



**T.C.**  
**NİĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**AFGANİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN**  
**YAPILANMA SORUNU ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Bashir Ahmad HAİDARİ**

**Niğde**  
**Mayıs, 2020**



**T.C.**  
**NİĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**AFGANİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN**  
**YAPILANMA SORUNU ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

**Hazırlayan**

**Bashir Ahmad HAİDARİ**

**Danışman : Dr. Öğr. Üyesi Hava TAHTALIOĞLU**  
**Üye : Dr. Öğr. Üyesi Abdullah KARATAŞ**  
**Üye : Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR**

**Niğde**  
**Mayıs, 2020**

### Yemin Metni

Yüksek Lisans tezim olarak sunduğum “Afganistan’da Yerel Yönetimlerin Yapılanma Sorunu Üzerine Bir Araştırma” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ve akademik kurallar çerçevesinde tez yazım kılavuzuna uygun olarak tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiği ve çalışmanın içinde kullandıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım. 15.05.2020

İmza

Bashir Ahmad HAİDARİ



## TEZ ONAY SAYFASI

Dr. Öğr. Üyesi Hava TAHTALIOĞLU danışmanlığında Bashir Ahmad HAİDARİ tarafından hazırlanan “Afganistan’da Yerel Yönetimlerin Yapılanma Sorunu Üzerine Bir Araştırma” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

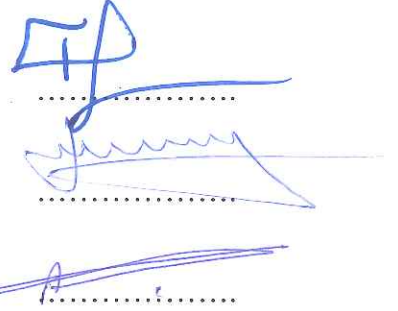
Tarih: 15/05/2020

### JÜRİ :

Danışman : Dr. Öğr. Üyesi Hava TAHTALIOĞLU

Üye : Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Abdullah KARATAŞ



### ONAY :

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu'nun ..... Tarih ve ..... sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Doç. Dr. Emin Hüseyin ÇETENAK  
Enstitü Müdürü

## ÖNSÖZ

Afganistan’da 2004 yılından sonra dile getirilmeye başlanan yerelleşme çabaları dikkat çekmiştir. Ülkede özellikle dış güçlerin etkisiyle ortaya çıkan karışıklıklar istikrarın sağlanmasına ve yerelleşme çabalarının yönetim sistemine yansımalarına engel olmuştur. Bu çalışmada Afganistan yönetim sistemindeki yerelleşme çabaları özelinde idari yerelleşme konusu ele alınmış ve çağdaş anlamda bu yerelleşmenin önündeki engeller incelenmiştir. Bu çalışmanın zenginleşmesinde öncelikle ders döneminde her zaman fikir ve görüşlerinden istifade ettiğim değerli hocalarım, Sayın Prof. Dr. Selim KILIÇ, Dr. Öğr. Üyesi Abdullah KARATAŞ ve ister ders aşamasında, ister daha sonraki aşamalarda bilimsel donanımı ve geniş düşünceleri ile ufkumu açan, böyle bir konuyu seçmeme sebep olan ve araştırma boyunca beni yönlendirip daha sonrada hiç sıkılmadan ve yorulmadan tezi defalarca okuyup, eleştiri ve önerileriyle çalışmamızın zenginleşmesinde katkıda bulunan kıymetli danışmanım Sayın Dr. Öğr. Üyesi Hava TAHTALIOĞLU hocama teşekkürlerimi sunarım. Tezimi okuyup, Afganistan’da kaynak bulmama yardımcı olan ve değerli önerilerde bulunan çok değerli ağabeyim Afganistan Parwan Üniversitesi Rektör Yardımcısı Dr. Öğr. Üyesi Sayed Mobin HASHİMİ ve tezimi okuyan Dr. Enamullah AKSU hocamıza ve Abdul Kabir MARZBAN kardeşimden teşekkür ederim.

Türkiye’de lisans ve yüksek lisans eğitimim boyunca bana maddi ve manevi desteğini esirgemeyen aileme, hiçbir zaman unutamadığım fikir ve tecrübelerini benimle paylaşan AKP Kayseri Milletvekili, Türkiye–AB Karma Parlamento Komisyon Eş Başkanı, Milli Türk Talebe Birliği (MTTB) Genel Başkanı Sayın İsmail Emrah KARAYEL’e, Kayseri MTTB Başkanı Sayın Akın KAYA’ya, Birlik Vakfı Kayseri Şube Başkanı Sayın Mehmet Adıgüzel’e teşekkür ederim. Ayrıca Ankara’da yardımlarını esirgemeyen Sayın Necati DİNÇER’e, Sayın Hasan KOÇ’a ve Sayın Yaşar KARAYEL’e teşekkür ederim.

Tez yazarken kahrımı çeken ev arkadaşım Sakhidad FAYZİ ve kardeşim Nazir Ahmad HAYDARI’ye, Niğde’de okuyan Afgan öğrenci arkadaşlarıma, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Rektörü Sayın Prof. Dr. Muhsin KAR’a, Rektör Yardımcısı Sayın Prof. Dr. İlyas GÖKHAN’a ve diğer hocalarıma, eğitim gördüğüm Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ne ve Türk kardeşlerime, diğer dost ve arkadaşlarıma teşekkür ederim.

**ÖZET**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**AFGANİSTAN’DA YEREL YÖNETİMLERİN YAPILANMA SORUNU**  
**ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**  
**HAİDARİ, Bashir Ahmad**  
**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**  
**Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Hava TAHTALIOĞLU**  
**Mayıs 2020, 90 sayfa**

Afganistan Devleti (resmi adıyla Afganistan İslam Cumhuriyeti) üzerinde 20. yüzyıla kadar devam eden egemenlik mücadelesi çeşitli yönetim anlayışlarının benimsenmesini beraberinde getirmiştir. Ülkenin modern anlamdaki ilk Anayasası 1923 yılında yapılmış ve akabinde bir dizi Anayasal faaliyet gerçekleştirilmiştir. Ülkenin temel problemi yönetim şekillerinin Anayasalarda belirlenen ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilememesidir. Afganistan’da idari sistem genellikle her yöneticinin kendi anlayışına göre değişmiştir. Bu yüzden ülkede sabit bir idari sisteminden bahsetmek çok zordur. Günümüzde ise 2004 yılında yürürlüğe giren Anayasal ilkeler hâkimdir. Bu ilkelerle Afganistan’daki idari sistem merkezi yönetim ve yerel yönetim temelinde kurulmuştur. Örgütsel yapının ve çağdaş düzenin sağlanması adına bir dizi reform ve yenilik getirme çabaları başlamıştır.

Ülkede merkezi yönetim teşkilatının taşra kuruluşları yanı sıra yerel yönetimlerin Anayasal ve yasal zemine oturtulma çabası, modern anlamda yetersiz görülse de, yerelleşme açısından umut verici bir gelişmedir. Ülkede yerelleşme açısından dikkat çeken bir diğer önemli nokta ise 2007 yılında Bağımsız Yerel Yönetim genel Başkanlığı’nın kurulmasıdır. Bu başkanlık merkez teşkilat ile taşra teşkilatı ve yerel yönetim arasındaki ilişkiyi düzenleyecek bir birimdir. Ancak uygulamaya bakıldığında bu kurumun yanı sıra gerek taşra teşkilatında gerekse yerel yönetimler üzerinde birden çok birimin söz sahibi olduğu görülmektedir. Ayrıca özellikle yerel yönetimlerde yasal çerçevede seçimle gelmesi öngörülen birimlerin seçimle gelmediği dikkat çekmektedir. Dolayısıyla Afganistan’da yerelleşme çabaları istenen sonuca ulaşamamıştır. Bu kapsamda, çalışmada öncelikle yerelleşmeye ilişkin kavramsal ve kuramsal alt yapı incelenmiştir. Daha sonra idari yerelleşme çabaları özelinde Afganistan’ın yapılanmasına yön veren Anayasal ve yasal çerçeve ele alınmıştır. Son olarak idari yerelleşme çabalarının önündeki engeller irdelenmiştir. Sonuç olarak ülkenin yerelleşme çabalarını; dış güçlerin ülkenin iç işlerine karışması, etnik farklılıkların yoğunluğu, merkezin idari ve mali açıdan hâkimiyeti elinden

bırakmama istemi, hesap verilebilirlik olgusunun etkin işletilememesi gibi nedenler etkilediği görölmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** Yerelleşme, İdari Yerelleşme, Afganistan'da Yerelleşme Çabaları



**ABSTRACT  
MASTER THESIS**

**A STUDY ON THE PROBLEM OF STRUCTURING LOCAL  
GOVERNMENTS IN AFGHANISTAN**

**HAIDARI, Bashir Ahmad**

**Public Administration**

**Supervisor: Asst. Prof. Dr. Hava TAHTALIOĞLU**

**May 2020, 90 page**

Afghanistan officially known as (Islamic Republic of Afghanistan) has examined various systems and approaches for her sovereignty till 20<sup>th</sup> century. The country's first modern constitution was enacted in 1923, followed by a series of Constitutional activities and amendments. The main problem of the country is that the ruling governments do not consider the principles of constitutional law. The administrative system standards in Afghanistan have been changing in accordance to each manager's own understanding. Therefore, it is very difficult to talk about a fixed administrative system in the country. The Constitutional principles that came into force in 2004 are prevalent. With these principles, there is a dual administrative system: central government and local government. It provides organizational structure and modern order to be started.

Despite the establishment of local government which is a strong pillar for implementation of constitution at provincial and district level, but still more effort is needed. Another important point for localization of administrations is the establishment of the Independent Directorate of Local Governance (IDLG) in 2007. This institution is a unit that regulates the relationship between central and local government. However, when looking at the application, it is seen that, besides this institution, multiple units can organize in both the district administrations and local governance. In addition, it is noteworthy that some units at provincial level should be elected in accordance with constitution provisions but in practice it has never happened which has affected the administration negatively. Therefore, localization efforts in Afghanistan did not reach the desired result. In this research, firstly, the conceptual and theoretical infrastructure regarding localization was examined. Then, the Constitutional and legal framework, which directs the structuring of Afghanistan in terms of administrative localization efforts, was discussed. As a result, the country's localization efforts; It has been observed that some major reasons like intervention of foreigners in domestic matters, the tribal structure of the society and ethnic

discrimination are the main obstacles to distribute power between centre and local government, hence the central government have domination in all aspects of state affairs.

**Keywords:** Localization, Administrative Localization, Localization Efforts in Afghanistan



## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iv
ÖZET .....	v
ABSTRACT.....	vii
İÇİNDEKİLER .....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	xi
KISALTMALAR .....	xii
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YERELLEŞMEYE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Yerelleşme Kavramı .....	4
1.2. Yerelleşmeyi Gündeme Getiren Faktörler .....	5
1.3. Yerelleşme Türleri .....	8
1.3.1. Siyasal (Politik) Yerelleşme .....	9
1.3.2. İdari (Yönetimsel) Yerelleşme .....	11
1.3.2.1. Yetki Genişliği (Deconcentration) .....	11
1.3.2.2. Yetki Devri (Delegasyon).....	12
1.3.2.3. Yerinden Yönetim (Decentralization) .....	13
1.3.2.3.1. Hizmet Yerinden Yönetim.....	15
1.3.2.3.2. Yer Yerinden (Yerel) Yönetim.....	16
1.3.3. Mali Yerelleşme .....	18
1.3.4. Piyasa (Ekonomik) Yerelleşme .....	19

## İKİNCİ BÖLÜM

### AFGANİSTAN'DA İDARİ YERELLEŞME ÇABALARI

2.1. Afganistan'ın Modernleşme Süreci ve İdari Yerelleşme Çabaları .....	21
2.2. 2001 Sonrası Afganistan'da İdari Yerinden Yönetimin Genel Yapısı.....	25
2.3.1. İl Düzeyi .....	29

2.3.1.1. Vali.....	30
2.3.1.2. İl Meclisi (Şurayı Vilayet).....	34
2.3.1.3. İl İdari Meclisi ve Kalkınma Komitesi .....	36
2.3.2. İlçe Düzeyi.....	36
2.3.2.1. Kaymakam.....	38
2.3.2.2. İlçe Meclisi .....	39
2.3.2.3. İlçe Yönetim Kurulu .....	41
2.3.3. Belediyeler.....	41
2.3.3.1. Belediye Başkanı.....	44
2.3.3.2. Belediye Meclisi .....	46
2.3.3.3. Belediye Yönetim Kurulu .....	46
2.3.4. Köy Düzeyi.....	47
2.3.4.1. Köy Meclisi .....	47

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AFGANİSTAN'NIN YERELLEŞME ÇABALARINA İLİŞKİN YAPISAL SORUNLARI

3.1. Afganistan'da Merkez - Yerel İlişkisinde Ortaya Çıkan Sorunlar .....	49
3.2. Afganistan'da İdari Yerinden Yönetim Birimlerine Yapılan Atamalara ve Seçimlere İlişkin Sorunlar.....	55
3.3. Afganistan Yerel Yönetimlerinde Mali Kaynak Sorunu.....	57
3.4. Afganistan'da Yerel Yönetimlerin Hesapvarebilirliği ve Denetim Sorunu... 61	
3.6. Afganistan Etnik Yapısının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri .....	63
SONUÇ.....	65
KAYNAKÇA .....	69
ÖZGEÇMİŞ.....	77

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil: 1 Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı Teşkilatı..... 27



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AKP</b>	: Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>AREU</b>	: Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>DB</b>	: Dünya Bankası
<b>MRRD</b>	: Kırsal Rehabilitasyon ve Kalkınma Bakanlığı
<b>MTTB</b>	: Milli Türk Talebe Birliği
<b>NABDP</b>	: Ulusal Bölgesel ve Kalkınma Programı
<b>NATO</b>	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
<b>NGO</b>	: Yabancı ve Yerli Sivil Toplum Kuruluşları
<b>NSP</b>	: Ulusal Dayanışma Programınının
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>UNDP</b>	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
<b>UNHCR</b>	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Örgütü

## GİRİŞ

Türkiye kamu yönetimi literatüründe birçok ülkenin gerek merkezi yönetim yapısını ele alırken değindikleri yerel yönetim sistemleri gerekse sadece yerel yönetim sistemlerini ele alan akademik çalışmalara rastlamak mümkündür (Örneğin: Ayman Güler, 1992; Nitas, 2003; Ayman Güler vd., 2004; Okçu ve Özgür, 2013). Bu çalışmalarda doğudan batıya birçok ülkeye değinilirken Afganistan yerel yönetim yapısına değinilmemiştir. Ancak Afganistan özelinde özellikle yerel yönetim sistemlerini ele alan ve Türkiye’de yayımlanan Enayatzade (2018) “Afghanistan local government system: A comparative analysis” ve Momand’un (2019) “Afganistan’ın yerel yönetim sistemi” isimli tezlerine, Karataş ve Çolakoğlu’nun (2018) “Afghanistan İslam Cumhuriyeti’nin devlet yapısında yerel yönetim sistemi” isimli makalesine rastlanmaktadır. Bu çalışmayı Afganistan yerel yönetim sistemleri çalışmalarından ayıran taraf ise ülkedeki Anayasal sistemle getirilmek istenen yerelleşme hareketlerinin başarısız olduğu noktalara değinmesidir.

Afganistan İslam Cumhuriyeti Asya kıtasının merkezinde, denize sınırı olmayan ve tarih boyunca İngilizler, Sovyetler Birliği ve 2001 yılında Amerika Birleşik Devletleri’ne (ABD) yapılan 11 Eylül saldırılarını üstlenen “El Kaide” örgütünün Taliban’la yakınlığından kaynaklı ABD terörle mücadele kapsamında Afganistan’a savaş açmıştır. Bu savaşla birlikte 2001 yılında 11 Eylül “El Kaide” saldırıları sonrasında acil önlem alınması için Birleşmiş Milletler Kasım ayı sonunda Bonn’da, Taliban dışında Afgan politik liderlerinin katılımıyla bir toplantı düzenlemiştir. Bonn Konferansı’nda, Afganistan’da uzun yıllardır varlık göstermeyen kalıcı devlet kurumlarının kurulması yönündeki gereklilikler dile getirilmiştir. Ülkenin tarihi geçmişi aslında çok eski zamanlara dayanmaktadır. Afganistan halkının %99’u Müslüman %1 Hindulardan ulaşmaktadır. Bunların yaklaşık %84’ü Sünni, %15’i Şii mezhebine mensuptur. Afganistan, doğu ve güneyde Pakistan, batıda İran, kuzeyde Türkmenistan, Özbekistan ve Tacikistan, doğuda Çin ile sınır komşusudur. Yüzölçümü 652.237 km<sup>2</sup> olan Afganistan’ın 2019 Nüfus Genel Başkanlığı Raporuna göre 32,2 milyon nüfusu bulunmaktadır. Bunların 15,8 milyonu erkek ve 16,49 milyonun ise kadındır. Afganistan’da yaklaşık olarak 20 farklı etnik grup

bulunmaktadır. Bunlar: Peşton, Tacik, Özbek Türkmen, Kızılbaşlar, Noristani, Kırgızlar, Kazaklar, Aymaklar, Paşayiler, Beluçlar şeklinde sıralanabilir.

Afganistan'ın kuruluşundan itibaren emirlik, mutlak krallık, meşruti krallık, cumhuriyet, demokratik cumhuriyet gibi çeşitli adlarla yönetim biçimleri benimsenmiştir. Güçlü bir merkezi otoritenin kurulmasından ziyade güçlü bir feodal zihniyetin varlığı desteklenmektedir. Güçlü feodal zihniyetin benimsenmesinde ise sömürge mantığıyla faaliyet gösteren dış güçler etkili olmuştur. Afganistan yerel yönetim sistemi, 1970'li yıllardan itibaren güçlü ve merkezîyetçi yapıya sahip olmuş ve gelişmeye başlamıştır. 1979 yılında başlayan Sovyet işgaliyle birlikte bu sistemde ortadan kaldırılmış ama 1980'li yıllarda Kabil merkezi yönetimin üçte birine emretmeye başlamıştır. Diğer bölgelerdeki yerel yönetimlerde Sovyet işgali öncesi etnik unsurlar ve mücahitler adı verilen askeri güçler genellikle etkili olmuştur. Ancak, Sovyet destekli rejimin çökmesiyle 1991'de son bulmuştur. O günden bugüne yerel yönetim, halkın seçimlere, özgürlüğe ve bağımsızlık mücadelelerine katılmasını sağlamaya çalışmaktadır.

Yerelleşme olgusu özelinde özellikle idari yerelleşme kamusal hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini sağlamak adına önemli bir tür olarak görülür. Afganistan'da merkezi idare, taşra birimleri ve yerel yönetim birimleri iç içe geçmiş bir haldedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinde hizmet sunucuların seçimle göreve gelmesi konusunda ciddi sorunlar bulunmaktadır. Dolayısıyla günümüz anlamında hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulması, demokrasinin benimsenmesi Afganistan özelinde pek mümkün görülmemektedir. Merkezi yönetime olan bağlılık, merkezin ise gücü elinde tutma çapası bunun en önemli nedenidir. Ancak Afganistan halkı daha demokratik ve idari açıdan belirli özerklikleri yereldeki birimlere verme konusunda isteklidir. Bu istekleri zaman zaman dış güçlerin etkisiyle gündeme gelmiştir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) 2001 yılında Taliban'ı etkisiz hale getirdikten sonra batı ülkelerinde desteğini alarak Afganistan'da modern ve çağdaş yönetim ilkelerinin benimsenmesi girişimine başlaması örnek verilebilir. Bu modernleşme çabaları Afganistan'da ilk kez 2004 yılında kabul edilen Anayasa ile gerçekleştirilmiştir. Bu Anayasanın ülkede merkezi yönetim ve yerinden yönetim birimlerinden bahsediliyor olması yerelleşmeyi gündeme getirmiştir. Afganistan'ın merkezinde yerel yönetimi temsil etmek için 2007 yılında Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı'nın kuruluyor olması da bir diğer göstergedir. 21. yüzyılın

başından itibaren varlık gösteren bu çabalar ne yazık ki istenen düzeye gelememiştir. Bu yüzden tezde Afganistan'daki idari yerelleşmenin sağlanamaması altındaki nedenleri araştırmak amaçlanmıştır. Bu kapsamda ilk bölümde yerelleşmenin kavramsal çerçevesi ve türleri ayrıntılı olarak incelenmiştir. İdari yerelleşme kavramı ise kendi türleri kapsamında ayrıntılarıyla ele alınmaktadır. İkinci bölümde, Afganistan'ın yerelleşme çabaları öncelikle Anayasal temelde irdelenmiştir. Özellikle 2001 ve 2004 sonrası dönem üzerinde durularak taşra ve yerel yönetim birimleri hakkında bilgiler derlenmiştir. Üçüncü bölümde ise Afganistan'ın yerelleşme çabalarının önündeki çeşitli engellere odaklanılarak bir çıkarım yapılması sağlanmıştır. Ancak çalışmada ülkenin uzun yıllardır demokratikleşme çabaları içinde olması ve dış güçlerin yoğun baskısı altında bunu gerçekleştiriyor olması temelde kaynak sıkıntısı yaşanmasına neden olmuştur. Bu sınırlılık kapsamında elde edilen temel sonuç ülkedeki merkez yerel ilişkisinin oturtulamamış olması, denetim mekanizmalarının işletilememesi, etnik kökenin yerelde baskın rol üstlenmesi dolayısıyla yerelleşme türlerinin işletilemediğidir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YERELLEŞMEYE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

#### 1.1. Yerelleşme Kavramı

Yerelleşme (decentralization) tezi ilk olarak Musgrave (1959) ve Oates (1972) tarafından dile getirilmiştir. Bu bağlamda merkezi hükümet tarafından sunulan kamusal malların yerele yayılması yönetsel açıdan etkinliğin sağlanmasında önemli bir araç olarak görülmüştür (Acar ve Kitapçı, 2009: 87). Bununla birlikte, yerelleşme sadece kamu sektöründe kullanılan bir kavram değil, aynı zamanda özel sektörde, işverenler arasında kâr odaklı bir bakış açısı geliştirmek için kullanılan, üreticilere daha fazla sorumluluk yükleyen kavramlardan biridir (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 59).

Sosyal bilimlerde tanım ve kavramlar kişiler ve kurumlarca farklı şekillerde ifade edildiğinden yerelleşme kavramının da birden çok tanımı bulunmaktadır. Türk Dil Kurumu (TDK) yerelleşmeyi “yöreselleşme - mahallileşme” olarak tanımlarken (sozluk.gov.tr/), Oxford sözlüğü daha ayrıntılandırarak, merkezi idareden mahalli idarelere yetki “otorite” aktarımı ya da büyük bir organizasyonun kısımlarının (departments) tek bir yönetsel merkez yerine diğer yerlere (locations) dağıtım şeklinde tanımlamaktadır (Ariöz, 2019: 9).

Leung, yerelleştirmeyi üst düzey kuruluşların karar verme sorumluluğu, gücü ve yetkisinin alt düzeydeki kuruluşlara aktarılması şeklinde tanımlamaktadır. Yuliani, ise yerelleşmeyi güç ilişkisi ve karar alma yetkisi bakımından siyasi, idari ve ulusal hiyerarşi içinde merkezi yönetimden bölgelere, belediyelere veya yerel yönetimlere transferi gibi geniş bir alana yayılımı olarak anlamlandırmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler vasıtasıyla sağlanan yerelleşmeyi vatandaşların yönetime katılımını sağlayan araçlardan biri olarak görmektedir (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 60).

Dünya Bankası (DB) “kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim örgütlerine ve/veya özel sektöre devredilmesi” şeklinde yerelleşmeyi tanımlamıştır (Keskin, 2008: 2). Yerelleşmenin yönetim literatüründe dikkate alınan bir diğer tanımı ise Rondinelli tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre yerelleşme; “kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine,

fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlerine ya da hükümet-dışı örgütlere devridir” (Özmüş, 2005: 2).

Merkez ve yerel arasındaki yeniden dağılımı sağlayan ve demokratikleşme sürecinin parçalarından biri olan yerelleşme, güç ve finansal kaynak aktarımı ile örgütsel kapasitelerin geliştirilmesi gibi çeşitli boyutları olan bir kavramdır (Güven, Karakacier ve Şimşek 2017: 194). Yerelleşme tanımlarından yola çıkılarak bu süreçte merkez yönetimin elinde bulundurduğu bir takım yetkileri taşra örgütlerine, yerel yönetim birimlerine, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre devrinden (Özgün ve Taşcıer, 2019: 23) bahsetmek mümkündür. Kamu hizmetlerinin merkez dışında yerel önceliği bulunan yerlerde sunulması diğer bir deyişle subsidiarite ilkesi gereği yerelleşmesi, istenen, mal ve hizmetin etkili dağılımında halkın katılımını esas alan uzlaşmacı bir işbirliği yaratmaktır (Toprak, 2014: 42).

## **1.2. Yerelleşmeyi Gündeme Getiren Faktörler**

Yerelleşmenin gündeme gelmesinde tarihsel olarak, en çok bahsedilen nedeni, ekonomik kalkınmanın üzerindeki etkisidir (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 66). Ancak yerelleşme 1980’li yıllarda kamu yönetiminde yaşanan değişimleri gündeme getiren bir dizi kavramdan biridir (Emini, 2009: 31). Yerelleşmeye ilişkin yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere bu çabaların yönetsel sisteme yansımaları çeşitli faktörler tarafından tetiklenmiş ve ortaya çıktıktan sonra da çeşitli faktörlerle etkileşim içinde gelişim seyretmiştir.

Yerelleşme ile bağlantılı hatta yerelleşmeyi tetikleyen olgulardan biri küreselleşmedir. Küreselleşme 1980’lerde az gelişmiş ülkelerdeki finansal krizlerin ortadan kalması ya da etkilerinin azaltılması için yapısal uyum paketlerinde dile getirilen bir çözümdür (Özmüş, 2005: 2). Kamu yönetimi alanında küreselleşme ile başlayan değişim süreci katı, merkezi, hiyerarşik ve bürokratik yönetim anlayışından esnek, piyasa temelli, müşteri odaklı yönetim anlayışına geçişi desteklemiştir (Akçakaya, 2017: 109). Küreselleşme, öncelikle ekonomik araçlarla amaçlanan bir süreçle tüm ülkelerde yerelleşmeyi teşvik eder. Yerelleştirme talebi, demokrasi, insan hakları, özgürlük ve meşruiyet gibi kavramlara atıfta bulunularak desteklenir ve merkezi hükümetin gücü ve işlevlerini sınırlayarak uluslararası ekonomideki harekete zemin hazırlar (Seval, 2013: 1).

Küreselleşme süreciyle gündeme gelen yerelleşme olgusu, anlamsal tezatlıktan dolayı çeşitli eleştirilere de maruz kalmıştır (Gelekçi, 2005: 269). Hatta akıllara “yerelleşme olgusunun küreselleşmeye cephesel bir direnç mi yoksa düz ara bir uyarılma mı” sorusunu getirmiştir (İnce, 2009: 266). Bu durumu gidermenin en temel yolu küreselleşme sürecinde yerelin tanımına bakmayı gerekli kılmıştır. Küreselleşme sürecinde yerelin ilk tanımı küresel düzeye göre ulus-devletler bağlamında yerel iken, ikincisinde ise ulus-devlet kapsamına göre etnik gruplar ve mikro milliyetçilikler düzeyinde yerel şeklindedir. Yerele dair dile getirilen her iki tanımda da küreselleşme süreci ulus üstü yapıların baskısına maruz kalan ya da yerel kimliklerin canlanmasıyla tehdit altında kalan ulus devletler dikkat çekmektedir (Gelekçi, 2005: 269; Altınbaş, 2009: 90-91). Yerelleşme kavramı küreselleşme ile dile getirilse de aslında küreselleşme (globalleşme) yerelleşmenin nedenlerinden sadece bir tanesidir. Yerelleşmenin popülaritesinin artmasında etkili olan diğer nedenler, merkezi hükümete duyulan güvensizlik ile yerel ve bireysel sorumlulukları gündeme getiren ideolojik nedenler; demokratikleşme, özerklik, temsil ve merkezi hükümetin sorunlu işlevlerinden kurtulma istemi olarak dile getirilen siyasi nedenler ve işlevsel nedenler olarak sıralanabilir (Özmüş, 2005: 2).

Devletin küçültülmesini öngören Yeni Sağ Yaklaşımı kamu yönetimindeki değişimin uygulamaya yansımaları özelleştirme ve yerelleşme ile sağlanacağına işaret etmiştir (Özel, 2007: 57). Ancak devletin küçültülmesi / sınırlandırılması yerelleşmeye atfedilen tanımlara göre değişim göstermektedir. Bu yüzden yerelleşme kavramı kullanılırken; “merkezi yönetimin küçültülmesi mi yoksa devletin küçültülmesi mi kastediliyor” iyi tespit edilmesi gerekmektedir. Övgün ve Taşcier’in (2019: 38) de ifade ettiği gibi yerelleşmeden kastımız merkezin yetkilerini taşra ve yerel yönetim birimlerine aktarımı ise, burada merkezi yönetimin küçültülmesinden bahsedebiliriz. Şayet yerelleştirmeden kastımız özelleştirmeyi de içine alan bir uygulama ise, o zaman devletin kısmen de olsa küçültülebileceğinden bahsedilebilir.

Yönetim uygulamaları içinde yerelleşme yanlısı tutumlara bakıldığında dikkat çeken çeşitleri; hiyerarşik örgüt içinde üstün asta “yetki devri”, merkezi yönetimden taşraya “yetki genişliği”, merkezi yönetimden yerel yönetimlere “yetki göçerimi” şeklindedir (Ayman Güler, 2005: 245). Dolayısıyla devletin küçültülmesinden ziyade merkezi yönetimin küçültülmesi şeklinde uygulamalara rastlamak mümkündür.

Kamu yönetimi anlayışında benimsenen değişimlere binayen ortaya çıkan yönetişim, yerelleşme, şeffaflık, açıklık, hesapverilebilirlik, katılımcılık gibi

kavramların özünde subsidiarite ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkenin özü merkezi yönetimin görev alanını yerel lehine daraltmaktır. Dolayısıyla merkez ve yerel arasındaki ilişki yeniden tanımlanmalı ve merkezin vesayet denetiminin mümkün olduğunca kısılmasından dolayı özerkliğin artırılması (Güven, Karkacier ve Şimşek, 2017: 195-196) amaçlanmaktadır. Yerelleşme kavramı Avrupa Birliği (AB) çerçevesinde ön plana çıkan subsidiarite kavramıyla daha da anlam kazanmıştır. Kavramın özünde halka yakınlık ve yerellik üzerine vurgu yapılmıştır (Seval, 2013: 6). Bu kavram ilk kez 1992 tarihinde Maastrich'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda dile getirilmiştir. Ayrıca AB'nin resmi yayınlarından birinde “parlamentolar, hükümetler ve diğer yetkililer tarafından alınacak kararların yurttaşlara olabildiğince yakın olarak alınmasının” subsidiarite ilkesi anlamına geldiği vurgulanmıştır (Demir ve Karakütük, 2003: 73).

Neo-liberal dönem itibarıyla gündeme gelen küreselleşme devletin faaliyet alanının daraltılarak adem-i merkeziyet ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmesini ve yerel yönetimlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır (Emini, 2009: 37). Küreselleşme 1990'larda daha fazla popüler hale gelmiş ve ülkeden ülkeye ve sistemden sisteme farklı şekillerde uygulanmaya başlamıştır (Özmüş, 2005: 2). Doğal olarak küreselleşme süreci ile gündeme gelen yerelleşme âdem-i merkeziyetçiliğe, katılımcı-çoğulcu demokrasiye ve özerkliğe doğru yaşanacak gelişimi beraberinde getirmiştir. Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise adem-i merkeziyet olarak dile getirilen yerelleşme, “kamu yönetimiyle ilgili kararların, devlet tüzel kişiliği dışında, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan kuruluşların yöneticileri tarafından alınması” şeklinde tanımlanmıştır (Parlak, 2011: 5). Adem-i merkeziyetin kamu yönetimi literatüründe sıklıkla dile getirilen bir diğer tanımı ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve gelir bölüşümüdür (Seval, 2013: 5). Adem-i merkeziyetçi yapının benimsenmesi merkeziyetçiliğin yerini yerelleşmeye ve bölgeselleşmeye bırakmıştır. Küreselleşme ve yerelleşme dinamikleri ile birlikte gündeme gelen bölgesel kalkınma politikaları bölgeselleşme olgusunu meşrulaştırmıştır (Öztürk ve Çolakoğlu, 2015: 324). Yerelleşme ve bölgeselleşme anlayışı daha demokratik yapıların kurulabileceğinin göstergesi olmuştur. Bölgeselleşme ile sağlanmak istenen geleneksel politikaların aksine tabandan tavana kalkınma politikalarının geliştirilmesidir (Akbulut ve Göküş, 2017: 80-83). Adem-i merkeziyet bu dönemde federalizm olarak algılanmamalıdır (Parlak, 2011: 5). Adem-i merkeziyeti, idari teşkilat yapısına hakim olan temel ilkelerden biri olarak dile getiren Gözler ve Kaplan

(2018: 33-34) mahalli adem-i merkeziyet ile hizmet adem-i merkeziyet olmak üzere iki şekilde ortaya çıkacağına dikkat çekmiştir<sup>1</sup>.

Yönetimde dönüşümle birlikte yerelleşme olgusu demokratikleşme, karar alma sürecinde halkın aktif rol alması, katılımcılık ve kültürel çoğulculuk gerekçeleri ile meşrulaştırılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda reform öncesinde başkent ve taşra teşkilatı tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devri ile atanmışlardan seçilmişlere aktarılması yerelleşme ile sağlanacak ve buna bağlı olarak ülkelerde demokratikleşme hareketleri gündeme gelecektir (Ataay ve Acar, 2008: 1). Özelleştirmeye ek olarak sivilleştirme ile birlikte gündeme gelen yerelleşme, yerel yönetimlerin önemini artırmış ancak yerelin mevcut durumunda iç ve dış dinamikler olarak bilinen etkenlerden dolayı yeteri kadar değişimi beraberinde getirmemiştir (Emini, 2009: 31).

Özetlemek gerekirse yeni kamu yönetimi anlayışıyla bağlantılı gündeme gelen yerelleşme, karar verme süreçlerinde, yönetsel hiyerarşilerin azaltılmasında, bürokratik performansın geliştirilmesinde, daha az maliyetle daha iyi hizmet sunma stratejilerini içine almaktadır (Özer, 2005: 39). Gelişmekte olan ülkelerde yerelleşmeyle “yerel yönetimlere bağımsız özerk bir yapı kazandırmak, görev ve işlerini kendi iradeleri ile yerine getirmelerine olanak tanımak, mali açıdan yeterli kaynağa ve personele sahip olması, görev ve yetki alanlarının net bir şekilde ortaya çıkması” amacı güdülmesine karşın merkezi yönetim gücü elinden bırakmayarak denetim mekanizmalarıyla etkili olabilmektedir (Güven, Karkacier ve Şimşek, 2017: 190).

### **1.3. Yerelleşme Türleri**

Yerelleşme tanımlarında da anlaşılacağı üzere kamu yönetimi yapısı içinde devletin üstlendiği hizmetlerin yerele gördürülmesi babında çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Toprak (2014: 37) yönetim yapıları içinde yerinden yönetimin iki şekilde belirdiğini dile getirmektedir. Bunlar siyasal (Konfederasyon- Federasyon) ve yönetsel (yerel) yerinden yönetimdir. Keskin (2008: 2) ve Özmüş’e (2005: 2-4) göre yerelleşme türleri siyasal (politik), idari (yönetsel), mali ve piyasa (ekonomik) olmak üzere dört farklı şekilde belirmektedir. Ülkelerin kamu yönetimi yapısında

---

<sup>1</sup> Çalışmanın konusu gereği yerinden yönetim türleri hakkında ilerleyen başlıklarda ayrıntı olarak bilgi verileceğinden dolayı bu kısımda isimleri verilerek geçilmek istenmiştir.

yerelleşme türlerinin tespitinde yerel yönetimlerin siyasi, idari, mali özerklik derecesi ve farklılığı önemli bir unsur olarak belirlenmektedir (Seval, 2013: 8).

### 1.3.1. Siyasal (Politik) Yerelleşme

Dünya Bankası'nın siyasal yerelleşme tanımı “yurttaşlara ya da onların seçilmiş temsilcilerine, kamusal karar alma sürecinde daha fazla güç verme” şeklindedir (Keskin, 2008: 2). Siyasal yerinden yönetim olarak da ifade edilen siyasal yerelleşme, “federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimi”dir (Keleş, 2012: 113). Diğer bir deyişle “siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümü”dür. Yerel birimlere yasama, yürütme ve yargı konularında çeşitli bağımsızlıklar verilmekle birlikte birimler ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemendir. Bu yüzden siyasal yerinden yönetimler federal devlet sistemiyle anılmaktadır (Eryılmaz, 2015: 114-115).

Federalizmi benimseyen ülkelerde görülen bu sistem (Övgün ve Taşcier, 2019: 23), ülkenin farklı kısımlarında yer alan yerel yönetim birimlerine yasama, yürütme bazen de bir dereceye kadar yargı yetkisi verilmesi anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin istekleri dışında ellerinde bulundurdukları bu özerklikler kısıtlanamamaktadır (Görmez, 1997: 42; Yakar, 2003: 42). Bunun yanı sıra çeşitli devlet sistemlerinde devletin temel fonksiyonları olan yasama, yargı ve yürütme yetkilerinin yerel birimlere dağılımına ve yerel birimlerce bu fonksiyonların icra edilme derecelerine göre farklılıklar göstermektedir (Türkoğlu, 2009: 11). Günümüzde üniter devlet sistemleri içinde de siyasi özerkliğe sahip yerel-bölgesel yönetim birimlerine rastlamak mümkündür. Ancak bu siyasal yerelleşmede federe devlet yapısından farklı olarak yasama ve yargı erkinin ya devredilmemiş ya da çok sınırlı devredilmiş olduğu düzenlemeler karşımıza çıkmaktadır (Karakılçık, 2018: 35-36).

DB'nin tanımından yola çıkılarak siyasal yerelleşme “anayasal, yasal ve düzenleyici çerçeve ile katılım ve yerelleşme” olmak üzere iki temel konu etrafında ele alınmalıdır. DB temel konuların ilkinde Anayasalarda bu yerelleşmenin siyasal ve felsefi temelleri atılırken uygulamada etkili olan yasaların ve düzenleyici işlemlerin de siyasal yerelleşmeyi uygulamaya yönelik normlar koymasını tavsiye etmektedir. Diğerinde ise gerçek anlamda siyasal yerelleşmenin sağlanabilmesi için iktidar ile

kaynakların yakınlaştırılıp yerel katılım olanaklarının artırılması gerekliliği üzerinde durmaktadır (Keskin, 2005: 2). Bu yüzden siyasi yerelleşme daha fazla anayasal ve yasal reform gerektirmektedir. Ayrıca çoğulcu siyasi parti geleneğini geliştirir, karar verme sürecinde etkili sivil toplum kuruluşlarını teşvik eder (Özmüş, 2005: 3).

Siyasal yerelleşme bölgesel sorunların çözümünde yerel yönetimlerin daha etkin olma ihtimalinden dolayı onlara karar verme aşamasında daha fazla yetki vermektir (Seval, 2013: 12). Siyasal yerelleşmeden beklenen yerel halkı daha iyi tanıdıkları için yerel yöneticilerin bölgesel sorunları daha iyi ve yerinde çözümdür (Özmüş, 2005: 3). Dolayısıyla siyasal yerelleşmenin özünde temsili demokrasi ve çoğulcu siyasetle ilintili bir yapı bulunması gerekmektedir.

Siyasal yerelleşmenin amacı, vatandaşlara ve onların temsilcilerine kamusal kararların alınmasında daha fazla güç vermektir. Bu kapsamda politik adem-i merkeziyetçilik, belirli bir bölgede ya da bazı işlere ilişkin mevzuatın merkezin güdümünden çıkarılmasını ve o alandaki halkın seçilmiş temsilcileriyle yerel yönetimler oluşturmayı amaçlamaktadır. Siyasal yerelleşme merkezdeki siyasi elitlerin çıkarlarından farklı olarak yerel toplumun çıkarları gözetilerek kararların alınması için hizmet eder (Kamali, 2014: 124). Siyasi yerelleşme gerçekleştiğinde halkın yönetime ve karar alma süreçlerine katılımı ile katılımcı bütçe uygulamaları sağlanacaktır. Böylece yerel halkın kamu harcamaları üzerinde de etkili olabilecektir (Arıöz, 2019: 11).

Siyasi adem-i merkeziyet olarak isimlendirilen bu yerelleşme türü federal yapıli devletlerde anayasaların siyasi özerklik tanıdığı ancak ulusal kimliğe sahip olmayan federal eyaletlerde ve yarı özerk veya özerk statüye dayanan yönetimlerde rastlanan (Keleş, 2012: 24) federe yönetim birimlerini ifade etmektedir. Bundan dolayı siyasal yerelleşme istikrarı güçlü olmayan ülkelerin birliğinin bozulmasına neden olabilir. Bu tür ülkelerde siyasi adem-i merkeziyetçilik bölücü iddiaları pekiştirecek ve sonuç olarak politik sistemi zayıflatacaktır (Sarayı, 2013). Ayrıca yerel yönetimlere tanınan siyasal işlev zaman zaman merkezi yönetimle bir erk paylaşımı savaşına dönüşeceğinden, yerel yönetimlerin özerkliğinin artması siyasal gücü ele geçirmenin bir basamağı olarak görülmektedir (Keleş, 2012: 114).

### **1.3.2. İdari (Yönetmel) Yerelleşme**

İdari yerelleşme, yerel yönetimlere yetki sorumluluk ve gelir aktarımı yapılarak kamu hizmetlerinin devredilmesidir (Özmüş, 2005: 3). İdari yerelleşme ile yereldeki yönetimlerin yetki ve sorumluluğu artırılmaktadır (Savaşkan, 2017: 4). Başka bir değişle yönetimin değişik kademeleri arasında otorite, sorumluluk ve mali kaynakların yeniden dağıtılması yoluyla hizmetlerin sağlanmasıdır (Keskin, 2008: 3). İdari yerelleşmeyi siyasi yerelleşmeden ayıran taraf siyasi yapıdan ziyade kamu hizmetlerine odaklanmasıdır (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 61). Devletin temel fonksiyonları olan yasama ve yargıyı merkezde örgütlendirilirken yürütmeye ilişkin yetkileri yerele yaymıştır (Keleş, 2012: 25). İdari yerelleşme ile sağlanan otorite devri seçilmiş birimlerden daha çok atanmış birimlere verilmektedir. Dolayısıyla bu yerelleşme türü ile sağlanan yetki devri siyasi niteliğin önüne kamu yöneticiliği ve uzmanlık niteliğini geçirmiştir (Seval, 2013: 12).

İdari yerelleşme kendi içinde yetki genişliği (deconcentration), yetki devri (delegation) ve yerinden yönetim (decentralizasyon) olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Keskin, 2008: 2; Özmüş, 2005: 3-4).

#### **1.3.2.1. Yetki Genişliği (Deconcentration)**

Üniter devletlerde kullanılan bir yerelleşme türüdür (Arıöz, 2019: 12). Yetki genişliğinin en önemli özelliği belirli konularda merkeze danışmaksızın yerel kabul edilen yerin kendi başına karar alabilmesi ve bu kararı uygulayabilmesidir (Derdiman, 1995: 66). Buna rağmen idari yerelleşmenin bir türü olan yetki genişliği yerelleşmenin en zayıf biçimidir (Keskin, 2008: 3). Yetki genişliği aynı zamanda merkezin iş yükünün devri anlamına gelmektedir (Tatar, 1993: 139).

Merkezden yönetimin sakıncalarının giderilmesi, yükünün hafifletilmesi, işlerlik, esneklik ve hız kazanması için halka yakın merkeze hiyerarşi yoluyla bağlı diğer merkez ve taşra örgütlerine kamu hizmetinin sunulması için devredilmesidir (Derdiman, 1995: 66; Parlak, 2011: 859; Seval, 2013: 14). Başka bir değişle yetki genişliği, merkezi idare kamu gücünden doğan yetkilerini kanunlarla, bir bölge ya da hizmetin başında bulunan ve kendi hiyerarşisi içinde yer alan memura yetki devri yoluyla vermesi usulüdür (Kalabalık, 1999: 63). Özellikle Latin Amerika ülkelerinde kullanılan bir yerelleştirme şeklidir (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 62).

Yetki genişliğinin uygulanma şekli Tatar'a (1993: 139) göre merkezdeki bakanlık çalışanlarının daha serbest hareketine olanak sağlayan "alan yönetimi" ile farklı bakanlıkların taşradaki teşkilatlarının koordinasyonu sağlasın diye oluşturulan "komite-kişi" tarafından gerçekleştirilmesidir.

Yetki genişliği yerelleşmenin en zayıf halkası olarak görülse de merkezi yönetim yapılarından uzaklaşmak istemeyen ülkeler için kamu hizmetlerinin sunumunda sağladığı etkinlik ile merkezin yükünü azaltması konusunda yadsınamaz kolaylık sağlamaktadır (Tortop vd. 2008: 98). Yetki genişliği tanınan birimler merkezin hiyerarşisi içinde, kamu tüzel kişiliği ve özerkliği söz konusu olmayan, merkezi idareyi temsil eden ve onun adına kararlar alan birimlerden oluşmaktadır (Kalabalık, 1999: 63-64). Bu birimlerde kendilerine verilen yetkilerin kullanılması ve yürütülmesinden doğan hizmet giderlerini merkezi idarenin bütçesinden karşılamaktadır (Parlak, 2011: 859).

Yetki genişliği ilkesinin temel özellikleri özetlenecek olursa; kullanılan yetkinin merkeze ait olması, milli bir kamu hizmetinin ifasında kullanılması, merkezin hiyerarşisi içinde bir personele gördürülmesi, yetkinin kullanılmasıyla ilgili tüm gelir ve giderlerin merkeze ait olması şeklinde sıralanmaktadır (Gözler, 2009: 77).

#### **1.3.2.2. Yetki Devri (Delegasyon)**

Yönetim tarihinde çok eskilere dayanan bir gelenek olarak, yöneticiler kendilerine ait yetkilerin bir kısmını yardımcılara veya daha alt kademede ki yöneticilere devretmektedirler (Derdiman ve Uysal, 2014: 252). İdare Hukuku'nda yetki devri "yöneticilerin kendisine kanunlarla verilmiş karar alma yetkilerinden bazılarını kendi yardımcılara ve astlarına devretmeleri" şeklinde olacağı belirtilmektedir (Gözler, 2009:310). Kapsamlı bir yerelleşme biçimi olarak uygulanan yetki devri merkezi yönetimin karar alma ve yönetme sorumluluğunu doğrudan doğruya denetlemediği ama merkeze karşı sorumluluğu olan yarı özerk örgütlere devretmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır (Keskin, 2008: 3).

Yetki devrinde yöneticilerin bütün yetkilerini devretmesi söz konusu olamaz. Devir işleminin gerçekleşebilmesi için yöneticilerin devri yasalarla mümkün olan yetkileri arasında kendilerine uygun olanı devredebilmektedir (Derdiman, 1995: 67-68; Parlak, 2011: 859).

Yetki devrinde yetkiyi devreden devrettiği yetki konusunda hiçbir işlem tesis edemez. İlgili yetkiyi kullanabilmesi için devrettiği yetkiyi geri alması gerekmektedir (Derdiman ve Uysal, 2014: 264). Literatürde bu konuya ilişkin tartışmalar olmakla birlikte yetki devri ile hem karar alma hem de sorumluluk yetkiyi devralana geçer (Parlak, 2011: 859). Sorumluluğu cezai, şahsi ve idari olarak ayrı ayrı ele alırsak cezai ve şahsi sorumlulukta yetkiyi devralana geçmesi daha uygun görülmektedir. İdari sorumluluk boyutunda da temsil ve denetleme yetkisinin yönetende bulunması dolayısıyla bu sorumluluğun yetkiyi devredenden ayrılması mümkün değildir (Derdiman ve Uysal, 2014: 268). Ancak bu durumda kendisine yetki devredilen ast, hesap verme sorumluluğundan kurtulamadığı gibi üstüne karşı sorumluluğu da ortadan kalkmaz (Sarıs, 2014: 278).

### **1.3.2.3. Yerinden Yönetim (Decentralization)**

İdari yerelleşmenin en geniş biçimi olarak görülmektedir (Arıöz, 2019: 12). Kamu hizmetlerinin oluşturulmasında ve sunumunda birbirine zıt olduğu düşünülen “merkeziyet” ve “yerinden yönetim” eğilimleri vardır. Ülkelerdeki yaygın görüşler kamusal hizmetlerin görülmesinde merkezi ve yereli devreye sokarak etkin bir yönetim sağlamaktır. Bu paylaşımın düzeyini ise ülkelerin siyasi, ekonomik, sosyal ve tarihsel yapıları belirlemektedir (Görmez, 1997: 39). Yerinden yönetimler kamu hizmetlerinin devlet mekanizması tarafından topluma tek bir kaynaktan etkin şekilde sağlanamaması dolayısıyla tercih edilmektedir. Bu hizmetler merkezi teşkilat içinde bulunmayan ve merkezi yönetim hiyerarşisine dâhil edilmeyen göreceli özerkliğe sahip tüzel kişiler tarafından yerine getirilmektedir. Her ne kadar adem-i merkeziyet kavramı eski zamanlara kadar uzansa da, 21. yüzyılda özellikle önem kazanmıştır. Genel olarak adem-i merkeziyetçilik, Avrupa yerel yönetimlerinde de kabul edilen bağlı ortaklıklar ilkesi çerçevesinde en yakın yerel birimlerin hizmet sunumu olarak tanımlanabilir (Khalily, 2017: 67). Diğer bir tanım ise “yönetim fonksiyonuna ilişkin yetkilerin veya daha geniş anlamda yürütmeye ilişkin bazı yetkilerin dağıtılmasını ve paylaşımı” şeklinde tanımlamaktadır (Arıkboğa, 2018: 6).

Yetki genişliğinden farkı ise milli yapının altında, belirli özerkliğe sahip taşrada bulunan birimlerin yalnızca yönetsel fonksiyon devralması değil, bunun yanı sıra yetki ve sorumluluğu da devralmasıdır (Özmüş, 2005: 4). Yerelleşmenin bu türü

siyasal yerleşmenin temelini oluşturduğundan özerkliğin ölçüsü federalizme yaklaşmasına neden olacaktır (Keskin, 2008: 3).

Yerinden yönetim fikrini açıklamak için, Fransızlar “décentralisation”, İngilizler “self-government”, Almanlar “selbstverwaltung”, Hollandalılar “zelfbestuur” terimlerini kullanırlar. Bu terimler yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetme esasına vurgu yaparken merkezi yönetim karşıtlığını ön plana çıkaran decentralisation teriminden farklılaşırlar. Terminoloji açısından ülkeler arası farklılıklar, tarihsel birikimindeki farklılıklardan kaynaklıdır (Şengül, 2018: 5).

Devlet tüzel kişiliğinden bağımsız kamu tüzelkişiliği bulunan merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan yarı-özerk yerel birimlere karar alma yetkisi ile mali ve yönetsel yetkilerin devredilmesi yerinden yönetim olarak isimlendirilmektedir (Tatar, 1993: 140; Keskin, 2008: 3; Gözler, 2009: 78; Parlak, 2011: 856). Yerinden yönetimle idareler arası görev bölüşümü yanı sıra kaynak bölüşümü de gerçekleştirilmektedir (Keskin, 2008: 3). Aslında yerinden yönetimin benimsenmesi merkezi hükümetin makro düzeydeki hizmetlere daha fazla odaklanmasına izin vermekte ve yerel kurumları kamu kurumlarına dağıtarak yerel kurumlara dış kaynak kullanımının yolunu açmaktadır (Khalily, 2017: 67).

Merkeziyetçilik ve yerinden yönetim birbirine zıt iki kavram olarak görülse de uygulamalarda ülkelerde her ikisi de aynı anda varlık gösterebilmektedir (Tatar, 1993: 139). Ülkeler yönetim tarzlarına göre merkezi yönetime veya yerinden yönetime ağırlık verebilirler. Yalnızca birini benimseyen bir yönetim bulunmamaktadır (Yanık, 2010: 33). Devletin güvenlik ve dış ilişkiler gibi bazı görevleri / hizmetleri merkezin üstlenmesini diğerlerini ise yerelin üstlenmesini sağladığı bir düzendir (Tatar, 1993: 139). Yerel yönetimler halkın ihtiyacını iyi ve hızlı karşılamak için kurulmuşlardır. Yerel yönetimlerin temel özellikleri özetlenecek olursa; özerkliğe sahip birimler olması, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması, kamu hizmetlerini yerine getirirken kendi organlarını kullanmaları, merkezi yönetimle hiyerarşik bağlarının olmaması, kendilerine ait bütçelerinin olmasıdır (Yanık, 2010: 33). Kanunen öngörülen merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerindeki sınırlı (hukukilik) denetimi “idari vesayet” denetimidir (Gözler, 2009: 114-115).

Yerinden yönetimler kamu hizmetlerinin bir kısmının idari açıdan çeşitli özerkliklere sahip kurum ve kuruluşlara bırakmıştır. Bu yüzden yerinden yönetiminde

kendi içinde iki türü bulunmaktadır. Bunlar; yer (coğrafi) yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetimlerdir (Gözler, 2009: 80; Parlak, 2011: 857; Eryılmaz, 2015: 116).

### **1.3.2.3.1. Hizmet Yerinden Yönetim**

Merkezileşmemiş veya öngörülemez hizmetlerin yönetimi, doğası gereği merkezi hükümetin kapsamı dışındaki bazı hizmetlerin yürütülmesi olarak adlandırılır. Bu hizmetler merkezi idari kuruluş (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 62) ve bölgesel teşkilatlanmanın dışındaki teknik ve uzman kamu kuruluşları tarafından yürütülür (Yakar, 2033: 42). Kamu hizmetlerinin yoğunlaştırılması, çeşitlendirilmesi ve özel uzmanlık gerektirmesi hizmet yerinden yönetimi gerekli kılmaktadır (Görmez, 1997: 42). Yerinden yönetimin bir türü olmasına karşın hizmet yerinden yönetim organlarının kuruluşlarında demokrasiden bahsetmek mümkün değildir. Bunun temel nedeni bu kuruluşlar tarafından sunulan hizmetin teknik bilgi ve uzmanlık gereksiniminden kaynaklanmasıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 62).

Hizmet yerinden yönetim, belirli bir takım işlevlerin merkezden alınarak özerk kurumlara devredilmesidir. Hizmet yerinden yönetimin benimsenmesiyle merkezin yükü hafifletilmektedir. Ayrıca hizmet sunumunda kalitenin artması sağlanacaktır. Kalitenin artmasındaki ana neden ise hizmet sunumlarının teknik ve uzmanlaşmış birimlere transferidir (Eryılmaz, 2015: 117). Çünkü devletin yüklendiği bilimsel, kültürel, teknik özellikleri olan bazı hizmetler, özel ve teknik bir bilgi ile uzmanlık gerektirmektedir (Gözler, 2009: 82). Bu hizmetler teknik bilgi gerektiren, etkili ve etkin bir şekilde sunulmaları ve politikacıların etkisinden arındırılması gereken hizmetler olarak kabul edilir. Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bu hizmetlerin sağlanması için kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar oluşturulmuştur. İdari ve finansal bağımsızlığı sağlamak ve hizmet hedeflerine ulaşmak için girişimlerde bulunulmuştur (Yakar, 2003: 43-42; Şengül, 2018: 11). Hizmet yerinden yönetimde tüzel kişilik ve özerklik hizmetin kendisine tanınmış ve teknik ihtiyaçlardan doğmuştur (Tortop, 1994: 12).

Hizmet yerinden yönetim kurumları hizmetleri hakkında merkezin referansına tabi olmadan kendi kararlarını verirler. Onlara devlet tüzel kişilikleri dışında ayrı kamu tüzel kişilikleri evrilmiştir. İdari ve mali bağımsızlık çerçevesinde faaliyet gösteren bu kuruluşlar, gözetim ve denetimleri yasal olarak merkez kabul edilen ilgili birimlerle sağlanmaktadır (Türkoğlu, 2009: 12).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yer yerinden yönetim kuruluşlarından ayıran temel bir takım özellikleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, hizmet yerinden yönetimlerde belirli bir hizmet, onu yürütmek için gerekli olan mallarla birlikte tüzel kişilik haline getirilmiştir. İkincisi, doğal olarak bu kuruluşlar birer mal topluluğudur. Üçüncüsü bu kuruluşların yönetim organları atamayla göreve getirilir. Dördüncüsü, hizmet yerinden yönetim kuruluşları sadece tahsis edildikleri amaç doğrultusunda (uzmanlık ilkesi gereği) faaliyet sergileyebilir (Gözler, 2009: 83). Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ülkeler ve yönetim şekillerine göre çeşitli tasniflere konu olmakta (Gözler, 2009: 231-261; Arıkboğa, 2018: 11), ancak bu çalışmanın kapsamını aştığından dolayı değinilmemektedir.

#### **1.3.2.3.2. Yer Yerinden (Yerel) Yönetim**

Yer yerinden yönetim “belirli coğrafi sınırlar içinde yerel nitelikteki hizmetlerin, genel karar organları -kimi durumlarda yürütme organlarının- yöre halkı tarafından seçimiyle oluşan kamu idareleri”dir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 60). Diğer bir tanımda ise yöre halkına verilecek ortak yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için o yöre halkının seçtiği organlar vasıtasıyla hizmetlerin saptanması ve yerine getirilmesi esasına dayanan idari özerkliğe dayalı birimlerdir (Türkoğlu, 2009: 12, Khalily, 2017: 67-68). Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için karar alma ve yürütme yetkisinin tanındığı birimlerdir (Eryılmaz, 2015: 119).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yerel yönetimi şöyle tanımlar. “Yerel yönetim insanların ve ilgili sendikaların yardımları, çıkarları ve ihtiyaçları ile takdir ettikleri bir dizi mekanizma ve süreçtir”. Bu tür bir yönetimde, insanlar haklarını pekiştirmekte ve sorumluluklarını yerel düzeyde uygulamakta ve yerine getirmektedir (Zland, 2015: 47). İngiliz uzmanı Toni Bayran ise yerel yönetimi “her mahallenin halkla ilişkilerini yerel halk temsilcilerinden oluşan bir yönetim kurulu tarafından yönetmek” şeklinde tanımlamıştır. Böyle bir varlık, çoğu durumda merkezi hükümete bağlı olsa da önemli karar alma gücüne sahiptir (Moqimi, 2016: 39).

Yerel (yerinden) yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri; tarihi-sosyolojik, siyasal, sosyal ve yönetsel olmak üzere çeşitlik göstermektedir. Tarihte ilk kez sosyolojik nedene bağlı olarak küçük toplumların yönetimi şeklindedir. Ortaçağda Avrupa’daki merkezi hükümetlerin zayıflamasıyla belediye kurumu şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu kurumların ülkelerdeki gelişim seyri değişiklik gösterse de nitelikleri değişerek varlık sürdürmeye devam etmektedir (Görmez, 1997: 43-44).

İdari yerelleşmenin türü olan bu yönetim anlayışı, devletin yasama ve yargı fonksiyonunu merkezi yönetime bırakmakta, yerel hizmetlerin sunumunda yönetsel yetkileri yerelde toplamaktadır. Ayrıca yerel karar vericileri de seçim yoluyla belirlemektedir (Falay ve Varcan, 2009: 18). Bu yüzden yerinden yönetimle demokrasi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır (Görmez, 1997: 67). Toplumların kendi sınırları içindeki ortak ihtiyaçlarının kendilerinin seçeceği temsilciler aracılığıyla sağlanması hem demokratik hem de oldukça rasyoneldir (Yakar, 2003: 43). Demokratik yapının desteklediği ülkelerde yerel yönetimler işlevsel olarak diğer ülkelerden daha etkin çalışmaktadır (Toprak, 2014: 21). Yerel kamu hizmetlerinin yerinden yönetime devri demokrasi için önemli bir adımdır. Bu kapsamda yerinden yönetimlerde karar organlarının oluşumuna ve karar alma süreçlerine müdahale edilmemeli, özerk bütçeleri, kaynakları ve kamu hizmetlerin gören kuruluşları olmalıdır (Görmez, 2000: 82).

Merkezi yönetim teşkilatı dışında ayrı bir hukuki varlığa sahip yönetim birimleri olan mahalli idareler olarak da isimlendirilen bu birimler, merkezi yönetimin taşra teşkilatı dışında kalmaktadır. Taşra teşkilatı ile merkezde düzenlenen bir hizmet ülke geneline yayılırken mahalli idarelerde yerel ihtiyaç ve beklentiler ön planda tutularak hizmet sunulmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 60-61). Devletler de kendisinden önce ortaya çıkmış yerel yönetim teşkilatlarını birer kamu tüzel kişisi olarak tanımış, geçmişte yürüttükleri hizmetlerin bu birimler tarafından yerine getirilmesi yönünde olanaklar sağlamıştır (Gözler, 2009: 80).

Mahalli idare birimleri hizmet yerinden yönetim birimlerinin aksine demokratik nitelikleri bünyesinde barındırmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 61). Bu yüzden hemşehriler arasında yardımlaşma ve birliğin gelişmesini sağlarken siyasal barışında önemli bir teminatıdır. Olumsuz yanı ise ülkedeki birlik ve bütünlüğü zedeleyebilir, bölgelerarası dengeyi ortana kaldırabilir, hizmetlerin ülkenin her kesiminde eşit sunulması önünde engel teşkil edebilir, yetersiz gelir kaynaklarına sahip yerel birimlerde temel hizmetlerin yürütülmesinde güçlükler yaşanabilir (Eryılmaz, 2015: 120).

Yer yerinden yönetim kuruluşlarının hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından ayıran temel bir takım özellikleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, yer yerinden yönetimlerde il, belediye, köy gibi insanların bir arada yaşayarak oluşturdukları topluluklara tüzel kişilik tanınmasıdır. İkincisi, doğal olarak bu kuruluşlar birer kişi topluluğudur. Üçüncüsü bu kuruluşların yönetim organlarının göreve gelmesi seçimle

sağlanmaktadır. Dördüncüsü ise yer yerinden yönetim kuruluşları devletler gibi yörede bulunan halkın ihtiyaçları doğrultusunda her konuda faaliyet gösterebilmektedir (Gözler, 2009: 83).

### 1.3.3. Mali Yerelleşme

Merkezi hükümet, ülkenin tüm işlerine doğrudan müdahale ederek ve bazen devlet kurumları tarafından kamu hizmeti sunumu yoluyla ekonomik ve politik eşitliği sağlamak adına dağıtım yapmaktadır (Kamali, 2014: 121). Yeni kamu yönetimi anlayışıyla gündeme gelen merkezi yönetimin düzenleyici ve politika belirleyici rolü üstlenmesi alt kademelerin kamu hizmet sunumunda daha aktif olmasını gündeme taşımıştır. Dolayısıyla alt kademeler hizmet sunarken mali yönden çeşitli yerelleşmelere ihtiyaç duymaktadır (Keskin, 2008: 3). Mali yerelleşme ile bütçe sürecinin daha elverişli duruma getirilmesi ve daha iyi yönetilebilmesi hedeflenmiştir (Özer, 2005: 39).

Mali yerelleşme merkezi idare dışında yer alan daha alt yönetim birimlerine mali karar alma yetkisinin ve sorumluluklarının aktarılmasıdır (Acar ve Kitapçı, 2009: 86). Yerelleşmenin ana unsurlarından biri mali sorumluluktur. Yerel yönetimlerin ve özel organizasyonların yerelleşme fonksiyonunu etkili olarak yerine getirebilmesi yeteri kadar gelire sahip olması ve harcama yetkilerinin bulunmasına bağlıdır (Özmüş, 2005: 4). Mali yerelleşmeyle alt kademedeki kurum ve kuruluşlar, gelir ve gider seviyeleriyle harcamalarına ilişkin karar verme sorumluluklarına ve borçlanma yetkisine sahip olmaktadır (Keskin, 2008: 3; Arıöz, 2019: 13). Ayrıca mali yerelleşmenin diğer unsurlarının yanında vergilerdeki yerelleşmenin de sağlanması gerekmektedir (Acar ve Kitapçı, 2009: 90).

Keskin (2008: 3) “gelirlerin yerellesmesi, harcamaların yerellesmesi, yönetimler arası transferler ve borçlanmanın yerellesmesi” olmak üzere mali yerelleşmenin dört boyutu olduğuna dikkat çekmektedir. Bu kapsamda kamu hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması adına yerelin mali performansının raporlanması ve izlenmesi için yönetim anlayışında “seffalık ve hesapverebilirliğe” ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca ülkenin büyüklüğü, etnik dağılım, yerel yönetimlerin kapasitesi gibi faktörler de devreye girmektedir (Acar ve Kitapçı, 2009: 90).

Mali yerelleşmenin bir takım sorunları da beraberinde getirdiği görülmektedir. Bu sorunlar; bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik gelişim farkının daha da açılması,

kendi çıkarlarına hareket eden küçük grupların yönetimde etkisinin artması, merkez yerel arasındaki koordinasyonsuzluğun belirginleşmesi, toplam vergi gelirlerinin azalması, partizanlığın yaygınlaşması şeklindedir (Acar ve Kitapçı, 2009: 89-90).

#### **1.3.4. Piyasa (Ekonomik) Yerelleşme**

Ekonomik yerelleşmede merkezi idarenin tasarrufunda olan bir takım hizmetlerin özel kesim, kooperatif, birlik gibi hükümet dışı organizasyonlara devreldiği yerelleşme türüdür (Arıöz, 2019: 22). DB piyasa yerelleştirmesini, kamu mallarının satışı, özel sektörün hizmet sunumunda payının artırılması ve kâr güdüsünün kamu yönetiminin her alanında davranışlara yansıtılması olarak ifade etmektedir (Keskin, 2008: 4). Ekonomik yerelleşmenin temelinde, ekonomik kararların bölgesel düzeyde alınabilmesi ve tam rekabet piyasası içinde hizmetlerin yerelleştirilebilmesi yatmaktadır (Seval, 2013: 11). Özmüş (2005: 4) piyasa yerelleşmesini de kendi içinde özelleştirme ve deregülasyon (düzenlemelerin azaltılması-serbestleştirme) olmak üzere iki şekilde tasniflemiştir. Seval (2013: 15) hükümetlerin bakış açısına göre yerelleşmenin en yaygın biçimi özelleştirme ve deregülasyon olduğunu dile getirmiştir.

Özelleştirme “toplumsal ve politik nedenlerle ulusal ekonomide kamu kesiminin ekonomik faaliyet hacminin daraltılması” olarak tanımlanmaktadır (Parlak, 2011: 602). Başka bir tanımda ise “kamu hizmetlerinin, kamuya ait mal ve hizmet üreten birimlerin mülkiyetinin ya da yönetiminin özel sektöre devri”dir (Keleş, 2012: 472). Aynı zamanda özelleştirme, daha önce devlet tekelinde yürütülen hizmetlerin özel sektör tarafından yürütülmesine izin verilmesi anlamına gelir (Arıöz, 2019: 22). Küreselleşmeyle birlikte yerelleşme kavramıyla gündeme gelen özelleştirme, alternatif hizmet sunma yöntemlerini öne çıkarmaktadır (Özel, 2007: 58). Dolayısıyla özelleştirme daha az devlet daha çok piyasa söyleminin bir ürünüdür (Eken ve Eryılmaz, 1990: 56). Yeni kamu yönetiminin temel yapı taşlarından biri olan özelleştirme ile devletin üzerindeki ekonomik sorumluluğun azaltılması hedeflenirken, paydaşlarla işbirliği içinde yönetimin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Özer, 2005: 42; Arslan, 2010: 26). Özelleştirilen kamu hizmetlerinde etkinlik için çok iyi işleyen denetim mekanizmasına ihtiyaç vardır (Özmüş, 2005: 4). Yönetimsel yapılar içinde özelleştirmenin gündeme gelmesinde ekonomik, siyasi, mali ve idari nedenler yer almaktadır (Eken ve Eryılmaz, 1990: 56).

Deregölasyon “devletin karar alanının özel sektör ve sermaye lehine daraltılması”dır (Parlak, 2011: 161). Diğer bir tanım da ise “özel ve kamu sektörü tarafından verilecek hizmetlerde etkinliği ve verimi artırmak amacıyla mevcut yasa ve yönetmeliklerde düzenlemeler yapılmak suretiyle kolaylıkların sağlanması”dır (Özmüş, 2005: 4). Yasal kurumsal serbestleşme olarak da isimlendirilen deregölasyon hizmetlerdeki kamu tekelinin, fiyat ve ücret kontrolleri ile sübvansiyonların ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Böylece kamusal hizmetlerin üretim ve sunumunda kamu özel sektör rekabetinin sağlanmasının önü açılmaktadır (Eken ve Eryılmaz, 1990: 61). Özelleştirmede olduğu gibi deregölasyon da yeni kamu yönetimi anlayışıyla gündeme gelmiş (Özer, 2005: 8; Arslan, 2010: 26) bazı görüşlere göre özelleştirme yöntemlerinden biri olarak da görülebilmektedir (Gökbayrak, 2003: 42).

## İKİNCİ BÖLÜM

### AFGANİSTAN'DA İDARİ YERELLEŞME ÇABALARI

#### 2.1. Afganistan'ın Modernleşme Süreci ve İdari Yerelleşme Çabaları

Afganistan tarihi geçmişi olan bir ülkedir. Ancak çalışmanın bu bölümünde Afganistan'ın yerelleşme olgusu çerçevesinde taşra teşkilatının ve yerel yönetim yapısının yasal zeminde ne şekilde yer aldığını belirlemek adına ilk anayasal sistemin kurulduğu ve modernleşme çabalarının başladığı Amanullah Han dönemi ile tarihsel süreç işlenmeye çalışılacaktır.

Afganistan kuruluşundan itibaren Emirlik, Mutlak krallık, Meşrutî krallık, Cumhuriyet, Demokratik Cumhuriyet gibi çeşitli yönetim biçimleriyle yönetilmiştir. Ancak ülkede birçok etnik yapının varlığı, kabile ve aşiret yaşantısının benimsenmesi güçlü bir merkezi otoritenin kurulmasını engelleyerek feodal zihniyetin varlığını gerektirmektedir. Feodal zihniyetin benimsenmesinde sömürge mantığıyla faaliyet gösteren dış güçlerin etkisi de yadsınamaz (Emini, 1996: 460).

Afganistan bağımsızlığını kazandıktan sonra Amanullah Han Ülkeyi çağdaşlaştırmak ve küresel arenada yalnızlığını sonlandırmak için hamleler yapmaya başlamış ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu ülkelerden etkilenmiştir (Akbaş, 2008: 313). Ülkenin ilk Anayasası 1923 yılında Amanullah Han zamanında yürürlüğe giren Nizam Name-i Asasi-yi Devlet-i Aliyyi Afganistan'dır. Afganistan'da bu Anayasal düzenleme ile hukuki kuralların uygulamaya yansması, keyfilik ve kölelik hayatını sona erdirerek, insan onurunu dikkate alan yönetim biçiminin benimsenmesi için ön ayak olmuştur. 1923 Anayasası siyasal olarak mutlak monarşi rejimiyle birlikte yürütme (kabine) sistemini benimsemiştir (Emini, 1996: 462-463).

1923 Anayasası ile Afganistan devlet teşkilatı, merkezi ve yerel olmak üzere temelde iki şekilde örgütlendirilmiştir. Merkezi idare teşkilatında Padişah, Başbakan ve Bakanlıklar, yasama örgütü olarak ise Şurayı Devlet "Loya Jirga" (kurucu meclis) yer almıştır. Bu bakanlıklar dönem itibariyle; Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı olmak üzere yedi tanedir. Yerel yönetimlerin örgütsel yapısı içinde vilayet, yüce hükümet "Doğu, Batı, Kuzey ve Güney bölge yönetimleri", hükümeti "Kabil, Kandahar, Erat, Türkistan ve Katagan", alakadarı "ilçeler" ve Köy

olmak üzere beş parçaya ayrılmıştır (Danış, 2015: 161-162). Başka bir kaynakta ise 1923 Anayasal düzenlemesiyle bu beşli yapı farklı bir şekilde ele alınmıştır. Buna göre her bir vilayette yer alan vergi dairesi, yüce hükümet, hükümet alakadarı ve köyler şeklindedir (Amiryar, 2019: 35). 1923 Anayasası'nın 103. maddesi kapsamında da her bir vilayette Bakanlıkların müdürlüklerine rastlanmaktadır (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2013: 72).

1923 Anayasası ile merkezi yönetimde kabinenin "Bakanlar Kurulu"nun oluşturulması, devlet şurası ve mahkemelerin yetkilerinin artırılması anayasal monarşi için dikkate değer gelişmeler olarak (Yılmaz, 2010: 158) algılanmıştır. Ayrıca her bir ilde merkezi hükümete bağlı taşra teşkilat birimlerine rastlanması (Amiryar, 2019: 35) 1923 yılında Afganistan yönetim sisteminde yetki genişliği ilkesinin benimsenme çabalarının olduğunu göstermektedir. Amanullah Han ülke yönetimini daha demokratik hale getirmek için reform talepleriyle birlikte 1928 yılında 1923 Anayasası'nı Loya Jirga'ya sunmuştur. Ancak Meclis, Anayasal değişiklikleri kabul etmiş reform değişikliklerine sıcak bakmamıştır (Emini, 1996: 464).

Afganistan'daki ikinci Anayasal düzen Mehmet Nadir Şah döneminde 110 maddeden oluşan 1931 Anayasası ile sağlanmıştır. Bu Anayasa kendinden bir önceki Anayasa'da olduğu gibi devlet teşkilat yapısını merkezi ve yerel olmak üzere ikiye ayırmıştır. 1931 Anayasasına göre merkezi yönetimde Bakanlık sayısı 14'e çıkarılmış ve Bağımsız Göçmen Genel Başkanlığı İdaresi kurulmuştur (Danış, 2015: 164). Anayasaya göre yerel yönetim teşkilat yapısının başında vali bulunmaktadır. Ayrıca her ilde de halk tarafından seçilen bir il meclisinin olması gerektiği dile getirilmiştir (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2013: 74). Ancak uygulamada Meclis üyeleri seçilmemiş ve dolayısıyla illerde bulunan Meclisler faaliyet gösterememiştir (Danış, 2015: 164).

1931 Anayasasına göre Afganistan'da mutlak ve irsi bir siyasal düzen oluşturulmuştur. Ayrıca ülkenin düzenini bozma yönünde etnik mozaikğin yanı sıra bir de dini inancın mezhepsel boyutunu gündeme taşımıştır. Ne yazık ki bu dönemde de Afganistan'da meşruti monarşiden bahsedilememiş, Kral, Meclis de dâhil olmak üzere tüm devlet organlarının denetimini ve kontrolünü elinde bulundurmuş, Kralın onayı olmaksızın hiçbir karar uygulamaya koyulmamıştır (Emini, 1996: 464).

1947 yılında Pakistan Devleti'nin kurulması Afganistan'ın siyasal ve toplumsal faaliyetleri için olumlu bir gelişme olarak görülmektedir. (Emini, 1996: 466). Böylece Afganistan'da 1964 yılında Mehmet Zahir Şah'ın Mutlak Krallığını

etkileyen meşruti rejime geçişi sağlayan 128 maddeden oluşan bir Anayasa yürürlüğe girmiştir. 1964 Anayasası'nda devletin organları meclis (millet meclisi ve senato meclisi<sup>2</sup>), yargı ve yürütme olarak dile getirilmiştir. Kralın gözetimindeki merkezi idari yapılanmasında Başbakan ve Bakanlıklar yer alırken, yerel birimleri ise il, ilçeler, kasabalar ve köyler olmak üzere bölümlendirilmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde de yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere meclislerin oluşturulması öngörülmüştür (Danış, 2015: 164). Ancak 1964 Anayasası ile kuvvetler ayrılığı gerçekleştirilemediğinden Afganistan'ın monarşi ve teokratik özellik gösteren rejimi ortadan kaldırılamamış ve mezhepsel ayırım da devamlılık göstermiştir (Emini, 1996: 466).

Afganistan'da Mehmet Davud Han tarafından 1973 yılında Cumhuriyet rejimi ilan edilmiştir. 1977 yılında Afganistan'da ilk defa Cumhurbaşkanı seçilen Davud Han aynı yıl hazırlanmış olan Cumhuriyet Anayasası'nı onaylayarak yürürlüğe koymuştur. Bu Anayasa'yla benimsenen yeni düzene geçiş için iki yıllık süre öngörülmüştür. 1977 Anayasası'nın 128. maddesine göre illerde, büyük ilçeler, kasabalar, alakadarı, köyler ve mahallelerin kurulması önerilmiştir (Danış, 2015: 165). Ancak kendini insan hakları ve demokrasi yanlısı ilan eden Davut Han döneminde Cumhuriyet rejimi ülkenin feodal yapısına son verememiş, kendi de feodal bir aileden geldiği için feodal sınıfın ve eski dönemdeki Kralın bürokratları lehine uygulamalar gerçekleştirmiştir. Yönetimin dışında bırakılan halk diktatör ve despot bir rejimle yüz yüze gelmiştir. Böylece sol görüşün hâkim olduğu Demokratik Cumhuriyet yönetimi 1978 yılında ilan edilerek Davud Han tarafından kurulan Cumhuriyet düzenine son verilmiştir. Sovyetler Birliği'nin arkasında olduğu bu hükümette kısa süre içinde yok olup gitmiştir (Emini, 1996: 469-471). Afganistan 1979 yılında başlayıp 1989 yılında sona eren Sovyetler Birliği'nin işgaline maruz kalmıştır. Böylece ülke de mücahitlerin ve komünistlerin iktidar savaşı başlamıştır (Saaie, 2009: 29).

Afganistan'da 1980 yılında Babrak Karmal Usul-i Asası-yi Cumhuri-Demokratik Anayasası adıyla bir Anayasa oluşturmuştur. Bu Anayasanın 51. maddesine göre yerel yönetim birimleri il, ilçe, alakadarı ve köy yönetimi şeklinde ayrılmıştır. Anayasanın 52. maddesinde ise yerel birimlerde mahallelerin bulunduğu dile getirilmiş, aynı zamanda il ve ilçelerde meclislerin bulunması ve kasabalarda

---

<sup>2</sup> Dönem itibariyle Millet Meclisi'nin halk tarafından seçilmesi öngörülmüşse de Senoto Meclis üyelerinin 3/1'i tecrübeli ve bilgili kişiler arasından Kral tarafından 5 yıllık bir süre için; diğer 3/1'i vilayetin idari meclis üyelerinden 3 yıl için seçilir; arta kalan ise vilayet halkı tarafından 4 yıllığına seçilir (Emini, 1996: 466-467).

yerel icrayı komitelerin bulunması gerektiği ön görülmüştür (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2013: 267).

Afganistan’da 1987 yılında Nacibullah tarafından yeni bir Anayasa “Demokrat Cumhuriyet Anayasası” olarak düzenlenmiştir. Bu Anayasa da kendinden öncekilerde olduğu gibi meclisi Loya Jirga olarak belirlemiş, devlet yönetimini merkez ve yerel olarak teşkilatlandırmaktadır. 1987 Anayasanın 128. maddesinde yerelde iller, ilçeler, şehirler ve mahaller bulunmakta ve her birinde yerel sorunları çözüme ulaştırmak adına Meclislerin oluşturulması önerilmektedir. Yerel birimlerin başında da sırasıyla Vali, Kaymakam, Belediye Başkanı ve Muhtarlar yer almaktadır (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2013: 279). Sovyetler Birliği tarafından desteklenen Nacibullah 1992 yılına kadar ülke yönetimini elinde bulundurmuştur (Saaie, 2009: 29).

1987 Anayasası’nın 129. ve 130. maddelerinde belirtildiği üzere yerel yönetim organları ve devlet idaresi, yerel idare ile ilgili hususları halkın yararına yerine getireceklerdir. Yabancı ve Yerli Sivil Toplum Kuruluşları (NGOS) yerel meclislerin ve yürütme kurullarının kararlarını uygulamaktan sorumludur (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2013: 339-340).

1991 yılında ülkede Sovyet destekli rejimin çökmesiyle yerel yönetimde etkili olan yerel askeri güçlerin birbirlerini hedef aldığı iç savaş süreci başlamıştır. Bölgesel askeri güçler ülkeye baskıyla hâkimiyetlerini sağlamıştır. 1994 yılında Taliban’ın faaliyete başlamasıyla birlikte ülkede otoriter bir yönetim şekli benimsenmiştir. 2001 yılında Taliban’ın ve taraftarlarının dağılması sonrasında yerel askeri yetkililer olarak bilinen mücahit komutanları siyasi boşluğu doldurmak için girişimlerde bulunmaya başlamışlardır (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 374).

2001 yılında Amerika Birleşik Devletleri’ne (ABD) yapılan 11 Eylül saldırılarını üstlenen “El Kaide” örgütünün Taliban’la yakınlığından kaynaklı ABD terörle mücadele kapsamında Afganistan’a savaş açmıştır. Bu savaşla birlikte 2001 yılında 11 Eylül “El Kaide” saldırıları sonrasında acil önlem alınması için Birleşmiş Milletler Kasım ayı sonunda Bonn’da, Taliban dışında Afgan politik liderlerinin katılımıyla bir toplantı düzenlemiştir. Bonn Konferansı’nda, Afganistan’da uzun yıllardır varlık göstermeyen kalıcı devlet kurumlarının kurulması yönündeki gereklilikler dile getirilmiştir. Bu kurumların kurulmasına kadar geçici düzenlemeler yapılması konusunda bir anlaşmaya varılmıştır. Gelecekteki hükümeti oluşturmak ve gerekli değişiklikleri yapmak için güçlerin toplanmasına yönelik politik bir çerçeve oluşturulmuştur (Şaran, 2017: 28). Ayrıca ülkede yeni anayasa taslağını hazırlamak

üzere Afganistan Anayasa Komisyonu kurulmuştur (Kabil Ticaret Müşavirliği, 2017: 15). ABD, 2001 yılında Taliban'ı etkisiz hale getirdikten sonra batı ülkelerinin de desteğiyle Afganistan'da modern ve çağdaş yönetim ilkelerinin benimsenmesi girişimlerine başlamıştır. Bu modernleşme çabaları Afganistan'da ilk kez 2004 yılında kabul edilen Anayasa ile gerçekleştirilmiştir (Zland, 2014: 58).

2001 yılında önce altı aylığına getirilen geçici hükümet iki yıl daha görevde kaldıktan sonra kalıcı devletin oluşturulması için seçim gerçekleştirilmiştir (Kabil Ticaret Müşavirliği, 2017: 15). Dolayısıyla Bonn Konferansı sonrası Afganistan'da istikrarlı ve demokratik bir hükümet kurulmuştur (AREU, 2017: 20). 2004 Afganistan Anayasası'nda ülkenin yönetim şekli cumhuriyetçilik olarak ifade edilmiş ve merkeziyetçilik ilkelerinin benimsendiği bir yönetim sistemi olarak tanımlanmıştır (Zland, 2014: 58). Anayasa'nın 121. maddesine göre devletin idari sistemi merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde kurgulanmıştır (Afganistan Anayasası, 2004: 67).

## **2.2. 2001 Sonrası Afganistan'da İdari Yerinden Yönetimin Genel Yapısı**

Afganistan'da 2001 yılı Taliban'ın yönetiminin dağılması ile Mücahitler geçici bir hükümet kurmuştur. 2004 yılında ilan edilen ve günümüzde de geçerliliği olan Anayasa yasama, yürütme ve yargı erklerini ayrı ayrı ele almıştır. Merkeziyetçi bir anlayışa sahip ve üniter devlet yapısı olan Afganistan'da merkez ve yerel yönetim birimleri olduğu vurgulanmıştır. Yasama organı olarak Ulusal Meclis<sup>3</sup>, Temsilciler (Halk) Meclisi "Wolesi Jirga" ile Büyükler (Senato) Meclisi "Meshrano Jirga" olmak üzere iki kanatlı bir yapı oluşturulmuştur. Merkezi idarede Cumhurbaşkanı (Başkan) ile Bakanlar bulunurken yerel yönetim birimleri olarak ise başında Valilerin bulunduğu iller gösterilmektedir (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 371-373).

1977 yılında Davud Han rejimindeki ilk Cumhuriyetten sonra yerel yönetimlerin önemine dikkat çekilmiştir. Tarihsel olarak Afganistan'da 2005 yılında aktif olarak ilk kez İl Meclisi kurulmuştur. 2005 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimi ve İl Meclis seçimi aynı günde yapılmıştır (<https://fa.wikipedia.org/wiki>).

2007 yılında İçişleri Bakanlığı'ndan yerel yönetim yetkileri alınarak İdari Reformlar ve Kamu Hizmetleri Bağımsız Komisyonu adıyla bir bağımsız müdürlük oluşturulmuştur. İdari Reformlar ve Kamu Hizmetleri Bağımsız Komisyonu

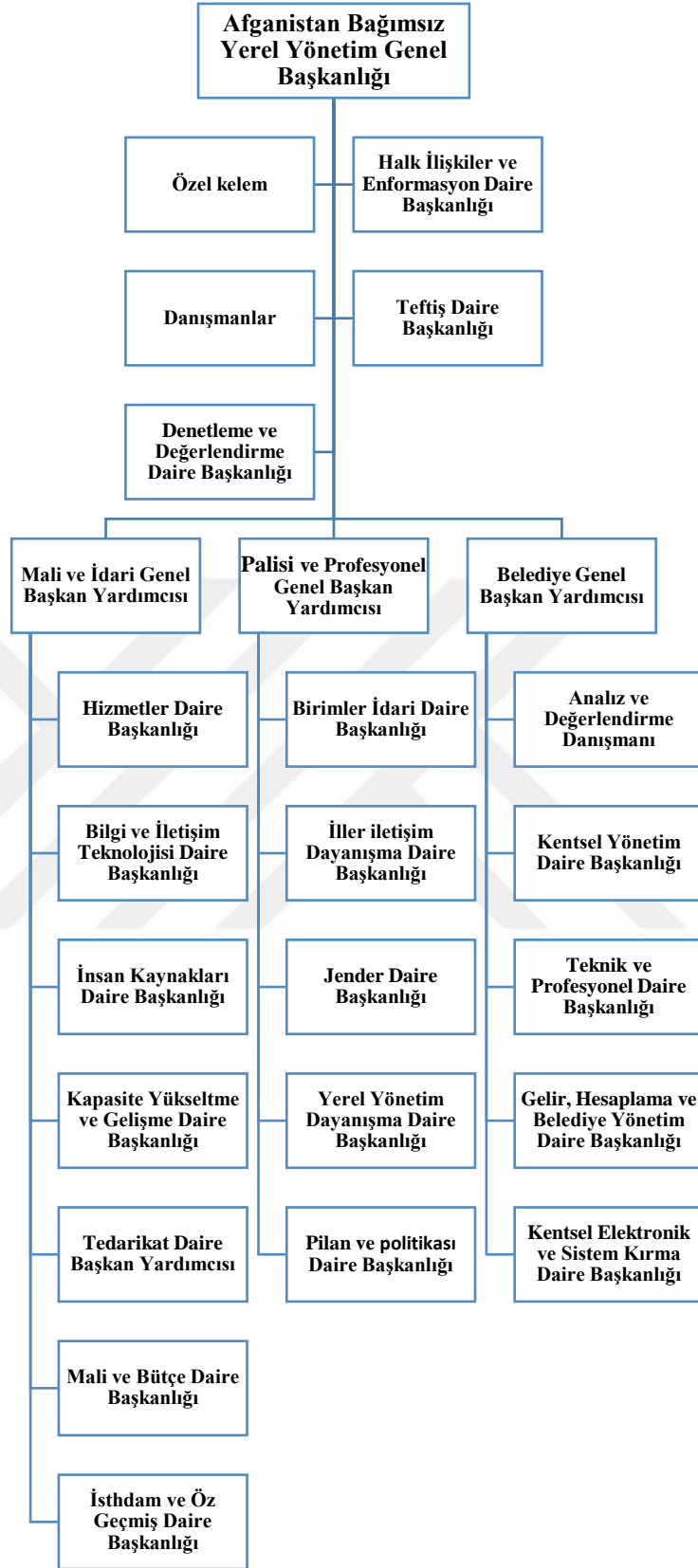
---

<sup>3</sup> Temsilciler Meclisi, Afganistan vatandaşları tarafından 5 yıl süreliğine seçilen 250 kişiden oluşurken, 102 kişiden oluşan Senato Meclisi üyelerinin üçte biri, İlçe Meclisleri üyeleri arasından 3 yıllığına; diğer üçte biri İl Meclisleri üyeleri arasından 4 yıllığına ve geri kalanı kalan en az %50'si kadın olmak şartıyla 5 yıllığına doğrudan Başkan tarafından seçilir (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 373).

oluşturulması ile modern ve şeffaf bir yerel yönetim oluşturma yoluna gidilmiş, Bağımsız Müdürlüğe görev ve sorumluluklar tanınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Ekim 2007’de 1297 sayılı Kararnamede İdari Reform ve Kamu Hizmeti bağımsız Komisyona bağlı “Burt Alı Tayinat” adı altında 9 üyeden oluşan, üyeleri cumhurbaşkanının imzası ile 3 yıllığına atanan bir sınav merkezi oluşturulmuştur. Bu sınav merkezi dönemin Valilerin, Vali yardımcılarını ve Kaymakamların seçilmesinde etkili olan bir kurumdur (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 121-122).

Afganistan yerel yönetim yapısının oluşturulması ve yerelleşme adına dikkat çeken kurumlardan biri de Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı’dır. Bu kurum 8 Mayıs 2007 yılında 1047 sayılı Yüksek Konsey Başkanlık Kararnamesi’yle kuruldu (<http://www.aop.gov.af>). Kurumun amacı genel olarak il ve ilçelerde merkezin taşra teşkilatları ile belediyelerin çalışmalarını kolaylaştırmak, merkez ve yerel arasında köprü oluşturmakta, karar alma süreçlerinin hızlanması, ülke yönetiminde yeniden yapılanma, kalkınma ve yerel düzeyde uluslararası yardımları yönetmektir. Başkan Kararnamesi ile kurulduğundan Milli Meclise karşı sorumluluğu yoktur. Ancak bu kuruluşun başkanı / müdürü, hükümet kabinesinde görev almakta ve bakan statüsünde kabul edilmektedir. İl ve ilçe yöneticilerinin atanmasında da Başkana vermiş olduğu önerilerle etkili bir isimdir (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 377).

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı illeri sekiz bölgeye ayırmıştır. Bunlardan ilki Başkent Kabil: Panjšir, Kapisa, Vardak, Parwan; ikincisi Doğuda: Nangarhar, Lagman, Kunar, Nuristan; üçüncüsü Güney Doğu: Paktiya, Kost, Logar, Paktika, Gazni; dördüncüsü: Güney Kandahr, Helmand, Nimroz, Uruzgan, Zabul; beşincisi Merkez: Bamiyan, Daykindi, Gor; altıncısı Batı: Erat, Badgiz, Farah; yedincisi Kuzey: Mazar-e Şerif, Samangan, Cevizcan, Sarpol, Faryab; sekizincisi Kuzey Doğu: Kunduz, Takhar, Bağlan ve Badakhshan (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018a: 5-6). Afganistan’ın yönetim şekli merkeziyetçi bir yapı sergilediğinden, 2007 yılından itibaren Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı valilerin ve belediye başkanlarının raporlarını Cumhurbaşkanlığı’na sunmaktadır (<http://idlg.gov.af/fa/>).



Şekil: 1 Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı Teşkilatı

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı bünyesinde 34 il, 387 ilçe, 165 belediye ve 45538 köy vardır. Merkezde 17 daire başkanlığı bulunmakta olup 121 il müdürlüğüne sahiptir. Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı teşkilatında toplam 6831 memur çalışması gerekmektedir; günümüzde çalışan memurların sayısına bakıldığında 495 merkezde ve 6326 il ve ilçelerde istihdam edildiği görülmektedir (<https://idlg.gov.af/history-idlg/>).

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı Kabil belediyesi hariç, valilerin, kaymakamların ve belediyelerin işlerini denetlemekten ve cumhurbaşkanına rapor vermekten sorumludur. Başkanlığın kapsamı dışında kaldığından dolayı Kabil belediyesi yaptıkları işleri cumhurbaşkanına kendisi rapor etmektedir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 122-123).

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlık misyonu, barış ve istikrarı pekiştirmek, dengeli bir ekonomik büyüme sağlamak ve yerel düzeyde adil ve demokratik yönetim yoluyla hizmet sunmaktır. Başkanlık Afganistan vatandaşlarının yaşam kalitesini arttırmada olumlu etkisi olacaktır; ayrıca hükümet programlarının ve faaliyetlerinin uygulanmasından sorumludur (AREU, 2012: 42). Başkanlık, diğer taraftan, ekonomi, barış, güvenlik, büyüme ve istikrar kazandırmak için uzun vadeli planlar geliştirmekte ve her alandaki ulusal ve kapsamlı perspektifleri tanımlamakta ve yönlendirmektedir. Aynı zamanda kamusal hizmet olarak insanlara standart eğitim ve sağlık hizmetleri sunulmasını planlamaktadır (Zland, 2015: 57).

Belediye idarelerinde ise politika belirleme ve uygulamadan sorumludur. Bu sorumluluk, yasaların, kuralların düzenlemelerin tanımlanmasını, gelir kaynaklarının düzenlenmesinin yanı sıra belediyelere kapasite ve yardımın iyileştirilmesini kapsamaktadır. Aynı zamanda temel hizmetler ve yönetim fonksiyonlarını sağlamak için belediye gelirlerini ve kaynaklarını yönetmek, belediyelerde kapasite geliştirme ve işbirliği yapmak için politika ve hukuk çerçevesini yeniden düzenlemesine destek verecektir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2007: 12).

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı'nın izlediği politik yol, Afganistan yerel yönetimleri ve belediyecilik açısından oldukça önemlidir. Nitekim günümüz itibariyle belediye başkanlarının şehirleri kalkındırma ve yönetme imkânı sağlayan yasal alt yapı yoktur. Fakat bu Başkanlığın ortaya attığı politikalar doğrultusunda belediyelerin şehirleri kalkındırabilmesi için yasal altyapı ve idari prosedürlerin hazırlanması gerekmektedir. Yasal alt yapının yanı sıra belediyelerin geliştirilebilmesi için ulusal bütçeden mali destek sağlanması bir diğer önemli konuyu

teşkil etmektedir. Ancak tüm bunların ötesinde hazırlanan bu politikaların ve prosedürlerin uygulamaya geçebilmesi için yerel yönetim birimleri ve merkezi hükümetin politikaları sahiplenmesi büyük önem arz etmektedir. Ayrıca belediye yapısının geliştirilebilmesi için bir diğer önemli hususu ise uluslararası yardım kuruluşları ve merkezi hükümetin ortak hareket edip yapılan yatırımların, girişimlerin, projelerin, belediyeler üzerinde yoğunlaşması sağlanmalıdır (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 392-393).

İl meclisi ve ilçe meclisi seçildiği zaman onların programlarına Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı destek verecektir. Bu destek türleri, her zaman kurulacak “İl Konseyleri” gibi yerel yönetim kurumlarını içerecek planlara dayanarak, kamu yönetimi reform sürecinin uygulanması yoluyla Yerel Yönetim Müdürlüklerinin güçlendirilmesi, illerde kapasitelerin artırılması, insan kaynaklarının güçlendirilmesi, belediyelerin desteklenmesi, yolsuzlukla mücadeleye, illerin siyasi ve idari sınırların oluşturulması için bir plan geliştirmek ve uygulamaktır. Ayrıca seçimlerin yapılmasına ve vatandaşların kayıt işlemlerini, arsa sorunlarını, doğal afetlerden korunmasını ve afete uğrayanlara destek verilmesine yardımcı olacaktır (Hüseyini, 2014: 119).

Afganistan taşra teşkilatına bakıldığında bakanlıkların il ve ilçe düzeyinde müdürlükler şeklinde örgütlendiği görülmektedir (<https://idlg.gov.af/history-idlg>). Ülke genelindeki tüm illerde Maliye, Sağlık, Eğitim, Kırsal Kalkınma ve İmar, Bayındırlık ve İçişleri Bakanlıkları'nın taşra teşkilatları bulunmaktadır. İdari yerinden yönetim çeşitlerinden biri olan taşra teşkilatları kamu hizmetlerini sunmakla görevli bakanların almış oldukları kararların, yerel birimlerde uygulanması konusunda ülkede önemli hizmetler sunmaktadır. Ayrıca bakanlıklar arasında Kırsal Kalkınma ve İmar Bakanlığı personel ve mali kaynak açısından en güçlü yerel düzeyde örgütlen merkezi teşkilattır. Bunun nedeni olarak ülkenin yerel kalkınmaya önem verdiği yönünde görüşler bulunmaktadır (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 377-378).

### **2.3.1. İl Düzeyi**

Afganistan 2004 Anayasası 136. maddesine göre bir ilin kurulması için nüfus sayısı, sosyal ve ekonomik durumu dikkate alınır. Afganistan illeri bu maddeye göre 3 derecede sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma; 12 il üçüncü derece, 12 il ikinci derece

ve 10 il birinci derece şeklindedir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018b: 11).

Afganistan 1999 Yerel Yönetim Kanunu 7. maddesine göre bir il birinci derece olması için en az 1 milyon nüfusu, 8 bin km alanı, 12 ilçesi, 70 km çevresinde bir il merkezinin bulunmaması, merkezi ve belediyesi, havaalanı, gümrüğü, ziraat alanından geliri veya yeraltı kaynakları olması gerekmektedir. İkinci derece ilin kurulması için en az 700 bin nüfusu, 6500 km alanı, 10 ilçe, 60 km çevresinde bir il merkezinin bulunmaması, merkezi ve belediyesi, gümrük, yeraltı kaynakları, ziraat alandan geliri, havaalanı gibi yerlerden geliri olması gerekmektedir. Üçüncü derece il kurmak isterse 450 bin nüfusu, 4 bin km alanı, 8 ilçesi, 50 km çevresinde bir il merkezinin bulunmaması, merkezi bir yeri, belediye ve şehir oluşturması, gümrük, havaalanı, yeraltı kaynağı, ziraattan geliri olması gerekmektedir (Yerel Yönetim Kanunu, 1999: 7-9). Afganistan'da il düzeyinde yer alan yönetim kurumlarına bakıldığında Vali, İl Kalkınma Komitesi, Bakanlıkların uzantıları, İl Polis Teşkilatı, İl Savcılığı ve Saymanlık yer almaktadır. Vatandaşları temsil eden seçilmiş veya geleneksel kurumlara bakıldığında ise İl Meclisi ve İl Kalkınma Komitesi görülmektedir (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 380).

### **2.3.1.1. Vali**

Vali il genel yönetiminden sorumlu en üst düzeyde yönetici olduğu gibi aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir (Şengül, 2018: 79). Afganistan yönetim sistemi açısından Melik Sitiz valiyi ilin temel özelliklerini sıralayarak tanımlamaktadır.

- **Kültür:** Coğrafyanın insanlarını tanımlayan yapılandırılmış bir uzmanlığa sahiptir. Dil, özel lehçeler, tarih, kültür ve hikâyeler bu özelliklerin davranış kültürü ve kıyafetleridir.
- **Geliştirilmesi, korunması gereken ekonomik kaynaklar:** Bu kaynaklar, ekonomik büyümeyi sağlamak için sistemin yapısına dâhil edilmelidir. İl halkının hayatlarını iyileştirmek için il kaynakları planlanmalı ve çalıştırılmalıdır.
- **Aktif kamu hizmeti:** kurumları, kaynakları vatandaşlık hizmetlerine dönüştürme Kabiliyetine sahiptir. Bu kurumlar, hedeflenen programlar ve teslim yöntemleri ile koordine edilmelidir.

- Vatandaşlık hizmetlerine erişim, sağlık, eğitim ve adalet için sağlanmaktadır. Bu tür bir hizmet vatandaşlar için uygun değilse, İl veya devlet servis yapısı felç olur.
- Politik: güvenlik, güvenilir bir il oluşturulması için ön şarttır. Siyasi güvenlik, bir eyaletin vatandaşlarının sosyal ilişkilerinin koordinatörüdür. Bu ön koşul, İllerin sistemin diğer yapılarıyla daha iyi ilişkilerini birleştiriyor. Vali, güvenlik kurumlarını koordine etmek için en iyi politikacı olmalıdır (<https://www.barchinews.com>).

İl valisi, 2006 yılında İçişleri Bakanlığı'na bağlıydı, Vali İçişleri Bakanı'nın teklifiyle Cumhurbaşkanı tarafından atanırdı. Ancak 2007'de Vali Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı'nın önerisi, Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanmaktadır (Rahimi, 2016: 44). Yerel Yönetim Kanunu 18. maddesine göre vali olarak tayin edilen kişinin; Afganistan vatandaşlığına sahip, en az lisans mezunu, 10 sene tecrübesi olması, adli sicil kaydının olmaması, sadık, tanınmış, eskiden rüşvet ile tutuklanmamış olması gerekmektedir (Afganistan Adalet Bakanlığı, 1999: 28).

Vali il düzeyinde yürütmenin başı olduğundan merkezden gelen emir ve talimatları yerel idarelere iletmektedir. Resmi olarak ildeki kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanmasından sorumludur (Yaree, 2019: 247). Vali ilgili ilçelerin ve köylerin kurulması, kaldırılması ve eklenmesi konusunda yetkili makamlara teklifte bulunur. 1999 Yerel Yönetim Kanunu 15. maddesine göre vali hükmet alanında güvenlik ve hukukun üstünlüğünün, ilin güvenliğinin sağlanmasından sorumludur. Ayrıca valinin ilgili müdürlüklerle iletişim içinde olması, vatandaşların haklarının korunması ve eşitliğin sağlanması, ulusal birliği pekiştirmesi, etnik düşmanlıkları ortadan kaldırması gerekmektedir (Yerel Yönetim Kanunu, 1999: 18-19).

İl düzeyinde bakanlıkların müdürlükleri bulunmaktadır. Vali ilde adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet birimlerini denetler (Mehmedi, 2018: 199-200). Bu birimler, Polis Müdürlüğü, Mit Müdürlüğü, Ekonomi Müdürlüğü, Maden Müdürlüğü, Diyanet işleri Müdürlüğü Kırsal Kalkınma Müdürlüğü, Sağlık Müdürlüğü, Milli Eğitim Müdürlüğü, Bilgi ve Kültür Müdürlüğü, Ulaştırma Müdürlüğü, Vergi Daire Müdürlüğü, Elektrik Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Göçmen Müdürlüğü şeklinde sıralanır.

Vali'nin il düzeyindeki bakanlıkların müdürlüklerini performansından sorumlu ilk kişi olarak en önemli görev ve sorumlulukları yasa yoluyla yapması

gerekmektedir. Vali'nin ildeki güvenliği sağlama göreviyle birlikte, vatandaşların haklarını savunması, kanun önünde eşitlik ilkesini gözetmesi, ulusal birliği pekiştirmesi, tüm bakanlıkların kuruluşlarının faaliyetlerini araştırması ve izlemesi, kaymakamların ve belediye başkanlarının çalışmalarını incelemesi gerekir. İldeki tüm resmi işlemlerde Valinin imzası gereklidir. Vali, yasama belgelerinin hükümlerine, yetkili makamların emirlerine ve yasal talimatlarına uymak ve bunların uygulanmasını denetlemek, il düzeyinde yürütme organı başkanı olduğu için, yerel makamlara verilen görevleri ve politikaları iletmekten sorumludur. Merkezden gelen emirler doğrultusunda yereldeki personelin koordineli bir şekilde işbirliği içinde çalışmasını sağlaması ve halkın beklentilerini yerine getirmesi gerekmektedir (Hüseyini, 2014: 123-124).

Vali ildeki bütçe harcamalarının izlenmesi ve denetlenmesinde de sorumludur. Ayrıca sorumlu olduğu sınırlar içinde devletin doğal kaynaklarının ve madenlerinin korunmasını sağlamalıdır. Kentsel ve çevresel alanların ziyaret edilmesi, idari gelişimlerin takip edilmesi gibi konularda da hâkimiyeti bulunmaktadır. Valinin idari görevleri arasında ilçedeki kurumların, organların ve ilçe şubelerinin günlük yönetiminin sağlanması, kamu düzeninin korunması, halkın sağlığının gözetilmesi konularında da söz sahibidir. Vali ilde emirlerin korunmasını sağlamasından ve polislin güvenlik görevlerini yerine getirmesinde rehberlik etmekten sorumludur (Mehmedi, 2018: 221-222).

İl Meclis üyelerinin maaşlarını ve il meclisinde çalışan personelin giderleri valiye bağlıdır. İl Meclisinde çalışan personelin atamaları da vali tarafından gerçekleştirilir. Mevcut yasada, il müdürlükleri ile il meclis üyeleri arasında işbirliğini sağlamalıdır. Çünkü mevcut yasada idari müdürlüklere, il meclis toplantılarına katılmak ve meclise bilgi vermek zorunluluğu getirmemektedir. İl planlama sürecinde il meclisinin önerilerini dâhil etmek için açık bir mekanizma yoktur. İl meclislerinin ildeki idari faaliyetlere dair sorumlulukları bulunmamakta ve il meclis üyelerinden bu konulara ilişkin hesap sorulmamaktadır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2009: 106).

İl Müdürlüklerinde yöneticilerin atanması her bakanlığın kendisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak illerde 5, 6, 7 ve 8. derece rütbelerdeki memurların ve vilayet içine çalışan müdürlerin atanması Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 161). Ayrıca Vali hükümetin temsilcisi ve yerel yönetimin

birinci derece başkanı olduğu için Kanuna göre bazı çalışanları vekalaten atayabilmektedir (Mehmedi, 2018: 222).

Afganistan 1999 Yerel Yönetim Kanunu 16. maddesine göre Vali, ilçedeki memurların ve devlet çalışanlarını kontrol etmek ve denetlemek için il bünyesindeki tüm ilçelere yılda en az bir kez seyahat etmelidir. Bu seyahatlerinde bölge konseyleri, köy konseyleri, ilçe sakinlerinin katılımıyla bir toplantı yaparak, bunların önerilerini ve şikâyetlerini dinlenmeli, yetkili müdürlüklere talimat vermelidir (Afganistan Adalet Bakanlığı, 1999: 26). Şayet İldeki Müdürlüklerin durumuyla doğrudan ilgili ve çeşitli başarısızlıklarını içeren tutanaklar varsa Vali tarafından, Bakanlar Kuruluna veya Cumhurbaşkanına bir rapor şeklinde yazılabilir (Mehmedi, 2018: 222).

Vali yardımcısı İdari Reformlar ve Kamu Hizmetleri Bağımsız Komisyonu aracılığıyla atanır (Khosrawi, 2017: 119). Bazı illerde bir vali yardımcısı bulunurken bazılarında iki vali yardımcısı görev yapmaktadır (<http://balkh.gov.af/fa>).

Vali yardımcılarını görevlerini şöyle sıralamak mümkündür

- Vali yardımcısı ikinci birim başkan yardımcıları tarafından yönetilen popüler planlar ve bakanlık planları dâhil olmak üzere yerel düzeydeki yönetici yetkinliklerinin kullanımını kolaylaştırmak için, planları planlamak ve formüle etmek için tüm ilgili müdürlükler ile birlikte çalışacaktır.
- Valinin öncülüğünde vali yardımcısı, valilik idaresinin yıllık bütçesini yönetmek, bütçe uygulaması, değerlendirme ve raporlama dâhil olmak üzere sorumludur.
- Vali yardımcısı, il idari personelinin performansını izler ve performanslarının kalitesini artırmak için gerekli eğitimi sağlar.
- Vali yardımcısı, İl Müdürlüklerini ve faaliyetlerini kontrol eder, izler ve il valiliğinin yürütme görevlerinden doğrudan sorumludur
- Vali yardımcısı, valinin taşra teşkilatının tüm işlerine ilişkin görüşlerini plan ve planların planlanması, etkin ve pratik faaliyetlerle yürütmekten sorumludur.
- Vali Yardımcısı, köyün yıllık planları için teklifleri ilçe bazında koordine etmekten, toplamaktan, izlemekten ve yerel düzeyde denemekten sorumludur. Bu arada, vali yardımcısı il düzeyindeki devlet kurumları için kapasite geliştirme programları için gerekli tesisleri düzenlemekle sorumludur (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 147-148).

### 2.3.1.2. İl Meclisi (Şurayı Vilayet)

Afganistan 2004 Anayasası 138. maddesine göre her ilde bir il meclisi olması zorunludur. İl Meclis üyeleri sayısı her ilin nüfusuna göre farklılık göstermektedir. İl Meclisi üyeleri il halkı tarafından dört yıllığına, açık ve doğrudan seçim yoluyla seçilir (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2004: 68).

Afganistan Seçim Kanunu'na göre il meclis üyelerinin aday olabilmesi için en az lise mezunu ve 25 yaşında olması gerekmektedir (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2017: 60). Afganistan'da il düzeyinde ilk il meclisi seçimi 2005'te yapılmış ve aynı yıl il meclisi kurulmuştur. Günümüzde Afganistan'da il meclis üyesi kadın ve erkek toplam 420 üyeden oluşmaktadır (Khalily, 2017: 44-45).

İl meclis üyeleri o ilde ikamet etmesi gerekir. İl Meclis seçimleri Büyük Millet Meclisi "Wolesi Jirga" Seçimleri ile aynı güne denk gelirse, aday her iki meclis seçimlerine aynı anda aday olamaz. Seçim Yasası'nın 23. maddesine göre Büyükler Meclisi "Meshrano-Jirga" üyeleri her ilde, il meclis üyeleri arasından ve 4 yıl için bir kişi seçilir (Büyükbaş, 2006: 138). Dolayısıyla Büyükler Meclisi'ne il meclisi kendi üyeler arasından ili temsilen bir aday göndermektedir.

Nüfusu 500.000 olan illerde 7 il meclis üyesi, nüfusu 3.000.000 ve daha fazla olan illerde ise 31 meclis üyesi vatandaşlar tarafından gizli oy, açık sayım ve genel oy ilkeleri ile seçilmektedir (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 383). Ama bazı kaynaklara göre 500.000 nüfusu olan ilde 9 il meclis üyesi seçilir. 500.000 ile 1 milyon arası nüfusu olan illerde 11 il meclis üyesi, 1 milyon ile 2 milyon arası nüfusu olan illerde 15 il meclis üyesi, 2 milyon ile 3 milyon arası nüfusu olan illerde 17 il meclis üyesi, nüfusu 3 milyondan 4 milyona kadar olan illerde 19 il meclis üyesi ve nüfusu 4 milyon ve üzeri olan illerde 21 il meclis üyesi halk tarafından seçilmektedir (Mehmedi, 2017: 233-234).

İl Meclis üyeleri halk tarafından seçildikten sonra, Meclis Başkanı, başkan yardımcısı ve sekreterin seçilmesi için ilk toplantıda en yaşlı meclis üyesinin başkanlığı altında meclis üyeleri arasında seçim yapılarak tespit edilecektir. Eğer aday ilk seçimde oyların çoğunluğunu alamazsa, en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılacaktır. İkinci turda en çok oy alan aday Meclis Başkanı olarak seçilecektir. Aynı zamanda başkan, başkan yardımcısı ve sekreter seçilmesi için yılda bir sefer meclis üyeleri tarafında seçim yapılacaktır (Hüseyni, 2014: 146-147).

2004 Afganistan Anayasası'nın 139. maddesine göre İl Meclisi hükümetin gelişme hedeflerine ve ildeki işlerin iyileşmesine, yasada öngörüldüğü gibi katkıda ve il ile ilgili konularda tavsiyelerde bulunur. İl meclisi halka karşı sorumludur. Çünkü bu meclis üyeleri halk tarafından seçilir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2009: 106).

2007 İl Meclis Kanunu'nun 4. maddesine göre İl Meclisin görevleri ve yetkileri şöyle sıralamak mümkündür (Afganistan İl Meclis Kanunu, 2007: 3).

- Ekonomik, sosyal, sağlık, eğitim, çevre, yeniden yapılanma ve devletin kalkınma hedeflerini belirlemeye katılmak,
- İl finansal kaynaklarının etkin kullanımını tavsiye etmek ve denetlemek,
- Ortaklık ve yerel anlaşmazlıkların düzeltici aşiret büyükleri aracılığıyla çözülmesine katılımı sağlamak,
- İldeki kalkınma planını hükümete göndermeden önce inceler,
- İslam geleneklerine ve İslam hukukuna aykırı uygulamaları ve zorunlu evlilik yasalarını, kadınları ve benzeri şeyleri yasaklama ve insan haklarını güvence altına almak,
- İlgili makamları bilgilendirdikten sonra, mahkemelerin ve kolluk kuvvetlerinin eylemlerini analiz edip değerlendirmek ve il makamlarına rapor gönderdikten sonra yoksun alanları ziyaretlerde bulunmak,
- İl müdürlüklerin performans ve çalışmaları hakkında bilgi talep etmek ve cumhurbaşkanı ve il şura meclisine yazılı bir rapor sumak,
- Kalkınma planını ve il idaresinin yıllık harcamalarını gözden geçirmek ve medya aracılığıyla il sakinlerine aktarılmasını sağlamak,
- Tarihi eserlerin korunmasını, yıkılmasını, hırsızlığı ve kaçakçılığının önlenmesini sağlamak,
- En az üç ayda bir defa vali ve il müdürlükleriyle danışma toplantıları düzenlemek, il sakinlerine bilgi vermek için ayda en az bir kez toplanmak,
- İlçelere ve köylere ait toplantılara katılmak,
- Kamu mülkiyetinin sorumlu makamlarla işbirliği içinde bulunması ve kamu mallarının gasp edilmesini engellemesi gerekmektedir.

### **2.3.1.3. İl İdari Meclisi ve Kalkınma Komitesi**

1999 Yerel Yönetim Kanunu'nun 11. maddesine göre her il yönetiminde vali tarafından yönetilecek bir İl İdari Meclisi vardır. İl İdari Meclisi, ildeki müdürlüklerin faaliyetlerini koordine etmek ve valiye özgü olmayan toplu bir karar gerektiren önemli hususları belirlemek üzere kurulacaktır. Valinin yokluğunda vali yardımcısı il idare meclisine başkanlık eder. Vali gerekli gördüğü durumlarda ilçe kaymakamlarının, ilçe meclislerinin, il meclislerinin, ilçe, köy konseylerinin ve il meclisindeki kişilerin ve diğer görevlilerin tavsiye niteliğinde kararlarını almak üzere İl İdare Meclisini davet edebilir (Yerel Yönetim Kanunu, 1999: 12-13). Kararlar üyelerin çoğunluğu ile alınır. Ancak oyların eşit olması halinde nihai kararı toplantı başkanı olan vali alır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2009: 102).

1999 Yerel Yönetimin Kanunu 13. ve 14. maddelerine göre İl İdari Meclisi ve Kalkınma Komitesi görev ve yetkileri şunlardır (Yerel Yönetim Kanunu, 1999: 15-18);

- Ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik gerekliliklere dayalı yıllık şehir projelerinin ve uzun vadeli planların oluşturulması, fiyatlandırılması ve düzenlenmesi,
- İl kalkınma planının nasıl uygulandığının bakımı ve izlenmesi,
- İl kalkınma bütçesinin nasıl harcandığını denetlemesi ve izlenmesi,
- İldeki özel sektör yatırımlarının durumunun gözden geçirilmesi ve daha iyi işlemesi için gerekli önlemlerin alınması,
- İl Kalkınma Komitesi, bütçe ve kalkınma planlarını il meclisine göndermesi gerekir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki il kalkınma komitesi tarafından meclise sunulan il kalkınma planını ve bütçesi oy çokluğuyla reddedilir ve komiteye iade edilirse, il kalkınma komitesinin planı yeniden inceleyerek il meclisine plan ve bütçesini tekrar göndermesi gerekir. Yerel dengeyi koruyarak oluşturulan il kalkınma plan ve bütçesi, il hükümetinin onayından sonra, ulusal bütçeye dahil olmak üzere İlgili bakanlığa gönderilecektir.

### **2.3.2. İlçe Düzeyi**

İlçe yönetim birimi, ilçe kaymakamlığı altında kurulan ve yönetilen birkaç köyden oluşur. İlçenin devletin otoritesini güvence altına almak ve genişletmek

konusunda önemli roller oynadığını dile getirebiliriz (Mehmedi, 2018: 223). İlçe düzeyi yönetim kurumları arasında Kaymakam, İlçe Yönetim Kurulu, Bakanlıkların Uzantıları, İlçe Polis Teşkilatı, İlçe Savcılığı bulunurken vatandaşların temsili için seçilmiş ya da geleneksel kurumlar arasında İlçe Meclisi, İlçe Yönetim Kurulu ve Geleneksel Meclis bulunmaktadır (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 380).

İlçelerde Sağlık Müdürlüğü, Adalet Müdürlüğü, Maliye Müdürlüğü, Ziraat Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Polis Müdürlüğü, Mit Müdürlüğü, Savcılar ve Mahkeme'ler bulunmaktadır (Mehmedi, 2018: 199). İlçedeki bakanlıklara ait taşra teşkilatı ilçe müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir (Afganistan Yerel Yönetim Politikası 2010: 17).

Yerel yönetim kanununa göre ilçeler birinci, ikinci ve üçüncü derecelere ayrılmıştır. Bir yerleşim biriminin birinci derece ilçe olması için 90 bin nüfusu, 1000 kilometrekare kara alanı, en az 70 km çevresinde bir ilçe merkezinin yer almaması ve bir merkezinin bulunması gerekmektedir. Bir yerleşim biriminin ikinci derece ilçe olabilmesi için en az 70 bin nüfusu, 700 kilometrekare kara alana, 60 km çevresinde bir ilçe merkezinin bulunmaması ve en az 40 km dağlık alandan uzak ve bir merkezinin olması gerekir. Bir yerleşim biriminin üçüncü derece ilçe olabilmesi için ise en az 50 bin nüfusu, 600 kilometrekare kara alanı, 50 km çevresinde bir ilçe merkezinin bulunmaması ve 30 km dağlardan uzak ve bir merkezinin olması gerekmektedir (Yerel Yönetim Kanunu, 1999: 9-11). Günümüzde Afganistan'da 387 İlçe bulunmaktadır. Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı 2018 reformlarına göre İlçeler “kentsel, yarı kentsel, transit, doğal kaynaklar ve sınır” olmak üzere 5 kategoriye ayrılmıştır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018c: 7).

- Kentsel: Bu alanlar en yüksek nüfus yoğunluğuna sahiptir ve en fazla kaynağı gerektirir.
- Yarı kentsel: Bu ilçeler, ilçelerin performansından daha bağımsız olan ilçeleri kapsar.
- Transit: Bu ilçeler genellikle geçiş noktaları olarak kullanılır ve nüfus yoğunluk merkezleri bu ilçelere dağıtılmaz.
- Doğal kaynaklar: Bu İlçeler birçok doğal kaynağa sahiptir ve Maden ve Petrol Bakanlığı, Tarım, Sulama ve Hayvancılık Bakanlığı, Çevre Koruma Genel Başkanlığı'ndan ek kaynaklara ihtiyaç duymaktadır.

- Sınır: Bu ilçeler nüfusun merkezinde ve sınırın ortasında yer alır ve transit koridorlarda rol oynayabilir. Ulusal uyum için bu alanlara özel dikkat gösterilmelidir.

### **2.3.2.1. Kaymakam**

İlçede kaymakam, en yüksek idari yetkilidir ve yürütme yetkisine haizdir (Yerel Yönetim Kanunu, 1999: 9). Kaymakamlar, ilçede Polis Müdürlüğü üzerinden doğrudan güvenlik konularında sık sık önemli rol oynamaktadır. Kaymakamlar ilçe anlaşmazlıklarını ve sorunları çözmek için ilçedeki din âlimleri ve aşiret büyüklerini toplantılarına davet eder. Çoğu ilçede, kaymakam, bağlı kuruluşların katılımıyla, ilçe konuları hakkında tavsiyelerde bulunmak veya görevleri ilgili kurumlara devretmek için konseyler kurabilir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 84-85).

Bir kişinin kaymakamlığa aday olabilmesi için belirli özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlar; güvenlik, siyasi ve etnik konular hakkında yeterli bilgiye sahip olması, ilçe ihtilaflarını çözebilme ve insanlarla ilişkileri yasal hükümler çerçevesinde yönetebilmesi konusunda yeterli deneyime sahip olması gerekmektedir. Ayrıca Vali veya müdürlükler ile akrabalığının olmaması gerekmektedir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018d: 3-5). Aynı zamanda kaymakamlıkta aday olması için yaşı 18-63 olması, lisans mezunu, Farsça ve Peştoca dillerini bilmesi gerekmektedir (Hüseyni, 2014: 134). Bu şartları sağlayan kaymakam adayları, İdari Reform ve Kamu Hizmeti Bağımsız Komisyonu ve Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen sınava tabi tutularak başarılı olan kişiler arasından seçilerek Cumhurbaşkanı'nı tarafından atanacaktır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018d: 3-5). Ne yazık ki kaymakamlar genellikle etnik kökenine göre atanmaktadır

Kaymakamlar ilçenin en yüksek idari otoritesine sahiptir ve yasalara uygun olarak yargı yetkisi hariç olmak üzere vali gibi tüm yetkileri kullanır. Kaymakam, siyasi bir otorite olarak kabul edilmez. Merkezi yetkililerle iletişim kuramazlar. Kaymakam her konuda valiyi izlemelidir (Mehmedi, 2018: 226). 1999 Yerel Yönetim Kanununun 21. ve 22. maddelerine göre Kaymakamların görevlerini şöyle sıralamak mümkündür (Yerel Yönetim Kanunu, 1999: 32-33):

- Kaymakam ilçedeki tüm müdürlükler ile istişarede bulunmalı,

- Kaymakam ilçedeki ilgili müdürlüklerle işbirliği içerisinde olarak ilçe güvenliği ve barışının sağlamalı,
- Kaymakam hukukun üstünlüğünü, sosyal adaleti ve bölgedeki sakinlerin insan haklarının gerçekleşmesini ve gelişmesini sağlamalı,
- Kaymakam ilçe sakinlerine hizmetlerin etkin bir şekilde verilmesini sağlamalı,
- Kaymakam ilçede ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik gelişme planlarını uygulamak için ilçedeki tüm müdürlükler arasında koordinasyonu sağlamalı,
- Kaymakam kanun hükümlerinin ve mahkemeler tarafından verilen cezaların uygulanmasına ve ilgili bölgedeki yetkili makamların talimat ve talimatlarına özen gösterilmeli,
- Kaymakam ilçedeki aşiret büyükleri, din adamları, köy konsey üyeleri hizmetlerin nasıl sunulduğu hakkındaki görüşleri, daha iyi yönetim ve plan ve izleyici geliştirme programlarının uygulanması ile ilgili bölgedeki köyleri ziyaret etmeli ve uygulamasını gerçekleştirmelidir.

Kaymakamın gayri resmi rolü ise il ve geleneksel il makamlarıyla ilişkilerine dayanarak çatışma çözme ve diğer konuları hakkında istişarelerde bulunmaktır. Kaymakamlar, köylülerde ve ilçelerde ortaya çıkan çeşitli sorunları istişare etmek için aşiret büyükleri ve sözü geçen yaşlı insanları içeren yarı resmi danışma konseyleri kurmaktadır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 85-86).

### **2.3.2.2. İlçe Meclisi**

2017 Seçim Kanuna göre İlçe Meclisine aday olan kişi 25 yaşında olması ve en az lise mezunu olması gerekmektedir (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2017: 60). Afganistan 2004 Anayasası'nın 140. maddesine göre ilçe meclisi devletin işlerini düzenlemek ve konsey yasaları hükümlerine halkın aktif katılımını sağlamalıdır. Bu konseylerin üyeleri, halk tarafından kendi içinde 3 yıllığına açık, gizli ve doğrudan seçimlerle seçilir (Afganistan Anayasası, 2004: 69). Her ilçede nüfusuna göre ilçe meclis üyesi seçilecektir. Eğer bir ilçenin nüfusu 40 bin ise 5 ilçe meclis üyesi, 40 bin ile 70 bin arasında ise 7 ilçe meclis üyesi, 70 bin ile 100 bin arasında ise 9 ilçe meclis üyesi ve 100 binden fazla nüfusu olursa 11 ilçe meclis üyesi seçilecektir (Mehmedi, 2018: 234). Aynı zamanda Afganistan 2004 Anayasası'nın 84. maddesine dayanarak, her ildeki ilçe meclis üyelerinden bir kişi üç yıllığına Büyükler Meclisi'ne seçilir (Afganistan Anayasası, 2004: 43).

İlçe Meclisleri Anayasada öngörölmüş olsa da henüz yürürlüğe girmemiştir. Anayasa hükümlerine göre, bu meclislerin kamu faaliyetlerini düzenlemeleri ve ilçe yönetim işlerine aktif katılımlarının sağlanması gerekir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 86). İlçe Meclisini görev ve sorumlulukları aşağıdaki şekildedir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2009: 259-260).

- İlçe meclisi, halkın ve sivil toplum kuruluşlarının ilçe yönetimi ile işbirliği ve katılımı için bir yapı oluşturacaktır. İlçe meclisi, ilçe düzeyinde geleneksel konseyler ve Jirgalar dahil olmak üzere vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları ile düzenli toplantılar düzenleyecek, insanları ve sivil toplumu teşvik ederek yönetime katılımlarını sağlaması gerekir. İlçe konseyi, ilçe kalkınma planlarının geliştirilmesine katılır ve uygulamalarını izler.
- İlçe meclisi, halkın katılım planlamasını kolaylaştırır, aynı zamanda, ilçe imar planlarını onaylar ve imzalar.
- İlçe meclisi ilçe yönetiminin kararını tartışacak ve daha sonra ilçe yönetiminin ana kararlarını onaylayacaktır. Eğer ilçe meclisi karara uymuyorsa, konuyu gözden geçirmek için tekrar ilçe idaresine yönlendirir. İlçe meclisi bir karar üzerinde hem fikir değilse konuyu incelemesi için il idaresine gönderir.
- İlçe meclisi, ilçe düzeyinde hesap verilebilirliği geliştirmek için ilçe yönetiminin işlevlerini ve hesap verebilirliğini izlemede önemli bir rol oynayacaktır.
- İlçe meclisinin kilit görevi ilçe kurumlarını halka tahakkuk ettirmektir. İlçe konseyi, kalkınma hedefleri, insan hakları ve güvenliği, iyi yönetim ve hukukun üstünlüğü açısından ilçe planlarının uygulanması sürecinde ilçe konseyleri oluşturur. Ayrıca kaymakam, görev ve sorumluluklarını yasal yetkileri çerçevesinde yürütmelerini ve bu çerçeveyi aşmamasını sağlamak için ilçe meclisleri güçlendirilecektir.
- Kaymakam her ay ilçe meclisine gerekli bilgileri vermekle yükümlüdür. Kaymakam, ilçe meclisi tarafından ortaya atılan sorulara kapsamlı bir şekilde cevap vermekle yükümlüdür.

### 2.3.2.3. İlçe Yönetim Kurulu

1999 Yerel Yönetim Kanunu'nun 23. maddesine göre her ilçede İlçe Yönetim Kurulu olması gerekir ve kaymakam bu kurulun başkanıdır. İlçe Yönetim Kurulu üyeleri, Kaymakam, İcra Müdürü, Köy İşleri Müdüründen oluşur. İlçe Yönetim Kurulu, ilçe içindeki birimlerin faaliyetlerini koordine etmek, imar planlarını uygulamak, ilçeye özgü olmayan ve önemli görülen konuları belirlemek üzere kurulmuştur. Kaymakamın talebi üzerine kaymakamlıkta bulunan kurum ve ilçe bilim adamları ve dernek başkanlarını, ilçe belediye başkanı davet edilebilir. İlçe yönetim kurulu toplantılarının yapılma şekli, kararların verilme şekli ve diğer hususlar ayrı usullerle düzenlenir (Yerel Yönetim Kanunu, 1999: 33-34) .

İlçe Yönetim Kurulu'nun görevleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 218-219):

- İlçede barış, güvenlik, düzen ve istikrar sağlanması,
- İlçe düzeyinde hukukun adaletli şekilde kurulması,
- İlçe vatandaşlarının insan haklarını araştırması, desteklemesi, geliştirmesi ve güçlendirmesi,
- İlçenin sosyal, ekonomik, eğitimsel ve kültürel gelişiminin geliştirilmesi,
- İlçe vatandaşlarına hizmet vermesi, kentsel ve kırsal, tarım ve sulama, doğal kaynak yönetimi, trafik yönetimi ve ışıklandırması, kütüphaneleri oluşturması,
- Yoksulluğu azaltması, hastalıklarla mücadele etmek ve insanların yaşamlarını iyileştirmek için kalkınma hedeflerini oluşturması,
- İlçedeki kazaların ve hastaların kontrol altına alınması,
- İlçedeki haşhaş tarımı ve alternatif çiftçilerin geçim kaynaklarının tahrip edilmesi,
- Çevreyi gelecek nesiller için koruması,
- İslami törenlerin düzenlenmesi ve anılmasının desteklenmesi.
- Ulusal Kalkınma Stratejisi ve Ulusal Öncelik Planlarının uygulanmasına yardımcı olması gerekmektedir.

### 2.3.3. Belediyeler

Eski Nizamname ve Usul Name kanunlarında Türkçe bir kavram olan belediye kavramı kullanılmaktaydı; ancak kavram 1958'de Farsçalaştırılarak "Şarvalı" olarak

kullanılmıştır (Mehmedi, 2018: 237). Bir merkezde Kanunda belirtilen görev ve yetkileri diğer yasal belgeleri de dikkate alarak yerine getirebilmesi için mali ve operasyonel kapasiteye sahip belediye kurmak istenirse, 10 bin nüfusa sahip, en az 5 kilometrekare alanı olan, Kentsel Gelişim Yüksek Kurulu kararıyla, Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, Cumhurbaşkanlık Kabinesinin teklifi üzerine belediye kurulur (Afganistan Belediyeler Kanunu, 2018: 4). Afganistan da genel olarak iki tür belediye vardır. Bunlardan birincisi kentsel yani il belediyesi ve ikincisi kırsal yani ilçe belediyesidir. Her il ve ilçede bir belediye bulunmaktadır. Afganistan’da 34 il olduğundan aynı sayıda Kent Belediyesi bulunmaktadır (Khalily, 2017: 47). İl belediyesi, belediye meclisi ile birlikte ildeki belediye işlerini ve hizmetlerini düzenler (Mehmedi, 2018: 240). Afganistan’da Kabil dışındaki illerde 3 dereceli belediyeler belirlenmiştir. 4 belediye 1. derecede, 8 belediye 2. derecede ve 21 belediye 3. derecede konumlanmıştır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018e: 5).

Afganistan Belediyeler Kanununun 104. maddesine göre belediyelerin yıllık gelirleri aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Belediyeler Kanunu, 2018: 59).

- Temizlik geliri,
- Kentsel hizmetlerin geliri,
- İçişleri Bakanlığı ile yapılan anlaşmaya göre şehir içindeki yolların korunması geliri,
- Reklam panoları ve yayınlar geliri,
- Tapu kayıt ve mal devri geliri,
- Mülkiyet sertifikası geliri,
- Mühendislik hizmetlerinin geliri,
- Varlığın “tajayi” geliri,
- Forumlar dağıtım geliri,
- Ceza geliri,
- Ticari satış harita ve devlet daire harita geliri,
- İlgili araçların kiralama geliri,
- Şarkıcıların geliri,
- Kira geliri veya ilgili mülkün kiralınması geliri,
- Bina yapı izin geliri,
- Mağaza isimlerini değiştirme geliri,
- Marketlerin geliri.

Belediyelerin görev ve sorumluluk alanı aşağıdaki gibi sıralanabilir (Danış, 2015: 193-194).

- İlgili bölgede yaşayan vatandaşlara geçim olanakları sağlanması,
- İlgili makamlar aracılığıyla içme suyu havzaları ve rezerv kuyularının yapımı ve bakımı için önlemler alınması,
- Şehirlerin ve alanların yeşilliklerinin korunması, yeşil alanları geliştirmek için tedbirlerin alınması, ilgili mahallelerin temizliğinin sağlanması ve çevrenin korunması,
- Planlama alanına özel yatırımın çekilmesi yoluyla yolların, spor alanlarının, hamamların, su parklarının, pazarların, kültürel merkezlerinin inşası edilmesi,
- Yönetmeliğe göre yerlerin fiyatlandırmasının yapılması,
- Yönetmeliğe göre mülk kiralamasının yapılması,
- Banyo, bakkal, otel, misafirhane, yüzme yerleri, çocuk parkı, salon ve diğer yiyecek mağazalarının ilgili bölümlerin yapımı ile özen göstermesi,
- Hastalıkların yayılmasını ve çevrenin korunmasını önleyici tedbirlerin uygulanmasında sağlık kurumlarıyla işbirliğinin sağlanması için tedbirlerin alınması,
- Konut ve inşaat alanlarının inşası için ilgili tüzüğe göre arazilerin eşit dağılımına yönelik tedbirlerin alınması,
- Yerleşim merkezlerinin inşaatı, yolları, sokakları ve yerleşim yerlerinin bakımının yapılması,
- Sağlıklı büyüme ve kentsel ulaşım için tedbirlerin alınması,
- Yiyecek tedarikinde, dağıtımında ve geçim kaynaklarının iyileştirilmesinde yardımların gerçekleştirilmesi,
- Temizlik faaliyetlerinin, yeşil alanların ve diğer kentsel hizmetlerinin uygulanmasında halkla gönüllü işbirliğinin sağlanması,
- İlgili bölümlerin işbirliğini yaparak, tarihi, kültürel eserlerin ve projelerin korunmasına ve restorasyonuna yardımcı olacak önlemlerin alınması,
- İstatistiksel verilerin ve nüfusun istatistiklerinin toplanmasına yardımcı olacak önlemlerin alınması,
- Kentsel hizmetlerin kanun hükümlerine göre incelenmesi,
- Okuma yazma bilmeme ile mücadelede, halk ve kültür eğitiminin teşvik edilmesi, insanların mesleki eğitimi, sosyal hizmet ağlarının geliştirilmesi, ilgili

alanda kamu ve mesleki eğitim okulları ve kütüphaneleri arasında etkin işbirliğine yönelik tedbirlerin alınması.

- Kanun hükümlerine göre faturaların onaylanması,
- Kapsamındaki idari memurların liderliğinin yapılması,
- İlgili kentsel hizmetler konusunda toplantı düzenlenmesi,
- Maliyetler için bütçe planı, yıllık gelir planı ve önlemlerin alınmasına ilişkin düzenlemelerin yapılması,
- İdare Meclisi kararlarının uygulanması konusunda denetim yapılması,
- Şehirdeki trafik tesislerinin inşası hakkında görüşlerini ifade etmesi,
- Kasapların yerlerini sağlaması daha iyi düzenlenmesi ve kodun Şeriata göre dağılımının izlenmesi,
- İlgili güvenlik makamlarıyla işbirliği içinde keyfi binaların yapılması konusunda önlemlerin alınması,
- Toplum inşasında her şey dahil işbirliği ve İslam egemenliğinin güçlendirilmesi.

Tarım hizmetleri, iletişim ve benzeri altyapı hizmetleri ise hükümetin sorumluluğundadır ve doğrudan onlar tarafından planlanır ve sunulur. Belediyeler ise bu planları uygulamak için ilgili bakanlıklar ile işbirliği yaparlar. Belediyeler bunun için özerk bütçeye sahiptirler. Çünkü kendilerinin de gelir elde etmek gücü vardır. Belediye bütçesi eğer yeterli değilse merkezi hükümet tarafından kaynak tahsisi yapılabilir. Belediye bütçesi belediye Başkanı tarafından düzenlenir ve belediye idari meclisi tarafından onaylanır. Maliye Bakanlığı belediye bütçesini değerlendirdikten sonra Bakanlar Kuruluna gönderir (Yaree, 2019: 252).

2018 yılında yayınlanan Belediye Kanununun 11. maddesine göre belediye organları arasında belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye yönetim kurulu bulunmaktadır (Belediye Kanunu, 2018: 8).

### **2.3.3.1. Belediye Başkanı**

2017 Seçim Kanununun 42. maddesine göre il belediye başkanları adayları, aday olabilmesi için en az lisans mezunu olması, 5 yıl tecrübeye sahip olması (ilçe belediye başkanında 3 yıl tecrübe koşulu bulunmakta) ve o ilde 5 yıldır ikamet ediyor olması gerekmektedir (Afghanistan Adalet Bakanlığı, 2017: 61). Belediye başkanı adayları, adaylık için 250 ile 2000 bin yerel halkın imzasını toplaması ve birinci derece konumunda olan illerde, 100 bin Afgan Afganisi, ikinci derecede olan ilde 50 bin

Afgan Afganisi ve üçüncü derecedeki illerde 25 bin Afgan Afganisi, ilçe belediye başkan adayları ise 2500 Afgan Afganisi devlet hazinesine tazminat olarak adaylıktan önce yatırması gerekmektedir (Mehmedi, 2018: 241).

Belediye başkanları seçimi her kentin, Seçim Komisyonu ve Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı ile koordineli olarak gerçekleştirilecektir. Seçimlerin birinci döneminde adayların hiçbiri yeterli oyu alamazsa, seçim sonuçlarının açıklanmasından sonraki ikinci haftada yeni bir seçim gerçekleştirilir. İkinci tur en fazla oyu alan iki aday arasında gerçekleştirilecektir. Ancak oylar eşit ise seçimin kazananı en yüksek kriterlere göre daha tecrübeli olan seçilecektir. Ayrıca adayların o ilde ikamet etmesi gerekmektedir. Belediye başkanlığı seçimleri 4 yıl için gerçekleştirilmektedir (Mehmedi, 2018: 240).

Adayın belediye başkanlığını kazandıktan sonra 10 gün içinde göreve başlaması gerekmektedir (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2017: 94). Anayasal olarak ülkedeki Cumhurbaşkanı dışında seçimle göreve gelen tek devlet yetkilisi, belediye başkanıdır. Ancak uygulamada belediye başkanı halk tarafından seçilmemektedir. Belediye Başkanı Vali'nin tavsiyesi Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Karataş ve Çolakoğlu 2018: 391).

İlçe belediye başkanı seçimi de sözden ibaret olup hem ildeki hem de ilçedeki belediye başkanı, Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığında belli bir sınava tabi tutularak atanması öngörülmüştür. Adayların sınava katılabilmesi için şu şartlar aranmaktadır. Afganistan vatandaşı olması, 25 yaşını doldurmuş olması, lisans veya yüksekokul mezunu olması, 2 yıl iş deneyimi olması, yönetme ve sorun çözme yeteneğine sahip olması, o ilçe veya ilde ikamet ediyor olması ve herhangi bir caydırıcı suçunun bulunmaması, bunun yanı sıra formaliteden de olsa belirli bir sınava tabi tutulacaktır. Mevcut belediye başkanı yeni belediye başkanı belirlenene kadar görevini ifa edecektir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018e: 2-3).

Belediye başkanlarının seçimi olana kadar il belediye ve ilçe belediye başkanlarının yapması gereken işler, Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, Belediye İşleri Daire Başkanlığı tarafından yapılır. Belediye İşleri Daire Başkanlığı Kabil belediyesi hariç bütün belediyelerin işlerini yöneten birimdir (Popal, 2014: 19). Kabil belediyesi ise kendi bütçesini maliye bakanlığından almakta ve bütün Raporlarını Bakanlar Kuruluna kendisi vermektedir ([www.afghanistan-analysts.org](http://www.afghanistan-analysts.org)).

### **2.3.3.2. Belediye Meclisi**

2017 Seçim Kanununun 43. maddesine göre belediye meclisine aday olabilmesi için 25 yaşını doldurmuş olmak, en az lise mezunu olması, adli sicil kaydının olmaması ve o ilde en az 5 yıldan beri ikamet ediyor olması gerekmektedir (Afghanistan Adalet Bakanlığı, 2017: 62).

Belediye Meclisi şehir ve kasaba sakinleri tarafından 4 yıllığına seçilen üyelerden oluşur. Her şehir meclisine en az üç üye öngörülmüştür. Bu amaçla, her kentsel alan bir seçim alanı olarak kabul edilir. Böylece iki alana bölünmüş şehirlerde ve ilçede birer kişi meclise üye seçilir ve üçüncü üye kentin bütün sakinleri tarafından seçilir. Ayrıca ilçe yoksa belediye meclisinin kentsel nüfusuna ve kentsel hizmet sunumuna oranla 3 ila 5 üye seçilir. İl meclislerindeki üye sayısı, Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı bilgisi dâhilinde Seçim Komisyonu tarafından belirlenmektedir (Mehmedi, 2018: 246).

Belediye Meclisi, Belediye hizmetleri için ücretler, maliyetler belirlemek, yıllık bütçeleri onaylamak, belediyeler prosedürler ve düzenlemeler belirlemek, yerel halkın ihtiyaçlarını ele almak, belediye çalışmalarını izlemek ve değerlendirmek, amaç ve hedefleri belirlemek için işbirliği yapmak, kalkınma ve öncelikleri belirlemek, izleme topluluk ile kentsel planlama geliştirme hizmetleri, yayın peyzaj danışma toplantıları ve insan görüş ve bilgilerinin sunulması. Yerel halkla düzenli danışma toplantıları ve insanların görüşlerini alma ve onlara bilgi vermesi gerekir (Afghanistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 41). Aynı zamanda 2018 Belediye Kanununa göre belediye meclisi şu görevlerini yerine getirmelidir (Afghanistan Adalet Bakanlığı, 2018: 14):

- Belediye faaliyetlerinin izlenmesi ve değerlendirmesi,
- Belediye faaliyetlerinin iyileştirilmesi için önerilerde bulunması,
- Yönetmenlik, prosedürler ile işlemlerin kanunun hükümlerine ve diğer yasal belgelere aykırı olduğunu gördüğü zaman engellemesi,
- Uygulamada ele alınan konularda kanun hükümlerine göre karar vermesi.

### **2.3.3.3. Belediye Yönetim Kurulu**

Belediye Yönetim Kurulu'nun üyeleri, Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Belediye Müdürleridir. Belediye Yönetim Kurulu sorumlulukları, belediyenin diğer alanlarının tutarlılığı ve yönetimidir. Bu yönetim kurulu

belediyelerin kalkınmasında etkili bir organ olarak görevlerini yerine getirme yetkisine sahiptir. Belediye Yönetim Kurulu görev ve yetki alanı ise belediye plan ve programlarının değerlendirilmesi, belediye sosyal gelişim plan ve programlarının değerlendirilmesi ve onaylanması, yıllık yatırım planları ve belediye bütçeleri, belediye planlarının uygulanmasının izlenmesi, belediyelerin yönetimine ilişkin yönetim kararları ve politikalarının onaylanması şeklinde sıralanabilir. Belediye Yönetim Kurulu belediye başkanına ve belediye meclisine rapor yani hesap verecektir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 41).

#### **2.3.4. Köy Düzeyi**

Köy düzeyinin yönetim kurumları; gayri resmi kişiler olan Malik, Arbab, Qaryadare iken, vatandaşı temsil edecek olan seçilmiş veya geleneksel kurumları; Köy Meclisi, Toplumsal Kalkınma Meclisi, Geleneksel Şura / Meclis'dir (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 380). Köy düzeyinde yasal olarak yer almasa da aşiret reisleri / gayri resmi yapılar bulunmaktadır. Genellikle köy ilişkilerini devletle çözümlenme eğilimindedirler. Şimdiye kadar, halk tarafından seçilen köy meclisi yerine, kalkınma konseyleri tarafından desteklenen bir Köy Konseyi / Geleneksel Şura görev yapmaktadır. Bu yapı köydeki yaşlılardan ve nüfuzlu aile fertlerinden oluşmakta ve toplumun güçsüz kesiminin haklarını savunmaktadır (Hüseyni, 2014: 154). Köy konseyi dâhil köy düzeyinde devlet kurumları, köy geliştirme konseyleri ve gayri resmi konseyler dahil sivil toplum, kooperatifler, tarım birlikleri, gazeteciler, aşiret büyükleri, sivil toplum kuruluşları, tek seçilmiş topluluk konseyi gibi yapılanlar vardır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 18). Ayrıca Toplumsal Kalkınma Meclisi, Kırsal Rehabilitasyon ve Kalkınma Bakanlığı çerçevesinde ilk kez 2003 yılında Ulusal Dayanışma Programı kapsamında kurulmuştur. Ancak ülkenin bazı illerinde İl Kalkınma Konseyleri tarafından kurulmuştur (AREU, 2017: 20). Mevcut yapı içinde faaliyet sergilemedikleri görülmektedir.

##### **2.3.4.1. Köy Meclisi**

2017 Seçim Kanunu 41. maddesine göre köy meclisine aday olması için 25 yaşında olması ve en az okuma yazma bilmesi gerekmektedir (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2017: 61). Aynı zamanda 10 kişilik bir grubun onayı, 5 bin Afgani

tazminat vermesi, sağlık raporu, adli sicil kaydı belgesi, eğer devlet kurumunda çalışırsa istifa etmesi ve adres teyit belgesini sunması gerekmektedir Her köyden köy nüfusuna göre köy meclisine ye seçilir. Bir köyün nüfusu 500 ise 3 kişi ye, 500 ile 1000 arasında ise 5 ye, 1000'den fazla ise 7 kişi meclis yesi seçilecektir (Mehmedi, 2018: 233- 234).

Köy meclisi barış güvenlik, hukukun stnlğ, Afgan vatandaşlarının insan hakları, iyi yönetimin sağlanması, yoksulluğun azaltılması, evre koruma amaçlı nc binyıl kalkınma hedeflerine ulaşma ve yasadışı faaliyetlerin ortadan kaldırılması, köy uzlaştırıcı konseyi doğal afet yönetimi, çevrenin korunması, sosyal güvenlik, uyuşmazlık zm, ulusal uzlaşma, toplumsal ilişkiler yönetimi, doğal kaynak yönetimi, arazi ıslahı ve köy sınırları, nüfus sayımı ve koordinasyonu gibi konularda önemli rol oynamaktadır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 26). Köy meclisi iyi yönetim, yoksulluğun azaltılması, kalkınma hedeflerinin izlenmesi, çevrenin korunması, yasal ve yasadışı Őeylerin ortadan kaldırılmasının temin edilmesini sağlayarak vatandaşların temel haklarını koruyarak barış ve istikrarın sağlanmasında katkıda bulunur. Aynı zamanda köy meclisi, kalkınma planlarını planlayacak ve uygulayacaktır, köyün önceliklerini planlamak ve belirlemek için mümkün olan en geniş katılım sağlayacaktır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2009: 28-29).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AFGANİSTAN’NİN YERELLEŞME ÇABALARINA İLİŞKİN YAPISAL SORUNLARI

#### 3.1. Afganistan’da Merkez - Yerel İlişkisinde Ortaya Çıkan Sorunlar

Resmi adıyla “Afganistan İslam Cumhuriyeti” olarak bilinen Afganistan, siyasi olarak başkanlık sistemiyle yönetilen bir devlettir. Devletin yönetim anlayışında ise merkeziyetçi bir devlet geleneği hâkimdir. Bu yapı içerisinde merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri bulunurken taşra teşkilatında olduğu gibi merkezi hükümette de karmaşık bir yapı hâkimdir (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 371-372; Enayatzade, 2018: 90).

Afganistan yönetim sisteminde merkezi yönetim kadar adem-i merkeziyetçi yapıya da ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyacın temel nedeni ülke genelinde kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulmasıdır. Ancak gerçek şu ki Afganistan hükümeti, bu konuda anayasal hükümleri yerine getirmekte başarısız olmuştur. Bu durumun birkaç temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki Afganistan’ın hala bilimsel ve entelektüel bir ikileme karşı karşıya olmasıdır. İkincisi demokratik yönetim sistemleri için dünya çapında kabul gören temel ilkelerin Afganistan yönetim yapısı içinde kurgulanmasında ve uygulanmasında sorunların çıkmasıdır. Üçüncüsü ülkede var olan Anayasal ve yasal ilkelerin uygulanmasında yasal ve idari kapasitenin henüz ortaya çıkarılmamasıdır (Khosrawi, 2017: 128-129). Ayrıca geleneksel bağların güçlü olması, devlet ve hükümet anlayışının henüz yerleşmemiş olması ve mevcut siyasal yapı da sorunlar listesine eklenebilir.

2007 yılında kurulan Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı’nın temel görevi merkezi yönetim ile taşra örgütü ve yerel yönetim arasında bir köprü vazifesi görerek yerel birimlerin çalışmalarını kolaylaştırmaktır. Bu başkanlık yerel ve merkez arasındaki iletişim seviyesini geliştirerek çalışmalar yapma ve önemli konularda karar alma sürecini hızlandırmıştır. Bunlara ek olarak, politikaların formüle edilmesi, bakanlıkların koordine edilmesi ve eğitim-öğretim hizmetlerinin verimli şekilde yürütülmesinde de önemli rol oynamıştır. Ancak bu

başkanlık 2014 yılından önce doğrudan Cumhurbaşkanı özel kalemine rapor verdiği için dış imajı biraz zedelenmiştir (AREU, 2011: 4). Günümüzde ise bu başkanlık raporunu direk Cumhurbaşkanı'na vermektedir. Dolayısıyla bu durum kurumun halk nezdinde saygınlık ve itibarını kazanması adına önemli bir gelişmedir. Afganistan Anayasası'nın öngördüğü gibi Afganistan merkez idaresinde sadece bakanlıklar olması gerekmektedir, ancak günümüzde bağımsız genel başkanlıklar ve idareler o kadar çok ki bunların sayısı bakanlıklardan daha fazladır. Hâlbuki eski yönetim sisteminde durum böyle değildi. Zira eskiden bağımsız genel başkanlıkların sayısı daha az iken bakanlıklar padişah veya başbakan gözetimi altındaydı (Khosrawi, 2017: 102). Bu durum da merkez-yerel ilişkisinde karışıklıkların çıkması, belirsizliklerin oluşması adına üzerinde durulması gereken problemlerden biridir.

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı'nın kurulması ve 2010 yılında yerel yönetim politikasının başlatılması, yerel yönetimin geliştirilmesinde elde edilen temel başarılarından biridir. Ancak uygulamada yerel yönetim temsilcilerinin çok fazla yetkisi yoktur. Zira yasaya göre valilerin geniş yetkileri vardır ve onlar doğrudan Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar. Aynı şekilde kaymakamlar valiye karşı sorumludur. İllerde her bir bakanlığın birim temsilciliği bulunmaktadır ki bunlar yaptıkları işlerden ilin valisi ve kendi bakanlığına karşı sorumludurlar. İl meclisi üyelerinin de yetkileri sınırlı olup bu idarelerin işlerine karışma yetkileri yoktur. Tüm bunlara rağmen, 2010'ların Yerel Yönetim Politikası hala yerel temsil statüsünü tanımlamak ve otoriteyi merkezden mekâna aktarmak için hem siyasi irade hem de gerçekçi takvim gerektiren bir stratejiyi tanımlamamaktadır (AREU, 2011: 7).

Bir diğer husus Yerel Konsey İşleri Koordinasyon Başkanı vasıtasıyla Başkanlığa ve Ulusal Meclise rapor vermeleri gerekmektedir. Daha önceden meclis faaliyetlerini analitik ve tanımlayıcı olarak yansıtabilecek böyle bir mekanizma yoktu. Raporlama formatında olduğu gibi, veri analizi ve analiz sistemi de özel bir önem taşımaktadır. Raporlama formatının hazırlanmasıyla eş zamanlı olarak Yerel Konsey İşleri Koordinasyon Başkanı tarafından hazırlanan yerel analiz raporlama sistemi geliştirmiştir. Bunu başlatarak, il meclisinin üç aylık raporlarının bir özeti ilgili makamlara sunulacaktır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2016: 15). Merkezi yönetim yerel yönetimleri sıkı bir denetim mekanizması kullanarak denetlemektedir.

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı ile merkezi yönetim içinde bulunan diğer bakanlıklar arasında zaman zaman yerel birimlerinde etkin

kamusal hizmet sunumu için işbirliği yerine, rekabete yol açan çıkar çatışmaları meydana gelmektedir. Örneğin köylerde hizmet sunumu konusunda Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı ile Köyleri İhya ve Kalkınma Bakanlığı arasında rekabet vardır. Ayrıca gerçekleşen işbirliği protokolü hayata geçirilmek yerine sadece kâğıt üzerinde kalmıştır. Bunun en önemli sebebi yetkinin dağılımı ve icra alanının iyi çizilmemiş olmasıdır (AREU, 2017: 13).

Afganistan Büyük Millet Meclisi bakanlıklar ve genel başkanlıkları denetim yapma yetkisine sahiptir ve yasaya göre denetim yapmalıdır. Ancak Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı bakanlıklara bağlı bir birim olmadığı için Parlamento'ya karşı sorumlu değildir. Başkanlığın Büyük Millet Meclisi'ne karşı yaptığı işlerden sorumlu olmaması merkez- yerel arasındaki ilişkiyi zedelemektedir (Khosrawi, 2017: 102-103).

Kamu hizmeti sunumunda etkin yönetim ve karar alma mekanizmalarına etkin katılımı geliştirmek için güvenlik esastır. Dolayısıyla yönetim fonksiyonun yerine getirilmesinde güvenlik ve hizmet sunumu önemli bir unsurdur. Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı'nın kalkınma programları aracılığıyla ilçe düzeyinde yönetimin etkin bir şekilde sağlanmasını artırma çabaları, ulaşım konusundaki kısıtlamalar nedeniyle başarılı olamamıştır (AREU, 2014: 35-36). Dolayısıyla hizmetlerin sunumunda yasal düzenlemelerle görev verilen kurum ve kuruluşların etkinliğini sağlamak adına destekleyici mekanizmaların eksikliğinin giderilmesi önem arz etmektedir.

İl düzeyinde koordinasyon sorunu da zikredilmesi gereken bir husustur. Taşra teşkilatları arasında dikey koordinasyon ve işbirliği için çok az fırsat vardır. Bunun nedeni, her idarenin merkezden bakanlıklara yatay olarak rapor vermesidir; bunların tümü kontrol merkezinden bütçe akışına dayanmaktadır. Öncelikleri belirleyen ve il düzeyinde koordinasyonu kolaylaştıran bir mekanizma olan sektörel çalışma grupları daha dramatik olup ve çok az etkilidir. Sektörel ajanslar gözetimi paylaşmamış ve ilerleme raporlarının özetini bilinçli olarak İl Bürosu'na sunmamıştır. Merkezi hükümet ile taşra teşkilatları arasında bir bilgi alışverişi yönünde sorunlar bulunmaktadır. İl kalkınma komitelerinin oluşturulmasıyla bu sorunlar kısmen ortadan kalkmıştır. Bu komiteler illerdeki taşra teşkilatları ile bakanlıklar ve diğer devlet kurumları arasında ilişkileri sağlamaktadır. Hükümetin merkezdeki proje ve kararlarının uygulanmasında bakanlıklar söz sahibi iken illerde komitelerin etkisi göz

ardı edilemez. Taşra personelinin bir kısmı, kıt kaynakların ve personele tanınan sınırlı yetkinliklerinden dolayı hayal kırıklığına uğramaktadır (Jalal, 2013: 12).

Afganistan yönetim sistemine göre il müdürlükleri bağlı oldukları bakanlıkları yerel düzeyde temsil etmek ve merkezin kararlarına dayanarak kamu hizmetleri sunmakla görevlidir. Bu kurumlar yerel düzeyde gelişmiş merkez ofislerine dönüştürülmüştür. Ancak il başkanlıkları bağlı oldukları bakanlıklardan görmesi gereken desteği görmedikleri için yeteri kadar başarıyı yakalayamamışlardır (AREU, 2014: 17).

İl ve ilçe düzeyinde, çeşitli idari ve yerel birimlerin görev ve sorumluluklarını tanımlayan, birbirinden ayıran düzenlemelere ve kaynaklara rastlanmamaktadır (Afghanistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018c: 15). Öncelikle belirtmek gerekir ki yasal düzenlemelerde Afganistan'da yer yerinden yönetim birimleri oluşturulmuş olsa da günümüze kadar belediye seçimleri gerçekleşmemiştir (Karataş ve Çolakoğlu: 2018: 391). Ülkenin genel siyasi yapısı ve iç karışıklığı dolayısıyla yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkileri çözümlenmek muhtemel gözükmemektedir.

Merkezde konumlanan bakanlıklar ile taşra yönetimi arasındaki ilişkide, iş bölümü ve mali kaynak dağılımından dolayı problem ortaya çıkmaktadır. Bunun sebeplerinden biri ülkede mevcut olan NGOS'lardır. Devlete bağlı olmayan müesseseler kırsal kesimde okul, yol ve köprü gibi kamu hizmetlerini sunmak istediklerinde merkezde olan bakanlıklar ile anlaşma yapıp yerel yönetimdeki görevlileri sadece bilgilendirmektedir. Bundan dolayı yerel yönetim yetkilileri projelerin detayına nerede ve nasıl yapması gerektiği konusunda fazla söz sahibi değildirler. Ancak projelerin uygulanmasını denetlemekle sorumludurlar. Bu durum yerel yönetimi yetkisiz bırakmaktadır. Yerel ihtiyaçları yereldeki birimlerin daha iyi bilmesi savından yola çıkılarak bu projeler konusunda yerel kurum ve kuruluşların daha yetkili olması gerekmektedir. Zamanla, yerel yönetimlerin doğrudan projeleri çoğaltılması ve gelirlerini artırmasında daha aktif rol oynaması beklenmektedir (Afghanistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018c: 15).

Anayasa'nın 10. maddesine göre belediyelerin yükümlülüklerinden biri piyasadaki fiyatların kontrolünü sağlamaktır. Ancak Bakanlar Kurulu bu görevi aynı zamanda Fiyat Kontrol Başkanlığına vermiştir. Bu Anayasaya aykırı olmakla birlikte merkez ve yerel arasında bir görev karmaşasına neden olacaktır. Benzer bir şekilde Belediyelerin görevlerinden biri özel şirketler, uluslararası, hükümet ve sivil toplum

kuruluşlarının çalışanlarına sözleşme yapmak için çalışma izinlerinin dağıtılmasıdır. Ancak Afganistan İş Kanunu izinlerin dağıtımını Şehit ve Engelliler Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı'nın görevi olarak görmektedir. Yine merkez ve yerel yönetim arasında hizmet karmaşasına neden olan bir durum söz konusudur (Yolsuzlukla Mücadele Ortak Bağımsız İzleme ve Değerlendirme Komitesi, 2016: 6).

Anayasada yerel yönetimlere yetkilerin verilmesinden bahsedilmekle beraber gerçek hayatta bu durum uygulanmamıştır. Örneğin, Afganistan 2004 yılı Anayasası'nın 137. maddesinde yer alan “Hükümet, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel işleri hızlandırmak ve iyileştirmek ve milli yaşamın gelişmesine gittikçe daha fazla katkıda bulunmak için merkeziyet ilkesini benimseyerek, yasa hükümlerine uygun olarak yerel yönetime gerekli yetkileri devretmektedir” ifadesi bulunmaktadır. Ancak buna rağmen uygulamada idari yerelleşmeyi sağlayan iyileştirmelere rastlanmamaktadır. Yerel yönetim birimleri merkezin emir ve programlarının uygulanması dışında idari, mali ve kalkınma alanında gerekli nitelikteki hiçbir yetkiye sahip değildir. Farklı çalışma alanlarında hoşnutsuzluğa, adaletsizliğe ve dengesizliğe neden bu durum zaman zaman vali ve halkın isteksiz ve merkezi yönetimden şikâyetçi olmalarına sebep olmuştur. Valiler ve halkın genel şikâyetleri kendi illerindeki problemler, ihtiyaçlar ve sıkıntılarla ilgilidir. Direk merkezi yönetim tarafından paydaş görüşleri alınmadan oluşturulan düzenlemeler bu aksaklıklara neden olmaktadır. Aslında her ilin valisi ve halkı o ilde hangi projelerin gerekli ve ne kadar fona ihtiyaç olduğunu daha iyi bilir ki bu konuda valiler ve halkın haklı olduğu söylenebilir. Zira her il ve bölgenin temel ihtiyaçları özellikle de öncelikleri farklıdır ve bütün iller için ortak kararların alınması veya hep genel projelerin uygulanması bazen problemlere yol açabilir (Khosrawi, 2017: 129). Merkez yönetim taşra teşkilatlarına ve yerel yönetim birimlerine yetki devretme konusunda istekli değildir (Enayatzade, 2018: 90; Momand, 2019; 176). Böylesi merkez-yerel ilişkilerine sahip Afganistan kamu yönetimi sisteminde yerelleşmenin işlerliğinden bahsetmek pek mümkün görülmemektedir.

Belediye sınırları konusunda çalışmalar yapılmasına rağmen mevcut belediye sınırlarının çoğu, nüfusun çok az olduğu zamanlarda çizilmiştir. Belediyelerin sınırlarının geliştirilmemesi nedeniyle bu, sahip olduğumuz kalkınma için mevcut arazide bazı kısıtlamalara yol açmış ve bu durum da gereksiz konut fiyat artışları ortaya çıkmıştır. Günümüzde Kentsel Dönüşüm Bakanlığı bünyesine alınan Bağımsız Arazi İdaresi ile Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Başkanlığı, belediyelerin

mevcut sınırlarını değerlendirmek ve gerekirse yeniden çizmek ve belirlemek için planlar geliştirme görevini üstlenmiş olsa da henüz bir çözüm yolu bulunamamıştır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018c: 9).

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Başkanlığının ortaya atmış olduğu politikalar, Afganistan yerel yönetimleri özellikle de belediyeler için oldukça önemlidir. Ama görülen o ki bu durumla alakalı çok da net plan ve programlar mevcut değildir. Örneğin, günümüz belediye başkanlarının şehirleri kalkındırma ve yönetmesine imkân sağlayan yasal alt yapı yoktur (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 392-393).

Afganistan köy idaresinde kamusal hizmetlerin sunumu için yasada herhangi bir durum öngörülmemiştir. Daha önce de ifade edildiği gibi ülkede yerel yönetim yapıları çok zayıftır. Buna ek olarak hizmetlerin şehirlerarasında adil ve dengeli şekilde gerçekleştirilmemesi, bu iki farklı bölgede yaşıyan insanlar arasında bazı hoşnutsuzlukların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Buna ek olarak sosyo-kültürel ve sağlık hizmetlerinin dengesiz olması halkın yetişme ve gelişme tarzına da yansımıştır. Örneğin köylülerin şehirlilere nazaran eğitimden uzak kalmaları ya da eğitim imkânlarının tam olarak onlara ulaşmaması kent ve kırsal arasında kapasite farklılığına yol açmıştır. Bundan dolayı köy halkı ile şehir halkı arasında bir çekişme ve birbirlerine karşı olumsuz düşünce vardır (AREU, 2014: 35-36).

Merkez-yerel arasındaki ilişkinin etkinliğini azaltan bu sorunlar göz önüne alındığında, öncelikle anayasanın bir kez daha uzmanlar tarafından gözden geçirilmesi ve daha sonra hükümet ve parlamento aracılığıyla yeniden incelenmesi gerektiğini söyleyebiliriz. Anayasanın ülke yönetimindeki yapısal sorunları ele alması gerekmektedir (Khosrawi, 2017: 103).

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığının ortaya attığı plan doğrultusunda şehrin kalkındırabilmesi için yasal altyapı ve idari prosedürlerin hazırlanması gerekmektedir. Yasal alt yapının yanı sıra belediyelerin geliştirilebilmesi için ulusal bütçeden mali destek sağlanması bir diğer önemli konuyu teşkil etmektedir. Ancak tüm bunların ötesinde hazırlanan bu planların ve prosedürlerin uygulamaya geçebilmesi için yerel yönetim birimleri ve merkezi hükümetin planlara sahip olması büyük önem arz etmektedir. Ayrıca belediye yapısının geliştirilebilmesi için bir diğer önemli husus ise uluslararası yardım kuruluşları ve merkezi hükümetin ortak hareket edip yapılan yatırımların ve girişlerin projelerin, belediyeler üzerinde yoğunlaşması sağlanmalıdır (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 392-393).

### 3.2. Afganistan'da İdari Yerinden Yönetim Birimlerine Yapılan Atamalara ve Seçimlere İlişkin Sorunlar

İdari yerinden yönetimin sağlanmasında görevli olan valilerin atanması konusu yerelleşme açısından önem arzeden sorunlardan biridir. Uygulamadaki örneklerle bakıldığında yasal olarak zemini oluşturulan ve kişilerin vali olarak atanmaları için öngörülen şartlara riayet edilmediği görülmektedir. Cumhurbaşkanı valilerin bir kısmını bu özellikleri dikkate almadan direk olarak atamaktadır. Bu atamalarla göreve gelen bazı valilerin iş tecrübesi yeteri kadar olmamakla beraber eğitim seviyesi lise düzeyindedir. Valiler ile ilgili ikinci problem belki en büyük problem valilerin hemen hemen hepsinin siyasi kimliğinin olması ve etnik kökene göre atanmasıdır. Bu durumla birlikte valiler kendi siyasi ve kökeni mensubiyetinde bulunan halka karşı sempati duymasına vesile olurken görev alanı içinde bulunan halka karşı eşit ve tarafsız davranması önünde engel teşkil etmektedir. Üçüncü sorun ise valilerin çok kısa zamanda değişmeleridir. Bazen bir yılda aynı ilde iki vali değişmektedir ki bu durum işlerin düzenli ve başarılı gitmesini etkilemektedir. Zira atanan valilerin çevre ve halkla iletişiminde ciddi sorunlar yaşanmakta ve kamu hizmeti boyutunda etkinliği sağlamak adına gidişatı olumsuz etkilemektedir (<https://idlg.gov.af/nangarhar/>). Ayrıca valilerin faaliyetlerini genellikle hükümet yetkilileri kadar önemli olan gayri resmi aktörler aracılığıyla yürütmeleri halkın vali hakkında adalet ve güvenliği sağlama konusundaki yeterliliğini kaybettiği yönünde endişeye kapılmasına vesile olmuştur (AREU, 2011: 4).

Valilerin atanması konusunda günümüzde ortaya çıkan bir diğer konu ise 2019 yılında Afganistan'da Cumhurbaşkanı seçimi sonucu yaşanan siyasi karmaşadır. Bu karmaşa içinde seçim sonucuna itiraz eden bir kitlenin ikinci Cumhurbaşkanı olarak kabul ettiği Dr. Abdullah ABDULLAH tarafından Sarpul, Penşehir, Bağlan ve Jawizjanda olmak üzere 4 ilde atanan valilerin diğer Cumhurbaşkanı tarafından atanan valilerle görevde bulunmasıdır (<https://www.dw.com/fa-af>).

Valilerden sonra yerel yönetim işlerini olumsuz etkileyen faktör kaymakamların atanmaları ile alakalıdır. Yerel Yönetim Yasasına göre kaymakamlığa atanacak olan kişinin il ve ilçe düzeyinde nüfuz ve şöhrete, güvenlik, siyasi, idari ve etnik koşullar hakkında yeterli bilgi ve anlayışa sahip olması, yerel ihtilafları çözme ve insanlarla ilişkileri sağlama konusunda yeteri kadar deneyim sahibi olması gerekmektedir. Ama uygulamaya baktığımızda bu özelliklere fazla riayet

edilmemektedir. Kaymakamlıklara yerel halkın ihtiyaçlarını karşılama konusunda nüfuz ve deneyim sahibi olmayan, üst yönetimin akrabası olan ya da siyasi ve etnik olarak belirli bir zümreyle bağlantılı kişilerin atanması kamusal hizmetin sunumunda illerde olduğu gibi sorunlarla karşılaşmamıza neden olmaktadır (<https://idlg.gov.af/nangarhar/>). Kaymakamların gayri resmi aktörler vasıtasıyla yerelde hizmet sunumlarını gerçekleştiriyor olması halkın devletin bir görevlisi olarak ilçe düzeyinde hâkim role sahip olan bu makam hakkında Valilerde olduğu gibi otoritesini kaybettiği yönünde endişeye kapılmasına neden olmuştur (AREU, 2011: 4).

Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı'nın Bakanlar Kurulu onayı ile 2017 yılında bir yönetmenlik çıkardığı görülmektedir. Bu yönetmelik kapsamında belediye seçimleri gerçekleşene kadar belirli kriterlere sahip belediye başkan adayları kendileri için öngörülen bir sınava girerek atanacaktır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2017: 2). Ancak gerçek o ki kimi belediye başkanları ya sınava tabi tutulmadan atanmakta ya da sınavı kazanan adaylar görevlendirilmemektedir. Hatta Cumhurbaşkanı tarafından atansa da il valileri tarafından belediye başkanlığını kazanan adayların göreve gelmesi engellenebilmektedir. Örneğin. Badakhshan ve Takhar ili belediye başkanları Cumhurbaşkanı tarafından atanmasına rağmen henüz görevlerine başlayamamıştır (<http://municipality.blogfa.com/>). Son zamanlarda Belediye Kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, 2018 Belediyeler Kanununun 13. maddesine göre Kabil belediyesi hariç diğer bütün belediye başkanları Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı önerisi ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanacaktır (Afganistan Adalet Bakanlığı, 2018: 8-9). Bu uygulamaya göre belediye başkanları ve belediye yardımcıları İdari Reformlar ve Kamu Hizmetleri Komisyonu ile Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı tarafından ortaklaşa sınava tabi tutulacak ve kazanan kişi atanacaktır. Doğal olarak getirilen düzenlemelerin birbiri ile çeliştiği ve özellikle merkeziyetçilik lehine geliştiği görülmektedir.

Afganistan'da yasada öngörülüp de gerçekleşmeyen diğer bir husus da ilçe meclisidir. Yasal zeminde bulunmasına karşın uygulamada ne ilçe meclisi seçimi gerçekleşmiş ne de bu meclisten bir kişi Büyükler Meclisine gitmiştir. Elbette ki bunun farklı sebepleri vardır. Bunların başına ülkedeki güvenlik problemi, ekonomik sıkıntılar ve siyasi şartlar gelmektedir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 86). Dolayısıyla Büyükler Meclisi'nde yerel halk savunulmamaktadır.

Belediye Meclisi şehir ve kasaba sakinleri tarafından 4 yıllığına seçilen üyelere oluşur. Bu amaçla, her kentsel alan bir seçim alanı olarak kabul edilir. (Mehmedi, 2018: 246). Ancak şimdiye kadar seçim olmadığı için belediye meclis üyeleri belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı ve belediyede çalışan müdürlerinden oluşmaktadır.

Köy düzeyinde aşiret adamları ve köylüler yasal olarak kurulmamış olsalar da, genellikle köy ilişkilerini devletle ilişkilendirirler. Şimdiye kadar, halk tarafından seçilen köy meclis yerine, kalkınma konseyleri tarafından desteklenen bir köy konseyi bu görevi yerine getirmektedir (Hüseyini, 2014: 154). Bu konseylerde yörenin önde gelenlerinin bulunması doğal olarak geri kalanların yönetime katılmasına olanak sağlamazken, günümüz anlamındaki demokrasiden de bahsetmemiz pek muhtemel değildir.

Merkeziyet geleneğini benimseyen ülkelerin birçoğunda yerel halkın yönetime katılmasının en önemli göstergesi seçime katılımı olarak görülür. Ancak Afganistan yerel halkının seçime katılımı yönünde yasal düzenlemeler yapılsa da yerel seçimlerin hala işlerliğini kazandığı yönünde bulgulara rastlanmamaktadır (Karataş ve Çolakoğlu, 2018: 319). Günümüze kadar seçimlerin etkinliğinin sağlanamaması Afganistan'da halkın yönetime katılımı ya da yerel demokrasinin sağlanacağı düşüncesini bertaraf etmektedir.

### **3.3. Afganistan Yerel Yönetimlerinde Mali Kaynak Sorunu**

Afganistan bilindiği üzere ekonomik açıdan durumu iyi olmayan ülkeler arasındadır. Bunun farklı sebepleri vardır ki onlardan biri belki en önemlisi gelir kıtlığı başka bir ifade ile gelir kaynaklarının etkin olmamasıdır. Bu durum ülkeyi mali kaynak yetersizliğiyle karşı karşıya getirmektedir. Diğer bir etken de, ülkedeki yolsuzluklar ve devlet bütçe ve gelirini etkili ve doğru kullanmamadır. Bu yüzden yabancı ülkeler Afganistan Devletini desteklemektedir. Elbette ki devletin ekonomik durumunun iyileştirilmesi çabaları gün geçtikçe daha önemli hal almaktadır. Mesela, son zamanlarda hükümetin bütçe kapasitesi artmış ve 2012 yılında bütçe kapasitesi %5'e ulaşmıştır. Ama bu kapasite ülke halkının ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde değildir. Konuyla alakalı diğer bir husus bütçe dağılımıyla alakalıdır. Örneğin, 2013-2014 yılı bütçesi düzenlenirken, bir sivil toplum örgütü bakanlıkların il bütçelerini dikkate almadıklarını ve mevcut bütçenin iller arasında ve illerdeki projelere göre

dağıtılmadığını iddia edip bakanları suçlamıştır. Buradaki problem ise illerin bütçesini planlayıp hesaplama ve ona göre dağıtım yapmayla alakalı herhangi bir mekanizmanın olmamasıdır. Bu yüzden bakanlar il ve ilçe bütçelerini genellikle gerçek ihtiyaç ve önceliklere göre değil; dostluk, kişisel ilişkiler veya milletvekilleri baskılarına göre dağıtmaktadır. Bu durum ciddi yolsuzluklara neden olurken, idari ve lojistik kapasite eksikliğine, zaman planlama kapasitesi ve planlama kültürü eksikliğine neden olmaktadır. Afganistan hükümetinin kaynaklarını iyi şekilde kullanmasını etkilemektedir. Aynı durum yerel düzeyde de daha yoğun hissedilmektedir. Yerel birimlerde kaynak dağılımının etkinliğinin sağlanamaması yerel yönetimleri zayıf kılmakta, kapasite düşüklüğüne, eğitilmiş profesyonellerin istihdam edilemeyeşine ve ciddi güvenlik tehditlerine neden olmaktadır (AREU, 2014: 30).

Afganistan'da hükümetin kamu bütçesi ülkenin başkenti olan Kabil aracılığıyla yönetilmektedir. Merkez bakanlıklarının ihtiyaç ve anlayışına bağlı olarak Kabil'deki bakanlıkların ulusal bütçeleri her il için bölünmektedir. İllerin bütçe veya bütçe bilgileri üzerinde hiçbir etkisi olmayan kendi il kalkınma planları vardır. İl Kalkınma Projeleriyle, tek yönlü fonlamanın nasıl yapılacağı ve ulusal programların nasıl geliştirileceği düzenlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu uygulama başarılı bir sonuç vermemiştir (Jalal, 2013: 24).

Belediyeler idari yerinden yönetim çerçevesinde hizmetlerini sunabilmek için çeşitli kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Aslında belediye kendi gelirini elde etme gücüne sahiptir. Ancak bazı belediyeler kendi giderlerini ödemek için yeteri kadar gelir elde edememektedir. Yeni bir yasal düzenlemeyle bu durumun ortadan kaldırılacağı dile getirilmesine rağmen 2018 yılında çıkarılan Belediye Kanunu'nda herhangi bir düzenlemeye rastlanmamıştır. Diğer taraftan ise geliri iyi olan belediyelerde hizmetlerin yetersiz olduğu görülmektedir. En iyi örnekleri ise yolların yapılmaması ve altyapının hala bir sorun olarak gündemde kalmasıdır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı, 2018c: 8).

Belediyelerin yıllık bütçesi sabit ve sürekli gelir olmak üzere iki kategoriye ayrılmıştır. Belediyenin bütçe planı, Belediye Meclisinin onayının alınması için mali yılın dördüncü aybaşında sunulur. Belediye meclisi bütçe planını ya kabul eder ya da reddeder; şayet reddetmiş ise nedenini bildirmek zorundadır. Belediye meclisi tarafından onay aldıktan sonra bu bütçeyi Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı aracılığıyla Maliye Bakanlığı'nın onayına sunması gerekir (Belediye Kanunu,

2018: 52-53). Ancak Şimdiye kadar seçim olmadığı için belediye meclis uyerleri belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı ve belediyede ęalıŐan mgydgyrlerinden oluşmaktadır. Bgtyelerin seçilmiş meclis yoluyla gzyetilmesi mgymkgyn olmadığından kaynak israfının olmaması muhtemeldir.

Yerel ygynetimlerde kaynak israfının bir diğer rnyeyi de aktarılan paraların ilgili birimler tarafından kamu hizmeti dışında kullanılmasıdır. Rnyeyin bazı kaymakamlıklarda, il ve ilęe belediyelerinde ygynetimde yer alan ŐahıŐlar Şahsi misafirlerini ilgili birimlerin tesislerinde ve konuk evlerinde kamu kaynaklarını kullanarak misafir etmektedir. Belediye gelirlerinin azalmasındaki diğer bir husus ise, polisin belediyeye ve mgydgyrlgyklere borcu olan ŐahıŐlara karşı tutumudur. Rnyeyin Cebul - Sırac ilęesinde belediye ile polis arasında işbirliğinin yeterli dzyeyde olmaması kuruma borcu olan kişilerden boręlarının tahsili konusunda sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. Gykde yerel meclislerin iŐlerlięinin olmaması bu tip durumların yaşanmasına neden olmaktadır.

Belediye gelirlerinin toplanmasında ise Őehirden Şehir farklılıklar bulunmaktadır. Kgyygyk Şehirlerde gelirler daha kolay yol ve ygyntemlerle toplanırken, rnyellikle Kabil gibi bgyygyk Şehirlerde nispeten uzun, karmaşık ve zaman alıcıdır. Ayrıca Kabil belediyesi gelirinin %80'i normal bgtyeye tahsis edilip tgykenmektedir. Bgyyle bir eylem ve ygyntem ise belediye yasalarına aykırıdır. Gelir toplama prosedgyrleri, farklı gelir kaynaklarına rağmen, belediye yapıları açısından aynı değildir (Belediye Gelir Toplama Sgyrecinin Yolsuzluğa Karşı Kırılğanlıklarının Değerlendirilmesi 2016: 7-10).

Belediye kanunlarına ggyre, hizmet sağlama maliyetini karşılamak için gelirlerinin arttırılması gerekmektedir. Gelir artıŐı belediye hizmet sunumunun iyileŐtirilmesinin anahtarıdır. Eksik rakamlar, yolsuzluk, rgyŐvet veya belediyedeki dgyŐgyk gelir kaynağı belediyelerin evler, teraslar, pazarlar ve kamu parkları gibi mgyllkleri kaydetme ve kayıt altına alma iŐlemine yeni bir baŐlangıę yapmaları gerekmektedir. 2014 yılında Afganistan İŐlam Cumhuriyeti'nin 45. Kararnamesine ggyre kamu-ryzel sektgyr ortaklık dzyenlemesinin sorumluluğu Afganistan İŐlam Cumhuriyeti Maliye Bakanlığına verilmiştir. Belediye IŐleri Genel Mgydgyrlgyęy belediyelerin bu konuda yasa ve ygynetmelikleri uygulamalarını sağlamak için kamu-ryzel ortaklıkları ile ilgili bir direktif üzerinde ęalıŐmaktadır. Ancak, kamu ve ryzel sektgyr ortaklık kuralları, ryzel sektgyr gyneri Şehir geliŐimine katkısının gerektirdiği yasal kesinliği sağlamak için yasal ęeręveyi boŐaltma problemini ęzyememiŐtir. Şehir

gelişiminde özel sektör yatırımlarını teşvik etmek için yasal bir kaynağa acil ihtiyaç vardır (Popal, 2014: 34).

Özel sektör altyapı ve ekonomik kalkınmaya yatırım, kentsel kalkınmada önemli bir konudur. Özel sektöre yönelik yasal çerçeve ve güven eksikliği, hızlı bir şekilde ele alınması gereken önemli bir sorundur, ancak yeni Belediye Yasası gibi birkaç yıldır yürürlüğe girmeyen yasa ve yönetmeliklerin çıkarılması zaman alıcı olarak görülmektedir. İnsanların belediye faturalarını ödemeye hazır olmadıkları ve paralarının uygun şekilde kullanılacağından emin olmadıkları için belediyelerin idari yönetme kabiliyeti yolsuzluktan derinden etkilenmektedir. Şeffaflığı artırmak, rüşvet fırsatlarını azaltmak ve halkın katılımını artırmak için çaba gösterilmesine rağmen, yolsuzluk belediye yönetiminin tek başına mücadele edebileceği bir olgu değildir (Popal, 2014: 51).

Afganistan belediyeleri sınırları içinde işyeri olarak işletilen yerlerden konutlara göre daha fazla vergi alması gerekmektedir. Ancak bazı yörelerdeki ev sahipleri konutlarını işyeri olarak kiraya verse de bunu belediyelere bildirmemektedir. Yasaya göre, belediyelere daha fazla vergi ödemesi yapması gerekmektedir. Ancak belediyelerin bu evleri tespit etmesi çok zordur, çünkü belediye personeli bu evleri kendileri denetleyemez (Yolsuzlukla Mücadele Ortak Bağımsız İzleme ve Değerlendirme Komitesi, 2016: 13-17).

2010 yılında önce Kabil, Mezar-ı Şerif ve bazı illerin kapı giriş ve çıkış gelirleri sözleşmeli olarak özel sektöre verildi. Ancak bu anlaşma Bakanlar Kurulu'nun 07.08.2013 tarihli kararına dayanarak feshedildi ve gelirleri toplama işi doğrudan belediyelere aktarıldı. Yeterli sayıda memuru olmayan belediyelerde başka idarelerden, kendi etnik kökenlerindeki görevlileri atadı. Örneğin, Mezar-ı Şerif belediyesinde, değerlendirme komitesinin yaptığı görüşmelerde yetkililer tarafından böyle bir sorun gündeme getirilmiştir. Şehir giriş kapısında görevlendirilen görevliler giriş ve çıkış yapan büyük araçlardan parası almaktadır. Bazı belediyelerde bu tür gelirin çoğu meyve sebze tacirleri tarafından karşılanmaktadır. Bununla birlikte, belediyeler ciddi zorluklarla karşı karşıyadır. Parayı toplamak için standart bir sistemin bulunmaması, bu sektördeki yetkililerin yolsuzluk şansını artırmıştır. Zira kendisi ile röportaj yapılan kişilerden bazıları kapı görevlilerin genellikle yükün ağırlığını ve değerini düşürerek rüşvet aldığını ifade etmişlerdir. (Yolsuzlukla Mücadele Ortak Bağımsız İzleme ve Değerlendirme Komitesi, 2016: 17). Şayet bu kapılarda teknolojik bir sistem kurulsa, yöneticilerin kendi etnik kökenlerinden ve

akrabalarından olmayan sağlam, vatansever kişiler grevlendirilse kapı gelirleri belediyelerin kasasına girecek, doğal olarak kamu gelirleri artacaktır (Nematullah, Bejen, Emil ve Feret, 2017: 24).

### **3.4. Afganistan'da Yerel Yönetimlerin Hesapverebilirliği ve Denetim Sorunu**

Kamu yönetim yapısında yeni yönetim anlayışları doğrultusunda gündeme gelen bir diğer kavram ise hesapverebilirliktir. Devletin hesapverebilirliği sağlıklı yönetimin kilit göstergelerinden biridir. Hükümet kamu kaynaklarını kullanmaktadır. Bu nedenle, bu kaynaklar akıllıca kullanılmalıdır. Sadece devlet kurumları ve kuruluşları değil, aynı zamanda özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da halka karşı sorumlu olmalıdır. Kuruluş içindeki veya dışındaki hesapverilebilirlik hiyerarşisi farklıdır. Genel olarak, bir kuruluş veya işletme, bu kuruluş veya kuruluşun kararlarından ve faaliyetlerinden etkilenenlere karşı sorumludur. Hesapverebilirlik Şeffaflık ve hukukun üstünlüğü olmadan mümkün değildir (Azimi, 2019: 51).

Afganistan'da Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı yerel organların denetiminden sorumludur. Benzer Şekilde, belediyenin doğrudan valinin gözetimi altında olması beklenmektedir. Ancak bu durumla alakalı kanunda herhangi bir Şey ngrlmemiştir. Ama Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı bazen belediyeleri Daire Başkanlığı aracılığıyla heyet gönderip denetleyerek incelemekte belediyeden ve diğer ilgili makamlardan bilgi almaktadır (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı, 2010: 95). Belediyelerdeki hesapverebilirlik durumu da problemlili bir konumdadır. Bunun nedeni belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki hesapverebilirliğin hukuki durumunun çözüme kavuşturulmamış olmasıdır (Karataş, olakoğlu,2018: 392).

Afganistan'da kamu yönetimi yapısı içinde idari yerinden yönetim birimlerinin denetiminin işlerliğini sağlayamaması rüşvetin artmasına vesile olmuştur. Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı stratejisi, başkanlık kararına, ulusal stratejiye, merkezi ve yerel düzeydeki yolsuzlukla mücadeleye uygun olarak formüle edilmiştir. Bağımsız denetim idaresi yürürlükteki yasaları uygulayarak mali ve idari yolsuzluğu önleyerek her yıl yasaları, ilçeleri, belediyeleri ve il meclislerini denetler ve finansal yönetimi geliştirmek için gerekli reformları önerir. Bu stratejinin uygulanmasıyla, Afganistan'daki yerel kurum ve kuruluşların Şeffaflığı, hesap

verebilirliği ve etkinliği önceki yönteme göre artmıştır ve insanlar yerel yönetimlere daha fazla güven duymaktadır, ancak sistem tahmin edildiği gibi düzgün işlememektedir. Çünkü bazı ajanlar rüşvet alır ve bir takım koşulları görmezden gelir (Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Başkanlığı 2019: 27).

Mali kontrol iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde yapılır. Her bakanlıkta bir iç denetim birimi vardır. Hataların düzeltilmesi ve finansal düzenlemelerin Maliye Bakanlığına iletilmesini sağlamak için her bir bütçe birimine bir denetçi tayin edilir. Ayrıca iç denetçiler bütçe birimlerinde kaynak kullanımını kontrol ederler. Bununla birlikte, Maliye Bakanlığı ve Yüksek Denetim Ofisi arasındaki bir dizi yasa ve düzenleme, denetim sürecini rollerini gizleyen bir çıkar çatışmasına yol açmıştır. Dış denetim, 2015 yılında kamu harcamalarının %60'ını oluşturan dört bakanlığı denetleyen Yüksek Denetim Ofisi tarafından gerçekleştirilir. Son rakamlar, bakanlığın 2013 raporundan sonraki denetim takibinin devamını veya uzatılmasını kamuya açıklamamaktadır. İl denetim raporları da kamuya şeffaf bir şekilde açılmamıştır (Nematullah, Bejen, Emil ve Feret, 2017: 18).

İl Kalkınma Komiteleri, İl düzeyinde irtibatı kesilen birimleri bir araya getirmeli ve koordinasyon gözetimi ile ilgili sorunları çözmelidir. Bu çalışmada yapılan araştırmalar, il kalkınma komiteleri tarafından yürütölen izleme faaliyetlerinin kalkınma faaliyetlerinin iyileştirilmesi üzerinde çok az etkisi olduğunu göstermektedir. İllerdeki ekonomi müdürlükleri faaliyetlerin koordinasyonundan ve izlenmesinden sorumludur ve İl Kalkınma Komitesi'ne ve Ekonomi Bakanlığı'na rapor vermelidirler. Uygulamada, diğer illere uygulanan bir sistemde gözetim uygulanmaz. Anket, hükümet çalışanlarının süreyansının şikâyet raporlarından sonra proje sitelerini ziyaret ettiğini veya kaliteyi değerlendirmek için beklenmedik projelere yapılan ziyaretleri bulduğunu ortaya koydu. Bu müdürlüklerde kaynaklar yetersiz olduğu ve personel sayısı sınırlı olduğu için, iller için takip edilecek özel prosedürler veya kurallar yoktu (Jalal, 2013: 19).

Son zamanlarda Erat Belediyesinin işleyişini araştıran Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı bünyesindeki Denetim Daire Başkanı, Erat Belediye Başkanından rüşvet istediği Ulusal Güvenlik Servisi yetkilileri tarafından tespit edilmiş ve bu olaya karışan iki meslektaşı ile birlikte tutuklanmıştır. Adının verilmesini reddeden bir hükümet kaynağı, paranın Erat Belediyesi başkan yardımcısı tarafından alındığını söyledi. Bunun üzerine Ulusal Güvenlik Servisi'ne yapılan

baskılar üzerine yetkililer tarafından bu durumun bir yanlış anlaşılma olduğunu ifade ederek tutukluları serbest bıraktığı görülmüştür (<https://ariananews.af/fa>).

Kabil belediyesi ile ilgi belediyelerin işleyiş, görev ve rapor verme şekliyle alakalı daha sonra bir düzenleme gelmiştir. 2018 yılında getirilen bu düzenlemeye göre Kabil Belediye Başkanını belediyenin işleyişiyle ilgili, Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kurulu toplantısına rapor vermesi gerekmektedir (Belediyeler Kanunu, 2018: 16). Dolayısıyla yasal düzenlemelerde hesapverebilirlik dendiğinde hep merkeze hesap verme anlamı taşınmıştır. Oysaki yeni kamu yönetimi anlayışı ile gündeme giren bu kavramın özünde kamuya hesap verme vardır.

### **3.6. Afganistan Etnik Yapısının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri**

İyi yönetim, yasal çerçevenin ve adil uygulamanın tarafsız olmasını gerektirir. Hükümet insan haklarını, özellikle azınlıkların haklarını korumaya ve bağımsız yargı sistemi ve tarafsız bir polis gücü kurularak hukukun üstünlüğünün koruması gerekmektedir. Bu nedenle, iyi yönetici hukukun üstünlüğüne, kanunlara, sahip çıkması gerekir, ancak Afganistan'ın yerel bakış açısında, her şey tersinedir, düzenlemeler sadece kâğıt üzerine kalmıştır (Azimi, 2019: 53).

Afganistan'ın üst düzeydeki yöneticilerine bakıldığında genellikle Peştunlar ve Tacikler görev yapmaktadır. Günlük Bilgi Gazetesi 2017 yılında “Hareketteki güçlü siyasi figürler ve hükümette aile üyelerinin varlığı” hakkında bir araştırma gerçekleştirmiştir. Bu araştırmaya göre hükümette üst düzeyde görevlerde yer alan personel ile Cumhurbaşkanı, kendi etnik kökenlerine ve fikirlerine uygun eş dost, akraba ve arkadaşlarını göreve almaktadır. Aynı zamanda devlet ihalelerinde kendi yakınlarını gözettikleri gözlemlenmiştir. Bu durum yolsuzluklarda güçlü siyasi ve aile bağlantıların önemli rol oynamasına neden olmuştur (<https://www.etalatroz.com>). Daha önceki bölümde ifade edildiği gibi Afganistan'da vali, vali yardımcılarını, belediye başkanları ve kaymakamlar kanuna göre etnik kökenini göz önünde bulundurmaksızın sınava tabi tutularak atanmaları gerekmektedir. Ancak yönetimin kendi akrabalarını ve etnik kökenlerini dikkate alarak bu kamu görevlilerinin, girdikleri sınavlarda topluma başarılı oldukları dile getirilerek, göreve getirildikleri gözlemlenmiştir. Eğer örnek vermek gerekiyorsa, Afganistan'ın batı bölgesinde İran sınırında tarihi boyunca Baburların hüküm sürdüğü şimdi ise yoğunlukla etnik köken olarak Tacikler'in yaşadığı Erat ilinin valisi olarak, Barış Bakanı'nın kardeşi ve Cumhurbaşkanı ile aynı

etnik kökene sahip kişi atanmıştır. Aynı zamanda iki yıl içinde Erat ilinde 3 belediye başkanının da Cumhurbaşkanıya yakın isimler olduğu ve sınava tabi tutulmaksızın atandığı bilinmektedir. Bu belediye başkanlarının etnik kökenine bakıldığında ikisi Peşton, birisi Tacik'tir. Aynı zamanda polis emniyet genel müdürü peştondur (<http://herat-m.gov.af/dr>).

Afganistan'ının başkenti olan Kabil'e 5 yıl içinde 4 vali atanmış ve bunların hepsi de Peştondur. (<http://kabul.gov.af/fa/>). Aynı zamanda Kabil belediyesinde başkan diğer belediyelerden farklı olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve yaptıkları işlerle ilgili Cumhurbaşkanıya rapor vermekte, bütçesini Maliye Bakanlığı'ndan almaktadır. 2015-2020 yılına kadar Kabil belediye başkanlığına 5 belediye başkanı atanmıştır, bunların 4'ü Peşton ve birisi Özbek Türküdür (<https://km.gov.af/>).

Afganistan'ı kuzeyine bakıldığı zaman Balkh ilinde nüfus olarak çoğunlukla Özbekler, Türkmenler yaşamaktadır. Ancak vali, belediye başkanları ve Polis Emniyet Genel Müdürlüğü görevlerine 2002den 2020 yılına kadar Peştonlar ve Tacikler atanmıştır (<http://balkh.gov.af/fa/>). Afganistan'ı hiçbir ilinde 2002-2018 yılına kadar sürekli bir kişi vali olarak görev yapmamıştır. Ancak Balkh ilinde Ata Muhammed Noor İslam Halkları Partisi icracı başkanı etnik olarak Tacik'tir ve 16 yıl vali olarak görev yapmıştır. Afganistan Cumhurbaşkanı bu valiyi birçok kez görevden almasına rağmen görevi bırakmamıştır. Ancak 2018 yılında Ata Mohammad Noor Cumhurbaşkanı ile anlaşarak Balkh valiliğini resmen terk ederek, kendi yerine en yakın adamını getirdi. Bu gelişmeyle son 16 yılda bir valinin en uzun süredir devam eden görevi Afganistan'da sona ermiştir (<https://www.bbc.com/persian/afghanistan>). Örneklerden de anlaşılacağı üzere Afganistanda üst düzey görevlere yapılan atamalar liyakat gözetilmeksizin gerçekleştirilmektedir. Bu durum yerel birimlerin yöneticilerinin yerel ihtiyacı dikkate almaksızın kendilerini oraya getiren grupların menfaatlerini gözetmelerine neden olmaktadır.

## SONUÇ

Yerelleşme, karar verme süreçlerinde, yönetsel hiyerarşilerin azaltılmasına, bürokratik performansın geliştirilmesine, daha az maliyetle daha iyi hizmet sunma stratejilerine vurgu yapan bir kavramdır. Yerelleşmenin yönetsel sistemlere yansımaları siyasal, idari, mali ve piyasa olmak üzere dört şekilde gerçekleşmiştir. Ülkelerin benimsedikleri yönetim sistemleri aslında yerelleşmenin hangi türünün tercih edilmesi gerektiği ya da ağırlık verilmesi gerektiği konusunda en önemli belirleyicilerden biri olmuştur. Bu tez çalışması sonucunda da Afganistan özelinde yerelleşme türü olarak idari yerelleşmenin daha çok gündeme geldiği gözlemlenmiştir. İdari yerelleşmeyle yereldeki birimlerin yetki ve sorumluluklarında artışa rastlamak mümkündür. İdari yerelleşmenin türlerinden biri olan yetki genişliği (merkezden taşraya) yerelleşmenin en zayıf türüdür. Ancak merkezi yönetim yapısından uzaklaşmak istemeyen ülkeler açısından kamu hizmetinin sunumunda kolaylıklar sağlamaktadır. İdari yerelleşmenin diğer bir türü olan yetki devrinde yetkiyi devreden devrettiği yetki konusunda hiçbir işlem tesis edemez. İlgili yetkiyi kullanabilmesi için devrettiği yetkiyi geri alması gerekmektedir. Ayrıca yetki devri (üstün asta) ile hem karar alma hem de sorumluluk yetkiyi devralana geçer. İdari yerelleşmenin üçüncü türü olan yerinden yönetim (merkezden yerele) merkezi yönetimin makro düzeydeki hizmetlere odaklanmasına ve yerel ihtiyaçların ya da hizmet boyutu olan ihtiyaçların yerinden yönetim vasıtasıyla görülmesine dayanmaktadır. Yerinden yönetimlerde toplumların kendi sınırları içindeki ortak ihtiyaçlarının kendilerinin seçeceği temsilciler aracılığıyla sağlanması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu yerelleşme türü hem demokratik hem de oldukça rasyoneldir. Kendi içinde de yer yerinden ve hizmet yerinden olmak üzere iki türü bulunmaktadır.

Afganistan İslam Cumhuriyeti'nin idari yerelleşme süreci ise oldukça karmaşık ve hala temel taşlarıyla kurgulanamayan bir yapıdır. Afganistan İslam Cumhuriyeti'nin Anayasal olarak tarihsel gelişim süreciyle birlikte idari yerelleşmesinin irdelenmesi adına gerçekleştirilen bu çalışmada 1923 Anayasası'yla merkezde bulunan bakanlıklara ilişkin taşra teşkilatının kurulduğu, yetki genişliği ilkesinin o yıllardan gündeme geldiği görülmüştür. 1928 yılında Amanullah Han'ın 1923 Anayasası'nda çeşitli değişikliklere gidilmesi ve reformların belirlenmesi adına Loya Jirga'ya sunulan metinde reformlara yönelik olumlu sonuç alınamamıştır. 1931

Anayasası hükümleri çerçevesinde yerelleşme hareketlerinden bahsetmek pek de mümkün görülmemektedir. Çünkü dönemin kralı devletin yasal düzenini kurgulamakla görevli temel fonksiyonunu icra edecek meclisi bile kendi güdümü altına almıştır. 1964 Anayasası meşruti anayasa olarak bilinmekte ancak uygulamada kralın meclis üzerindeki denetimi bu özelliğinin zedelenmesine neden olmaktadır. Ayrıca bu anayasa il ve ilçe meclislerini öngörse de işletilemeyen bir yerelleşme hareketini andırmaktadır. 1977 yılında Cumhuriyet rejimi ilan edilerek seçimle Cumhurbaşkanı sistemine geçilmiştir. Ancak ülkenin geçmiş dönemlerden miras aldığı yönetsel yapı demokrasiye uygun çözümlenememiştir. Kendisinin de feodal yapıdan gelmiş olması demokrasiyi geliştirememesine ve doğal olarak kamu hizmetinin yerleşmesine vesile olmuştur. 1980 yılında ilan edilen Anayasa tekrar yerelleşme adına düzenlemeleri öngörmüştür. Yereli bölümlendirip il ve ilçe merkezlerinde meclislerden, kasabalarda yerel icrayı komitelerinin oluşturulmasından bahsetmiştir. 1987 Anayasası taşra ve yerel teşkilatın yerel halkın hizmetlerini yerine getirmesi yönünde adımlar atmıştır. Hatta yabancı ve yerli sivil toplum kuruluşlarını da meclislerin alacağı kararlar doğrultusunda hizmet etmekle görevlendirmiştir. 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin çökmesi Afganistan'da yabancı ülkelerin etkisinin azalacağı düşünülürken, ülkede çıkan iç savaş yönetiminde reform girişimlerini arka plana bırakmıştır.

Afganistan'ın yönetim kurumlarının 1923 yılından başlayarak 2001 yılına kadar kurulmamış olması Birleşmiş Milletler bünyesinde gündeme gelmiş, Bonn Konferansı ile ülkede geçici bir hükümet kurulmuştur. 2004 Anayasası devletin üniter yapısını kabul etmiş kendinden önceki anayasalar gibi merkez ve yerel yapılanmadan bahsetmiştir. Yerel birimler olarak illeri göstermiştir. 2005 yılı Cumhurbaşkanı seçimiyle il meclisi üyelerinin seçimi de gerçekleştirilmiştir.

Ülkede 2007 yılında yerel yönetimlerin sorumluluğu İçişleri Bakanlığı'ndan alınmış, yerel birimlerin yöneticilerinin atanabilmesi için bir sınav merkezi oluşturulmuştur. Aynı yıl il ve ilçelerde merkezin taşra teşkilatları ile belediyelerin çalışmalarını kolaylaştırmak, merkez ve yerel arasında köprü oluşturmakta, karar alma süreçlerinin hızlanması, ülke yönetiminde yeniden yapılanma, kalkınma ve yerel düzeyde uluslararası yardımları yönetmek için Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı kurulmuştur.

Afganistan'da idari yerelleşme adına birçok anayasal ve yasal adımlar atılmış olmasına rağmen günümüzde kamu hizmetlerinin etkin sunumu açısından sıkıntılar

hala devam etmektedir. Bu sıkıntıların başında merkez yerel arasındaki ilişki yatmaktadır. Özellikle Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı ile bakanlıkların yerel birimler üzerindeki denetim ve işbirliği karmaşası etkin hizmet sunumunun bozulmasına neden olmuştur. Ayrıca yerel birimlerin bu örgütlerden hangisi kapsamında faaliyet göstereceğiyle ilgili bir koordinasyonsuzluk bulunmaktadır. Yereldeki hizmet sunumlarında etkin görevler üstlenen NGO'ların faaliyetlerinden yerel birimlerin haberdar olmaması diğer bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda merkezin gözetimi ve izni ile gerçekleştirilen hizmetler yerelin ihtiyacını karşılayamamıştır. Merkez ve yerel arasındaki bu koordinasyonsuzluğun ana nedeni idari yerelleşmenin henüz özümsememiş olmasından kaynaklıdır. Merkezdeki bakanlıklar ve Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı elindeki gücü yerele verme konusunda istekli değildir.

Afganistan'da idari yerelleşme adına karşımıza çıkan bir diğer sorun ise atamalarıdır. Yerel birimlerde söz sahibi olan Vali, Kaymakam, Belediye Başkanı atamalarında yaşanan birçok sorun gündeme gelmiştir. Aslında normlar çerçevesinde il ve ilçe belediye başkanının seçimle gelmesi kriteri bulunsa da uygulamada henüz seçilmiş belediye başkanları bulunmamaktadır. Vali ve kaymakam atamalarında temel kriterler göz ardı edilerek etnik köken, informel ilişkiler ön plana çıkmış, ayrıca görev süreleri zaman zaman çok kısıtlanarak mülki idari amirlerin hizmet edebilmesi olanağı ortadan kaldırılmıştır. Belediye başkanlarının seçilememesi üzerine getirilen yeni normlar çerçevesinde kriterlere uyan adayların sınava tabi tutularak göreve getirilmesi usulü benimsenmiştir. Yerelleşmenin demokratik türü olarak isimlendirdiğimiz yerinden yönetim biriminin başı olan belediye başkanları için getirilen bu düzenleme yerelleşme kriterlerinin zarar görmesine neden olmuştur. Ayrıca sınavların objektif esaslara göre yapılmaması etnik kriterlerin ve infomel ilişkilerin bu görevde de gündeme gelmesi atamaların yerelleşme önünde büyük bir engel olduğunu göstermiştir.

Afganistan'da mali sorunlar açısından bakıldığında ise merkez yerel arasında gelir dağılımının adaletsiz şekilde yapılması, ayrıca yerel birimlerin kendi aralarında da bu adaletin sağlanamadığına rastlanmaktadır. İllerin gelirlerinin azlığı hizmet sunumu yönünde merkeze muhtaç olmalarına neden olmuştur. Bu yüzden ülkede etkin hizmet sunumlarının gerçekleştirilemediği yönetim yapısı hala varlık göstermektedir. Hesapverilebilirlik çerçevesinde bakıldığında ise il meclisleri dışında diğer meclislerin etkinleştirilememiş olması mali açıdan kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının

tespiti konusunda merkezin denetimini zedelemektedir. Ayrıca gümrük kapılarında çalışan kişilerin, vergi gelirlerini toplayan kesimin ve liyakatsiz atamalarla sisteme dahil olan üst düzey yöneticilerin etik çalışma ilkelerinden uzak olması, rüşvet alması ve kişisel giderlerini bütçeden yapması dolayısıyla çeşitli sorunlar da varlığını hala sürdürmektedir. Yeni yönetsel sistem içinde yer alan hesapverilebilirlik kavramının kamuya hesap verme konusunun tamamen işlerlik kazanamadığı görülmektedir.

Çalışma gerçekleştirilirken karşılaşılan en temel sorun, kaynak eksikliğinin olmasıdır. Ülkenin yönetim yapısına ilişkin kaynakların çok kısıtlı olması dolayısıyla anayasal ve yasal çerçeve daha fazla dikkate alınmıştır. Ayrıca ülkede hala iç karışıklıkların dinmemiş olması yönetsel yapılar adına yerelleşmeye ilişkin sorunlu alanların tespiti konusunda araştırmacıyı zorlamıştır. Bu kısıtlar çerçevesinde elde edilen sonuca bakıldığında; idari yerleşme konusunda yetki genişliği (merkezden taşraya) kapsamında görev aktarımı daha fazla önemsenmiştir. Merkezi hükümet elindeki gücü yerele teslim etmek istememektedir. Diğer taraftan yerel birimlerin en küçüğü olan köylerde de hala aşiret liderleri ya da etnik liderlerin söz sahibi olması demokratikleşmenin ve yerleşmenin tabandan gelen isteklerle sağlanmasına engel olmaktadır.

Yerel yönetimin gerçek anlamda oluşturulması için ülkede bazı reformlar gerçekleştirilmelidir. Bunların başında mevcut Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'na sınırsız yetki verilmiş olması ve Cumhurbaşkanı'nın yaptığı işlerden dolayı herhangi bir organ karşısında sorumlu olmaması dolayısıyla anayasanın gözden geçirilmesi gerekmektedir. Diğer bir husus ise merkezi makro politikalara yönlendirmek adına yerel birimleri daha işler hale getirecek yasal düzenin kurulmasıdır. Bu çerçevede il ve ilçe belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin seçimle göreve gelmesinin kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanacak gelişmeler adına toplumun bilinçlendirilmesi gerekliliğidir. Merkez, taşra ve yerel arasında görev paylaşımının kesinleştirilmesi, koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması, mali kaynakların güçlendirilmesi, atamalarda liyakat ilkesinin benimsenmesini sağlayacak politikalar gündeme getirilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Acar, İbrahim Attila ve Kitapçı, İsmail (2009). “Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç”, *Maliye Dergisi*, 4 (157). 85-104.
- Afganistan Adalet Bakanlığı (1999). *Yerel Yönetimler Kanunu*, Kabil Afganistan.
- Afganistan Adalet Bakanlığı (2004). *Afganistan 2004 Anayasası*, <https://www.gmic.gov.af/pdfs/Afghanistan-constitution.pdf>. Erişim Tarihi: 18.10.2019.
- Afganistan Adalet Bakanlığı (2013) *Afganistan 1923-2003 Bütün Anayasası*, Tabahati ve Sunhati Ahmad Yayınevi, Kabil Afganistan.
- Afganistan Adalet Bakanlığı (2017). *Seçim Kanunu*, Sedef Basın Yayınevi, Kabil Afganistan.
- Afganistan Adalet Bakanlığı (2018). 2018 Belediyeler Kanunu, <https://www.kakaradvocates.com/data/laws/Law%20on%20Municipality%20-%20Dari-Pashto.pdf>. Erişim Tarihi: 22.20.2019.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı (2007). *2008-2012 Beş Yıllık Stratejik Çalışma Politikası*, Kabil, Afganistan.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı (2009). *Afganistan 2009 Yerel Yönetimler Politikası*, Kabil Afganistan.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı (2016). *Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı Faaliyet Raporu*, Kabil Afganistan.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı (2018a). *Afganistan İslam Cumhuriyeti Yerel Hükümet Reformları İçin Yol Harita Yönetmenliği*, <http://idlg.gov.af/fa/wp-content/uploads/2018/08/SNGPolicy-ApprovedbyCabinet.pdf>. Erişim Tarihi: 01.03.2020
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı (2018b). *Afganistan Yerel Yönetimlerin Kısa Adresleri*. Waja Basın Yayınevi Kabil Afganistan.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı (2018c). *Afganistan Yerel Hükümet Reformları İçin Yol Haritası*. Kabil Afganistan. (<http://idlg.gov.af/fa/wp-content/uploads/2018/08/SNGPolicy-ApprovedbyCabinet.pdf>). Erişim Tarihi: 20.20.2019.

- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı (2018c). Vali Yardımcısı, Kaymakamların Atanma ve Performans Değerlendirmesi Yönetmenlik, <https://idlg.gov.af/guidelines/>, Erişim Tarihi: 18.10.2019.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı (2018e). 3-5 Rütbe İlçe Düzeyinde Belediye Başkanlarının Yeniden Yerleşim Mekanizması, Kabil Afganistan.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı (2010). *Afganistan Yerel Yönetim Politikası*, Kabil Afganistan.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı (2017). *İl ve İlçe Belediyelerin Atanma Yönetmenlik*. Kabil Afganistan.
- Afganistan Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı (2019). *2019 Bağımsız Yerel Yönetimler Genel Başkanlığı Faaliyet Raporu*. Yönetiminin Denetimi ve Değerlendirmesi Daire Başkanlığı, Kabil Afganistan.
- Akbaş, İsmail (2008). “Afgan Kralı Emanullah Han’ın Türkiye Gezisi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü Dergisi*, 7(16-17), 311-333.
- Akbulut, Mahmut Ferman ve Göküş, Mehmet (2017). “Küreselleşme ve Yerelleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20(1), 79-88.
- Akçakaya, Murat (2017). “Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimlere Yansımaları”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 105-130.
- Altınbaş, Deniz (2009). “Globalleşme, Yerelleşme, Bölgeselleşme, Glokalleşme”, *Stratejik İnceleme*, 9(108), 90-94.
- Amiryar, Abdulrab Bahdir (2019). *Afganistan’daki Yerel Yönetim*. Danış Üniversitesi yayım evi Kabil Afganistan
- AREU Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi (2011). *Afganistan'daki Yerel Yönetime Bir Bakış*. Kabil, Afganistan.
- AREU Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi (2012). *Afganistan Yardım İçin El Kitabı*. Kabil Afganistan. <https://ketabcha.com/areu-a-to-z-guide-to-afghanistan-assistance-1391-pdf-book/> Erişim Tarihi: 1.03.2020
- AREU Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi (2014). *Afganistan Kısa Yönetim Tanıtım*. Kabil. Afganistan. (<https://areu.org.af/publication/1402/?lang=fa>). Erişim Tarihi: 22.10.2019

- AREU Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi (2017). *Afganistan'da Yerel Yönetim İlçe ve Köy*. Kabil Afganistan.
- Arikboğa, Erbay (2018). “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1) 1-33.
- Arıöz, Hakan Haktan (2019). *Türkiye’de Mali Yerelleşme ve Kamu Harcamaları Kompozisyon İlişkisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Arslan, Nagehan Talat (2010). “Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Ataay, Faruk ve Acar, Ergül (2008). “Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme”, *İktisat*, 500, 1-15.
- Ayman Güler, Birgül (1992). “Doğu Avrupa’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(2), 35-44.
- Ayman Güler, Birgül, Karahanoğulları, Onur, Karasu, Koray, Dikmen Ahmet A., Akın, Özden, Tellal, Erel, Keskin, Nuray E., Çınar, Tayfun, Esen, Selin ve Kutlu, M. Necati (2004). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Ayman Güler, Birgül (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Ayrançöl, Zülküf ve Tekdere, Mustafa (2016). “Yerelleşme Teorisinin Analizi ve Ekonomik Parametreler Üzerindeki Rasyonalitesi”, *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 55-83.
- Azimi, Nvragha (2019). *İyi Yönetim*. İntişarat khurasan kadim, basın yayın evi kartayı 4 Markit aroj Kabil Afganistan.
- Büyükbaş, Murat (2006). “Amerika Birleşik Devletlerinin Afganistan’a Müdahalesi ve Afganistan’da Oluşturulan Yeni Yönetim Yapısı”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi*. Isparta, Türkiye.
- Danış, Sarwar (2015). *Afganistan İdari Hukuku*. İntişarat Emiri yayın evi Kabil Afganistan.
- Demir, Hakan ve Karakütük, Mehmet (2003). “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, 65-77.

- Derdiman, R. Cengiz (1995). “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, 28(4), 65-80.
- Derdiman, R. Cengiz ve Uysal, Yusuf (2014). “Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri”, *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(27), 251-277.
- Eken, Musa ve Eryılmaz, Bilal (1990). “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları”, *Türk İdare Dergisi*, 387, 55-99.
- Emini, M. Emin (1996). “Afganistan’da Yönetim Arayışları ve Anayasal Görünümü”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1-2), 455-471.
- Emini, Filiz Tufan (2009). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2), 31-48.
- Enayatzade, Shakila (2018). *Afghanistan Local Government System: A Comparative Analysis*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Falay, Nihat ve Varcan, Nezih (2009). *Yerel Yönetimler*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Gelekcı, Cahit (2005). “Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi”, *Sosyoloji Konferansları*, 32, 263- 277.
- Gökbayrak, Şenay (2003). *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: 28.
- Görmez, Kemal (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, Kemal (2000). “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri”, *GÜİİBF Dergisi*, 4, 81-88.
- Gözler, Kemal (2009). *İdare Hukuku Dersleri*, 8. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2018). *İdari Hukukuna Giriş*, Bursa:Ekin,
- Güven, Ahmet, Karkacıer, Atila ve Şimşek, Türker (2017). “Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 3(2), 189-208.
- Hüseyini, Seyid Ali (2014). *Afghanistan İdari Hukuku*. İntişarat Amiri Yayınevi, Kabil Afghanistan.
- İnce, Murat (2009). ‘Küreselleşme ve Yerelleşme Bir Çelişki Mi?’ *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1) 259-275.
- Jalal, Mensur (2013). “İl Yardım Çalışmasının Etkinliği İl Planlama Koordinasyonu ve İl Kalkınma Komitelerinin İzlenmesi”. Afganistan Şeffaflık İzlemesi Kabil

- Afganistan ([https://iwaweb.org/dr/wp-content/uploads/00\\_iwa\\_docs/reports/research/2013\\_aid\\_effectiveness\\_in\\_sub\\_national\\_level\\_dari.pdf](https://iwaweb.org/dr/wp-content/uploads/00_iwa_docs/reports/research/2013_aid_effectiveness_in_sub_national_level_dari.pdf)). Erişim Tarihi: 29.12.2020
- Kabil Ticaret Müşavirliği (2017). *Afganistan Ülke Raporu*, <https://www.kutso.org.tr/wp-content/uploads/2017/06/Afganistan.pdf>, Erişim Tarihi: 07.03.2020.
- Kalabalık, Halil (1999). “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, 71(425), 61-104.
- Kamali, Yahya (2014). “ بررسی نقش عدم تمرکز اداری در مرکزیت اداری ” İdari Âdemi Merkeziyetçiliğın İdari Merkeziyetçilik Üzerindeki Rolüne İlişkin Bir Çalışma”, *Üç Aylık Stratejik Politikalar*, 2(5), 111-132. ([http://www.jmsp.ir/article\\_6264.html](http://www.jmsp.ir/article_6264.html)). Erişim Tarihi: 03.12.2019
- Karakılıçık, Yusuf (2018). *Yeni Yerel ve Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler (4. Baskı)*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karataş, Adnan ve Elif Çolakoğlu (2018). “Afganistan İslam Cumhuriyeti’nin Devlet Yapısında Yerel Yönetim Sistemi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32 (2), 367-402.
- Keleş, Ruşen (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keskin, Nuray E. (2008). “Dünya Bankası ve Eğitimde Yerellesme: Kamu Okullarında İşletmecilik”, *Küresellesme ve Demokratiklesme Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Antalya: Akdeniz Üniversitesi, 617-624.
- Khalily, Mohammad Atef (2017). *Afganistan’da Kamu Yönetimi*, Niğde Ömer Halis Demir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Niğde.
- Khosrawi, Ahmad Ghani (2017). *Afganistan’da Merkezi ve Merkezi Olmayan Bir Yönetim Sisteminin İyi Yönetim Üzerindeki Etkisinin Araştırması*. Sitare’yi Nokrayı yayın evi, Erat Afganistan
- Momand, Naqibullah Saleem (2019). *Afganistan’ın yerel yönetim sistemi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Mehmedi, Abdul Ali (2018). *Hukuk İdari Afganistan*. Mohasisayi Nashir Vaca Yayınevi Kabil Afganistan.
- Moqimi, Seyid Mehmed (2016). *Yerel Yönetim Konseyleri ve Belediye İdareleri*. Farang Qom ve Safi Zerin Qom Basın Yayınevi, Tiran İran.

- Nematullah, Bejen ve Emil, Feret (2017). “*Hükümeti Halka Yaklaştırmak, Planlamayı ve Afganistan'da Bütçeleme*”. AREU Ekonomik İşbirliği Bakanlığı Alman Federal Gelişimi Kabil Afganistan, <https://areu.org.af/?lang=fa>, Erişim tarihi. 27.12.2019.
- Nitas, Koraltay (2003). *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, EGM Basımevi.
- Okçu, Murat ve Özgür, Hüseyin (2013). *Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler-Uygulamalar*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Övgün, Barış ve Taşcıer, Ali Mert (2019). “Devletin Sınırlandırılmasına Yerelleşme Üzerinden Bakmak”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(3), s.21-42.
- Özel, Mehmet (2007). “Bir Yerelleşme Biçimi Olarak Özelleştirme, Rekabetle İlişkisi ve Yerel Yönetimlerde Uygulamaları”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 5(8), 57-81.
- Özer, Mehmet Akif (2005). “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.
- Özmuş, Levent (2005). “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara, 1-9.
- Öztürk, Benazir ve Çolakoğlu, Elif (2015). “Bölgesel Kalkınma Yönünden Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı'ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 29(2), 323-348.
- Parlak, Bekir (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, MKM Yayıncılık, Bursa.
- Popal, Abdul Baqi (2014). *Afganistan Belediyeleri*. Afganistan Bağımsız Yerel Yönetim Genel Başkanlığı. Kabil Afganistan.
- Rahimi, Saalar (2016). *Afganistan Kamu İdaresi*. Kuds Yayınevi, Erat Afganistan.
- Saaie, Mohammad Aleem (2009). *Afganistan'da Siyasi Partiler Tarihçesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Şaran, Temur (2017). *2001'den Sonra Afganistan'da Devletin Güç ve Zenginlik İlişkileri*. Vazhah Basın Yayınevi, Kabil Afganistan.
- Sarayi, Kamyar Ahmadi Soma (2013) “*Hükümet Yönetimi*” <http://kamyar209.blogfa.com/post/20>, Erişim Tarihi: 19. 10. 2019.
- Sarısu, Ayhan (2014). “Örgütlerde Yetki Göçerimi ve İmza Devri”, *Yaklaşım*, 22(263), 267-281.

- Savaşkan, Osman (2017). “2000 Sonrası Türkiye’inde Yerelleşme Reform Süreçleri”, *Yüzcüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (Özel Sayı 4), 1-21.
- Şengül, Ramazan (2018). *Yerel Yönetimler*, İzmit-Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Seval, Çiğdem Zeynep (2013). *Türkiye’de Desantralizasyon Çabaları Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Sermeye Piyasasından Yararlanma İmkânları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Toprak, Zerrin (2014). *Yerel Yönetimler, 9. Baskı*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Tortop, Nuri (1994). *Mahalli İdareler*, Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin, ve Özer, Mehmet Akif (2008). *Mahalli İdareler, 2. Basım*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Türkoğlu, İrfan (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. T.C Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2017). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yakar, Serdar, (2003). ‘*Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri Kahramanmaraş Belediyesi Örneği*’, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş.
- Yanık, Serdar (2010). *Türkiye’de Yönetim Reformu Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlişkileri*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Yaree, Tahera (2019). “ABD Müdahalesi Sonrasında Afganistan’da İdarenin Örgütlenmesi: Türkiye Örneğinde Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(1), 242-258.
- Yılmaz, Aliye (2010). “Amanullah Han’ın İslahatları ve Atatürk”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 155-165.
- Yolsuzlukla Mücadele Ortak Bağımsız İzleme ve Değerlendirme Komitesi (2016). *Belediye Gelir Toplama Sürecinin Yolsuzluğa Karşı Kırılğanlıklarının Değerlendirilmesi*. Kabil Afganistan.

Zland, Fayz Mehmet (2014). “Yerel Yönetim”, Afganistan Kabil Üniversitesi Politika ve Kamu Yönetimi Fakültesi Ders Notu.

TDK Sözlüğü (2019). <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 25.12.2019.

<https://www.afghanistan-analysts.org/en/>. Erişim tarihi. 25.10. 2019.

<http://balkh.gov.af/fa>, Afganistan Mezar-ı Şerif Vilayeti, Erişim Tarihi: 25.03.2019.

[http://www.aop.gov.af/?page\\_id=980](http://www.aop.gov.af/?page_id=980). Erişim Tarihi: 18.02.2018.

[https://fa.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%AD%D9%85%D8%AF\\_%D8%AF%D8%A7%D9%88%D9%88%D8%AF\\_%D8%AE%D8%A7%D9%86](https://fa.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%AD%D9%85%D8%AF_%D8%AF%D8%A7%D9%88%D9%88%D8%AF_%D8%AE%D8%A7%D9%86). Erişim Tarihi: 20.02.2018.

<https://www.barchinews.com/>Erişim Tarihi: 30.04. 2019.

<https://idlg.gov.af/fa/wp-content/uploads/> Erişim Tarihi: 16.03.2020.

<https://idlg.gov.af/fa/wp-content/uploads/2019/03/قانون-شوراهاى-ولايتى-.pdf>, Afganistan 2007 İl Meclis Kanunu, Erişim Tarihi: 18.10.2019.

<https://ariananews.af/> Erişim Tarihi: 25.02.2019.

<http://municipality.blogfa.com/> Erişim Tarihi: 26.02.2020.

<https://www.dw.com/faaf/> Erişim Tarihi: 15.03.2020.

<http://herat.gov.af/fa/>. Erişim Tarihi: 17.03.2020.

<http://herat-m.gov.af/dr>. Erişim Tarihi: 17.03.2020.

<http://kabul.gov.af/fa/>. Erişim Tarihi: 17.03.2020.

<https://km.gov.af/>. Erişim Tarihi: 17.03. 2020.

<https://www.bbc.com/persian/afghanistan-43506078>. Erişim Tarihi: 18.03.2020.

<https://www.etilaatroz.com/> Erişim Tarihi: 18.03.2020.

## ÖZGEÇMİŞ



Adı ve Soyadı : BASHİR AHMAD HAİDARİ  
Doğum Yeri ve Tarihi : Takhar 21.08.1990  
Medeni Hali : Bekâr  
İletişim Bilgileri : bashirahmadhaidari@yahoo.com  
0553 839 45 80 (GSM)

### EĞİTİM

1999-2011 Zokur Dashtqala Lisesi  
2014-2017 Erciyes Üniversite İletişim Fakültesi Gazetecilik Bölümü  
2017-2020 Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Sosyal Bilimler  
Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans  
Programı Mezunu

