göreve atanmaları, görevlerinin sona ermesi Türkmenistan Devlet Başkanı tarafından gerçekleştirilir. Ayrıca görevlerinden dolayı devlet başkanına karşı sorumludurlar (hukukbook, 2020). Valiler ve belediye başkanları Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Özkulluk ve Jorayev, 2013: 87). Dolayısıyla yerel yöneticilerin, Cumhurbaşkanı tarafından atandığı ve görevlerine son verildiği (Alkan, 2006: 14) batılı normlarda olmayan bir yerel yönetim anlayışı söz konusudur.

Yerel yönetimler, halkın farklı illerde kendi kendini yönettiği, siyasal, ekonomik ve kültürel hayatıyla ilgili önemli konuların çözüme kavuşturulmasında yetkili kılınmış kurumlardır. Aşkabat şehrinde belediye hizmetlerini Aşkabat valisi yürütürken; ilçe statüsü olan şehirlerde belediye hizmetleri ilçe valilerince icra edilmektedir. Belediyeler; geneşliklerde, kasabalarda ve ilçedeki şehirlerde nüfus esasına göre kurulurlar. Anayasa’da, yerel idare sisteminin yerel meclislerden ve bölge esasına dayalı yerel idare organlarından oluştuğu hüküm altına alınmıştır. Belediye meclisleri; ilçedeki şehirler, kasabalar ve geneşlikte halk iktidarının temsil organlarıdır. Belediye başkanı, hem mülki idare amiri olarak hükümetin temsilcisi hem de yerel yönetim kuruluşu olan belediyenin başıdır ve valiye karşı da sorumludurlar (Özkulluk ve Jorayev, 2013: 85-97). Özetle, Türkmenistan Anayasası’nın 49. maddesine göre, yerel hakimiyet; illerde, il statüsündeki şehirlerde, ilçelerde (etraplar), ilçe statüsündeki şehirlerde, yerel temsilciler ve yerel yönetim organları tarafından kullanılır; ilçelerdeki şehirlerde, küçük şehirlerde (şehreçeler) ve obalarda (geneşlikler) ise, yerel yönetim organları, yerel meclisler (Geneşler)dir.

Genel olarak değerlendirilecek olursa, il ve ilçelerde taşra ve yerel yönetimler işbirliği halinde görevlerini yürütmektedir. Her iki kurumun yöneticisi de, merkezi yönetimce atanmaktadır. Meclislerin aldığı kararlar da atanmış başkanların onayına tabi kılınmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin merkezin taşra kuruluşlarından bağımsız olmadığı bir yapı oluşturmuştur.

Kazakistan

SSCB sonrası dönemde Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde uygulanan otoriter başkanlık sistemi, Asya tipi demokrasi modeli olarak değerlendirilmektedir (Uçar ve Çağatay, 2013: 101). Bu siyasal anlayış, ülkedeki tüm yönetim sistemini etkilemek suretiyle merkezin dışındaki yönetsel alanlara ayrı tüzel kişilik verilmesini ve yetki- sorumluluk aktarılmasını engellemiştir.

SSCB döneminde Kazakistan'ın yerel yönetim kuruluşları Oblastnoy Sovyet (eyalet meclisi), Gorodskoy Sovyet (kent meclisi), Rayonnyi Sovyet (ilçe meclisi) ve Selskyi Sovyet (köy meclisi) olup idari özerklik ne yasada ne de uygulamada söz konusu olmamıştır. Bu kuruluşlar daha çok totaliter merkezi idarenin güçlü parçaları olarak görev yapmışlardır (Tileuberdi, 2014: 115-116).

Anayasa'da yerel devlet idaresi, kendi yetki alanlarındaki durumlardan sorumlu olan, yerel temsili organlar ve yürütme organları tarafından gerçekleştirilen bir yapı olarak hüküm altına alınmıştır. Yerel temsili organlar olarak Maslahatlar (yerel meclisler), ilgili idari-mülki birimdeki halkın iradesini ifade eder ve genel devlet çıkarlarını dikkate alarak onun gerçekleştirilmesi için gereken önlemleri alır, uygulanmasını denetler. Maslahatlar, halk tarafından genel, eşit ve doğrudan seçim hakkına dayanan gizli oylamayla beş yıllık süre için seçilirler. Yerel yürütme organları (akimler) yani taşra yönetimi, Kazakistan Cumhuriyetinin bir bütün oluşturan yürütme sistemi içinde yer alır ve ilgili bölgenin menfaat ve kalkınma talepleriyle bağlantılı şekilde yürütme organının genel devlet politikasının uygulanmasını sağlarlar. Yerel yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Hükümetin temsilcisi olan ilgili idari-mülki biriminin akimi tarafından yönetilir. İllerin, büyük şehirlerin ve başkentin akimleri, sırasıyla, illerin, büyük şehirlerin ve başkentin Maslahatlarının teklifiyle Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Diğer idari-mülki birimlerinin akimleri Kazakistan Cumhurbaşkanının belirlediği şekilde göreve atanır veya seçilirler. Cumhurbaşkanı kendi görüşü doğrultusunda akimleri görevden alabilir (hukukbook.com, 2020).

Akimlik (valilik, belediye), yerel yönetim sisteminin yürütme organı olup tüzelkişiliğe sahiptir. Kazakistan'da belediyeler - Oblast belediyeleri (eyalet belediyesi), imtiyazlı şehir (Astana ve Almatı) belediyeleri (büyükşehir belediyeleri), şehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve köy belediyeleri olarak ifade edilebilir (Tileuberdi, 2014: 118).

Kazakistan'da farklı yönetim kademeleri olsa da genel anlamda atanmış valiler ve seçilmiş meclisler bulunmaktadır. Türkiye örneğinde olduğu şekliyle belediye başkanları bulunmamaktadır (Uçar ve Çağatay, 2013: 117). Kazakistan'da belediye başkanları, görevlerine seçimle değil Cumhurbaşkanınca atanırlar. Belediye başkanı, Cumhurbaşkanının ve Hükümetin temsilcisidir. Herhangi düzeydeki eyalet ve köy belediye başkanı aynı derecede merkezi yönetim sisteminin temsilcileridir. Dolayısıyla, kendilerine ait bölgede memleket siyasetini temsil ederler (Tileuberdi, 2014: 120-121). Bu yapılanma merkezin dışında yapılanmış bir yerel yönetim sistemi oluşturulmadığının açık göstergesidir.

Özbekistan

Bağımsızlığına kavuştuktan sonra önceki dönem kamu yönetim sistemini değiştirerek milli devletin yeni kurumlarını inşa etmeye başlayan Özbekistan, siyasi ve ekonomik yapılarını yeniden formüle ederek, demokratik ilkeler ile yönetilecek bir devlet teşkilatı oluşturmayı hedeflemiştir. Özbekistan Anayasası'na göre devlet idaresi; vilayetler, ilçeler, kentler, küçük kentler, köyler, kasabalar ve Karakalpakistan Cumhuriyetinden ibarettir. Karakalpakistan Cumhuriyeti, vilayetler, Taşkent şehrinin sınırlarını değiştirme

ve vilayetler, şehirler, ilçeler oluşturma ve bunları bitirme Özbekistan Cumhuriyeti Ulu Meclisinin izniyle yapılır (Kayıkçı, 1997: 40).

Özbekistan kamu yönetimi teşkilatı, merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde düzenlenmiştir. Yerel yönetimler; bir yerel devlet idaresi (idari organ), bölgesel (oblast) ve ilçe (bölge) seviyelerinde seçilmiş bir yerel konseyden (yasama organı) oluşur. Temsilciler 5 yıllık bir süre için atanır veya seçilir. Yerel idare, eyaletin idari ve düzenleyici organlarını bölge, ilçe veya şehir/kasaba düzeylerinde temsil eder ve illerde başkan ve merkezi hükümetin politikalarını uygular. Yerel devlet idarelerinin tüm başkanları, ilgili yerel konseylerin (sembolik) onayına tabi olarak merkezi hükümet tarafından atanır. Başkan, bölgesel (oblast düzeyi) valileri atar ve bunlar da bölgesel bağlılık altındaki ilçe ve şehir / kasaba valilerini atar. Bu nedenle, ilçe ve şehir valileri, bölge valisine karşı ve o da başkana karşı sorumludur. Bu, yerel yöneticilerin bölge valisine, merkezi hükümete ve başkana karşı sorumlu olarak genellikle çifte hatta üçlü itaat yaşadıkları anlamına gelir (Urinboev, 2018: 2).

Güçlü bir merkezîyetçi yapısı olan Özbekistan'da, yerel yönetimlerin bağımsızlığı tartışmalıdır. Devlet başkanınca atanan Bölge Valisi (hakim), her bölgenin (vilayetin) ve Taşkent'in yetkili yöneticisidir. Her ne kadar söz konusu atamalarda yerel konseyin onayı aransa da, devlet başkanının iradesinin reddi söz konusu değildir (Yalçın, 2019: 54).

Yerel devlet idarelerinin yanında çalışan yerel konseyler, birincil yerel yasama organlarıdır. Konsey temsilcileri, ilgili idari-bölge birimlerinin sakinleri tarafından genel ve doğrudan oylama yoluyla seçilir. Seçilmiş organlar olarak, yerel konseylerin, kendi idari bölge birimlerinde vatandaşların iradesini ifade etmesi ve gerçekleştirmesi beklenir. Ancak yerel devlet idarelerinin başkanları, yerel işlerin yönetiminde mutlak güce sahip olduklarından uygulamada konseyler pasif konumda varlık gösterirler. Bölge, şehir veya ilçe devlet idarelerinin valilerinin aynı anda yürütme yetkisini kullanması ve yerel meclis başkanı olarak hizmet vermesi böyle bir sonuç doğurmaktadır. Bu, yerel devlet idaresinin işlevleri ile yerel özyönetim organları arasında ayırım yapmanın çok zor olduğu anlamına gelir, çünkü aynı kişi (yani vali) her iki iktidar kolunun başkanlığını yürütmektedir (Urinboev, 2018: 2).

Özbekistan yönetim anlayışında hakim kültür, geleneksel, güçlü ve merkezîyetçi yapı eksenlidir. Bu yaklaşım modernleşmeci, demokratik yapılanmalara müsaade eden, sivil oluşumları destekleyen devlet ve özerk yerel yönetim düşüncesiyle örtüşmez. Şüphesiz söz konusu yapılanma, SSCB merkezîyetçi devlet ideolojisinin bir yansımasıdır.

SONUÇ

Komünist ideolojinin tüm kurumlarıyla çevrelediği Sovyetler Birliğinde kamu yönetiminin örgütlenmesi, parti yapılaşması anlayışıyla aynı eksende yürütülmüş; aşırı kuralcı, katı hiyerarşik ve vesayetçi bir teşkilatlanma tasarlanmıştır. SSCB yerel yönetimleri, "Yerel Sovyet" adıyla merkezi yönetimin bir taşra kuruluşu olarak hiyerarşik bir ağ üzerinden kurgulanmıştır. Bu durum, Sovyet egemenliği altında uzun yıllar varlık gösteren Türk Cumhuriyetleri için devlet yönetimine ilişkin demokratik, vatandaş katılımını öngören ve yetkiyi paylaşan bir miras olarak dönememiştir. Dolayısıyla Türk Cumhuriyetlerinin yerel yönetim teşkilatlanması ve işleyişine yönelik gerçekleştirilen reformlar, batılı tarz yönetim modelini esas almış olsa da, uygulamaya yansıması mümkün olmamıştır.



Halkın yerel alandaki ihtiyaç ve beklentilerine etkin, verimli ve süratli çözümler üreten; katılımcı demokrasiye işlerlik kazandıran yerel yönetimler, ülkelerin geçmiş deneyimleriyle doğru orantılı olarak gelişmektedir. Türk Cumhuriyetleri bağımsızlıklarına kavuşmalarının devamında devlet ve kamu yönetimi sistemlerini yasal, işlevsel ve yapısal yönden geliştirme yolunda önemli çabalar göstererek iyi bir mesafe kat etmişlerdir. Şüphesiz anti demokratik uygulamaların kural, aşırı merkezîyetçi ve planlamacı anlayışın sıradan olduğu Sovyet ideolojisinin egemen kültür ve kurumları altında uzun dönem yaşayıp, bağımsızlık sonrası hızlı bir şekilde çağdaş yönetim anlayışlarına uyum sağlamak kolay değildir. Ancak binlerce yıllık devlet geleneğine ve tarihe sahip Türk Cumhuriyetleri'nin sistemsel sorunları aşarak, Türk Dünyası Belediyeler Birliği çatısı altında dünyadaki gelişmiş yerel yönetimlerin yapı ve uygulamalarını analiz ederek, çözüm odaklı bir anlayışla kurumsal altyapılarını ve uygulamalarını çağın gerekleri çerçevesinde yeniden düzenlemek suretiyle başarı elde etmeleri mümkündür.

KAYNAKÇA

- AĞIR, O. (2015). "Rus Tipi Federalizm", Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 19 (1) , 27-54.
- ALKAN, H. (2006). "Türkmenistan'da Siyasal Rejimin Geleceği: Türkmenistan'da Siyasal Rejimin Geleceği: İç Ve Dış Dinamikler Açısından Bir Değerlendirme", OAKA, 1(2), 1-26.
- ASANBEKOVA, A. (2009). Yerel Yönetim Reformları: Türkiye Ve Kırgızistan'daki Reformlar Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma, İstanbul Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- COLDOŞOV, A. (2017). "Kırgızistan İç Siyaseti, Kırgızistan: Tarih-Toplum-Ekonomi-Siyaset", Buyar Cengiz (ed.), Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Orta Asya Araştırmaları Merkezi (ORASAM) Yay., Bişkek, 245-286.
- ELMA, F. (2013). "Azerbaycan'da Yerel Yönetim Yapılanması: Tarihi Deneyim Ve Mevcut Örgütlenme", Türk Dünyasında Yerel Yönetimler: Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci, Ed. M. Ökmen ve F. Elma, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, 61-80.
- GÜRKAN, Ü. (1964). "SSCB Siyasi Rejiminin Ana Hatları", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 21 (1-4), 155-198.
- HASANOĞLU, M. (2008). "Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması Ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları", Sayıştay Dergisi, 69, 73-90.
- HEKİMOĞLU, M. M. (2013). "Mahalli İdarelerin Azerbaycan ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarındaki Düzenlenişine Karşılaştırmalı Bir Bakış", Bilig, 67, 49-72.
- HÜSEYN, R., ÜNAL, Ö. F. ve AKMAN E. (2013). "Azerbaycan'da Yerel Yönetimlerin Gelişimi: Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri ve Bakü Kentinin Statüsü Hakkında Bir Değerlendirme", Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 5(1), 163-172.
- ISMAYİLOV, K. J. (2018). "The Formation And Evolution of Local Self-Government in Azerbaijan and Modern Local Self-Government in the Post-Soviet Countries (Issues Of Legal Regulation)", Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, 21(3), 1-14.



- KARAARSLAN, M. (2007). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi, Ankara Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- KARABULUT, F. (2009), “İktidar ve Meşrulaştırma Mücadelesinin Odağı Orta Asya: Sovyetlerin Dil ve Eğitim Politikaları”, Bilig, 50, 65-96
- KAYIKÇI, M. (1997). Bağımsızlık Sonrası Özbekistan’da Siyasal ve Anayasal Yapılanma, Kocaeli Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.
- MAMEDOVA, M., HASANOV, H., BAİRAMOV, A., HUSEİNOV, M. (eds)(2001). “Local Government in Azerbaijan”, in Munteanu and Popa, 371-402. <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Azerbaijan%20Local%20Gov't%20Article.pdf>, e.t.: 11.11.2020.
- NARMAMBETOVA, A. ve AKMAN, Ç. (2018). “Kırgızistan Cumhuriyetinde Yerel Yönetimler”, Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi, 6(13), 457 – 475.
- ÖZKULLUK, K. ve GILIÇ J. (2013). “Türkmenistan’da Yerel Yönetim Yapılanması”, Türk Dünyasında Yerel Yönetimler: Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci, (Ed. M. Ökmen, F. Elma), Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 81-98.
- ÖZSOY, İ. (2006). “Sovyet Sisteminin Çöküşünden Tarihî ve Evrensel Dersler”, Bilig, 39, 163-194.
- PARLAK, B. (2018). “Azerbaycan’da Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler: Yapısal, İşlevsel ve Karşılaştırmalı Analiz”, TESAM III. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi, Ankara, 115-143.
- ROSKİN, M. G. (2009). Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür, Adres Yayınları, Ankara.
- ŞADİHANOV, E. (2011). “Sovyetler Birliği'nin Dağılma Sürecinde Etkili Olan Bölge Sorunları ve Milliyetçilik Hareketleri”, Istanbul Journal of Sociological Studies, 33, 1-22.
- TİLEUBERDİ, Y. (2014). Türkiye Ve Kazakistan Yerel Yönetim Reformlarının Karşılaştırmalı Analizi, Gazi Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- UÇAR, A. ve ULUÇ Ç. (2013). “Kazakistan’da Yerel Yönetimler”, Türk Dünyasında Yerel Yönetimler: Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci, (Ed. M. Ökmen, F. Elma), Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 99-118.
- URİNBOYEV R. (2018). “Local Government in Uzbekistan”, In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3665-1
- YALÇIN, R. (2019). “The Role and Features of Uzbek Local Authorities within a System of Strong Central Government”, Ulisa: Uluslararası Çalışmalar Dergisi, 3 (1) , 49-60. https://www.anayasa.gen.tr/azerbaycan-aleskerli.htm#_ftn30, e.t.: 15.11.2020. <https://hukukbook.com>, e.t.: 16.11.2020. https://turk-pa.org/tr/content/documents/publications/792_trk_cumhuriyetleri_anayasalar_kitab_2bask, e.t.: 16.11.2020.