

**T.C.**  
**İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**



**2001-2015 ARASI AFGANİSTANDA BELEDİYECİLİK VE  
BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SIKINTILAR**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**Abdulqadir TURAN**

**Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Ana Bilim Dalı**

**Yüksek Lisans Programı**

**Mayıs, 2019**

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ



2001-2015 ARASI AFGANİSTANDA BELEDİYECİLİK VE  
BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SIKINTILAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Abdulqadir TURAN

Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Özüm SEZİN UZUN

Anabilim Dalı	Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim
Program	Yüksek Lisans

Mayıs, 2019

T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS TEZ ONAY FORMU

Enstitümüz Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Tezli Yüksek Lisans Programı **Y1612.180008** numaralı öğrencisi ABDUL QADIR TURAN'ın “**2001-2015 ARASI AFGANİSTAN'DA BELEDİYECİLİK VE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SIKINTILAR**” adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 12.06.2019 tarih ve 2019/13 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Tezli Yüksek Lisans tezi 18.06.2019 tarihinde kabul edilmiştir.

	<u>Unvan</u>	<u>Adı Soyadı</u>	<u>Üniversite</u>	<u>İmza</u>
<b>ASIL ÜYELER</b>				
<b>Danışman</b>	Dr. Öğr. Üyesi	Özüm Sezin UZUN	İstanbul Aydın Üniversitesi	
<b>1. Üye</b>	Prof. Dr.	Celal Nazım İREM	İstanbul Aydın Üniversitesi	
<b>2. Üye</b>	Doç. Dr.	Ateş USLU	İstanbul Üniversitesi	
<b>YEDEK ÜYELER</b>				
<b>1. Üye</b>	Dr. Öğr. Üyesi	Filiz KATMAN	İstanbul Aydın Üniversitesi	
<b>2. Üye</b>	Doç. Dr.	Muharrem EKŞİ	Kırklareli Üniversitesi	

**ONAY**

Prof. Dr. Ragıp Kutay KARACA  
Enstitü Müdürü

## ONUR SÖZÜ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “2001-2015 Arası Afganistan’da Belediyecilik ve Belediyelerin Karşılaştığı Sorunlar” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. (.../.../2019)

**Abdulqadir Turan**

## ÖNSÖZ

Bu çalışmada 2001-2015 yılları arasında, Afganistan'daki belediyeçilik çalışmaları ve bu belediyelerin karşılaştıkları sorunlar ele alınmıştır. Afganistan'da sürekli yaşanan istikrarsızlığa bağlı olarak ülke genelinde büyük sarsıntılar meydana gelmiş, sürekli darbeler gerçekleşerek yöneticiler sıklıkla değişikliğe uğramıştır. Bu çalışmada, 2001 yılı sonrası Afganistan'da oluşturulan yeni yönetim kapsamında, mahalli idarelerin konumu ve belediyeler incelenmiştir. Bu süreç içerisinde ilk olarak belediyelerin tarihi incelenip, 2001-2015 yılları arasındaki süreçte; belediyelerin mevzuatları, belediyelerin yaptığı faaliyetler, belediyelerde demokrasi ilkelerinin uygulayıp uygulamadığı, belediyelerin yasal dayanağı ve bu süreç içerisinde belediyelerin karşılaştığı sorunlar ve sorunların kaynakları incelenmiştir. Bu çalışmada destek veren arkadaşlarım Nematullah Saadat'a, Obaidullah Rahmani'e, Uğur Can Kenar'a, Serkan Bektaş'a, Şevki Bilgehan Önver'e, Ferighun Batoor'a, Gizem Yıldırım'a ve tezimin her aşamasında bana bilgilerinden ve tecrübelerinden faydalanmamı sağlayan, desteğini esirgemeyen, saygıdeğer tez danışmanım olan Dr. Öğr. Üy. Özüm Sezin UZUN hocama teşekkürü bir borç bilirim.

**Mayıs 2019**

**Abdulqadir Turan**

## 2001-2015 ARASI AFGANİSTANDA BELEDİYECİLİK VE BELEDİYELERİN KARŞILAŞTIĞI SIKINTILAR

### ÖZET

Bu çalışmada 2001-2015 arası Afganistan'da belediyeçilik ve belediyelerin karşılaştığı sorunlar incelenmiş olup yerel kapsamda, demokratik ülkelerde siyasal ve güçlü bir mekânizma olarak belediyeler, yerel hizmetleri merkezi yönetim denetimi ve kontrolü altında toplumun tüm kesimlerinde, normal koşullardaki hizmet sunumunda, halka en yakın ve en etkili kurumdur. Ancak Afganistan'da 2001 yılından itibaren belediyelerin demokratik yönetim anlayışı kapsamında kurulması hedeflenmiş olup 2004 anayasasının 141. Maddesinde belediyelerin kuruluşu ve karar verici organların göreve gelmesi konusunda net bir hüküm bulunmaktadır. Ancak ülke genelinde yaşanan ve yaşamakta olan istikrarsızlığın nedeniyle bu kurumun henüz demokratik yönetim anlayışı kapsamında oluşmamaktadır. Buna karşın yerel düzeyde merkezi yönetimin güçlü bir şekilde idari, mali ve politika uygulama yetkisi bulunmaktadır dolayısıyla belediyelerin kentsel hizmetleri yerine getirilmesinde net bir şekilde takdir yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde diğer yerel yönetim kuruluşları ve merkezi yönetimin taşra müdürlüklerini de faaliyet göstermektedirler. Dolayısıyla ülke genelinde kentsel hizmetlerin sunumunda tek bir kurum yetkili değildir. Bu nedenle yerel düzeyde bazı sorunlar meydana gelmektedir.

Ülke'de yerel yönetimlerle ilgili net bir mekânizma olmadığından dolayı bu durum yerel yönetimlerde özellikle de belediyelerde yönetsel sorunları meydana getirmiştir. Sorunların en önemlisi belediyelerde halkın katılımının olmaması ve belediyelerin karar organları merkezi yönetim tarafın atanmasıyla oluşmasıdır hal bu ki anayasada belediyelerin karar organları seçimle iş başına gelmesi net bir şekilde ifade edilmiş ancak yerel yönetimler de yapısal sorunlar nedeniyle yerel seçimler gerçekleşmemiştir. Belediyelerde halkın katılımını sağlanması için belediyeler danışma komisyonu oluşturulmuş halk ile belediyeler arasında köprü oluşturur ancak görevi danışma niteliğinde olması nedeniyle belediyeleri denetleyemez. Belediyeler kentsel yönetim ve kentsel hizmet sunma bakımından yerel kapsamda kamu kurumları

arasında ilk sırada yer almaktadır ancak Afganistan kentleri farklı kamu kurumları tarafından yönetildiği için hizmetlerde aksaklık çıkar buna bağlı olarak halkın ihtiyaçlarına göre hizmet sunulmamaktadır. Belediyelerin hizmet sunması için maddi ve beşeri kapasitesine sahip olması gerekir bu hususta Afganistan belediyelerinde maddi ve beşeri kapasite sorunları bulunmaktadır belediyelerin maddi sorunları, belediyelerin ekipmanlarındaki sorunlar olup beşeri sorunlar ise personellerin eğitim düzeyinin düşük olması ve uzman personellerin olmamasından kaynaklanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Afganistan, Yerel yönetimler, belediyele, merkez-yerel ilişkisi, Afganistan'da yerel yönetimlerin sorunları.*



# **MUNICIPALITY IN AFGHANISTAN BETWEEN 2001-2015 AND FACED PROBLEMS**

## **ABSTRACT**

In this study, the problems encountered by municipalities and municipalities in Afghanistan between 2001 and 2015 have been examined. In the local context, municipalities as a political and powerful spatial in the democratic countries, local services under the control and control of central government in all segments of society, in the provision of normal conditions, the closest and most effective and institutions. However, since 2001, it has been aimed to establish municipalities within the scope of democratic management concept and in Article 141 of the 2004 constitution there is a clear provision regarding the establishment of municipalities and the decision-making of decision-making bodies. However, due to the instability experienced and living throughout the country, this institution has not yet been formed within the scope of democratic management. At the local level, however, central government has a strong mandate for administrative, financial and policy enforcement, and therefore municipalities have no clear discretion in the performance of urban services. because other local government organizations and the provincial directorates of the central administration are also active in the implementation of urban services. Therefore, a single institution is not authorized in the provision of urban services throughout the country. There are therefore some problems at the local level.

The aim of this thesis is to develop a new management structure between the years 2001 and 2015 in Afghanistan, which is the closest public corporation to meet the needs of the people, to clearly identify the needs of the public and to implement these policies and to meet the needs and needs of the people in the local context. To explain the new functions and the difficulties they face. In this study, the reasons for the instability experienced in Afghanistan and the ongoing instability in the general management of the country and the resulting instability of a management instability and a useful mechanism in the country have been investigated.

As there is no clear mechanism for local governments in the country, this has led to administrative problems in local administrations, especially in municipalities. The most important of the problems is the lack of public participation in municipalities and the decision-making bodies of the municipalities are formed by the appointment of the central administration party. In order to ensure public participation in municipalities, the municipalities advisory commission forms a bridge between the public and the municipalities, but the municipality cannot supervise the task as it is advisory. Municipalities are in the first place among the public institutions in terms of urban management and urban services, but as the cities of Afghanistan are managed by different public institutions, there is a lack of services and accordingly, services are not provided according to the needs of the people. Municipalities are in the first place among the public institutions in terms of urban management and urban services, but as the cities of Afghanistan are managed by different public institutions, there is a lack of services and accordingly, services are not provided according to the needs of the people. Municipalities must have a material and human capacity to provide services in this regard in the municipalities of Afghanistan have material and human capacity problems, municipalities have problems in the material problems of municipalities, human rights problems are due to the low level of education and lack of expert staff.

**Keywords:** *Afghanistan, Local administrations, municipality, central-local relationship, Problems of local governments in Afghanistan.*

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT .....	v
İÇİNDEKİLER .....	v
KISALTMALAR .....	v
TABLolar LİSTESİ.....	v
I. GİRİŞ.....	1
II. AFGANİSTAN DEVLET TEŞKİLATI VE DEVLET TEŞKİLATI	
İÇERİSİNDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ .....	7
A. DEVLETİN SİYASAL İDARİ ÖRGÜTLENMESİ VE GÖREVLERİ.....	7
B. AFGANİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİM	
SÜRECİ .....	11
C. YEREL YÖNETİMLERE DAİR REFORM GİRİŞİMLERİ .....	18
D. YEREL YÖNETİMLER MEVZUATI .....	19
E. YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ YAPILANMASI.....	22
1. İl Düzeyi.....	24
2. İlçe Düzeyi .....	25
3. Köy Düzeyi .....	25
4. Belediye Düzeyi .....	26
F. YEREL YÖNETİMLER İLE İLGİLİ KURUMSAL YAPILAR.....	27
G. AFGANİSTAN'DA MERKEZ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİM	
BİRİMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ .....	31
H. YEREL YÖNETİM ORGANLARININ GÖREV VE YETKİLERİ.....	36
III. 2001-2015 YILLARI ARASINDA AFGANİSTAN'DA BELEDİYECİLİK	
VE BELEDİYELERİN SIKINTILAR.....	44
A. BELEDİYENİN KURULUŞU .....	44
B. BELEDİYELERİN ÖZELLİKLERİ.....	45
C. BELEDİYELERİN YÖNETİM YAPISI .....	46

1. Belediye Başkanının Göreve Gelmesi ve Belediye Başkanı.....	49
2. Belediye Meclisi.....	54
3. Belediye'nin İdari Meclisi .....	56
4. Belediye Başkan Yardımcısı .....	56
D. BELEDİYELERİN YASAL DAYANAKLARI.....	56
1. Anayasada Belediyeler .....	57
2. Belediyeler Kanunu.....	57
E. BELEDİYELERİN MALİ KAYNAKLARI .....	60
1. Belediyenin Gelirleri .....	60
2. Belediyelerin Giderleri.....	60
3. Belediyelerin Bütçesi .....	61
4. Belediyelerin Bütçe Oluşturma Şekli.....	62
F. BELEDİYELERİN DİĞER KAMU KURULUŞLARI İLE İLİŞKİLERİ.....	62
G. BELEDİYELERİN KAPASİTELERİ .....	64
H. BELEDİYELERİN PERSONEL SAYISI VE GELİRLERİNE GÖRE DERECELENDİRİLMESİ .....	66
I. HALKIN BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILMASI .....	67
İ. BELEDİYELERİN DANIŞMA KOMİSYONU .....	67
1. Belediyeler Danışma Komisyonu'na Aday Olma Koşulları .....	68
2. Belediyeler Danışma Komisyonu'nun İç Teşkilatları.....	68
3. Belediyeler Danışma Komisyonu Başkanının Görev ve Sorumlulukları .....	68
4. Belediyeler Danışma Komisyon Yardımcısının Görev ve Sorumluluğu.....	69
5. Belediyeler Danışma Komisyon Sekreterinin Görev ve Sorumlulukları.....	69
6. Belediyeler Danışma Komisyonunun Toplantıları.....	70
7. Belediyeler Danışma Komisyonu Görevleri ve Sorumlulukları .....	70
8. Belediyeler Danışma Komisyonu'nun Belediyeler Genel Başkanlığı ve Diğer Kamu Kuruluşları ile Olan İlişkisi .....	71
9. Belediyeler Danışma Komisyonunun Askıya Alınması .....	72
J. 2001-2015 YILLARI ARASI BELEDİYELERİN YAPTIĞI FAALİYETLER	72
<b>IV. 2001-2015 YILAR ARASI AFGANİSTAN BELEDİYELERİNİN KARŞILAŞTIĞI SIKINTILARI.....</b>	<b>75</b>
A. DEMOKRASİ SÜRECİ ÇERÇEVESİNDE AFGANİSTAN'IN YEREL YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIĞI SIKINTILAR .....	75

B. DEMOKRASİ VE YEREL YÖNETİMLER BAKIMINDAN AFGANİSTAN YEREL YÖNETİMLERİ.....	78
C. BELEDİYELERİN SORUNLARI.....	82
1. Hukuki Sorunlar .....	84
2. Denetim Sorunu .....	86
3. Kaynak Yetersizliği.....	88
4. İstihdam Sorunu .....	89
5. Yönetim Sorunu .....	89
<b>V. SONUÇ.....</b>	<b>92</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>97</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>101</b>



## KISALTMALAR

- ABYYM** : Afganistan Bağımsız Yerel Yönetişim Müdürlüğü
- AUKS** : Afganistan Ulusal Kalkınma Stratejisi
- AUYP** : Afganistan Ulusal Alt Yönetişim Politikası
- BGM** : Belediyeler Genel Müdürlüğü
- BM** : Birleşmiş Milletler
- İKM** : İlçe ve Topluluk Kalkınma Meclisleri
- İMK** : İl Meclisi Kanunu
- İPTM** : İl Polis Teşkilatı Müdürünün
- RAND** : National Defense Research Institute,
- TKM** : Topluluk Kalkınma Meclisleri
- UDP** : Ulusal Dayanışma Programı
- YYYP** : Yerel Yönetimler Yönetişim Politikaları
- YYUY** : Yerel Yönetim Uygulama Yapıları

## TABLÖLÄR LİSTESİ

<b>Tablo 2.1:</b> 2004 Afganistan Anayasası'na Göre Başkan'ın Görev ve Yetkileri .....	9
<b>Tablo 2.2:</b> Yerel Düzeyde Faaliyet Gösteren Kurumlar .....	26
<b>Tablo 2.3:</b> Afganistan'da Merkez-Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişki.....	34



## I. GİRİŞ

Ülkelerin, kamu yönetimi kolaylığı açısından belediyeler gibi yerel yönetimleri, önemli ve vazgeçilmez kuruluşlarıdır. Belediyelerin ortaya çıkışında işlevsellik, etkinlik, demokratik ilkelerin ve düşüncelerin rol oynadığı ifade edilebilir, üstelik kamu yönetimi kapsamında mahalli idareler ve yerinden yönetim mekânizmalarının işleyiş şekli ve faaliyetleri, o ülkenin demokratikleşme seviyesinin boyutunu göstermektedir. Ulusal ve yerel hizmetler konusunda, kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin yeterli düzeyde gelişmediği ülkelerde, ulusal ve yerel demokratik ilkelerin eksik kalabileceği kaçınılmaz bir sonuçtur. Demokratik ülkelerde, ulusal ve yerel yönetimlerle ilgili her konuda ‘Anayasa’ dayanak alınmaktadır. Örneğin Afganistan’da, 11 Eylül 2001 yılından sonra ülkenin ulusal ve yerel yönetim düzeyinin, yapısal ve işlevsel olarak demokratik yönetim anlayışı kapsamında oluşturulması hedeflenmiştir ancak her ne kadar anayasal çerçevede demokratik yönetim anlayışı savunulursa da ülkenin ulusal ve yerel düzeyde, yapısal ve işlevsel sorunlarının var olmasının nedenleri ile demokratik yönetim anlayışı pekişmemiştir. Buna karşın, bu kurumların idari yapısından ve denetiminden, mali kaynak kontrolü ve politikalarının belirlenmesi konularından merkezi yönetim yetkili olmuştur.

Ülkenin merkeziyetçi ve demokratik yönetim anlayışındaki hususlar, 2001 yılında yapılan “Bonn Anlaşması” ile birlikte düzenlenerek, Afganistan devlet yapısı, merkeziyetçi olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde oluşturulmuştur. Bu toplantının amacı ulusal ve yerel düzeyde istikrarı sağlamak, barışı sağlamak, insan hakları ihmalinin önüne geçmek, ulusal ve yerel düzeyde demokratik ilkelerin yürürlüğe girmesi için zemin hazırlamak, ulusal ve yerel düzeyde yasal düzenlemeleri getirmek ve yeni bir Anayasa çıkarmak olmuştur.

2004 yılında çıkarılan Anayasa da, ulusal ve yerel düzeyde egemenliğin kaynağı halktır. Nitekim, ulusal düzeyde Cumhurbaşkanı ve Ulusal Meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Buna göre Anayasa da, yerel yönetimlerin yapısal olarak yerel seçimlerle oluşması hükmü bulunmaktadır ancak yerel

yönetimlerin yapısal olarak oluşumu uygulamadakinin farklıdır çünkü İl Meclisi dışında herhangi bir yerel yönetimle (Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, İlçe ve Köy) ilgili seçimler yapılmamaktadır. Dolayısıyla da yerel düzeyde demokratik sürecin uygulanmadığı açıkça görülmektedir. Afganistan'da, yerel yönetimler kapsamında belediyelerin genel çerçevesine bakılırsa 2004 yılında çıkarılan Anayasaya göre “yerel yönetimler ve mahalli idareler” biçiminde bir başlığın yer almadığı görülmektedir ancak bu konuya ilişkin Anayasa da birkaç hüküm bulunmaktadır. Buna bağlı olarak yerel yönetimlerin, kanunlar aracılığıyla birbirinden ayrılması ve tanımlanması henüz yapılmamış ve görev çizgileri net bir şekilde belirlenmemiştir. Diğer bir ifade ile merkezi yönetimca atanan karar organlar, merkezi otoriteyi temsil etmesinin yanı sıra yerel yönetim faaliyetlerinin de bir çoğunu yapmaktadırlar. Bu bağlamda, yerel yönetim kapsamında belediyelerin hizmet sunumundan sorumlu olan kentsel hizmetler ile hizmetlerin sunumunda bir çakışma yaşanmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim mekânizmaları kapsamında belediyelerin faaliyetlerinin özgür ve müstakil bir şekilde uygulanmadığı görülebilir.

Yerel düzeyde seçimler gerçekleşmediğinden, yerel yönetimlerin oluşumunda merkezi yönetim yetkili olup bu kurumun karar verici organları da merkezi yönetimin ataması ile göreve gelmektedir. Doğal olarak ulusal ve yerel düzeyde yönetimlerin oluşumundaki güç kaynağı nereye teşkil ederse, yaptığı faaliyetler hakkında da o güç kaynağına hesap verir. Dolayısıyla güç kaynağı tarafından çıkarılan düzenlemeyi ve politikayı uygulamak zorundadır. Bu sebeple Afganistan yerel yönetimlerinin (İl Meclisi dışında) düzenlemeleri ve politikaları merkezi yönetim tarafından belirlenip, yerel yönetimlerce uygulanmaktadır. Merkezi yönetim tarafından, yerel ihtiyaçlarla ilgili yapılan düzenleme ve politikaların, yerel ihtiyaçları karşılama hususunda ne kadar etkili olabileceğide tartışılır. Doğal olarak yerel ihtiyacı karşılamak için de en yetkili ve etkili kamu kurumu belediyedir ancak Afganistan'da, sürekli istikrarsızlığın yaşanması, ülkenin ulusal ve yerel düzeydeki yönetimini yapısal ve işlevsel olarak olumsuz etkileyerek belli başlı eksiklikleri de beraberinde getirmiştir.

Afganistan'da yaşanan istikrarsızlığın olumsuz etkisi ise ülkenin ulusal ve yerel düzeydeki yönetsel bütünlüğünü yitirmiş, ülkenin her bölgesinde, feodal devlet yapılarında olduğu gibi gayri resmi güçler oluşturmuştur. Dolayısıyla yeni yönetim anlayışı yönetsel bütünlüğü oluşturmak amacıyla, merkezi yönetimi katı

bir şekilde güçlendirilmiş ancak katı merkezîyetçi anlayış kapsamında, demokratik yönetim anlayışına alan tanınması zor ise de Afganistan'ın yönetimsel bütünlüğünü oluşturmak için katı bir merkezîyetçilik ilkesinin hâkim olması doğaldır.

Dolayısıyla merkezî yönetim, yerel yönetim üzerinde hemen hemen tam yetkili bir konumdadır. Örneğin, merkezî yönetim kuruluşlarından Cumhurbaşkanlığı, Kentsel İşler ve İskân Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Merkezî Yönetim kuruluşlarının taşra müdürlükleri, yerel yönetimlerin düzenlemeleri ve yerel hizmetler sunumu konusunda hem yetkili hem de yerel yönetimlere, yerel hizmetlere ilişkin düzenleme ve politika çıkarma hususunda söz sahibidir. Yerel yönetimler, çıkarılan düzenlemeyi ve politikayı uygulamak zorundadır. Ayrıca, 2007 yılında yerel yönetim hususunda İçişleri Bakanlığı, tüm yetkileri alarak aynı yıl kurulan Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü'ne devretmiştir ve yerel yönetimlerin karar organlarının atanması konusunda bu kurum yetkili kılınmıştır fakat bu kurumun başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atandığı için yerel yönetimlerin karar organlarının atanmasında Cumhurbaşkanı'nın onayına tabidir.

Örneğin bir ilde, ilçede veya belediyede başkanın belirlenmesi için belli bir prosedür çerçevesinde iki komite (aday liste belirleme ve aday seçme komiteleri) tarafından, son 3'e giren belediye başkan adayları belirlenir. Bu 3 adaydan, kapsayıcı kentsel projesi olan aday Belediye Başkanı olarak seçilir ancak atanması konusunda Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekmektedir yani kurumun bağımsız olarak nitelendirildiği konusu tartışılır.

Merkezî yönetim, yerel yönetimler üzerindeki yetkilerinin yanı sıra merkezî yönetim kuruluşları arasında da merkezîyetçilik ilkesini, katı bir şekilde uygulanmaktadır. Bu hususta Cumhurbaşkanı'nın yürütme, yargı ve yasama üzerindeki yetkileri göze çarpmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanı'nın merkezî yönetim erklerinden yürütme ve yargı erkleri üzerindeki yetkisi merkezîyetçiliğin göstergesidir. Cumhurbaşkanı, bakanlıkların düzenleme çıkarması konusunda tam yetkili olup bu konuda bakanın onayı olmaksızın düzenlemeyi uygulama yetkisine de sahiptir. Aynı zamanda yargı erkinin üyelerinin de Cumhurbaşkanı'ı tarafından atanması, bu kurumu demokratik yönetim anlayışının dışında bırakmaktadır. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanı, yasama meclisi olan senato üyelerin 1/3'ünü atayarak, bu kurum üzerinde de dolaysız bir şekilde yetkisini göstermektedir.

Yukarıda ifade edildiği üzere Anayasa da, yerel yönetimlerle ilgili açıklayıcı bir bölüm olmadığından dolayı yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin, kentsel hizmetlerin sunumu konusunda sorumluluk alma sıkıntısını yaşamaları doğaldır. Afganistan’da, kentsel hizmetlerin sunumu konusunda merkezi yönetimin, taşra müdürlüklerinin yetkisi bulunmaktadır. Bu kurumlar, yerel hizmetlerin sunumu için merkezi yönetimden mali kaynak sağlamaktadır.

Yerel hizmetler, sağlanan mali kaynağa göre sunulmaktadır. Bu hususta ortaya çıkan “*Merkezi yönetimden sağlanan mali kaynak yerel ihtiyacın karşılamaında yeterli olur mu?*” sorusudur.

Genel olarak yerel yönetimler ile merkezi yönetim, idari ve mali politikalar konularında katı bir ilişki içerisinde ya da diğer bir ifade ile mahalli idarelerin ifade edilen hususlar hakkında merkezi yönetime hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Yerel yönetimler de, yerel düzeyde merkezi yönetimin taşra teşkilatında olduğu gibi, merkezin politikalarını uygulamaktadır. Örneğin, Kentsel İşler ve İskân Bakanlığı yerel hizmetlerle ilgili düzenlemeler ve projeler çıkararak uygulamak ve yürütmek üzere belediyelere sunar.

Mali açıdan belediye dışında diğer yerel yönetimlerin bütçesi, merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ancak harcama konusunda sadece ilin harcama yetkisi bulunup ilçe ve köy harcamaları merkezin takdir yetkisine bağlıdır. Belediyeler dışında diğer yerel yönetim birimlerinin gelirleri her ilde belirli bir prosedür kapsamında hesaplanıp merkezi yönetime aktarılmaktadır. Belediyeler, mali kaynak sağlama açısından özerktir. Sağlanan mali kaynaklar ise merkeze aktarılmamakta ancak harcama konusunda İçişleri’nin onay almaktadırlar. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki idari ilişkisi 2. 3. ve 4. kademeli personellerin sınava tabi tutularak merkezden atanmasıdır.

Afganistan’da bölgesel çatışmalar nedeniyle savunmasız kalan yerel yönetimler, iktidar ve siyasi mücadeleler kapsamında şekillenmektedir. Dolayısıyla yukarıda ifade edilen tüm hususlara bakıldığında, ülke genelinde merkeziyetçiliğin hâkim olduğu görülebilir. Bunun temel sebebi, ülke bütünlüğünü korumaktır bunun sebebi ise, ülkede yaşanan savaş nedeniyle ulusal ve yerel düzeyde ortaya çıkan mali ve idari düzenleme eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

“Merkezi yönetim ne kadar demokratik ise yerel yönetimler de o kadar demokratik olur” buna bağlı olarak 2004’te çıkarılan Anayasa da, devletin kuruluşunun temelinde demokrasinin yatmakta olduğu dile getirilip diğer taraftan da merkeziyetçi bir yönetim anlayışı getirilmiştir ancak yönetsel açıdan uygulamada, demokratik yönetim anlayışından ziyade merkeziyetçilik anlayışı ağır basmaktadır. Dolayısıyla yerel düzeyde, demokratik yönetim anlayışından bahsetmek biraz zordur. Yerel seçimler olmaması, halkın yerel yönetimlere etkin şekilde katılamaması, yerel yönetimlerde düzenleme ve çıkarma yetkisinin olmaması, mali özerkliğin olmaması ve belediyelere halkı temsil eden danışma komitesinin sadece danışma niteliğinde olması nedenleriyle yerel düzeyde, demokratik yönetim anlayışı anlamsız kalmaktadır. Halbuki Anayasa da yerel yönetim kuruluşları demokratik ilkelere bağlı olarak oluşmaktadır. Ülke genelinde merkeziyetçiliğin hâkim olması nedeniyle, yerel düzeyde bazı sorunlar orta çıkmaktadır. Bu sorunların çoğu, yerel düzeyde ki belediyelerle ilgilidir. Bu sorunlar hukuki sorunlar, denetim sorunu, mali yetersizlik sorunu, istihdam sorunu, yönetim sorunu ve yerel demokrasinin sağlanmasında yaşanan sorunlardır.

Bu çalışma, yerel yönetim kapsamında 2001-2015 yılları arasında Afganistan’da belediyecilik ve bu süreç içerisinde karşılaştıkları sorunları incelemeyi amaçlamaktadır. 2001-2015 dönem içerisinde uluslararası finans kuruluşlarının Afganistan’da aktif bir şekilde yerel yönetim birimlerine yerel hizmetlerin sunulması için mali kaynakları sağlamaktaydılar aynı zamanda bu kuruluşların yanında diğer devletlerinde yerel düzeyde hizmet faaliyetlerinin gelişirmesi için mali kaynak sağlamaktaydılar. Bu süreç içerisinde belediyelerle ilgili devlet ve yardımcı kuruluşların mali açıdan belediyeleri ne ölçüde desteklemişler konusu bu şncelemede önem taşımaktadır.

Bu araştırmada, devlet yönetiminin ana hatlarından bahsedilecek, yerel yönetimler yapısal olarak incelenecek, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki değerlendirilecek aynı zamanda, 2001-2015 yılları arası Afganistan belediyelerinin yapısal ve işlevsel detayları incelenecek, böylelikle belediyelerin yerel yönetimlerin içerisindeki konumu belirlenmiş olacaktır.

Yerel kapsamda, demokratik ülkelerde siyasal ve güçlü bir mekânizma olarak belediyeler, yerel hizmetleri merkezi yönetim denetimi ve kontrolü altında toplumun

tüm kesimlerinde, normal koşullardaki hizmet sunumunda, halka en yakın ve en etkili kurumdur. Bu bağlamda Afganistan'daki 2001 yılı sonrası sistemin (demokratik sistem) bu tanıma uyup uymadığı irdelenecektir. Son olarak ise yerel yönetimin ve özellikle belediyelerin, sıkıntıları tespit edilmiş olacaktır.

Bu konuda yapılan literatür taramasında, dağınık şekilde çalışmalara rastlanmış olup bu çalışma sürecinde Farsça, İngilizce ve Türkçe ikincil kaynaklardan (dergi, kitap, konferans, seminer, sempozyum, makale ve tez) faydalanılmıştır.

Bu çalışma, Yerel yönetimlerin idari, mali ve politikaları merkezîyetçi yönetim anlayışına tabi olarak Afganistyan yerel yönetim kapsamında ve demokratik yönetim anlayışının (eşitlik, özgürlük, egemenlik, katılımcı, çoğulcu, çoğunluk, seçme ve seçilme ve kuvvetler ayrılığı) net bir şekilde yürütülmesi hususunda şu sorulara cevap bulabiliriz:

- Afganistan'da yerel yönetimler demokratik yönetim anlayışı kapsamında oluşmuş mu?
- Yerel düzeyde demokratik ilkelerin yerleşmemesindeki engeller nelerdir?
- Belediyeler demokratik yönetim anlayışı çerçevesinde kurulmuş mu?
- Belediye kurumunun halkla olan ilişkileri ne ölçüdedir?
- Belediyelerin yasal dayanağı nedir ve yasal dayanak ne ölçüde geçerlidir?
- Belediyeler mali kaynak sağlamada nasıl bir politika izlerler?
- Kentsel hizmetler sunumunda tam yetkili midir?
- Belediyelerin yasal statüsü nasıldır?

Bu tez, literatüre belediyelerle ilgili kapsamlı bir kaynak olarak eklenecek, gelecekteki araştırmalarda tespit edilecek hususlar hakkında farklı düşünceler ve önerileri ortaya çıkaracağı amaçlanmıştır.

## II. AFGANİSTAN DEVLET TEŞKİLATI VE DEVLET TEŞKİLATI İÇERİSİNDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

### A. DEVLETİN SİYASAL İDARİ ÖRGÜTLENMESİ VE GÖREVLERİ

Afganistan tarihi boyunca farklı yönetim (Monarşi, Meşrutî Monarşi, Cumhuriyet ve Demokratik Cumhuriyet) anlayışlarıyla yönetilmiştir. Ancak ülke genelinde güçlü bir şekilde merkezi yönetim hakimiyetini kuramamıştır. Bunun temel sebebi, kişilerde millet olma anlayışının gelişmemiş olması, kabile yaşamının getirmiş olduğu feodalite bilincinin hâkim olması ve toplumsal yapının çok farklı olmasıdır. Ayrıca ülkeye yönelik yapılan dış müdahalelerin de ülkedeki istikrarsızlığın en önemli nedenlerinden biri olduğu söylenebilir (Sakhizada, 2017: 38).

Bu müdahalelerden sonuncusu, 11 Eylül 2001 Terör Saldırısı sebep gösterilerek Amerika Birleşik Devletleri tarafından 27 Kasım - 5 Aralık 2001 tarihlerinde yapılmış, böylelikle Taliban iktidarına son verilmiştir. Müdahale sonrasında Afganistan'da oluşturulması planlanan yönetim yapısı, Almanya'da yapılan Bonn Toplantısı ile oluşturulmuştur. Bu toplantının amacı Afganistan'daki insan hakları ihlallerinin önüne geçmek, ülke genelinde barışı sağlamak ve istikrarsızlığa çözüm bulmaktır. Bu hedefler doğrultusunda gerçekleştirilen bu toplantıya; Afgan liderler, Birleşmiş Milletler görevlileri ve ülkenin geleceğiyle ilgilenen uluslararası topluluk üyeleri katılmıştır. Geçiş döneminde istikrarı güçlendirmek, yerel barışı sağlamak, Afganistan'ın ekonomik, fiziksel ve insani altyapısını yeniden inşa etmek amacıyla ülkede "geçici bir yönetim yapısı" oluşturulmuştur (Güngör, 2017: 17).

"Bonn Süreci" olarak isimlendirilen bu sürecin temelinde olan diğer bir hedef ise ülkede, merkeziyetçi anlayışa sahip bir yönetim oluşturmak, yeni bir anayasa hazırlamak, ülke genelinde seçim yapmak ve kalıcı bir istikrar sağlayacak amaçlar yer almaktadır (Chesterman, 2002).

Nitekim, 2004 yılında kabul edilen Afganistan Anayasası ile ülkenin yönetim yapısı oluşturulmuştur. 2004 Afganistan Anayasası, ülke yönetimi için Başkanlık Sistemini kabul etmektedir. Seçimle göreve gelen başkan, yürütme organının başını temsil etmektedir. Başkanın yürütme organına yönelik hükümeti kurma ve yönetme yetkisi vardır ancak yasamaya yönelik yetki, ulusal meclis tarafından kullanılmaktadır. Ulusal meclisin yetkileri ikiye ayrılmaktadır, bu meclisler; Senato Meclisi ve Millet Meclisi'nden oluşur.

Bu anayasada Afghanistan bir İslam Devleti niteliğinde olup “İslama karşı herhangi bir yasa çıkarılamaz” ifadesi bulunmaktadır. İslam hükümleri, kanunlar üstünde gibi gözükmeleri açısından olumsuz karşılanmakta ancak kanunların temelinde İslami hükümlerinin bulunmadığı için olumlu bir durumu ifade etmektedir (Ghubar, 2001: 143-145).

Bu anayasa ülke genelinde kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemektedir. Örneğin, anayasanın 130 ve 131. maddesinde yasama, yürütme ve yargı güçlerini ayrı olarak ele almaktadır. Dolayısıyla bu anayasa ülke yönetiminde demokratik bir yapıya işaret etmektedir. Üstelik bu anayasa, sosyal adalet, demokratik yönetim, hukukun üstünlüğü, ve insan hakları konusunda güçlü bir vizyon ortaya koymuştur (Grote, 2004: 897).

Merkeziyetçi bir yönetim anlayışı kapsamında ülke yönetimi merkezi ve yerel yönetim birimleri olarak ikili bir yönetim yapısına sahiptir. Merkezi yönetim, Cumhurbaşkanı (Başkan), Bakanlıklar ve Meclisten oluşmaktadır. Yerel yönetim birimleri ise il, ilçe, belediye ve köylerden oluşmaktadır. Bununla beraber merkezi yönetim, merkeziyetçilik anlayışını koruyarak; sosyal, ekonomik, ve kültürel konuları iyileştirmek ve hızlandırmak vatandaşların ulusal ve yerel yaşamını geliştirmeye yönelik katılımlarını arttırmak için yerel yönetimlere, kanunlara uygun olarak gerekli yetkileri vermektedir. 2004 Anayasası'nda, Başkan'ın yetkileri ve görevleri kapsamlı bir şekilde açıklanmaktadır. Burada tuhaf olan Başkan yürütme, yargı ve yasama güçleri üzerine geniş yetkilere sahiptir. Çünkü başkanın bu organlar üzerinde olan yetkileri anayasaya göre uygun olarak belirtilmiştir. Tablo 1'de bu yetkilerden söz edilmektedir. Başkan'ın yetkilerine yönelik tek bir kısıtlama, “bakan seçebilme” şartlarını göz önünde bulundurmadan bakan ataması yapamamasıdır. Örneğin 35 yaşını doldurmayan kişiyi bakan olarak atayamaz.

**Tablo 2.1:** 2004 Afganistan Anayasası'na Göre Başkan'ın Görev ve Yetkileri

Yasamaya İlgili Yetki ve Görevleri	Yürütmeye İlgili Yetki ve Görevleri	Yargıya İlgili Yetki ve Görevleri
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kanunları onaylamak</li><li>• Onay ve veto düzenlemeleri yapmak</li><li>• Senato Meclisi'nin üçte birini atamak</li><li>• Ulusal Meclis ile birlikte ulusal politikayı belirlemek</li><li>• Meclisi tatil döneminde olağanüstü toplantıya çağırarak</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ülkeyi temsil etmek</li><li>• Silahlı Kuvvetleri komuta etmek</li><li>• Bakanlar ve diğer hüküme tabi personelleri atamak ve yönetmek</li><li>• Komisyon kurmak</li><li>• Olağanüstü Hal ilan etmek</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ölüm cezası hükümlerini onaylamak</li><li>• Yargıtay hâkimlerinin altındaki hâkimleri atamak</li><li>• Yargıtay hâkimlerini atamak</li></ul>

*Kaynak:* (Ehler, 2015).

Başkanın yardımcıları hususunda anayasada detaylı bir hüküm bulunmamaktadır ancak başkanın ifade edilen görevlerini yerine getirilmesi konusunda başkana yardım etmektedir yani başkan yardımcıları başkanın politikalarını yürütme niteliğinde görevleri bulunmaktadır. Başkan yardımcılarının iki kişi olmasının temel sebebi, ülkede yaşayan etnik grupların devlet otoritesinde etkin bir şekilde temsilidir bunun yanı sıra başka bir amaç ise ulusal ve yerel düzeyde yönetimin sürekliliğini sağlamaktır (Ehler ve diğerleri, 2015).

2004 Anayasası Afganistan yasama organı olan Ulusal Meclisi'n (Milli Meclis veya Ulusal Konsey) kurumsal yapısını, yetkilerini ve görevlerini düzenlenmektedir. Ulusal Meclis yapısı ikili bir meclisten oluşmaktadır. Bunlardan birincisi Millet Meclisi ya da Halk Meclisi olarak isimlendirilen "Wolesi Jirga" adlı meclis diğeri Büyükler Meclisi ya da Senato Meclisi olarak isimlendirilen "Meshrano Jirga" adlı meclistir (Wat, 2007).

Yasama organının birinci meclisi olan Halk Meclisi, Afganistan vatandaşlarının özgür iradesi ve genel seçimlere katılma yoluyla 5 yıllığına 249 kişi seçilip oluşmaktadır diğer taraftan 102 kişiden oluşan Senato Meclisi üyeleri dolaylı bir şekilde seçilip meclisi oluşturmaktadırlar. Yani bu meclisin üçte biri İl Meclisleri üyeleri arasından 4 yıllığına, üçte biri, İlçe Meclisleri üyeleri arasından 3 yıllığına, ve kalan üçte biri en az yüzde 50'si kadın olmak şartıyla 5 yıllığına doğrudan Başkan tarafından seçilir.

Halk Meclisi üyelerinin 1/3 tarafından cinayet suçlarını işlediği, insanlık suçu ve vatan hainliği gerekçesiyle suç duyurusunda bulunulabilir. Bu Meclis'in 2/3 kesimi bu durumu onaylarsa, Başkan karşısındaki suçlamalar Milli Meclis'te (Halk Meclisi ve Senato Meclisinin birlikte toplandığı meclis) görüşülür. Bu meclisten de 2/3 oranında suçlu olduğu onaylandığı takdirde, Başkan görevden alınır. Görevden alınan başkan, Milli Meclis tarafından kurulan özel mahkeme yoluyla yargılanır. Bu mahkemenin üyeleri Halk Meclisinden üç üye Yargıtaydan de üç üye görev yapmaktadır. Ancak Yargıtay üyeleri Başkan'ın tarafından atandığı için Başkan karşısında yapılacak yargılamanın ne derecede sağlıklı olduğu konusunda şüpheler oluşmaktadır.

Afganistan'da, yürütme gücü yönünde incelenebilecek bir başka kuruluş ise hükümettir. Hükümet, Devlet Başkanı başında olmak üzere bakanlardan oluşmaktadır (mad. 71). Bu kurumun karar organı olan Bakan, Devlet Başkanı tarafından seçilir ve güvenoyu almak amacıyla Millet Meclisi'ne sunar. Bakanlar güvenoyunu aldıktan sonra yaptıkları faaliyetlerle ilgili Devlet Başkanı'na ve Halk Meclisi'ne karşı hesap verme sorumluluğuna sahiptir. Nitekim Bakanların hem Devlet Başkanı'nca seçilmesi, hem de Devlet Başkanı'na, yaptığı faaliyetlere karşı hesap vermesi, uygulamada Devlet Başkanı tarafından tek taraflı olarak görevden alınabileceğini de göstermektedir (Grote, 2004).

Hükümetin anayasa ve kanunlara göre farklı görevleri bulunmaktadır. Görev çizgileri anayasa ve kanunlar çerçevesinde olup görevleri; bütçe hazırlamak, kalkınma planları (sosyo kültürel, ekonomik ve teknolojik vs.) hazırlamak, kanunların uygulanmasını sağlamak ve uygulamak bulunmaktadır. Görüldüğü üzere bakanların asıl görevi, Başkan'ın politikalarının uygulanmasından yardımcı olmaktır. Nitekim

Başkan hükümetin programını belirlemekle birlikte ve bu programın uygulanmasını bakanların onayına bırakmamaktadır(Ehler ve diğerleri, 2015: 110).

2004 anayasası ile oluşan Afganistan'ın devlet teşkilatı, demokratik prensipler dikkate alınarak ulusal ve yerel meclislerin seçimle oluşması, yerel meclisler vasıtasıyla yerel meclis üyeleri senato meclisine dâhil olması ve seçim yoluyla Cumhurbaşkanı'nı belirlenmesi aslında halkı devletin her alanında etkili ve yetkili olmasını göstermekte. Yerel ve ulusal düzeylerde katılımcı demokrasi anlayışı geliştirilmiş olup devlet başkanı ve meclisler tüm yetkilerini halktan almaktadır. Ancak Başkan'ın merkezi yönetim güçlerinin üstündeki geniş yetkileri, aşırı merkeziyetçiliğin göstergesi olduğundan başkan, devletin tüm gücünü elinde bulundurmaktadır. Hükümet programlarının, başkanın onayını almadan hazırlanması ve uygulamaya koyulması, bakanların başkana karşı sorumlu olması ve Yargıtay üyelerinin atanması konularında yetkilidir dolayısıyla devletin, hemen hemen tüm gücünü tek elde toplaması demokratik yönetim anlayışına ve demokrasinin pekişmesine ne kadar destek olacağı düşündürücüdür.

## **B. AFGANİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ**

1747 yılında, Afganistan devletinin kurulmasından itibaren 1880 yılına kadar yerel yönetimler konusunda net bir gelişme yaşanmamıştır. Yerel yönetim düzeyindeki gelişmelerin yaşanmamasının temel sebeplerinden biri 1747 yılından sonra ülke topraklarının genişleme politikası üzerinden diğer devletlerle savaşa girmesi aynı zamanda, ülke toprakları içerisinde merkezi yönetime karşı çıkan bölgeleri merkezi yönetime tabi olması için zaman zaman çatışma çıkarılması diğer bir sebebi ise dış müdahalelerin bulunmasıdır.

Ülkede sürekli istikrarsızlık yaşanmış, buna bağlı olarak yerel yönetimlere ve özellikle belediyeçilik konularında net bir politika yaratılmamış ancak devletin tüm faaliyetleri, merkezi yönetimi güçlendirmekte kalmış, yaşanan bu dinamikliklerin sonucunda ülkenin ulusal ve yerel düzeyinde idari, sosyal ve kültürel gelişmeler yaşanmamıştır. İdari açıdan yerel düzeyde, yerel iktidara sahip ve yerel düzeydeki idari ve mali gücü elinde bulunduran feodal liderlerin rol oynadığı görülürdü dolayısıyla yerel yönetimler, yerel hizmetleri yerine getirmesi hususunda özgür

hareket edememişler ancak ülke kralları, uluslararası seyahatlere gittikleri ülkeleri ziyaret ederek o ülkedeki ulusal ve yerel gelişmeleri (idari, mali, sosyal ve kültürel) incelemiş ve oradaki gelişmelerden etkilenerek Afganistan'a uygulamaya çalışmışlardır. Ulusal ve yerel düzeyde idari ve kültürel açıdan yeni adımlar atılmış yerel yönetim ile ilgili belediyeçilik konusunda 1923 yılında, Afganistan modernleşme ve reform hareketleri kapsamında başkent Kabil'de, Nizamname-i Belediye (belediye düzenlemeleri) adı altında belediye kurulmuştur.

Belediye, başkent olan Kabil'de belediyenin kurulmasının ardından yavaş yavaş diğer şehirlerde de kurulmaya başlamıştır. Örneğin 1924 yılında Mezar-e Şerif şehrinde belediye kurulmuştur. Belediye başkanları 1948 yılına kadar ülke genelinde belediye atama yoluyla göreve gelirlerdi. 1948 yılından itibaren belediye başkanları seçimle göreve gelmeye başlamış bunun temel sebebi ise 1948 yılından sonra kentlerde nüfus yoğunlaşmış, belediyelerin görev alan genişletilmiş, halkın ihtiyaçları artmış, belediyeler halkın ihtiyacını net bir şekilde karşılamak ve kentleri yönetmek amacıyla illeri bölgelere ayırmış, her bölgede belediyenin bölge sorumlusu olan bir temsilcisi seçilmiştir. Bölge temsilcisinin görevi belediye işlerini bölgede koordine etmektir.

Belediyelerin kuruluşunun ilk dönemlerinde şehirler, sınır açısından küçük ve nüfus açısından az olması nedeniyle görevleri tapu işleri, şehrin temizlik işleri, askerlik yaşı gelen gençleri tespit etmesi, küçük mühendislik şubesi ile kent binalarının denetimi ve gelir toplamak ile sınırlıydı. 1948 yılından sonra kentlerde, nüfus yoğunlaşması ile beraber belediyenin sunduğu hizmetler halkın ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmiş dolayısıyla belediyelerin hizmet sunma alanı ve kapasitesi halkın ihtiyaçlarına bağlı olarak genişletilmiş ve belediyenin görevlerine toplu konut projeleri uygulaması, caddelerin genişletilmesi ve asfalt dökülmesi, su işleri, gıda kontrolü ve çevre temizliği hizmetleri eklenmiştir (Sadiqi, 2014: 91).

1880-1923 yılları arasında Afganistan'da güçlü bir merkeziyetçi yönetim anlayışı bulunmaktaydı. Bu dönemde, demokrasiden söz etmek zordu ancak 1923 yılına gelindiğinde, demokrasi kavramı merkezi yönetim tarafından benimsenmeye başlanmış, yerel yönetimlerle ilgili yasal çerçeve oluşturulmuş, yerel katılım desteklenmiş ve böylelikle yerel demokrasi uygulanmaya çalışılmıştır. Bu gelişmelerin temel sebebi ise küresel düzeyde demokrasinin gelişmesi ve birçok devlet

tarafından demokrasinin benimsenmiş olmasıdır. Aynı zamanda devletler modernleşme ve demokratikleşme olgularını bölgesel olarak model bir devlet olma çabalarını da kendi içerisinde barındırmaktaydı. Bu bağlamda Afganistan'da demokratikleşme süreci başlamış ve belediyelerin kurulmasıyla yerel demokrasinin önü açılmıştır.

1933 yılında, kentsel projeler kapsamında Kandahar şehri ve Taşqurghan ilçesinin yeniden inşasına çaba gösterilmiş bu dönemde bazı su hendeklerinden elektrik üretmek için barajlar kurulmuştur. 1948 yılı öncesi belediyelerin plan ve politikaları merkezi yönetim tarafından belirlenirken, 1948 yılı itibarı ile belediyeler kentsel plan ve projelerini kendileri hazırlamaya başlamışlar. Bu tarihten itibaren kentlerin şemasında dönüşümler gözükmiştir (Gharghesht, 2007: 6).

1948 yılında, ülke yönetiminde karar alma sürecinde büyük değişim yaşanmış yerel politikalar hakkında merkezi yönetim yerine yerel yönetim birimleri yerel düzeyde politika uygulamak için en önemli rolü oynamıştır. Özellikle belediyelere yerel düzeyde, politika yaratmak ve uygulamak için özgür hareket etme alanı tanınmış ve kısa süreli da olsa belediyeler, yerel anlamda demokrasinin yerleşmesinde araç halini almıştır.

Yerel yönetimler ve belediyelerle ilgili 1957 yılında yeni düzenlemeler çıkarılmış, bu düzenlemelere bağlı olarak belediyeler 1973 yılına kadar ülke genelinde modern kentsel plan ve projeler geliştirmiş ve uygulamaya koyulmuştur. 1957 yılında Kabil'in elektrik ihtiyacını gidermek amacı ile Surubi ilçesinde elektrik barajı kuruldu ve 1967 yılında Naghlu Barajı kuruldu. Ulaşım teknolojisinde, dönemin yeni ulaşım sistemi olan otomobil getirildi. 1967 yılında, merkezi kuzeye bağlayan Hindikş Dağları'nda Salıng Tüneli yapıldı ve 1973 yılında krallıktan, cumhuriyete geçildi.

Genel olarak 1970'lerin ortalarından itibaren Afganistan'da yerel yönetim sistemi, meşru bir temelde, güçlü bir merkezîyetçi yapının hâkim olduğu bir dönemde gelişmeye başlamıştır. 1973 yılında Afganistan'da cumhuriyetin kuruluşunun ardından düzenli kentsel proje ve planlar uygulanarak şehirlerin dokuları, caddeleri, sokakları, binaları, trafik düzeni, kentlerin sınırlarının belirlenmesi faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. Örneğin Mezar e Şerif il merkezi, 1973 yılına kadar dört bölgeden oluşurken, 1973 yılı sonrası 12 bölgeye çıkarıldı ve aynı yılda 8 kentsel kalkınma

projeleri uygulanarak kenttin sınırları geliştirilmiştir. Bu kentsel kalkınma projeleri(Haydari, 2018: 3):

- L projesi Karteyi aryana,
- M projesi karteyi solh,
- N projesi karteyi khorasan,
- O projesi karteyi bokhti,
- P projesi karteyi nev bahar,
- R projesi karteyi parsa,
- Q projesi karteyi nev şat,
- S projesi karteyi ziraatç.

1970’li yılların ortasında darbe ile krallık yönetimine, son verilip yerine cumhuriyet ilan edilmiş. Ülkede merkezi ve yerel yönetimlerde revizyonlar yapılmıştır. 1970’li yılların ortalarında Afganistan’da, yönetim açısından özellikle yerel yönetimler konusunda yeni bir sayfa açılmış, yerel yönetimlere dair 5 yıllık kalkınma programları hazırlanmıştır. Ülke genelinde şehircilik planları hazırlanıp, uygulanmaya konulmuş, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanları belirlenmiş ve yerel yönetim birimleri arasında belediyelerin yetkileri arttırılmıştır. Bu dönemde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde sıkı kontrolü olmasının yanı sıra demokrasi bakımından alan tanımış özellikle belediyelere, genel bütçeden yerel hizmetleri sunması için mali destek sağlanmıştır.

Merkezi yönetim, mahalli idarelere özellikle kentsel hizmetleri sürdüren belediyelere verdiği önem artmış ve yerel demokrasinin yerleşmesine olanak tanınmıştır. Bu dönemin en önemli faaliyetleri ise şehirlerarası yolların düzenli şekilde yapılması, şehirlerin haritalarının belirlenmesi, cadde ve sokaklarının düzenlenmesi ve yerel halkın yerel yönetimlere katılımını sağlanmasıdır. Bu gelişmeler, yerel yönetimlerde yaşanan bu demokratikleşme süreci ve yerel hizmetlerin etkin bir şekilde sürdürülmesi 1979 Sovyet işgali ile son bulmuştur. İşgal sonrası yönetsel farklılıklar da yerel yönetimlerin en önemli sorunlarından olmuştur. Ülkenin bazı bölgeleri “Mücahitler” tarafından yönetilmekteyken, bazı bölgeleri diğer siyasi grupların yönetimine geçmiştir. 1991 yılında bu durum, Sovyet destekli rejimin çökmesi ve dağılmasıyla yönetim tek bir siyasi grubun eline geçmiştir.

Ülkede Sovyet işgali (1979) ile beraber yerel yönetim sistemi güvenilirliğini kaybetmiştir. 1980 yılında Kabil merkezi yönetim olarak ülkenin üçte birine hakimiyetini kurabilmiştir. Ülkenin diğer bölgeleri ise yerel askeri güçler (Mücahitler) tarafından yönetilmiştir. Yerel düzeyde bu durumdan olumsuz etkilenen belediyeler de yönetsel açıdan etkilenmiş bu bölgedeki belediyelerin kontrolü mücahit gruplar tarafından sağlanmıştır. Sovyet destekli rejimin, 1991 yılında çökmesiyle bu durum son bulmuş, kısa süreli istikrar sağlanmış ardından mücahitler, birbirlerini hedef alarak ülkede iç savaşı başlatmışlardır. Yerel yönetim düzeyinde, yönetsel açıdan büyük sıkıntılar ortaya çıkmış bu olumsuz durumdan yerel yönetimler yapısal ve işlevsel olarak büyük hasarlara maruz kalmıştır. Ülke genelindeki iç kargaşalar sonucunda 1996 yılında Taliban, iktidarı ele geçirmiş otoriter rejimi ile ülke genelinde hâkimiyetini kurmuş bu dönemde yerel yönetimler, otoriter bir rejim kapsamında şekillenmiş ancak 2000’li yıllarda yerel yönetimler özellikle belediyeler konusunda yasal düzenlemeler çıkarmıştır.

11 Eylül 2001’de Taliban rejimi çökmüş, bu tarihten itibaren Afganistan’da demokrasi kapsamında anayasal yönetimi sistemi oluşturulmaya başlanmıştır. 2004 yılında, yeni anayasa çıkararak devlet idaresini, merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak şekillendirmiştir.

Günümüzde yerel yönetim kurumları olarak en başta iller, ilçeler, belediyeler ve köyler gelmektedir. Yerel yönetim birimleri arasında, sayısı belli olan tek birim illerdir diğer birimlerin sayıları net bir şekilde tespit edilmemiştir. Bunun sebepleri, merkezi yönetim kurumların arşivinde sayıları farklı olarak kayıtlanmış olması, Afganistan’ın idari sınırlarının belirlenmemesi, yerel yönetim kurumlarının ayrılmasında teknik ve yönetsel gerekliliklerden ziyade, politik sebeplerin etkin olmasıdır. Ülkede 34 il, 387 ilçe, 165 il ve ilçe belediyesi ve 45.538 köy olduğu kabul edilmektedir (White ve Lister, 2007: 5).

Her biri, merkezi yönetim tarafından atanmış yöneticiler ile yönetilmektedir ancak anayasada bu birimlerin seçimle oluşması vurgulanmıştır. Örneğin Anayasanın, 141. maddesinde “*Kenti yönetmek için belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri bağımsız, doğrudan, gizli oy ve yerel seçimlerle seçilerek göreve başlar*” ifadesi kullanılmıştır. Belediyeler kanunu, il ve ilçe belediyelerinde aynı müfredatla uygulanır, bu bağlamda ilçe belediye başkanları da atama yoluyla göreve gelirler. İl ve

ilçe belediye başkanlarının ataması ile ilgili Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü tarafından Cumhurbaşkanı'na önerilir ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile belediye başkanlıklarına görev süreleri belirsiz olarak atanırlar. Belediye başkanlarının, yaptıkları tüm işlemlerden Belediyeler Genel Müdürlüğü'ne hesap verme yükümlülüğü vardır(Pupal, 2014: 10-13).

Genel olarak ülke genelinde yaşanan istikrarsızlık, yerel yönetimleri yapısal ve işlevsel olarak olumsuz etkilemiştir. Ülkede yaşanan istikrarsızlık, ulusal ve yerel düzeyde yönetim açısından boşluk oluşturmuş, buna bağlı olarak köklü bir yönetim şekli gelişmemiştir. Dolayısıyla ulusal ve yerel düzeyde katılımcı bir demokrasiden söz edilmemektedir. 1979 yılı sonrası ülke genelinde, demokrasi açısından büyük eksiklik ortaya çıkmış ve yerel yönetimler kapsamında belediyeler yetkisiz hale gelmiştir. Baskıcı ve totaliter rejimlerle belediyeler faaliyetini sürdürmüştür. 2001 yılı sonrasında yaşanan rejim değişikliğiyle birlikte, ülke genelinde anayasal ve demokratik süreç başlatılmıştır. Yerel yönetimler, özellikle belediyeler, anayasayla güvence altına alınmış ve az da olsa demokratikleşme yoluna gidilmiştir.

Afganistan'a tarihsel olarak bakıldığında, ülke yönetiminde demokrasi kavramının uzun zamandır yer almadığını, aynı zamanda halk tarafından demokratikleşmenin destek görmemesi söz konusudur. Bunların temel sebebi ise ülke yönetiminde zaman zaman monarşi zaman zaman meşruti monarşi ve zaman zaman da darbelerin gerçekleşmesidir. Ülke yönetiminde sık sık yönetim değişikliği demokratik yönetim anlayışının yerleşmesinde boşluk oluşturmuş, doğal olarak ülke genelinde yönetimin sık sık değişmesi halkın düşünce ve yaşam tarzını etkilemiş, halkın düşünce ve yaşam tarzı ülkenin yönetim değişiklikleri nedeniyle pozitif yönde ilerlememiş, dolayısıyla halk demokratik yönetim anlayışı konusunda bilgisiz kalmıştır. 2001 yılı sonrasına gelindiğinde özgürlük, eşitlik, seçme ve seçilme hakkı, milli egemenlik, katılım, çoğulculuk ve kuvvetler ayrılığı olan demokratik ilkelerin ülke genelinde yayılması sürecinde halkın demokrasi deneyiminden yoksun kalması, bu konularda atılan adımların başarıya ulaşmasına engel olmuştur. Bu bağlamda, Afganistan'da uygulanmaya çalışılan yerel demokrasi, yerel düzeydeki etnik liderlerin arasında patronaj ilişkilerini beraberinde getirmiştir. İfade edilen tüm sorunlar, yerel yönetimlerde demokrasi sürecini doğrudan etkilemiştir. Yerel düzeyde yerel demokrasiyi (yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar ve

özgürlük) faaliyetleri gerçekleşmesi de mümkün olmamıştır. Demokratik yönetimlerde, egemenliğin kaynağı halktır. Afganistan'ın, ulusal ve yerel yönetim oluşumunda egemenliğin kaynağı halktır. Halk ulusal düzeyde Cumhurbaşkanı'nı seçim yoluyla seçer. Millet Meclis Üyeleri ve Konsey Üyeleri yerel seçimler yoluyla belirlenir ancak anayasanın 141. maddesinde belediye başkanı ve Belediye Meclisleri'nin seçim yoluyla seçilmesi ifade edilmesine rağmen belediyelerin yapısal ve işlevsel sorunlarının sebebiyle olması gereken bu seçimler olmamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim düzeyinde, halkın egemenliği söz konusu değildir. Nitekim olumsuzlukların bütünü Afganistan'da, yerel yönetimlerde etkin ve sorumlu yönetim anlayışının oluşumuna engel oluşturmaktadır.

2004 Anayasası'nın 84. 138. 140. ve 141. maddelerinde vatandaşların seçme ve seçilme hakları tanınmış ancak 140. maddesinde seçimle oluşması gereken İlçe ve Köy Meclisleri ve 141. maddesinde Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi'nin seçim yoluyla gelmesi ve oluşması hususlarında seçimler gerçekleşmemekte dolayısıyla yerel yönetim birimleri olan Belediye, İlçe ve Köylerin meclislerin oluşumunda halkın seçme ve seçilme faaliyetleri bulunmamaktadır.

2004 Anayasası, ülke vatandaşlarına devlet ve hükümetin plan ve politika hususlarına eşit ve özgür bir şekilde katılmalarını öngörmüş ancak vatandaşlar, devletin ve hükümetin plan ve politikalarına dolaylı (temsilciler vasıtasıyla) bir şekilde katılırlar ancak Afganistan'da böyle bir katılımın ne kadar verimli olabileceği tartışma konusudur. Ülke genelindeki bazı bölgelerinde güvenlik sıkıntısı nedeniyle halk genel ve yerel seçimlere katılamamaktadır. 2004 Anayasası, ülke vatandaşlarına fırsat eşitliği tanımış ancak ülke genelinde eskilerden kalan ve hala devam eden ayrımcılık ve referans olma sıkıntısı nedenleriyle eşitlik ilkesi sağlanamamıştır. 2004 Anayasası'nın savunduğu diğer bir ilke ise özgürlük ilkesidir. Bu da vatandaşların, ülke genel ve yerel meselelerine özgürce katılmalarıdır. Söz konusu olan konular hakkında, ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğü hakları tanınmıştır.

2004 Anayasası'nın savunduğu bir diğer husus ise çoğulculuk ilkesidir. Afganistan, kültürel olarak kapalı kültüre sahip olduğundan dolayı her türlü görüşe açık değildir. Bu nedenle kültüre ve dine aykırı, farklı unsurlarında kabullenmezler ancak bu ilke, siyasi açıdan ülke genelinde yapılan seçimlerde, farklı siyasi partilerin katılımıyla varlığını hissettirmektedir. Buna bağlı olarak seçimlerde, oy çoğunluğu ile

kazanan parti veya aday belirlenir. Anayasanın 130. ve 131. maddeleri ülke genelinde kuvvetler ayrılığını benimsemektedir ancak cumhurbaşkanının yürütme ve yargı üzerindeki yetkileri demokrasi açısından soru işaretlerini meydana getirir.

### **C. YEREL YÖNETİMLERE DAİR REFORM GİRİŞİMLERİ**

Bügüne kadar yerel yönetimlere ilişkin reform girişimleri, sıkıntılı ve yavaş bir süreç izlemiştir. İdari ve mali konularda iyileştirme amacıyla reformların yapılmasına rağmen ülkenin yerel düzeyindeki yönetsel sorunlar nedenleriyle reformlar tam yerini bulamamıştır. Çünkü ülkenin büyük kesimi yozlaşmış yönetimlerle yönetilip yönetsel açıdan zayıf, etkisiz yönetim anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Bu reformları genellikle başarısız ve karmaşık bir şekilde olmuştur (Evans ve Osmani, 2005).

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 2005 yılında sunduğu raporda şu noktalara dikkat edilmiştir (BM. Genel Sekreteri'nin Raporu, 2004).

“Devletin merkezi yönetim kapsamında gerçekleştirdiği reformlara rağmen merkezi düzeyde bu reformların gerçekleştirilmesi daha zor olduğu görülmüştür. Buna bağlı olarak yerel düzeyde vilayet ve ilçe düzeylerinin geliştirilmesi için kaynak yetersizliğine raslanmıştır”.

Devletin ulusal ve yerel düzeyde sağlıklı bir idare oluşturması ve reformların gerçekleştirmesi için istenilen önlemler ve tedbirlerin alınacağı konusunda anayasanın 50. Madde içerisinde öngörülmüştür. Bu hüküme bağlı olarak ulusal ve yerel düzeyde idare ve ekonomiyi geliştirmek amacıyla uluslararası bağışçı kuruluşlarla işbirliği içerisinde yönetişimi teşvik etmek için taahütlerde bulunabilmişler. Yerel yönetimlerle ilgili önemli bir husus ise 2007 yılında yerel yönetimlerle ilgili karar organlarının göreve getirme yetkisi içişlerinden alınarak merkezde kurulan Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü'ne verilmiştir. BYYM, yerel yönetimleri kalkındırmak amacıyla farklı politikalar geliştirmiş yerel düzeyde kalkınmayı güçlendirmek için farklı topluluklar oluşturmuştur. Kurulan topluluklardan biri TKM (Topluluk Kalkınma Meclisleri)'dir. Bu kurumun görevi yerel düzeyde kalkınmanın öncelikleri hakkında karar verme konusunda yerel toplulukları iyileştirme ve güçlendirme sürecini hızlandırır. Ülke genelinde 30,000 civarında TKM görev yapmaktadır (Katzman ve Kenneth, 2010).

AUKS’de “Yerel Yönetim Uygulama Yapıları” başlığı altında, “yerel düzeyde, bütçeleme ve denetleme arasındaki ilişkinin geliştirilmesi, Temel Kalkınma Planları’nın (TKP) politika üretme, planlanması ve uygulanması için işbu yapılar oluşturulacaktır. AUKS yerel düzeyde yönetsel zayıflığının varlığına vurgu yapmakta olup yerel düzeyde kalkınma hedeflerine ulaşması için siyasi hedeflerin önemine dikket çekmektedir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için Afganistan Bağımsız Yerel Yönetişim Müdürlüğü (ABYYM), yerel yönetimin eşgüdümünden sorumlu olacaktır bütün valiler AUKS’in uygulamasındaki gelişmeleri konusunda ABYYM’ye rapor sunacak il yönetim kuruluşu (Vilayet Meclisleri, Vilayet Kalkınma Komiteleri ve Vilayet Valileri) il düzeyindeki AUKS’nin uygulanmasında doğrudan katılacaktır. Buna bağılı olarak il düzeyinde ilgili bakanlıkların müdürlükleri yerel yönetim projelerin uygulanmasından sorumlu olacaklardır. İlçe ve Topluluk Kalkınma Meclisleri (İKM ve TKM) *Wuluswal*’ın öncülüğünde, topluluk düzeyindeki plan ve projelerin yürütülmesinde etkin bir rol oynamaktadır (Afganistan Ulusal Kalkınma Stratejisi, 2007).

Afganistan, uzun zamandan beri çeşitli savaşlara(etnik, ekonomik, siyasi, mezhep) maruz kalmış bir ülkedir. Savaşlar nedeniyle ülkenin, ulusal ve yerel yönetimleri resmi (seçim ve atanma) ve gayri resmi (darbe ve savaş) biçimde idare edilirdi. Özellikle, savaşla birlikte yerel düzeyde gayri resmi güce sahip olan kişiler bölgede söz sahibi olmuş ve yerel düzeyde bölgenin idari ve mali kontrolünü ele geçirmiş ve idari reformların uygulaması esnasında bölgede söz sahibi olan kişiler en büyük engeli yaratmışlardır. Çünkü idari reform gerçekleşir ise sözü geçen güç sahiplerin statüsü zedelenmiş olacak ki böylelikle mali gücü kayıp edecekler. Yerel yönetimlerde, genellikle sözü edilen güç sahiplerin belirlenmiş personelleri görev yapmakta olup idari ve mali kaynakları idare etmektedirler. Dolayısıyla bazı yerel düzeyde idareler, yozlaşmış yönetimden muzdarip olsada reform süreçleri başarısızlığa uğramıştır.

#### **D. YEREL YÖNETİMLER MEVZUATI**

Afganistan, zengin kaynakları ve coğrafi konumu gereği, bulunduğu bölgede önem arz eden bir ülkedir. Siyasi istikrarsızlık ve ülkede yaşanan savaşlardan olumsuz etkilenmiştir. Savaş sonrası, ülkenin yeniden inşa sürecinde, savaşın yaraları sarılmaya başlanmış ve temel ihtiyaçların karşılanması için, ülke yönetiminin yeniden

yapılanması dönemi başlamıştır. Merkezi idarenin oluşumunun ardından, savaş sonrası yerel idarenin oluşumu göze çarpmaktadır. Taliban rejiminin tasfiyesi ve sonrasında farklı etnik gruplardan teşekkül eden yerel meclisler kanalıyla oluşturulan Afganistan yerel yönetimlerinin, 2004 Anayasası üzerinden değerlendirilmesi yapılmalıdır.

2004 Anayasası, yerel yönetimler mevzuatında köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda yapılan değişiklikler, geçmiş dönemdeki baskıcı rejimin etkilerinin silinmesine ve farklı kimlikler ve etnik grupların da söz sahibi olduğu yerel meclislerin oluşabilmesi söz konusudur. Yerel yönetimlerde, reformlar yapılmasına rağmen merkeziyetçi yönetim anlayışı terk edilmemiştir. Ülkedeki yerel yönetim birimleri il, ilçe, belediye ve köyden yalnız iller, anayasal konuma sahiptir. İller anayasada belirtildiği şekilde il meclislerine sahip olmak zorundadır buna ilişkin Anayasanın 138. maddesinde şöyle ifade edilmiş: “*Her bir ilde, bir il meclisi oluşturulacaktır. il meclisi üyeleri, ilgili ilin halkı tarafından nüfusla orantılı olarak doğrudan, özgür ve gizli oyla yapılan genel seçimlerle yasaya göre 4 yıllık bir süre için seçilirler. il meclisleri, üyeleri arasında seçim yaparak üyelerinden birini başkan olarak seçer*”. 2005 yılında çıkarılan İl Meclisi Kanunu’na göre ilin nüfusuna göre il meclis üye sayıları 9-29 üye arasında değişmektedir.

İl Meclisi üyeleri ulusal ve yerel düzeyde önemli görevleri yürütmektedirler. Ulusal düzeydeki görevleri arasında en önemli görevi yasama faaliyetleriyle ilgili görevleridir. Yasama organının bir meclisi olan Senato Meclisi üyelerinin üçte biri, il meclisi üyeleri arasından seçilmektedir. Bu hususta anayasanın 84. maddesinde şöyle ifade edilmiştir:

*“Meshrano Jirga üyeleri, her bir il meclisinin üyeleri arasından, söz konusu meclis, dört yıllık bir dönem için bir kişiyi seçer. her bir ilçe meclisleri üyeleri arasından, söz konusu meclis, üç yıllık bir dönem için bir kişiyi seçer. Devlet Başkanı, tecrübeli kişiler ve uzman kişiler arasından engelli kişiler arasından iki temsilci ve Kochis arasından iki temsilci de dâhil olmak üzere üyelerin kalan üçte birini, beş yıllık bir dönem için seçer.”*

Anayasa'nın 139. maddesinde İl Meclisleri'nin görev ve yetkilerine ilişkin hususlar ifade edilmektedir:

*“il meclisleri, görevlerini il yönetimleriyle işbirliği içerisinde yürütürler. ve ilin yetki alanındaki önemli konularda fikir ve tavsiyelerde bulunur. il meclisi, devletin kalkınma hedeflerinin korunmasında ve devletin işlerinin yasada belirtildiği şekilde iyileştirilmesinde görev alır”.*

İl meclislerinin görevleri, merkezi yönetimin kalkınma politika ve uygulamalarında destek vermek, bu politikaların uygulanabilmesi hususunda ortam hazırlamak ve il yönetiminin sınırlarına giren önemli hususlarda fikir ve tavsiyelerde bulunmaktır. İlgili Anayasa'nın 140. maddesine yerel yönetim birimleri olan ilçeler ve köylerde de yerel meclislerin kurulması için hükmü bulunmaktadır bu hüküm anayasada şöyle ifade edilmiştir *“Halkı ilgilendiren ve halka yerel yönetime aktif olarak katılma fırsatı sunan faaliyetler düzenlemek için ilçelerde ve köylerde yasa hükümleri uyarınca meclisler kurulmuştur. Bu meclislerin üyeleri, özgür, genel, gizli ve doğrudan seçimler yoluyla üç yıllık bir dönem için seçilmiştir.”.*

İlçe ve Köy Meclislerin temel görevleri Anayasa'da, görevleri belirtilmemiş olmasına rağmen yerel halkı yerel düzeyde yönetime katılımını sağlamakta ve ilgili yerel düzeydeki yapılan faaliyetleri ve uygulamaları organize etmektir. Ayrıca bu kurumlar yerel işlere yönelik hizmet vermek hedefiyle bu alanlarda Belediye ve Belediye Meclisi'nin kurulacağı baksedilmiştir. 2004 Anayasası ile birlikte yerel yönetimlerle ilgili diğer kanunlar şunlardır:

- Kırsal İyileştirme ve Kalkınma Bakanlığı Protokolü (2005).
- Yerel Yönetimlerin Kalkınmasına Yönelik Hükümet Kararı (2005).
- Ulusal Kalkınma Politikaları ve Stratejileri.
- Belediye Kanunu (2000/2010).
- Ulusal Kalkınma Politikaları ve Stratejileri.
- Ulusal Kalkınma Politikaları ve Stratejileri
- Afganistan İslam Cumhuriyeti Anayasası (2004).
- Toplumsal Gelişme Konseyi Tüzüğü (2006).
- İl Meclisi Kanunu (2005/2007).

- Afganistan'a Yardım Sağlayan Ülkelerle Yapılan Anlaşmalar.

Yukarıda konu edilen mevzuat yerel halkın, yönetime katılımı açısından önem arz etmekle birlikte, Afganistan'da yerel demokrasinin uygulanmasında atılan önemli bir adımdır. Yerel halkın, yerel meclisler aracılığıyla senatoya dâhil olması, yerel halkın yasamanın aldığı kararlara katılımını göstermektedir. Dolayısıyla ülkede yaşayan farklı etnik grupların ulusal ve yerel düzeylerde aktif olarak katılmasına sebep olmaktadır. Ancak uygulamada farklı durumla karşılanabilir yani ilçe, belediye ve köy düzeylerinde demokratik bir şekilde sözü edilen yönetimler kurulamamış olup yerel konularda halkın çoğunun katılımı bulunmaktadır ve demokrasinin katılımcı ilkesi yerel yönetimler kanalıyla hayata geçirilmemektedir. Ancak sözü edilen hükümler uzun süreli bir vizyon olarak kalmıştır (Pupal, 2014: 17).

Anayasada belirtilen ilçe ve köy meclislerin seçimle oluşmaması, dolayısıyla Senato Meclisi'nde, ilçelerin ve köylerin temsilcileride bulunmamaktadır. Bu sorunu çözmek için hükümet çözümleyici politikalar yaratamamakla birlikte, hükümetin yaptığı veya uyguladığı politikalarla, anayasada belirtilen hükümler arasında eksiklikler bulunmakta ayrıca bu eksikliklerle birlikte hükümetin kalkınma hedefleride gerçekleştirilememektedir.

Bu da devlet kurumlarının yerel yönetim kapsamında politika yaratırken birlikte ve koordineli bir şekilde hareket etmesinden kaynaklanmaktadır. Yukarıda ifade edilen yerel yönetim eksikliği ve yönetim bakımından eksikliği yerel kapsamda kalkınmayı olumsuz etkilemekte ve merkezi yönetimin ülke ulusal ve yerel düzeyde yetkili kılmasını ortaya çıkarmaktadır.

## **E. YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ YAPILANMASI**

Afganistan bölgesel olarak 34 vilayete 427 ilçe, 165 belediye ve yaklaşık 45.020 köye ayrılmıştır (Badakhshan, Badghis, Baghlan, Balkh, Bamyan, Daykundi, Farah, Faryab, Ghazni, Ghor, Helmand, Herat, Jowzjan, Kabul, Kandahar, Kapisa, Khost, Kunar, Kunduz, Laghman, Logar, Nangarhar, Nimroz, Nuristan, Paktika, Paktiya, Panjshir, Parwan, Samangan, Sar-e Pul, Takhar, Uruzgan, Wardak, Zabol) (CIA The World Factbook, 2013).

Her ne kadar illerin ve ilçelerin sayılarında değişiklik olsa da ülkenin temel yönetim şekli ve yerel yönetimlerin sayılarının ölçümü, 2004 Anayasası'ndan çok daha öncelerine, Abdur Rahman Khan (1880-1901) yönetimine ve Afganistan'ın 1923'teki ilk anayasasına kadar dayandırılabilir. 1964'te Zahir Şah tarafından çıkarılan anayasada ülke ulusal ve yerel yönetimlerin 1880-1923 şekli ve sayıları ile neredeyse tamamen aynıdır.

Afganistan Devleti merkezîyetçi bir yönetim anlayışı içerisinde ulusal ve yerel yönetimlerin her alanında bu ilkeyi kurmaktadır. Nitekim valiler il genelinde hem merkezi hem de yerel yönetimi temsil etmekte olup hem Cumhurbaşkanı'na hem de bakanlara karşı hesap verme sorumluluğu vardır. Yani yerel düzeyde teknik açıdan belirli bir ölçüde etkin karar alma yetkisi olan ve mali kaynaklar üzerinde belli bir ölçüde tasarruf hakkı olan özerk kurumsal yapı olarak Afganistan'da belediyeler dışında hiç bir yerel yönetim kurumu bulunmamaktadır. Yani yerel yönetimlere ait seçimleri olan, bütçelerini hazırlayan ve vergilerini koyan idari bakımından bölge yönetimi bulunmamaktadır. Bunun yerine merkezi yönetimin yerel düzeyde (il ve ilçe) teşkilatları var olup bu teşkilatlar yerel düzeyde her bakanlığı temsil etmektedir. Yukarıda ifade edildiği üzere valiler hem merkezi hem de yerel yönetimi temsil eder fakat yerel hizmetler konusunda bakanlarla sınırı belirsiz bir şekilde koordine içerisinde. İlçe düzeyinde kaymakam ilgili ili temsil etmektedir. Ölüm, doğum ve evlilik kayıtlarını tutar sınırı belirsiz bir şekilde il yönetim ile yerel hizmetlerle ilgili ilişki içerisinde. Ancak belediyeler çeşitli vergiler, katılım ücretleri ve kentsel hizmetlerin sunumundan elde ettikleri gelirlerle kendi mali kaynağını oluşturmaktadır. Ancak sağlanan gelirler ihtiyaçların karşılaması oranlarına göre eksik ve yetersiz kalmaktadır. Belediyeler mali kaynak açısından özerk olsalarda merkezi yönetimden bir takım destek almaktadırlar ancak bu desteklerin dağıtılması hususunda siyasi süreçler dahil edilmektedir (RAND, 2011).

Afganistan, güçlü bir merkezi idareye bağlı olarak yönetilmekle birlikte bölgelerin koşulları, nüfus yapısı gibi özellikleri dikkate alınarak bir yerel yönetim modeliyle idare edilmektedir. Afganistan yerel idari birimleri, merkezden atanmış yöneticiler tarafından yönetilmektedir ancak yerel yönetim birimlerinden Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, İl ve İlçe Meclislerin seçimle oluşacağı konusunda anayasada yukarıda belirttiğimiz üzere açık hükümler bulunmaktadır. Yerel yönetim

birimlerinin yapısı il, ilçe, belediye ve köy den oluşmuştur.

### **1. İl Düzeyi**

İller, merkezi yönetim tarafından atanmış valilerce yönetilmektedir. BYYM tarafından seçilip, Cumhurbaşkanı'nca ataması yapılır. Merkezi yönetime bağlı olup merkezi yönetim politikalarını yerel kapsamda uygulamakla yükümlüdür. Vali, merkezi yönetimi temsil etmektedir. Nitekim il yönetimi merkezi yönetimin almış olduğu kararları yerel düzeyde yürütürken ilgili alanda farklı hususlarda kararlar alabilmesi de önemlidir.

Her ilde üyeleri, halk tarafından seçilerek oluşan meclisler bulunmaktadır. 2004 Afganistan Anayasası'nın 138. maddesinde "Her bir ilde, bir İl Meclisi oluşturulacaktır. İl Meclisi üyeleri, ilgili il'in halkı tarafından nüfusla orantılı olarak, özgür, doğrudan, gizli oyla yapılan genel seçimlerle yasaya göre 4 yıllık bir dönem için seçilirler. Vilayet Meclisleri, üyelerinden birini başkan olarak seçer" il düzeyinde, halk tarafından seçilmiş meclislerin kurulması ifade edilmiştir. Her il'in nüfusuna göre meclisin üye sayıları farklılık göstermektedir. Örneğin nüfusu 3.000.000 ve daha fazla olan illerde ise 31 meclis üyesi ve nüfusu 500.000 ve altı olan illerde 7 meclis üyesi, Seçimler genellikle il düzeyinde yapılmakta olup il halkı tarafından gizli oy, açık sayım ve genel oy ilkeleri ile seçilmektedir. İl Meclisleri görevlerin çizgileri kısmen belirsiz olup yerel düzeyde çatışmaları çözme, danışma ve gözetim rollerinden oluşmaktadır.

Nitekim İl Meclisi'nin daha önceden oluşturulmasındaki amaç ulusal ve yerel düzeyde halkı temsil etmek ve ulusal ve yerel konular hakkında karar alma süreçlerine halkın katılımlarını sağlamaktır. Ulusal düzeyde ise bu meclislere seçilen bireylerin Senato Meclisi'ne üye olarak seçilmesi demokratik süreçler çerçevesinde önemli bir adımdır.

Böylelikle halk yasamanın her aşamasında katılmış olur ve bu nedenle bu meclisin oluşturulması gerekliliğinin etkili olduğu düşünülebilir. Ayrıca bu meclisler, yerel hizmetlerin sunumunu iyileştirmesi için il yönetimiyle ortak karar almak zorundadır. Bu kurumun yapmış olduğu faaliyetler, il yönetimi ile uyumlu ve koordineli bir şekilde olması durumundadır. Ayrıca bu kurum halk ile devlet arasında bağlayıcı nitelik taşımaktadır.

Anayasaya göre İl Kalkınma Komiteleri'nin görevleri olmamakla birlikte, ülkede 2005 itibaren kurulmuştur bu kurumun kurulmasındaki amaç ise ortaya çıkan orantısız koordinasyona düzen getirmek, basit planlama faaliyetlerine bir düzen getirmek ve ulusal planlama süreçlerine, illerin de katkı sunması için bir yapı oluşturmaktır (Wat, 2007: 14).

## **2. İlçe Düzeyi**

İlçeler Afganistan yerel yönetim birimlerinin en küçük birimi olup İdari yapıları, illerinki idari yapısına benzemektedir. Her biri bir kaymakam tarafından yönetilmektedir. Kaymakamların Şura ismi verilen bir çeşit yarı resmi danışma kurulları vardır genellikle Şura denildiği bu kuruldu ilçe halkının önemli önderleriyle irtibat halinde olup Şurayı kurmaktadır Kaymakamlar, hem yürütmenin hemde devletin temsilcisidir ve devletin ilçe düzeyindeki yansımasıdır. Kaymakam, merkezi yönetim teşkilatının “İçişleri Bakanlığı'nın” temsilcisi niteliğindedir ilçe düzeyinde yapılan faaliyetlerle ilgili koordinasyon rolünü üstlenir ancak yerine getirdikleri sorumluluklardan dolayı Valiye karşı rapor verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Ayrıca kaymakamın göreve gelme noktasında, 2010 yılında reform yapılarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üçlü karar organlarının (Cumhurbaşkan, Bağımsız yerel yönetim ve Vali) yetkisi bulunmaktadır. Kaymakamın, üçlü karar organlarıyla uyumlu ve koordineli bir şekilde çalışması zorunludur. Ancak kaymakam yerel hizmeti sunarken özerk bütçeye sahip değildir ancak il yönetiminin alt dalı gibi çalışmaktadırlar (Saltmarshe ve Medhi, 2011: 15-17).

## **3. Köy Düzeyi**

Afganistanda köy yönetimi genellikle gayri resmi şekilde oluşmaktadır bu nedenle bu kurumun sayılarının ne kadar olduğu konusunda net bilgi yoktur. Ancak ülke genelinde 42.000 köy olduğu bilinmektedir. Tablo 2`de Afganistan yerel yönetim birimleri hakkında kısa bilgiler verilmiştir (Ashraf Wat, 2007: 14; Habib, 2013: 7-10).

**Tablo 2.2:** Yerel Düzeyde Faaliyet Gösteren Kurumlar

Düzy	Tüm Kurumlar	Yönetim Kurumları	Vatandaşları Temsil Eden Seçilmiş veya Geleneksel Kurumlar
İl Düzeyi	<ul style="list-style-type: none"><li>• İl Yönetimi</li><li>• İl Meclisi</li><li>• İl Mahkemeleri</li><li>• Afganistan İnsan Hakları Komisyonu</li><li>• Afganistan Yönetim Reformları ve Sivil Hizmet Komisyonu</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vali</li><li>• İl Kalkınma Komitesi</li><li>• Bakanlıkların Uzantıları</li><li>• İl Polis Teşkilatı</li><li>• İl Savcılığı</li><li>• Saymanlık</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• İl Meclisi</li><li>• İl Kalkınma Komitesi</li><li>• Sektörel Meclis</li></ul>
İlçe Düzeyi	<ul style="list-style-type: none"><li>• İlçe Yönetimi</li><li>• İlçe Meclisi</li><li>• İlçe Mahkemeleri</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kaymakam</li><li>• İlçe Yönetim Kurulu</li><li>• Bakanlıkların Uzantıları</li><li>• İlçe Polis Teşkilatı</li><li>• İlçe Savcılığı</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• İlçe Meclisi</li><li>• İlçe Yönetim Kurulu</li><li>• Geleneksel Meclis</li></ul>
Köy Düzeyi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Köy Meclisi</li><li>• Toplumsal Kalkınma Meclisi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• GayriResmi Kişiler:</li><li>• Malik</li><li>• Arbab</li><li>• Qaryadare</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Köy Meclisi</li><li>• Toplumsal Kalkınma Meclisi</li><li>• Sektörel Meclis</li><li>• Geleneksel Şura/Meclis</li></ul>

*Kaynak: (Wat, 2007:14)*

#### 4. Belediye Düzeyi

Belediye yönetimleri, merkezi yönetim tarafından atanmış belediye başkanları tarafından yönetilmektedir. Ülke genelinde 165 belediye bulunmaktadır. İl belediyesi ve ilçe belediyeleri olmak üzere iki çeşit belediye bulunmaktadır. Belediyeler, illeri bölge ve semtlere ayırarak, bu bölgelere temsilci seçerek kentleri yönetmektedir. Kabil dışındaki tüm belediyeler, 2007 yılında kurulan BYYM tarafından denetlenir.

Afganistan'da, ulusal ve yerel(İl Meclisi) seçimler yoluyla katılımcı demokrasinin önü açılmış halk, yerel düzeyde İl, İlçe, Belediye ve Köy Meclisleri'nden her 4 yılda bir İl Meclisi'ni seçimle oluşturulmasında etkili kılınmıştır. Bu meclise seçilen kesim, seçim bölgesindeki halkı temsil etme yükümlülüğüne sahiptir ancak ülkede ki yerel yönetimlerde, demokrasinin uygulamasında sorunlar meydana gelmektedir. Bu sorunların en önemlisi, yerel seçimlerde il genelindeki bazı ilçelerin seçim bölgesine dâhil edilmemesi bunun temel sebebi ise ilçede yaşanan güvenlik sorunudur buna bağlı olarak seçilen temsilcilerin il genelindeki tüm ilçeleri temsil etmemesidir. Özellikle aday olan temsilciler, ilçeyi veya bölgeyi temsil eder fakat katılımcı demokrasinin sağlanmasına rağmen demokrasi ilkeleri yine tam anlamıyla gerçekleştirilememektedir. Her ne kadar Afganistan anayasasında, yukarıda ifade edilen meclislerin demokratik şekilde oluşturulması yer alsa da uygulamada farklılıklar söz konusudur.

## **F. YEREL YÖNETİMLER İLE İLGİLİ KURUMSAL YAPILAR**

Bu kurumlar, yerel yönetim kapsamında yerel politikayı güçlendirmek için denetleyici kurumlardır. Özellikle bu kurumlar, yerel kapsamda belediyeyi doğrudan veya dolaylı bir şekilde denetler ve denetim işlemlerini, beş yıllık kentsel planların uygulanmasındaki denetimleri, yürütülen yerel politikaların denetlenmesi, yerel hizmetlerin hazırlanması ve düzenlenme konusundaki denetimleri, belediyelerin mali işlerinin denetlenmesi konuları üzerine yaparlar. Denetleyici kurumların, belediyeler hakkında yaptığı denetim sürecinin temelinde yerel politikayı güçlendirmek vardır. Bu denetim sürecine Kabil Belediyesi dâhil değildir çünkü Kabil Belediyesi'nin başkanı, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Cumhurbaşkanı'na hesap verir. Denetleyici kurumlar bir bakanlık ve iki müdürlükten oluşur. Bu kurumlar Kentsel işler ve İskân Bakanlığı, Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü ve Belediyeler Genel Müdürlüğü'dür. Kentsel işler ve İskân Bakanlığı yerel kapsamda kentsel politika düzenleme ve hazırlama yükümlülüğüne sahiptir. Buna bağlı olarak beş yıllık kentsel planlamayı düzenleyerek, belediyelere yaptığı düzenlemeyi yürütmesi için sunar. Kentsel işler ve İskân Bakanlığı'nın idari teşkilatında sekiz müdürlük bulunmaktadır bunlar:

- Plan ve Koordinasyon Müdürlüğü,
- Konut Politika Belirleme Müdürlüğü,

- Kanunlar ve Ulusal Kriterler Belirleme Müdürlüğü,
- Kentsel İşler Müdürlüğü,
- Kentsel Miraslar Müdürlüğü,
- Su İşleri Müdürlüğü,
- İdari ve Mali Müdürlüğü,
- Konut İşleri Müdürlüğü

Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü, yerel politikanın uygulanması ve güçlendirilmesi amacı ile 2007 yılında kurularak, yerel hizmetlerin yerel bazda şeffaflık, saydamlık, verimlilik ve süreklilik açısından denetleme yetkisine sahiptir. Öncelerde ifade ettiğimiz bu kurum gibi belediye başkanlarının atanması yanında valilerinde atanmasında yetkilidir. Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü, yerel yönetim ile ilgili yetki ve sorumlulukları, yerel politikayı, yerel idarelerin hizmeti, ulusal politikaların yerel çapta uygulanması, hükümetin kapsamlı faaliyetlerini gözetlemesi konuları kapsamındadır. Belediyeler Genel Müdürlüğü, 165 il ve ilçe belediyelerinin faaliyetlerini denetleme yetkisine sahip bu kurumun denetim amacı sosyal politikaları geliştirmek, uygulamak ve aynı zamanda belediyelerin mali işlerini kontrol etmektir. Bunların yanında, belediye personelleri arasında kapasiteyi geliştirmek, belediye hizmetlerinde halkın katılımını sağlamaktır(Waziat Şahr Hai Afganistan, 2015: 27-28).

Afganistan'da kentsel politikalar, farklı kurumlar tarafından yürütülmektedir. Dolayısıyla kentsel hizmetlerde aksaklık baş göstermekte ve yetki karmaşası meydana gelmektedir. Aslında kentsel yönetim, kentsel ihtiyaçlarını sürdürülebilir bir şekilde kamu kurumları tarafından yapılması ve işlemlerin sonucunda kamu yararının sağlanması amaç edinilmektedir. Kentsel yönetim kapsamında kentin ekonomisini, kültürünü ve kentsel politikalarını iyi bir şekilde geliştirmek ana hedefdir. Kentsel yönetim, belediyenin kentte uyguladığı işlemleri kapsamaktadır ve birçok ülkede bu hizmetler tek bir kurum tarafından verilmektedir. Belediyeler genel olarak kentsel yönetim süreçlerinde:

- Kentsel hizmetlerin yürütülmesinde planlar yaratma,
- Kentsel faaliyetleri koordine etme,
- Söz konusu faaliyetleri denetleme,
- Faaliyetler için bütçe hazırlama

- Faaliyetlere özel sektörü teşvik etmektedirler.

Ancak Afganistan'da kent yönetimi, tek kurum vasıtasıyla yürütülmemesi nedeniyle sözü edilen plan ve uygulamalar hayata geçirilememektedir. Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü ve Bakanlıklar Müdürlükleri:

- Yerel yönetim ile ilgili yetki ve sorumlulukları,
- Yerel politikayı geliştirmesi,
- Yerel idarelerini hizmet sunma açısından geliştirmesi,
- Ulusal politikaların yerel çapta uygulanması,
- Hükümetin kapsamlı faaliyetlerini gözetlemesi
- Yerel yönetim birimlerini kontrol etmek
- Yerel hizmetler konusunda koordineli şekilde çalışmak
- Merkezi yönetim kontrol mekânizması olarak kurulmuşlardır.

Bu kuruma bağlı olarak Belediyeler Genel Müdürlüğü, 165 il ve ilçe belediyelerinin faaliyetlerini denetleme yetkisine sahip bu kurumun denetim amacı; sosyal politikaları geliştirmek, uygulamak ve aynı zamanda belediyelerin mali işlerini kontrol etmektir. Bunların yanında, belediye personelleri arasında kapasite geliştirmek, belediye hizmetlerinde halkın katılımını sağlamaktır Bu kurum merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yerel düzeyde ulusal politikanın yürütülmesi konusunda denetim kuruluşu niteliğindedir.

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere bu kurum 2007 yılında İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetim birimlerinin üzerindeki yetkileri alınarak bu kuruma verilmiştir. Bu kurumun kuruluşunun temel amacı ise yerel düzeyde yönetimlerin karar alma süreçlerinin hızlanması ve halkla hükümet arasında iletişimi gelişmesi hedeflenmiştir. Bağımsız Yerel Yönetişim Müdürlüğü'nün kuruluşunun diğer bir hedefi yerel yönetimlere yerel ve ulusal finansları sağlamaktır. Uluslararası yardımları teşvik, anlaşma ve sözleşme yoluyla gerçekleştirir. Yardımlar ve finanslar sağlandıktan sonra ilgili yerel yönetim bütçesi ile birlikte yeniden yapılandırma ve kalkınma faaliyetlerini hayata geçirir. Ancak bu kurumun karara organı(başkanı) kabine kapsamında görev yapmakta olup bakan konumunda kabul edilmektedir. Ayrıca bu kuruluş, yerel düzeyde il ve ilçe yönetiminden sorumlu karar organlarını atamasında Cumhurbaşkanı'na tavsiyelerde bulunmaktadır. Ancak bu kurum lobicilik

faaliyetlerinin baskıları altında kalarak bazı yetkilerinden farklı tavizlerde bulunmaktadır yani vali ve kaymakamın atanmasında siyasi politikalar yaşanıp, siyasi politikaların etkisi altında kalır. Valiler ve kaymakamlar siyasi çevre vasıtasıyla atandıklarından bu kurum, kendi faaliyetlerinde bağımsız ve özgür hareket edemez (Saltmarshe ve Medhi, 2011: 19-20).

Bu kurum Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulmuş olup bakanlıklardan farklı bir kuruluştur. İl ve ilçelerin yürüttükleri faaliyetlerden dolayı bu kuruma karşı hesap veme sorunluluğunun olmasının temelinde merkezi yönetimin yerel düzeyde merkeziyetçiliğin kurunması yatmaktadır (Nixon, 2012: 3-4).

Bakanlıkların il ve ilçe müdürlükleri, yerel yönetimlerdeki en önemli yapılarını teşkil etmektedirler. Türkiye'deki bakanlık bölge müdürlükleriyle benzer özellikler gösteren ancak daha fazla yetki sahibi olan bu kurumlar, merkezin yerel yönetimlere doğrudan müdahale etmesini sağlayan bir araç konumundadır. Kamu hizmetlerini yerine yükümlü bakanların almış oldukları kararların, yerel düzeyde uygulanması konusunda ve hizmetlerin yerine getirilmesinde bu kurumlar görev yapmaktadır(Nijat ve diğerleri, 2016).

Bu kurumlar, kamu hizmetlerini doğrudan kendileri sunabileceği gibi STK'lar ya da diğer kuruluşlar yoluyla da yerine getirebilmektedir. Tüm bakanlıkların, illerde temsilcilikleri bulunması gerekmesine karşın bu henüz gerçekleşmemiştir. Tüm illerde birimleri bulunan bakanlıkları (White ve Lister, 2007: 6-7).

- Maliye Bakanlığı,
- Sağlık Bakanlığı,
- Eğitim Bakanlığı,
- Kırsal Kalkınma
- İmar Bakanlığı,
- Bayındırlık Bakanlığı,
- İçişleri Bakanlığı

Ayrıca Kırsal Kalkınma ve İmar Bakanlığı yerel düzeyde örgütlenen bakanlıklar arasında personel ve mali kaynak bakımından en güçlü bakanlıktır nitekim

bu husus, merkezi yönetimin kalkınmaya önem verdiğini göstermektedir (Wat, 2007: 17).

Bu kurumlar, yerel hizmetleri sunarken merkezi yönetimden mali destek sağlar. Ancak, söz konusu kaynak yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için oldukça yetersizdir. Dolayısıyla yerel yönetimler, yerel düzeyde faaliyet yapma, plan ve politika geliştirme ve yerel hizmetlere ilişkin harcama yapma yetkilerine sahip değiller. Bu bağlamda yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde gecikmeler yaşanmaktadır. Bu kurumların yerel yönetim birimleri üzerinde gerçekleştirdikleri tüm faaliyetler merkezi yönetimin otorite ve yetkisini yansıtmakta ve yerel yönetimi sürekli olarak merkeze bağlı şekilde çalışmasını sürdürmektedir. Bu da yerel demokrasinin hayata geçirilmesinde engel teşkil etmektedir.

## **G. AFGANİSTAN'DA MERKEZ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ**

Afganistan merkezîyetçi anlayışını kuruyarak merkezi yönetimle yerel yönetim kuruluşlarının ilişkileri yönetime, ekonomiye ve politikaya yönelik ilişkileri bulunmaktadır. Ekonomik yönü mali denetim yapma, mali kaynak temin etme, vergi oranı belirleme harcama konularını belirleme ve vergi toplama konularını içerirken, yönetim yönü ise emir-talimat verme yetkisi ve hesap verebilirliği, personelin seçilmesi ve ataması konularını kapsamaktadır. İlk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiyi yani mali merkezileşme derecesini değerlendirmek için harcama ve gelirlere bakmak gerekir. Harcamalar açısından bakıldığında, yerel yönetimlerin harcama alanlarından ziyade, harcama konusundaki takdir yetkileri daha önemlidir. Nitekim Afganistan yerel yönetimlerinde ilin harcama yetkisi sahip olmasına karşın, ilçe ve köy düzeylerinde yapılan kamu harcamaları merkezi yönetim adına yapılmaktadır. Ülkedeki kamu harcamaları yapısı ise mali açıdan güçlü bir şekilde merkezîyetçiliğe işaret eder (White and Lister, 2007).

Afganistan tarihi boyunca emirlik, monarşi, meşruti monarşi vb. baskıcı bir idare ile yönetilmenin izlerini halen taşımaktadır. Yakın tarihe kadar, dünya üzerine tanınmayan Taliban rejiminin kontrolündeki ülke, merkezîyetçi idare geleneğinden kurtulamamaktadır. Gerçekleşen reformlar, kısmen da olsa demokratik bir idareye katkı sağlasa da, bağımsız ve katılımcı bir yerel yönetim anlayışı tam anlamıyla kabul görmemektedir. Yerel meclislerle çözüm üretilmeye çalışılsa da, merkezi yönetim

halen en güçlü karar verici olarak varlığını sürdürmektedir. Afganistan'da merkezi yönetim dışında tek vergi özerkliği sahip olan kamu kurumu belediyelerdir ancak bu özerklik oldukça sınırlı düzeydedir. Nitekim toplanan vergiler belediyede kalmasına rağmen merkezi yönetim tüm vergi yüzdelerini belirler ve belediyelerin harcama oranlarını belirler. Genel olarak ülkede üç tür harcama yetkili kurum bulunmaktadır bu da ülkedeki bakanlıklar, bütçe yasası ile belirlenen birincil harcama yetkili kurumlar iken bakanlıkların illerdeki müdürlükleri, ikincil derecede harcama yetkilisi kurumlardır ancak bu husus, yerel yönetimlere yapılacak olan harcamaların yalnızca bakanlıkların illerdeki uzantıları aracılığıyla yapıldığı göstermektedir. Bu durum, vilayete ait bir bütçenin olmadığını göstermektedir. İlçeler ise üçüncü derecede harcama yetkili birimler olup hem merkezi yönetimi hem de illerdeki ikincil harcama yetkisi kurumlara bağımlıdır. Gelirlerin merkezde toplanmasının temel sebebi ise yerel harcamalarda eşit dağıtım, harcamalarda şeffaflık, harcamalarda saydamlık ve harcamalarda adaleti sağlamaktır. Yerel yönetimlerin gelirlerin toplanılması il yönetim tarafından yapılmaktadır. İllerde, bütçe gelirlerinin yani vergiler ve gümrük tarifeleri il yönetimi tarafından, merkezi yönetimin belirlediği oranlar kapsamında toplanır. Gelirler, saymanlık tarafından ilde sayılarak kayıt altına alınır ve merkezde bulunan Afganistan Merkez Bankası'na gönderilir ve kayıt edilir. Tüm gelirlerin merkezde toplanılmasının ardından, yerel yönetimlere bütçe tahsis edilir ancak il yönetimine yapılan ayrılan bütçe oldukça sınırlı düzeydedir. Ayrılan bütçeler, Afganistan'ın tüm vilayetleri ve ilçeleri nüfuslarına ve bazı politik faktörlere göre farklı derecelere göre ayarlanır.

Bir (1) derecesi en büyük, üç (3) derecesi ise en küçük ili temsil etmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide illerin ve ilçelerin dereceleri önem taşımaktadır. Nitekim illerin ve ilçelerin merkezi bütçeden alacakları pay ve il ve ilçede çalışan personel sayısı bu derecelere göre belirlenmektedir. İlçelerde toplanan vergiler, çok önemli ve büyük oranlı olmamakla birlikte genellikle özel sektörlerden toplanan vergilerdir. İlçe yönetimi tarafından vergi kapsamına giren mal ve arazinin değeri belirlenerek bu değer üzerinden vergi tahsil edilir. Tahsil edilen vergiler, il saymanlığına gönderilir. İlçelerin sıradan ve kalkınmaya ilişkin harcamalarının tamamı için yapılan bütçe tahsisi, illerdeki bakanlık birimlerinin ilçe birimlerine yapmış oldukları bütçe tahsislerinden oluşmaktadır. Afganistan yerel yönetimler arasında, nispi mali özerkliğe sahip olan kamu birimi belediyedir çünkü

belediyelerce toplanan gelirler merkeze aktarılmaz, belediyenin kendi bütçesinde kalır ve belediyeler toplayacaklar, vergiler ve verecekleri hizmetlerin ücretleri merkezi yönetim tarafından belirlenir. Belediyeler, bu vergileri kullanarak yapacağı harcamaların tamamında, İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabidir (Evans ve osmani, 2005: 70).

Afganistan'da yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimle ilişkisinin ikinci kısmı, yönetim ilişkileridir. Bu konuya ilişkin ilk olarak Afganistan merkezîyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğunu göz önünde bulundurulması gerekir. İller yasalar açısından ayrı siyasi kuruluşlar değildir bu nedenle illerin kendi yapıları, üst düzey personel istihdamı, kuruluş büyüklüğü ve alt personel istihdamı ile ilgili konularda resmi olarak kısıtlı bir role sahiptirler. İl yönetimindeki 2. 3. ve 4. kademedeki personelleri, merkezi yönetimce sınav yöntemiyle seçilip merkezi yönetim tarafından il yönetimine atanır ve bu personellere karşı vali, itiraz veya personel tayinini red edemez yani üst kademedeki il yöneticiler doğrudan sınava bağlı merkezden atanır 5. 6. 7. 8. kademedeki personelleri vali atar.

İlçelerin yöneticileri doğrudan merkezi yönetim ile ilişkisi olmamakla birlikte il ve ilçe arasındaki ilişki, merkezi yönetimin il yönetiminin arasındaki ilişkiye benzemektedir. Belediyeler ise İçişleri Bakanlığı'nın denetimi ve gözetimi altında olup, personel sayıları bakanlık tarafından belirlenmektedir. Mali bakımdan özerk olsalar da İçişleri Bakanlığı'nın izini olmadan harcayamazlar (Evans ve diğerleri, 2004: 94-95).

Üçüncü olarak, Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler arasındaki politik ilişkide, güçlü bir politik merkezîyetçilik anlayışının olduğu, yerel düzeyde uygulanacak tüm politikaların merkezi hükümet tarafından oluşturulacağı ve tüm politik atamaların merkezi yönetim tarafından yapılacağı görülmektedir ancak uygulamada açıkça yerel komutanlar ve önderler tarafından belirlenen politikalarla yürütülen, bir yerel yönetim yapısının olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin teşkilatı, personelleri, gelir ve giderleri konularında merkezi yönetim ile olan ilişkisi tablo 3'te bahsedilmiştir (Nixon, Hamish, 2011:15).

**Tablo 2.3:** Afganistan’da Merkez-Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişki

	İdari Düzenlemeler		Mali Düzenlemeler	
	Teşkilat	Personel	Gelir	Gider
İl	-İldeki kurumsal yapı, merkezi hükümetteki bakanlık yapısının yansıması gibidir. -Ancak İl’de tüm bakanlıkların temsilcisi yoktur	-Vali düşük seviyedeki memurların atamasını yapar ve tayin eder. (Ancak her ilde aynı değildir. Büyük illerdeki valiler 6. derece ve altındaki memurları atayabilirken; küçük illerde 3. derecedir) -İlgili bakan ise büyük illerdeki 3. Dereceye kadar olan memurların atamasını yapar. -1. Ve 2. derece memurlar ise vali ve ilgili bakanın görüşü ile başkan tarafından atanır.	-Tüm vergi ve gümrük tarifeleri merkezi hükümet tarafından belirlenir. -Tüm gelirler merkezi hükümet asına toplanır. -İl’e yapılacak olan merkezi bütçe payı, ildeki bakanlık uzantılarına yapılır. -Ancak gerçekteki bütçe akışı yasal sınırların dışında işlemektedir.	-İldeki tüm sıradan ve kalkınma amaçlı harcamaların bütçeleri bakanlıkların İldeki uzantıları tarafından yerine getirilmektedir.
İlçe	-İlçedeki kurumsal yapı, İldeki kurumsal yapısının yansıması gibidir. -Ancak İlçede ildeki tüm birimler yoktur.	-İlçe yönetiminin memurlar üzerinde yetkisi yoktur. -İl yönetimi ifade edilenler İlçe için de geçerlidir.	-İlçe yönetimi ilçedeki düşük seviyedeki vergileri toplar. Toplanacak vergilerin oranları ilçe ve il temsilcileri tarafından ortaklaşa belirlenir. -Toplanan vergiler İl’e gönderilir.	- İldeki tüm sıradan ve kalkınma amaçlı harcamaların bütçeleri bakanlıkların İldeki uzantılarına gönderilmekte; eğer ilçede bir uzantı varsa ildeki birim ilçeye transfer etmektedir.
İl Belediyesi	-Belediyenin kurumsal yapısı (birimler ve personel sayısı), valinin bilgisi ve onayı dâhilinde İçişleri bakanı tarafından kabul edilir.	-Belediye başkanının memurlar üzerinde yetkisi yoktur. -İl yönetimi ifade edilenler Belediye için de geçerlidir	-Tüm vergi ve ücret tarifeleri merkezi hükümet tarafından belirlenir. -Gelirlerin tamamı belediyede kalır ve belediyenin tüm harcamaları bu gelirlerden yapılır.	-Belediyenin tüm sıradan ve kalkınma amaçlı harcamaların bütçeleri, valinin onayı ile İçişleri bakanı tarafından hazırlanır.
İlçe Belediyesi	-İlçe belediyesinin kurumsal yapısı (birimler ve personel sayısı), valinin ve il belediye başkanının bilgisi ve onayı dâhilinde İçişleri bakanı tarafından kabul edilir.	-Belediye başkanının memurlar üzerinde yetkisi yoktur. -İl yönetimi ifade edilenler Belediye için de geçerlidir	-Tüm vergi ve ücret tarifeleri merkezi hükümet tarafından belirlenir. -Gelirlerin tamamı belediyede kalır ve ilçe belediyesinin tüm harcamaları bu gelirlerden yapılır.	-Çalışanlara ödenecek maaş dışında herhangi bir resmi bütçe tahsisi yoktur.

Yukarıda merkezi yönetim ve yerel yönetim kurumları arasında yönetsel, ekonomik ve politik ilişkiye dair bilgilendirilmiştir. Tablo 3’te merkezi yönetim ve yerel yönetim kurumu olan belediyeler ve merkezin yerel idari kurumları olan kurumların (Valilik ve Kaymakamlık) aralarındaki ilişkiler gösterilmiştir. Ayrıca tabloda demokratik anlamda yerel yönetimlerin asıl temsilcisi sayılan belediyeler ile merkezi yönetimin yerel idari kurumları arasındaki ilişkiler gösterilmiştir. Afganistan İslam Cumhuriyeti devlet yapısının, 2004’den beri yapılandırılıyor olması ve ülkede henüz Batılı ülkelerde olduğu gibi tam anlamıyla bir devlet yönetimi yapısının oluşmaması sebebiyle, yerel düzeydeki kamu hizmetlerini genellikle merkezin yerel idari kurumları sağlamaktadır. Bu nedenle bu uzantılar ile merkezi yönetim arasındaki ilişki oldukça önemlidir. Nitekim ilerleyen dönemlerde ülkenin yerel yönetimlerini (Dolayısıyla demokrasi düzeyinin) gelişimi açısından, merkezin yerel idari kurumlarının rolü oldukça önemlidir.

Afganistan’da yerel yönetimlerin mali özerklikleri bulunmamaktadır ve merkezi yönetim mali gücü elinde bulundurmakta olup yerel yönetimleri mali açıdan kontrol altında tutmaktadır. Yerel yönetim harcama miktarı da, merkezi yönetimce belirlenmektedir. Harcamalar konusunda yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından eşit harcama ilkesi savunulursa da harcamalar konusunda siyasi nedenlerle eşitsizlik söz konusudur. Bu nedenle demokrasinin “eşitlik” ilkesi geçersiz kalmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerini analiz edilirse: Yerel yönetimler, mali kaynakların kullanımında özgür hareket edemezler ancak belediyeler bu konuda diğer yerel yönetim birimlerine göre nispeten özgürdürler. Bunun sebebi toplanılan gelirlerin merkeze aktarılmıyor olmasıdır. Ancak mali kaynakları kullanımında İçişleri Bakanlığı’nın onayını almaları gerekmektedir ve merkezi yönetimin belirlediği bütçe oranına göre gelir toplamaları gerekmektedir.

Hizmet sunumunda da yerel özerklikten söz edilemez. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki mali kontrolü yerel yönetimlerin yönetim bölgelerinin özgürce faaliyetlerini yapmasını engellemekte ve yerel yönetimlerin ortak ihtiyaçları karşılaması amacıyla kurulma niteliğini zedelemektedir. Buna bağlı olarak yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde bazı sorunları baş göstermektedir.

Afganistan'ın yerel yönetimlerini, yönetim bakımından analiz edersek yerel yönetimler, hizmet sunumunda ve kent yönetimine merkezi idarenin tahakkümü altındadır. Bu husus, yerel yönetimlerde demokrasi açısından kısıtlılık ortaya koymakta ve yerel yönetimler yerel hizmetleri yerel ihtiyaca göre sunamamaktadır. Merkezi yönetimin sıkı denetimi altında yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde gecikme, kalite sorunu, hizmet yerindeliği ve hizmete duyulan yükümlülük alma sorunlarını meydana gelmektedir.

## **H. YEREL YÖNETİM ORGANLARININ GÖREV VE YETKİLERİ**

Ülke yönetimi, merkezi yönetime dayalı olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim üzerinde denetim mekanizması güçlüdür. Yerel yönetim faaliyetleri, merkezi yönetimin gözetimi altında yapılmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimi denetimi kapsamında yerel düzeyde merkezin belirlediği görevleri ve yetkileri bulunmaktadır. Yerel düzeyde, görev ve yetkileri bulunan Vali, Kaymakam, İl Meclisi, İlçe Meclisi ve Belediyelerdir. Afganistan yerel yönetim teşkilatının arasında vali ildeki en yüksek idari devlet görevlisi olup merkezi yönetimin ildeki temsilcisidir. Valiler, ilde faaliyet gösteren diğer devlet daireleri ve kurumları ile eşgüdüm şeklinde çalışır ve aynı zamanda bu kurumları denetleme ve inceleme görevleri ve yetkileri bulunmaktadır fakat bu birimlerden sadece İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan birimlerin personel ve programları üzerinde doğrudan yetkisine sahiptir. Dolayısıyla ilçe yönetim birimleri, kaymakam ve polis teşkilatı üzerinde doğrudan denetim yetkisine sahiptir. Ancak vali ile polis arasındaki ilişki net değildir çünkü valiler ildeki polise emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır. Bu husus, polis kanununun 4. maddesinde “valiler polise taktik ve operasyon faaliyetleri yaptırma yetkisi yoktur” ifadesi kullanılmaktadır (Wat, 2007: 17).

Valiler merkezi yönetimi, yerel yönetim düzeyinde temsil eder ancak merkezi yönetimi temsil etme sürecinde valiler, il yönetim politikalarının yürütme sürecinde ildeki diğer kurumlar ile sadece koordine etme görevi bulunmaktadır. Bu bağlamda valilerin merkezi yönetimi temsil etme görevinde aksaklık ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetim tarafından valinin ildeki yetkilerinin sınırlandırılmasının temel sebebi valilerin, ilde güç odağı olmamasıdır. Bunun altında yatan amaç ise merkezîyetçiliğin, yerel düzeyde de etkin olmasının amaçlanmasıdır.

Valiler koordinasyon faaliyetlerini İl Yönetim Konseyi üzerinden gerçekleştirir bu konsey sayesinde İl’de faaliyet gösteren tüm birimlerin koordineli hareket etmeleri sağlanmaktadır. İl Yönetim Konseyi’nin zamanla sadece “kalkınma” hususları üzerine toplanmasıyla, İl Yönetim Konseyinin bir alt dalı olarak kabul edilen İl Kalkınma Komitesi’nin oluşmasını sağlamış dolayısıyla bu komitenin de başkanlığı konumunda ‘Vali’ bulunmaktadır.

Valilerin sorumluluklarının ve yetkilerinin belirlenmesinde, valilerin bireysel çalışmalarının ve il de kurulan komitelerin (kalkınma ve planlama gibi) etkinliğinin önemi bulunmaktadır. Bazı valiler, ilçe komite toplantılarına katılarak tüm sektör temsilcilerinin önerilerini ve görüşlerini almaktayken bazı valiler siyasi partilerin ve halkın, il yönetimi ile ilgili görüşlerini almak için toplantı düzenlemektedir. Valilerin sahip olduğu bir diğer önemli yetki, İl Yönetim Konseyi’ni toplamak ve başkanlık etmektir. Ülkede her il de bulunmayan bu konsey, bazı illerde ise işlev bakımından farklılıkları olmakla birlikte uzun yıllardır görev yapmaktadır. Bu konseye vali ve bakanlıkların ildeki müdürlükleri (eğitim ve sağlık gibi) katılmaktadır(White ve Lister, 2007).

Valilerin yukarıda belirtilen yetkilerin yanı sıra Afganistan Bağımsız Yerel Yönetişim Müdürlüğü tarafından hazırlanan “Yerel Yönetimler Yönetişim Politikaları” çerçevesinde Valilere yönelik çeşitli görevler verilmektedir bu görevler şunlardır (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 105-116):

- İlde “hukukun üstünlüğünü” hâkim kılma ve anayasanın uygulanmasını sağlama,
- İl de barış, güvenlik, kamu düzeni ve istikrarı sağlama (etnik çatışmaların önlenmesi, kamu kurumlarının silahlı saldırılardan korunması, yolların güvenliğinin sağlanması ve il yönetimiyle ilgilenen diğer kurumların korunması),
- Ulusal kalkınma programlarının ve birincil öncelikli projelerin uygulanmasını destekleme ve merkezi hükümetin işlevlerinin etkin şekilde uygulanmasını sağlama,
- Merkezi hükümet ile İl düzeyindeki kuruluşların koordineli şekilde çalışmasını sağlama ve işbirliğini geliştirme,

- İlde yaşayan bireylerin insan hakları konusunda bilinçlenmesini sağlama, bu hakları koruma, destekleme ve geliştirme,
- İlın sosyal, ekonomik, eğitimsel ve kültürel gelişimini teşvik etme,
- Vatandaşlara sunulan hizmetlerin çeşitlerini ve kalitesini artırma ve bu bağlamda belediyelerin faaliyetlerini denetleme,
- İldeki “yönetişim” düzenlemelerinin yapılmasını sağlama ve bu kapsamda il ve İlçe Meclisleri ile sivil toplum kuruluşlarının gelişimini destekleme,
- Doğal afetlere karşı önlemler ile müdahale tedbirlerini alma,
- Özellikle kırsal bölgelerde tarım ile geçimini sağlayan vatandaşların uyuşturucu madde yapımında kullanılan bitkilerin yerine, alternatif ürünlerin tarımının yapılmasını teşvik etme,
- İllerde yoksullukla mücadele etme ve bu kapsamda Birleşmiş Milletler Milenyum Kalkınma Hedeflerini gerçekleştirme,
- İldeki dini faaliyetleri (İslam’ı tanıtmak, dini mekânları oluşturmak gibi) desteklemektir
- İldeki kamu mali yönetiminin sağlanması, kamu alımlarının düzenlenmesi ve mali hesap verilebilirliğin oluşturulması,
- İldeki kurumsal yapının gelişmesini sağlamak ve etkin yönetim mekânizmasının oluşumunu sağlama,
- Kamu yararına hizmet etmek ve bu doğrultuda düzenlemeler (doğal kaynakların, kamusal alanların ve özellikle su kaynaklarının etkili kullanımının sağlanması, tahıl ve diğer zorunlu malların topluma ulaştırılmasının sağlanması) yapma,

Valiler ve yardımcıları ile arasındaki ilişkiler de oldukça önemlidir. Vali yardımcıları genellikle, İl İdaresine ilişkin sıradan işlemlerin (günlük rutin faaliyetler) yapılması ve valinin olmadığı dönemlerde, valiyi temsil etme görevlerinde bulunurlar. Nitekim birçok etnik unsurun birlikte yaşadığı illerde, vali ve vali yardımcılarının farklı etnik kimliklere sahip olması, kimi durumda aralarında çatışmalara sebep olmaktadır(Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 13).

Afganistan yerel yönetimlerinde, seçimle belirlenen tek kurum olarak İl Meclisleri bulunmaktadır. İl Meclisleri’nin kurulmasıyla birlikte, 2001 Bonn Anlaşması’nın “Devlet Kurma” sürecine ilişkin ilk aşama tamamlanmıştır. Nitekim

daha önce ifade edildiği gibi bu meclislerin üyeleri, ulusal düzeydeki yasama faaliyetlerinde bulunan Senato Meclisi'ne (Büyükler Meclisi) üye olarak seçilmektedir. Anayasa'ya göre İl Meclisleri her ilde oluşturulmak zorundadır. Bu kurumun kurulmasının temel sebebi ve görevi ise merkezi yönetimle halk arasında ilişkilerini güçlendirip, halkın merkezi yönetime güvenini artırmaktır. Bu meclisin görevleri, 2004 Afganistan Anayasası'nda (mad. 138 140), Yerel Yönetim Politikaları'nda ve 2005 Yerel Yönetimler Kanunu'nda belirlenmiştir(Karataş ve Çolakoğlu, 2018).

Hâlihazırda söz konusu meclisler 2007 yılında yürürlüğe konan “İl Meclis Kanunu” kapsamında çalışmalarını yürütmektedir(Ehler ve diğerleri, 2015: 140).

İl Meclisleri'nin genel olarak üç önemli görevi bulunmaktadır. İlk olarak, İl Meclisleri'nin il düzeyindeki kalkınma planlarının hazırlanması görevi vardır. Ayrıca İl Meclisleri, ilde yaşanan etnik çatışmaları çözmek ve ildeki uyuşturucu madde üretimini ve ticaretini engelleyen faaliyetlere destek olmaktadır. İl Meclisleri'nin bir diğer önemli görevi, il yönetiminden sorumlu kurumları (Vali) incelemek ve denetlemektir. İl Meclisi bu görevi kapsamında il genelindeki kolluk kuvvetleri dâhil tüm kurumlardan bilgi toplar ve bu bilgileri topluma aktarır. (Saltmarshe ve Medhi, 2011: 42).

İl Meclisleri, Afganistan'ın devletleşme sürecine katkı sağladığı gibi katılımcı demokrasinin de önünü açmaktadır. Savaş sonucu sona eren baskıcı rejimin etkilerinin tamamen silinmediği bir ülkede demokratikleşme sürecinin hızlı olması beklenmese de, İl Meclisleri'nin seçimle belirlenmesi noktasında demokrasiye sağlamış olduğu katkılar yadsınamaz ancak yukarıda ifade edilen görevlerin yerine getirilmesi hususunda İl Meclisi'ne ait bir mekânizma bulunmamakta, aynı zamanda İl Meclisi'nin görevi yerel düzeyde danışma niteliğindedir. Dolayısıyla yukarıdaki görevler genellikle askıya alınıp yerine getirilmemektedir. Afganistan yerel meclisler olduğu gibi yürütmenin ilçedeki temsilcisi konumundaki kaymakamlar bulunmaktadır. İlçeler günümüzde resmi olarak tanımlanmış en alt yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Kurulacak bakanlık ilçe teşkilatı sayıları ve büyüklükleri genellikle, ilçenin nüfusuna ve güvenlik durumuna göre değişiklik göstermektedir. Ülkedeki ilçelerin birçoğunda İmar Bakanlığı ve Kırsal Kalkınma, Kamu Sağlığı Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı birimleri bulunmaktadır. İlçelerde, eğitim faaliyetlerine yönelik temsil biriminin genellikle olmadığı ve dolayısıyla ilçe

düzeyinde eğitim veren okulların doğrudan İl'deki ilgili müdürlüğe bağlıdır. İlçelerdeki bu kurumlarının üçüncü seviye hizmet birimi olmaları dolayısıyla, sınırlı yetki ve faaliyet alanları vardır(White and Lister, 2007: 19-20).

Ayrıca bir kaymakam, resmi olarak uygulanan en küçük yerel yönetim biriminin başında bulunması nedeniyle, vatandaşlardan gelen istekleri ve talepleri ilk olarak kabul eden ve toplumsal olaylara yönelik yapılacak işlemleri ilk başta karar verici konumdadır. Kaymakamın rolü, merkezi hükümetin ilçe kapsamında etkisini yansıtmaktır. Aynı zamanda ilçede yaşayan vatandaşların istek ve ihtiyaçlarının değerlendirip, üst makamlara iletme görevi bulunmaktadır. Dolayısıyla kaymakamlar, vatandaşların doğrudan temasa geçebildiği hükümet birimi olmaları nedeniyle kritik bir rolü vardır. Kaymakamların, vatandaşlara karşı tutumu ve yardımcı olma kabiliyeti, vatandaşların genel anlamda devlete karşı tutumunu büyük ölçüde etkilemektedir.

Öte yandan uygulamada bir kaymakamın resmi olarak çok az yetkisi bulunmaktadır ve bu yetkiler çoğunlukla, merkezi hükümetin temsili üzerine kurulmuştur. Kaymakamın birincil görevi, ilçede faaliyet gösteren kamu kurumlarının koordinasyonunun sağlanması ve bu kurumlar arasında oluşabilecek ihtilafların çözülmesidir Ancak Kaymakamın bu kurumların personeli ve bütçesi konusunda herhangi bir kontrolü yoktur. Üstelik ilçedeki polis teşkilatı üzerinde yönetim açısından kaymakamdan ziyade İl Polis Teşkilatı Müdürü'nün (İPTM) yetkisi bulunmaktadır. Kaymakam, genellikle nüfus kayıtları (doğum-ölüm) ve evlilik işlerinin kaydını tutmakla yetkili kılınmışlardır. Kaymakam, kendisine yasal olarak verilen yetkilerden ziyade, kişisel ilişkiler yoluyla toplumsal yaşam üzerinde etkili olabilmektedirler. Kaymakam ilçede sağlayacağı bu ilişkiler vasıtasıyla yasal olmayan, çok çeşitli yetkiler elde etmekte, böylelikle ilçedeki birçok faaliyet üzerinde etkili olabilmektedir. Bu şekilde yerel düzeyde sorunların çözümünde, etnik grup liderlerinin bir araya gelmesini ve sorunlara çözüm üretmesini sağlamaktadır. Kaymakamın elde ettiği bu güçler, kimi zaman merkezi hükümetin yapmak istediği reformların uygulanamamasına neden olmaktadır. Özellikle, liyakat temelli olarak seçilmesi için oluşturulan yerel yönetim reformlarının uygulanmasını istemeyen bazı kaymakamlar, pozisyonlarını korumak için geliştirmiş oldukları bu ilişkilerden faydalanmışlardır(Wat, 2007: 21).

Ülke genelinde kaymakamlık yerel yönetim bitimleri arasında zayıf bir yönetime sahiptir bunun temel sebebi ise kaymakamların yüzde kırkının eğitimi olmadığı görülmektedir (White and Lister, 2007: 19).

Kaymakamların resmi olmayan rolü, çoğunlukla il yönetimi yetkilileri ve gayri resmi güç sahipleri ile olan ilişkilerine bağlı olarak, uyuşmazlık çözümü faaliyetlerini içermektedir. İlçe düzeyinde oluşan anlaşmazlıklar ve işlenen suçlarla ilgili ilk başta Kaymakamın görüşü alınmaktadır. Kaymakam bu sorunların çözümü için toplantı mı yapılacağına, savcılığa ya da polis birimlerine mi bildireceğine karar verir. Dolayısıyla kaymakamlar, vatandaşların polise ve ya mahkemeye ulaşabilmesi için aracı rolündedir. Özellikle yerel düzeydeki uyuşturucu önleme çalışmaları, etnik çatışmaların önlenmesi ve yerel düzeydeki diğer uyuşmazlıkların çözümü için çalışma yürütmesi; Kaymakamların kendilerine yasal olarak verilen yetkilerin ötesinde bir güce ulaşmalarını sağlamıştır (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 68-70).

İlçe düzeyinde vatandaşların temsil edilebildiği İlçe Meclisleri incelendiğinde, iki farklı yapılanmanın olduğu görülmektedir. Buna göre ilk yapılanma Anayasa ve yasalar ile oluşturulması zorunlu olan İlçe Meclisleri'dir ve bu meclisler tüm illerde günümüz itibariyle oluşturulamamıştır. Diğer yapılanma ise aynı şekilde tüm illerde bulunmamakla birlikte geleneksel bir yapıya sahip olduğundan, yasal alt yapılarının bulunmadığı görülmektedir. Zaten her iki yapı, esasen ülke anayasasında anlatılan İlçe Meclisi niteliğine sahip değildir. Bu yapının yürütülmesi, ildeki yöneticilerin (Valinin) insiyatifine bırakıldığı için bu yapının uygulamada illere göre genellikle farklı sonuçlar elde edilmiştir. Bir diğer yapı olan "Geleneksel Meclis/Şura" birçok ilçede faaliyet gösteren ve insanların uzun yıllar boyunca anlaşmazlıklara çözüm bulmak için kullandıkları ve belli bölgeler halen kullanmaya devam ettikleri kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Özellikle Taliban'ın çöküşüyle birlikte bu yapılanmanın kalkınma faaliyetlerinde daha fazla rol aldığı görülmüştür. İlçede yaşayan insanlara sağlık, eğitim ve yol hizmetlerinin sunulabilmesi için bireylerden çeşitli yardımlar yapmalarını istemektedir. Ayrıca birçok uluslararası kuruluş tarafından finanse edilen kalkınma eylem planlarının, uygulanması aşamasında bu meclisin görüşlerine başvurulmakta ve bu meclisin toplumu ikna etmesi beklenmektedir. Yasal bir nitelik taşımayan bu meclislerde, genellikle bölgede yaşayan etnik unsuru temsil eden

bireyler ya da bölgenin dini özelliğini yansıtan (Şii ya da Sünni) ulemalar görev almaktadır (Wat, 2007: 22).

Demokrasi ilkelerinin tam anlamıyla uygulanmadığı yerlerde yönetsel farklılıklar meydana gelebilir ve hizmetleri kendi geliştirdikleri yöntemle sürdürürler. Bu yöntemle buldukları bölgede idari anlamda tek güç haline gelen siyasi otoriteler ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Afganistan yerel yönetim birimi olan ilçelerde kaymakamın yetkileri sınırlı olması nedeniyle oluşturdukları gayri resmi ilişkiler yüzünden demokratik süreçler gelişmemektedir. Ancak bu hususta merkezi yönetim ilçe yönetim düzeyinde kaymakamlara net bir yetki tanımlanması halinde bu soruna çözüm getirilebilir. Afganistan, çağın gereksinimlerini karşılayan yerel kurumlar oluşturmaya çabalasa da tarihsel kökenleri ve gelenekçi yapısının vermiş olduğu bazı özelliklerinden sıyrılamamaktadır. Bu özelliklerinin en büyük yansımalarını ise köy yönetimlerinde yaşamaktadır. Sayıları 40.000'i aşan köy yönetimi, merkezi idare ile köprü kurmaya çalışsa da etnik ve mezhepsel çatışmaların yaşandığı ve uygulamalarda farklılık gösteren köy yönetimleri göze çarpmaktadır. Nitekim köy yönetimine ilişkin yasal alt yapı ve kurumsal yapılar henüz oluşmuş değildir. Köy yönetiminde, ülkedeki resmi makamların dışındaki muhtar niteliğini taşıyan “Malik, Arbab veya Qaryadar” yerel güç sahipleri etkilidir. Bu bireyler, toplum sorunlarının çözümü ile ilgilenmekle birlikte aynı zamanda köyün hükümet nezdindeki temsilcileridir. Uzun yıllar boyunca devam eden bu geleneksel ve gayri resmi yapı, bugün hala mevcudiyetini devam ettirmektedir.

Malik/Arbab, topluluk sorunlarının üstesinden gelebilecek, topluluk mülkiyetinin ve kamu mallarının (Sanat yapılar) bakımından, köyler arası meselelerden bölgedeki çatışmalarla mücadeleye kadar uzanan bir sorumluluğu benimsemiş kişilerdir. Üstelik bu bireyler ilçelerdeki kaymakamlar tarafından toplumun temsilcisi olarak kabul edilirler. Yerel makamlar tarafından resmi olarak tanınmalarına ve toplum sorunlarını hükümet yetkililerine iletmelerine karşın, bu bireylerin resmi bir otoritesinin olduğunu söylemek güçtür.

2004 Afganistan Anayasası'nda “halkı ilgilendiren faaliyetleri organize etmek ve onlara yerel yönetimle etkin katılma fırsatı sunmak için Köy Meclisleri'nin kurulmasının gerekliliği” ifade edilmiştir. Fakat günümüze kadar bu meclislerde görev yapacak görevliler için seçim yapılmamıştır. Bu meclislerin henüz oluşturulamaması

sebebiyle resmi konumları olmayan “Geleneksel Şuralar” bazı konularda halen faaliyetlerini yürütmektedirler. Geleneksel Meclisler, bölgede süren çatışmaların çözülmesi ve yönetilebilmesi ve bölgede ortak savunma ve kalkınma faaliyetleri yapılabilmesi amaçlarıyla toplanırlar. Genellikle köydeki yaşlılardan ve yerel güç sahiplerinden (Malikler ve Ulemalar) oluşan bu meclis, köyde yaşayan fakir kesimleri ve kadınları temsil etmemekte ve bu grupların çıkarlarını savunmamaktadır. Buna karşın Asya Vakfı (The Asia Foundation) tarafından yapılan araştırmadan köylerde yaşan bireylerin yaklaşık yüzde 44’ünün yaşamış olduğu sorunların çözümü için bu gayri resmi meclise başvurdukları belirlenmiştir. Bu durum, vatandaşlar tarafından bu meclislerin yetkili makam olarak kabul edildiğini göstermektedir(Wat, 2007: 22-24).



### **III. 2001-2015 YILLARI ARASINDA AFGANİSTAN'DA BELEDİYECİLİK VE BELEDİYELERİN SIKINTILAR**

#### **A. BELEDİYENİN KURULUŞU**

Belirli bir sınır içerisinde, belirli bir nüfus oranına, kanun ve düzenlemeler çerçevesinde yapılan ekonomik, kültürel ve siyasi faaliyetleri kontrol etme sorumluluğuna sahip kamu kuruluşuna, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için belirli bir yerde, belirli bir toplum için kurulan kuruma veya sınırı belli olan yerde kamu hizmetlerini sunmak için halk ile beraber işlerini yürüten kuruma, belirli bir kaynağı oluşturma ve paylaşırma konularında özgür hareket etmeye ve seçim yoluyla halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan kamu kuruluşuna belediye denir (Sadiqi, 2014: 78).

Genel olarak belediye tanımları aşağıda belirtilecek hususlar çerçevesinde tanımlanmıştır bu hususlar:

- Halkın ortak ihtiyaçlarının giderilmesi,
- Kendine has bir bütçesinin olması,
- Belirli bir sınır içerisinde olması,
- Belirli bir nüfusa sahip olması,
- Hizmetlerin sunumunda özgürce faaliyet göstermesi,
- Karar organlarının seçimler ile oluşması.

Yukarıda söylenen tanımlar ve özelliklere dayanarak kentsel hizmetlerin sunumunda genel olarak belediyeler rol oynamaktadırlar. Belediyelerin kentsel hizmetleri sunmasını incelersek, yerel ihtiyaçların sunumunda üç tür yerel yönetim biçimi ortaya çıkar. Birincisi, seçimle oluşan ve kentsel politikaların uygulanması bakımından tam olarak sorumluluğa sahip olan ve politikaları bağımsız olarak uygulayan belediyelerdir. İkincisi, seçimle oluşan ancak sınırlı bir görev alanı olan belediyelerdir. Üçüncüsü ise merkezi yönetim tarafından atanma yoluyla oluşan, merkezi yönetimin yerel çaptaki işlemlerini yapan ve kolaylaştıran, merkezi yönetimin

belirlediği çizgiler üzerinden yürüyen ve yapılan işlemleri yerel çapta denetleyen kurumlardır. Afganistan Anayasası'nın 141. maddesinde yerel seçimler hakkında, halk kendi Belediye Başkanı'nı ve Belediye Meclisini seçim ile (gizli oy açık sayım), kendi özgür iradeleriyle seçer hükmü bulunmaktadır fakat ülkenin çoğu bölgesinde, şehirlerin sınırlarının belli olmaması, güvenlik sorunu, bölgede güç sahibi olan kişilerin bölge yönetiminde söz sahibi olması gibi nedenlerle, belediye seçimleri olmamakta dolayısıyla belediye başkanı, merkezi yönetimin atanmasıyla göreve gelmektedir.

Bir yerde belediye kurulması için nüfus ve yer ölçümüne ihtiyaç vardır. Buna bağlı olarak Afganistan'da belediyelerin kurulma şartları; yer ölçümü bakımından 50 km alanı olması, en az 5 bin kişilik bir nüfusa sahip olması ve gelir elde edebilme gücüne sahip olmalarıdır (Muhamadi, 2011: 237).

Yukarıdaki hususlarla birlikte belediyenin kurulabilmesi için vatandaşlar tarafından, il yönetiminde belediye kurulması önerilir. İl yönetimi öneriyi inceleyerek, Belediyeler Genel Müdürlüğü'ne yollar, Belediyeler Genel Müdürlüğü (BGM), öneriyi doğruluk ve uygunluk açısından inceler. Öneri, doğruluk ve uygunluk açısından kabul edilirse onay için Bakanlar Kurulu'na gönderilir ve Bakanlar Kurulu'nun onayı ile belediye kurulur (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 228-229).

## **B. BELEDİYELERİN ÖZELLİKLERİ**

- Belediyeler yerel yönetim açısından il yönetiminden sonraki ikinci büyük yerel yönetim birimidir.
- Belediye bir kaç bölgenin birleşmesiyle oluşur.
- Belediyeler tüzel kişiliğe sahip kamu kurumudur.
- Belediyeler kanunla kurulur.
- Kanunla iptal olur (belediyeler kendi ihtiyaçları karşılayamayacak kadar gelir toplayamazsa ya da başka belediye ile birleşen veya hiç bir onay almadan kurulan belediyelerin kişiliği iptal olur).
- Belediyeler belli şartlar vasıtasıyla birleşebilirler (Köy halkının toplantı sonucu oluşan önerileri Belediye Meclisi'ne yollanır, Belediye Meclisi'nin önerisi üzerine yaptığı danışma toplantısı sonrası öneriye uygunluk

amacıyla il konseyine yollanır. Burada öneri, uygunluk bakımından kabul olursa onaylanmak için bağımsız yerel yönetim müdürlüğüne yollanır, burada hem doğruluk hem de uygunluk açısından öneri incelenir onaylanan öneri karara bağlanmak için bakanlar kuruluna yollanır. Bakanlar kurulu ile Ulusal Meclis, belediyelerin kurulmasına karar verirse belediyeler birleşerek kurulur).

### **C. BELEDİYELERİN YÖNETİM YAPISI**

Afganistan'da belediyelerin iç teşkilatları, şehrin ihtiyaçları ve şemasına (Tarımsal, ticari, kültürel ve sınır şehirleri) göre değişmektedir. Genel olarak belediyelerin iç teşkilatı şunlardır: (Haydari, 2018: 3)

- Belediye Başkanlığı,
- Belediye Yardımcısı,
- Kentsel Yönetim Amirliği,
- Teknik ve Sektörel Amirliği,
- Mali ve İdari Kaynaklar Amirliği,
- Denetim ve İnceleme Amirliği,
- Genel, Sosyal ve Kültür Müdürlüğü,
- Kamusal Mallar Müdürlüğü,
- Anlaşma ve Sözleşme Müdürlüğü,
- Ulaşım Müdürlüğü,
- Muhasebe Genel Müdürlüğü,
- Hizmetler Genel Müdürlüğü,
- Gelirler Genel Müdürlüğü,
- Planlama ve Kalkınma Genel Müdürlüğü,
- Ticaret Genel Müdürlüğü,
- Yayımcılık Genel Müdürlüğü,
- Alt Yapı Genel Müdürlüğü,
- Arşiv Genel Müdürlüğü,
- Başvuru Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Marketler Düzenleme Müdürlüğü,
- Gençlik ve Cinsiyet Uzmanlığı,

- Kültür Uzmanlığı,
- Hukuk Uzmanlığı,
- Matbuat ve Dergi Uzmanlığı,

2004 Anayasası'nın 141. maddesinde Belediyelerin kurulması Şu Şekilde nerilmektedir: Belediye Başkanı'nın ve Belediye Meclisi yeleri'nin seçimle göreve geleceği ifade edilmektedir.

Ayrıca Anayasada Belediyelerin rgtsel yapılarının, görevlerinin ve yetkilerinin kanunlar ile düzenleneceği ifade edilmiştir. Vatandaşların refahını sağlamak ve genel anlamda kentte yerel kamu hizmetlerini yapmak amacıyla kurulan Belediyeler, belli bir coğrafi bölgede kurulan kamu kurumlarıdır. Anayasal açıdan bakıldığında, ülkede Cumhurbaşkanı'nın dışında seçimle iş başına gelen tek devlet yetkilisi Belediye Başkanı'dır. Ancak belediye seçimlerinin henüz yapılmamış olması, bu durumu engellemektedir. Belediye Başkanları, Vali ve Kaymakam'ın görüŐleri doğrultusunda Yerel Yönetim Müdürlüğü tarafından seğilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. lke genelinde görev yapan belediye başkanlarının yaklaşık yzde89'u bu Şekilde seğilmekte ve atanmaktadır. Belediye başkanlarının yzde11'lik kısmı ise belediyenin bulunduğu ilin valisi tarafından atanmaktadır. Bu sebepten dolayı belediye başkanlığı pozisyonu, siyasi himaye sisteminden öteye gidememiŐtir ve birçok yönden kötüye kullanılmaktadır (Habib, 2013: 8-9).

Afganistan'da belediyelerin, yasal olarak hiyerarşik statüsü belli değildir. İl ve ilçe yönetimlerinin ortasında ya da her iki yerel yönetim birimin altında olduğu ifade edilmektedir (Ehler ve diğerleri, 2015:125).

Afganistan Yerel Yönetimler Politikalarında ise Belediyenin il yönetiminin hiyerarşik olarak ilin hemen altında yer alması gerektiği ifade edilmiştir ancak valilerin doğrudan doğruya belediye başkanlarına emir ve talimat verme yetkisi yoktur. Yaklaşık 165 il ve ilçe belediyesinin ülke genelinde bulunmaktadır. İl ve İlçe yönetim yapılarından bağımsız olarak yerel düzeyde ülkenin demokratikleŐmesi için çeşitli fırsatlar sunduğu belirtilmektedir. Ancak bu belediyelerin tamamının gerçek anlamda faaliyet gösterdiğini söyleyemeyiz. Nitekim bazı belediyelerin güvenlik açısından sıkıntı yaŐaması ve gelir toplayamaması, bu belediyelerin pasif kalmasına neden olmaktadır (Pupal, 2014: 20-22).

Ülkedeki belediyelerin faaliyetleriyle ilgili iki bakanlığın çeşitli görevleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki İçişleri Bakanlığı'dır. İçişleri Bakanlığı bu çerçevede belediye işlerinin yönetimi ve organizasyonunu, belediyelerin raporlarının alınmasını, talimatların sağlanmasını, belediye bütçelerinin onaylanmasını, belediye başkanlarının performansının gözden geçirilmesini sağlamaktadır. Diğer bakanlık ise Konut ve Kentsel İşler Bakanlığı olup görevleri kapsamında uyguladığı programlar dolayısıyla belediyelerin faaliyetlerini etkilemektedir. Ancak uygulamada durum bunun oldukça gerisindedir.

Nitekim belediyeler, bölgeleri için yapmak istedikleri kalkınma faaliyetlerinde, sosyal ve ekonomik faaliyetlerde il ve ilçe yöneticilerinden vali ve kaymakamdan onay almak zorundadır (Pupal, 2014: 29).

Bu sebepten dolayı ülkedeki vatandaşlar, belediyeleri ihtiyaçlara cevap veremeyen, faaliyette bulunması uzun zaman olan kamu kurumları olarak görmektedir. Ayrıca belediyelerin yapmış oldukları faaliyetlerden elde ettiği gelirleri ve vergileri kendi elinde tutmasına karşın, Bağımsız Yerel Yönetişim Müdürlüğü her belediyenin personel sayısını ve bütçesini belirleme yetkisine sahiptir. Üstelik yerel yönetim reformları kapsamında belediyelerin uluslararası kuruluşlardan ve merkezi hükümetten mali kaynak alabileceği belirtilmesine karşın, günümüzde belediyelerin tamamen yerel kaynakları kullanarak gelir elde edebileceği bir sistem vardır. İlçe belediyelerinin ise çoğu zaman bütçe harcamalarını il belediyelerine rapor ettiği görülmektedir (Habib, 2013: 9-10).

Belediyelerdeki hesap verebilirlik durumu da problemlili bir konumdadır. Nitekim belediye başkanı ve Belediye Meclisi için henüz seçim yapılmamış olması bunun en bariz göstergesidir. Üstelik Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi arasındaki hukuki durum da çözüme kavuşturulmuş değildir (White ve Lister, 2007: 22).

Özellikle belediye kanununun 17. maddesinde Belediye Meclisi'nin, belediyenin ana yönetim organı olduğu ve "yerleşik kurumlar, konsey kararını uygulamakla yükümlü" olduğu vurgulanmaktadır. Bu noktada belediye başkanının görevi belirtilmemektedir. Uygulamadaki duruma göre Belediye Başkanı meclis üyelerini kendisi seçer ve kendi isteği doğrultusunda çalışmalarını sağlar. Belediyelere yönelik tüm bu eksikliklerin temelinde, oluşturulması planlanan yeni Belediye Kanunu'nun

henüz yürürlüğe girmemesi ve belediye seçimlerinin yapılmaması yer almaktadır. Belediyelerin kurumsal yapılarına ilişkin kesin kuralların olmaması, her belediyede farklı uygulamaları gündeme getirmiştir (White ve Lister, 2007: 21-22).

Afganistan belediyelerinin yönetim yapısı genel olarak merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Merkez tarafından yönetici atanması ve yöneticilerin yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezin iznine tabi olması söz konusudur. Yerel yönetimlerin personel sayılarının merkez tarafından belirlenmesi, hesap verme konusunun net şekilde belli olmaması, yerel düzeyde hiyerarşi bakımından konumunun belli olmaması, genel olarak anayasada belirlenen kriterlere göre oluşmaması durumu geçerliğini korumaktır.

Sonuç olarak merkezi yönetimin yerel idarede belirleyici olmaması ve yerel yöneticilerin seçim gibi demokratik yöntemlerle belirlenmemesinden hareketle belediyelerin yönetim yapısında demokrasi boşluğu bulunmaktadır.

### ***1. Belediye Başkanının Göreve Gelmesi ve Belediye Başkanı***

2000 yılında çıkarılan Belediyeler Kanunu'nun 8. maddesi, "Kabil Belediye Başkanı'nın, belediye başkan yardımcılarının, daire başkanlarının, idari meclisin, merkezi dairelerin ve ilçe şeflerinin, kanun hükümlerine göre atanmasını" öngörür. Belediye idari konseyi, Belediye Başkanı'ndan (başkan sıfatıyla), belediye başkan yardımcılarında ve daire başkanlarından oluşacak ve belediyenin tavsiyeleri üzerine ve Bakanlar Kurulu'nun onayıyla oluşturulacaktır. Ancak belediye başkanlarının göreve gelmesi hususunda çıkarılan 2004 Anayasası'nın 141. maddesinde şöyle ifade edilmiştir: "Belediye Başkanı ve meclis üyeleri bağımsız, doğrudan, gizli oy ve yerel seçimlerle seçilerek göreve başlar." Dolayısıyla belediye başkanlarının ve meclislerinin seçim yoluyla oluşması öngörülmüş. Kişinin belediye başkanlığına aday olması için şu özelliklere sahip olması şart koşulmuştur; (palisi idarat mahali Afghanişyan (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 246).

- Afganistan vatandaşı olması,
- 25-30 yaşını doldurması,
- Üniversite bitirmiş olması(iktisat, mühendislik, bölge planlama ve şehircilik, işletme ve ticaret),
- 3 yıl iş deneyimine sahip olması,

- İdare edebilme kapasitesine sahip olması,
- Kentsel sorunlar hakkında etkin plan ve projeler geliştirme kapasitesine sahip olması,
- Kent ekonomisini geliştirmek için etkin politikalar yaratma kapasitesine sahip olması,
- Yüz kızartıcı ve ağır cezalar sabıkasında bulunmaması,
- Vatandaşlarla ilişkilerini geliştirme yeteneğinin olması,
- En az 3 yıldan beri aday olacağı şehirde yaşıyor olması lazım,

Ancak Afganistan'da otoritenin tam anlamıyla sağlanmaması söz konusudur ve yerel seçimler gerçekleşmemiş, belediye başkanları atama yoluyla göreve gelmektedir. Bu sıkıntılar kentlerde nüfusun ve kentlerin sınırlarının belirlenmemesi, güvenliğin net şekilde sağlanmaması ve merkezi yönetim tarafından yerel seçimlerin yapılmasını beraberinde getirmektedir.

Afganistan anayasasında halkın özgür iradesi ile yerel yönetimlerin oluşumunda katılımlarını öngörölmüş ve yerel yönetimleri özellikle Belediye Başkanlığı'nın ve Belediye Meclisi'nin demokratik süreçler yoluyla oluşumunu vurgulamıştır. Bu husus, demokrasinin en belirgin özelliğidir ancak Afganistan'da yerel seçimlerin gerçekleşmemesi yerel yönetimlerde demokratik süreçlerinin yaşanmaması, yerel düzeyde demokrasinin uygulanmaması sonucunu doğurmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde halkın iradesi göz ardı edilmeye devam etmektedir.

Merkezi yönetimi tarafından belediye başkanlarının atanması ile ilgili iki komite oluşturulur. Bu komiteler Belediye Başkanları Aday Liste Hazırlama Komitesi ve Belediye Başkanları Adayları Belirleme ve Seçme Komitesidir. Belediye Başkanları Aday Liste Hazırlama Komitesi'nin üyeleri şunlardır:

1 başkan (belediyeler genel başkanlığın yardımcısı), 2 üye (insan kaynakları genel müdürü ve ilgili konu hakkında uzman kişi), 1 sekreter ve 1 denetleyici (bağımsız yerel yönetimin yetkili temsilcisi).

Belediye Başkanlarının Aday Belirleme ve Seçme Komitesinin üyeleri ise şunlardır:

1 başkan (Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü), 2 üye (uzman kişi ve bağımsız yerel yönetim başkanlığının insan kaynakları müdürü), 1 denetleyici (bağımsız yerel yönetim başkanlığının yetkili temsilcisi ) ve 1 sekreterden (BYYM sevk amiri) oluşur. Belediyeler aday belirleme ve seçme komitesinin belediye başkanlarının belirlenmesinde belirli görevleri bulunmakta ve görevlerini şu şekilde yerine getirmektedir: (Muhamadi, 2011:240-241)

- Belediye başkan adaylarının eğitim belgelerini incelemek,
- Belediye başkan adaylarının kentsel projelerini incelemek,
- Belediye başkan adaylarıyla görüşmeler yapmak,
- Belediye başkan adayları arasından belediye başkanlığı kriterlerine uygun kişileri belirleyip onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığına yollaması.

Yukarıda ifade edilen belediye başkan adayları belirleme ve seçme işlemleri şu süreçler yoluyla gerçekleşir; adaylar ilk planladığı kentsel projelerini il yönetim makamına sunar, il yönetim makamı tüm belgeleri BYYB'nın İnsan Kaynakları Müdürlüğü'ne yollar, İnsan Kaynakları Müdürü ile Belediyeler Aday Belirleme ve Seçme Komitesi belgelerini inceler, her adayla belediye başkan adayları belirleme ve seçme komitesi görüşmelerini yapar ve kriterlere uygun ilk üç adayları açıklar ancak adayların ilk üçe girmesi için puanlama sistemine göre yüzde 60 puan alması gerekir. İlk üçe giren adaylar arasından tek başarılı aday projesi ile ilgili açıklayıcı ve kentin ekonomisini, kültürünü ve kent siyasetini geliştirici şekilde Cumhurbaşkanlığına sunulması ve Cumhurbaşkanlığı tarafından kabul edilmesi şartıyla belediye başkanı olarak atanır ( Belediyeler Müsteşarlığı, 2015: 1-4).

Anayasa'da belediye başkanları ve Belediye Meclisi'nin seçimle oluşacağı anayasanın 141. maddesinde ifade edilmiştir ancak belediye başkanı önceki konulara değindiğimiz gibi atama yoluyla belirlenmektedir. Bu nedenle süresi belirsiz şekilde belediye başkanlığı görevi yerine getirilmektedir. Dolayısıyla belediyelerin karar verici organlarının belirlenmesinde halkın katılım payı sifıra yakındır. Bu nedenle belediye başkanı olma yarışında büyük kanunsuzluklar ve usulsüzlükler yaşanmaktadır. Belediye başkan adaylarının gayri resmi mücadelesinden kaynaklanan kanunsuzluklar ve usulsüzlüklerin gerçekleşmesi sonucu, belediye başkanının belirlenmesinde belediye başkan adayının yeterliği, eğitimi vb. kriterler ikinci planda

kalmaktadır. Buna bağlı olarak belediye başkan adayının kentsel projeleri net şekilde değerlendirilmemektedir.

Belediye Başkanı, belediyenin en üst karar verici, belediye işlerini düzenleyen, yürüten ve belediyelerin yaptığı faaliyetleri denetleyen belediye makamının en üst personelidir. Belediye başkanlarının belediye içi faaliyetlerini sürdürmek için belirli görevleri vardır. Belediye başkanının belediye hizmetleri ve faaliyetler bakımından iki tür görevi bulunmaktadır. Bu görevler, asli görevler ve alt görevlerdir belediye başkanının asli görevleri şunlardır: (palisi idarat mahali Afghanişyan (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009; 245)

- Belediye'nin tüm sorumluluk ve faaliyetlerinin kanuna göre uygulanması,
- Belediye kanunu ve yetkisinin çerçevesine göre faaliyetlerin yürütülmesinde komuta vermesi,
- Belediye gelirlerinin toplanmasını kontrol etmesi ve denetlemesi. Kanuna göre belediye harcamalarını kontrol etmesi,
- İş izni ve lisansların verilmesini onaylaması eğer kanuna göre verilen iş izni ve lisanslar uygulanmadığı takdirde bunları iptal etmesi yetkisine sahip,
- İmar izni verilmesi ve iptal etme yetkisine sahip (kanuna göre binalar inşa edilmediği takdirde yıktırma ve inşaatları durdurma yetkisine sahip),
- Belediye arazilerini ve belediyelerin diğer gelir kaynaklarını koruma ve işletme yetkisine sahip,
- Belediye sınırları içerisinde ekonomik yatırımları teşvik etmesi
- Belediyelerin faaliyetleri, programları ve projelerini kontrol etmesi.
- Belediye faaliyetlerine ilişkin politikalar yaratması,
- Belediye personelleri görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi konusunda denetleme yetkisi,
- Belediye Meclisi ile birlikte ekonomik projeleri yaratmak,
- Planlama parametresini yaratması.

- Belediyenin ekonomik program ve planlarını geliştirmek için belediyelerin gelirlerini yükseltme faaliyetlerinde bulunmasına dair yetkisi,
- Belediye mülkiyetleri üzerinde yapılan sözleşme ve anlaşmalarda belediyeyi temsil etmek,
- Belediyelerin iç ve dış faaliyetlerinin şeffaflığı ve hesap vermesini denetlemek,
- Yerel topluluklar ve devletle koordinasyon şeklinde faaliyet yapmak.
- Belediyelerin idaresi, belediye gelişmeleri, belediyedeki ekonomik, sosyal ve siyasi faaliyetleri hakkında vali ve merkezdeki ilgili kurumlara bu faaliyetlere yönelik rapor sunması,
- Merkezi yönetimin yerel şubeleri tarafından hazırlanan yerel hizmetleri koordine etmesi, Ekonomik, sosyal ve kentsel gelişim programlarını denetlemek,
- Devlet ve devlet kuruluşlarının toplantısında belediyeyi temsil etmek,
- Yerel ekonomiyi geliştirmek için özel sektör yatırımlarını teşvik etmektir,

Yukarıdaki görevlerin yanı sıra belediye başkanlarının alt görevlerinde bulunmaktadır. Alt görevler şunlardan ibarettir,

- Merkezi yönetimle ilkel hizmetlerin sunumunun sağlanması için koordineli şekilde malzeme hazırlaması,
- Belediye sınırları içerisinde yaşayanların asayişini için programlar hazırlaması,
- Yerel ihtiyaçları belirlemek için bölge temsilcileri ve vatandaşlara danışarak çözüm yolu bulmaktır.

Ancak yukarıda ifade edilen asli ve alt görevlerin belediye başkanı tarafından yerine getirilmesi konusunda olumsuzluklar yaşanmaktadır. Bu görevlerin yerine getirilmesi için merkezi yönetim tarafından yetkilendirme söz konusu değildir. Bu

nedenle kentsel faaliyetler genellikle merkezi yönetimin taşra müdürlükleri tarafından yapılmaktayken belediye başkanları kent yönetiminde işlevselliğini yitirmektedir.

## **2. Belediye Meclisi**

Belediyeler tarafından yürütülen kamu hizmetleri; nitelikleri, yerine getiriliş yöntemleri gibi birçok bakımından farklılıklar göstermektedir. Bu hizmetlerin hepsinin bir anda yerine getirilmesinin mümkün olamayacağı göz önünde bulundurulduğunda, yerine getirme sırasına yönelik bir ilkenin belirlenmesi gerekli görülmektedir. Belediye Kanunu hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin öncelik sırası koymakta ve hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınarak belirleneceğini düzenlemektedir. Ancak hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik bu kriter tek başına hizmetin öncelik sırasını belirlemeye yeterli değildir. Hizmetlerin önceliğini belirlemede söz konusu ilkenin yanında, bir takım başkaca yasal düzenlemelerin de dikkate alınması gereklidir. Yapılan değerlendirmeler neticesinde hizmet önceliğinin belirlenmesinde hizmetlerin niteliklerinin ve stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisinin etkin olduğu görülmektedir. Bu niteliklerin belirlenmesinde ve ilişkinin kurulmasında da Belediye Meclisi önemli rol oynamaktadır. Belediye Meclisleri anayasayla kendi varlığını göstermektedir. Belediye Meclisi'nin kurulması ile ilgili anayasada şöyle ifade edilmiştir; “Belediye faaliyetlerine halkın katılımını sağlamak ve katılım fırsatlarını yaratmak için Belediye Meclisi seçimle 3 yıllığına oluşturulacak ve halk bu meclis üzerinden belediye faaliyetlerine katılımını gerçekleştirecektir” (Danesh, 2013: 192) .

Belediyeler kendi çapında, meclisini oluşturmuştur. Belediyeler bazı görevleri bu meclis üzerinden gerçekleştirmektedir ve bu görevler şöyledir:

- Belediye sözleşmelerini kamu yararını gözeterek düzenlemek,
- Belediye'nin yıllık bütçe planını düzenleme işlemi,
- Halkın ihtiyaçlarını yansıtmak üzere belediye nüfusunun temsilciliğini yapmak,
- Belediye idaresinin bütçe uygulama ve buna bağlı olarak hesap verme yükümlülüğünü denetlemek,

- Belediye hizmetlerinin halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve bu hizmetleri geliştirmek amacıyla belediyelerce hedef belirlemek ve belediyeleri bu yönde desteklemek,
- Hizmetleri geliştirmek amacıyla belediyelerin plan ve programlarını denetlemek,
- Belediye başkanı, belediye personelleri ve halk ile beraber danışma toplantıları oluşturmak,
- Belediye hizmetlerinin şeffaflığı ve hizmete yönelik halkın düşüncelerini belediyeler tarafından öğrenilmek için fırsatları yaratmak,
- Belediyelerin sözleşmeleri ve anlaşmalarını onaylamak,
- Belediye planlarını onaylamak,
- Yıllık belediye bütçesini onaylamak.
- Belediyelerin emlak gelirlerinin ve farklı gelirlerinin fiyatlarını onaylamak,
- Halkın ihtiyaçlarını belirlemek amacıyla halkla yakın temaslar kurmak,
- Sosyal ve kültürel topluluklarla yakın temasta bulunmak,
- Belediyelerin sunduğu hizmete ilişkin hesap vermesini denetlemek ve sağlamak,
- Belediye'nin performanslarını denetlemek,
- Belediye hizmetlerinin verimliliğini belediye yönetimi ile beraber gözetlemek ve denetlemek,
- Hizmetlerin standart kriterlere göre sunulmasını denetlemek,
- Kadınlara, çocuklara ve engelli vatandaşlara belediye hizmetlerinin sunulmasını sağlamak ve denetlemek,
- Belediyelerin bölge yönetiminin yürüttüğü işleri denetlemek,
- Belediye planlamalarına kolay yöntemler sağlamak,
- Vatandaş ve belediye arasında köprü görevini yapmak,
- Personellerin yaptıkları hizmetlere ilişkin cezalandırma ve ödüllendirme yöntemlerini belediye başkanına önermek(Afganistan Yerel Yönetim Politikası, 2009: 251).

Ancak Belediye Meclisi yukarıda belirttiğimiz görevleri yaparken bazı sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu sorunların başında meclisin demokratik bir şekilde oluşmaması gelmektedir. Dolayısıyla yerel meclislerde halkın katılımı sekteye uğramaktadır. Meclisler, demokrasi bakımından belediyelerde, halkı temsil eden kurum olması beklenirken, temsilcilerin kurumun kendisi belirlemesinden dolayı yerel demokrasiden söz eilemez.

### ***3. Belediye'nin İdari Meclisi***

Belediye'nin idari meclisi; Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Şube Amirleri ve Müdürlerinden oluşmaktadır. Belediye kanununa göre belediye idari meclisinin görev ve sorumlulukları şöyledir:

- Maliye Bakanlığı tarafından belediye teşkilatı ve bütçe önerisini Onaylatması,
- Belediye tasarruflarından kullanılmasına yönelik onaylama işlemi,
- Devlet tarafından bütçe yükseltme dilekçeleri onaylamak,

### ***4. Belediye Başkan Yardımcısı***

Belediye başkan yardımcıları, bağlı oldukları belediye başkanlarına gerekli tüm desteği vermekle yükümlüdür belediye başkanının verdiği emirleri sorumlulukla yerine getirmeleri gerekmektedir. Tüm belediyelerde Belediye Başkan Yardımcısı'nın görevleri belirli ve açık şekilde belirlenmemiş ancak Belediye Başkanı tarafından belirlenen görevleri yapmakta, Belediye Başkanı görevde olmayınca geçici belediyede başkanlık görevini üstlenir (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 248-250).

## **D. BELEDİYELERİN YASAL DAYANAKLARI**

Belediyeler demokrasinin pekiştirilmesinde en etkin rolü oynayan kamu kurumudur ancak belediyelerin yerel yönetimlerde politika uygulaması merkezi yönetim tarafından ona ne kadar alan tanınmasına bağlıdır. Demokratik açıdan merkezi yönetim ne kadar demokratikse yerel yönetimde o kadar demokratik olur. Demokratik ülkelerde yerel yönetimlere dair demokratik süreçleri anayasa ve kanunlar aracılığıyla yaşatırlar. Bu durumda Afganistan'da demokratik devlet şekili uyarlandıktan sonra anayasal sisteme geçilmiştir.

Anayasa çerçevesinde devlet yapısı belirlenmiştir. Bu bağlamda belediyelerin iki yasal dayanağı vardır. Bunlardan birincisi anayasa, ikincisi ise belediyeler kanunudur.

### ***1. Anayasada Belediyeler***

Anayasanın 141. maddesinde belediye ve belediye başkanları hakkında şu ifadelerde bulunulmuştur; “kent işlerinin yönetilmesi için belediye kurulum belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri doğrudan, yerel seçim ve açık sayım ile seçilir” (Afganistan Anayasa, 2004).

2004 Anayasası’nda gördüğümüz üzere yerel düzeyde yerel katılımı sağlamak amacıyla seçimlerin yapılması ifade edilmiştir. Böylelikle yerel düzeyde demokrasi sürecini yaşatmak ve yerel yönetim düzeyinde demokratik olgular vasıtasıyla belediye yönetiminin oluşturulması öngörülmüştür. Ancak yukarıda ifade edilen belediyeler ile ilgili Anayasa hükmü belediyelerin ve kentlerin yapısal ve işlevsel sorunları nedeniyle gerçekleşmemiştir. Belediye başkanları merkezi yönetimin atanmasıyla göreve gelmektedirler. Dolayısıyla demokrasinin yerel düzeyde Anayasayla gerçekleşmesi konusunda vurgu yapılmasına rağmen uygulamada var olmaması demokrasi adına büyük bir boşluk yaratmaktadır.

### ***2. Belediyeler Kanunu***

2000 yılının Belediyeler Kanunu’nun 16. maddesi, Belediyelerin ve ilçe kollarının görev ve sorumluluklarını 44 fıkrada ifade eder. Özetle bu görev ve sorumluluklar, vatandaşların geçim kaynaklarının temin edilmesi, su ve arındırma hizmetleri, kentsel yeşil alanlar, yolların yapım ve bakımı sosyal ve kültürel hizmetler, hıfzıssıhha koşullarının denetimi, hastalıkların ortaya çıkmasının önlenmesi ve biyo-çevrenin korunması, konut ve ticari alanların inşası için arsa tahsisi, arsaların kamulaştırılması, toplu ulaşımın sağlanması, fiyatların ve ölçme aletlerinin kontrolü, spor ve beden eğitiminin desteklenmesi ve teşvik edilmesi, belediye vergilerinin tahsil edilmesi, mezarlıkların tahsis edilmesini içerir. Bu bağlamda, belediyeler, kendi alanlarının idaresinden ve yollar, drenaj, katı atık toplama ve bertaraf etme, arındırma gibi temel altyapının sağlanmasından sorumludurlar. Bazı durumlarda (örneğin su dağıtım ağı, elektrik), bu rollerin, Merkezi Su Dağıtım ve Sanitasyon Kurumu gibi

devletin ilgili kurumlarıyla birlikte yerine getirirlerken, bakanlıkların ilgili birimleri de sorumlu oldukları hizmetleri sunarlar. (Belediyeler kanunu, 2000)

Belediyelerin ayrıca kendi alanlarındaki hizmet sunumunda bir koordinasyon rolü üstlenmeleri gerekir ancak hem bu rol hem de doğrudan hizmet sunumu işlevi, kanunda çok net olmayan işlevsel sorumlulukları ve hizmet sunum çerçevelerinin olmaması nedeniyle daha zor hale gelmektedir. Bu ve bunun gibi birçok nedenden ötürü yetersiz finansman, kapasite yetersizliği, belediyelerin sorumlu oldukları alanlardaki hizmetlerin kapsama alanı küçük olup, hizmet kalitesi de düşüktür. 2000 yılında çıkarılan belediye kanunu hali hazırda yürürlükte. Bu kanunların temeli Amanullah dönemindeki belediye kanunlarına dayanmaktadır. Bu kanunlara göre belediyeler kamu tüzel kişiliğine sahip, yerel hizmetlerin sunumunda en önemli rolü oynayan kamu kurumudur. Belediyelerin kanununa göre belediyelerin görevleri şöyledir: (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009; 282)

- Su kanallarının imar faaliyetlerini yapmak ve bunları korumak,
- Şehirde yeşil alanları yaratma, yeşil alanları geliştirme, bunları koruma ve çevre temizliğini yapma,
- Vatandaşlara açık pazar alanı hazırlama,
- Caddelere asfalt dökümü, spor alanları açma, umumi tuvalet yapma, hamamlar yapma ve kültür merkezleri açma.
- Kanun ve düzenlemeye göre arazilerin fiyatlarını belirlemesi,
- Belediye düzenlemelerine göre belediyelerin arazisine kira belirleme.
- Umumi yerlerin(hamamlar, restoranlar, hoteller, lokantalar vbs) temizlik denetimini yapmak,
- Sağlık merkezlerini temizlik ve sağlık açısından denetlemek,
- Düzenlemeye göre şehirde ticaret için alan belirlemesi,
- Arazileri kamulaştırma işlemi,
- İmar faaliyeti olan bölgelerin cadde ve sokakların bakımını yapması.
- Kentsel ulaşım araçlarını geliştirmesi,
- Sosyal faaliyet hizmetleri yapması tarihsel ve kültürel mekânların restorasyonunun yapılması ve bakımını yapma işlemi,
- Nüfus sayımında nüfus müdürlüğüne yardım etmesi,

- Piyasadaki ürünleri kalite açısından denetlemesi,
- Halkın eğitimini ve kültürünü geliştirmek için eğitim merkezleri açması.
- Kendi yönetimi altındaki kurumları yönetmesi,
- Kentsel hizmetler konusunda seminerler, konferanslar ve sempozyumlar yapması,
- Belediyelerin yıllık bütçe
- e hazırlama işlemi,
- Belediye Meclis kararlarını denetlemesi ve incelemesi,
- Trafik kulübelerini yapması,
- Açık pazar alanlarını sağlık açısından denetlemesi,
- Ürün fiyat listelerini halka duyurması,
- Belediye arazilerini anlaşma ve sözleşme yoluyla kiraya vermesi ve taahhütlerini gözden geçirmesi,
- Belediyeler tüm harcamaları ve gelirleri hakkında Maliye Bakanlığı'na rapor vermek zorundadır,
- Halkla ilişkileri geliştirme faaliyetlerini geliştirme işlemi,
- Halkın temel sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının karşılanması konusunda yardımlaşması,
- Mezarlık alanları belirlemesi,
- Kimliği belirsiz cesetleri kızılây desteği ile defnetme işlemi.
- Eski binaların yıkım işlemi,
- Kayıt altına alma şartıyla maddi destek ve hibaları kabul etme işlemi,
- Ruhsatsız yapılan veya yapılmakta olan konutların faaliyetlerini durdurma işlemi,
- Kent esnaflarına ruhsat verme işlemi,
- Yabancı firmalara iş izni verme işlemi,
- Evlilik, doğum ve kişinin mekân değiştirme işlemlerini kayıt altına alma işlemi,
- Esnaflara fiyat listesine göre satış uygulatma işlemi,
- Temiz çevre yaratma işlemi, Kentin su işlerini yapma,
- Vatandaşların ekonomik ve kültürel menfaatlerini destekleme ve koruma işlemi,

- Sosyal yapıyı iyileştirmek ve geliştirmek için faaliyetlerde bulunması.
- Belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların geçim kaynaklarının sağlamak için tesisatlar açmak.
- Çevreyi kurumak ve vatandaşların sağlığını kurumak amacıyla özel sağlık sektörleri ile birlikte faaliyet yapmak.
- Belediyelerin gıda sektörünün vatandaşlara yönelik gıda hazırlaması ve dağıtımını konusunda yardım etmesi.
- Belediyeler kentsel hizmetleri geliştirmek amacıyla vatandaşları kentin temizliği, yeşillendirmesi ve diğer faaliyetler yapılması için teşviklerde bulunması.
- Kanun hükümlerine göre kentsel hizmet ürünlerinin incelenmesi ve faaliyetlerden gelir elde etmesi.

## **E. BELEDİYELERİN MALİ KAYNAKLARI**

### ***1. Belediyenin Gelirleri***

Belediyelere merkezi yönetim tarafından mali kaynak sağlanmadığından belediyeler mali kaynaklarını kendileri oluşturur dolayısıyla belediyeler mali kaynaklarını sağlamak için birçok faaliyetlerde bulunurlar. Yaklaşık belediyeler 50 kaynaktan gelir elde ederler. Genel olarak Afganistan belediyelerinin geliri 2'ye ayrılır; sabit gelirler, sabit olmayan gelirler. Bu iki tür gelirlerin birleşmesiyle belediyelerin yıllık gelirleri belirlenir. Belediyelerin gelir kaynakları şu kaynaklarından sağlanır 2011-2012 arasında bu gelirlerin oranı şu şekilde belirlenmiştir:

- Emlak gelirleri (33 il belediyesi %19 Kabil Belediyesi %22).
- Kentsel hizmet gelirleri (33 il belediyesi %9 Kabil Belediyesi %14).
- Temizlik gelirleri (33 il belediyesi %10 Kabil Belediyesi %17).
- Ticari iş izni (33 il belediyesi %11 Kabil Belediyesi %2).

### ***2. Belediyelerin Giderleri***

Belediye giderleri genel olarak iki şekilde gerçekleşir bunlar; belediyelerin sabit giderleri, belediyelerin kalkınmaya bağlı giderleridir. Belediyelerin sabit

giderleri, belediyelerin günlük veya yıllık olarak yaptığı harcamalara denir. Belediyelerin kalkınmaya bağlı giderleri, kenti geliştirmek amacıyla yapılan harcamalara denir. Örneğin caddelerin bakımı, yeşil alan bakımı, alt yapı çalışmaları ve tarihi yerlerin bakımlarına yapılan harcamalara belediyelerin kalkınmaya bağlı harcamaları denir(Belediye Müsteşarlığı, 2015: 1-21).

Belediyelerin belirlenen harcamaları arasında net denge olmadığından 34 il belediyelerinin harcama oranı farklıdır. Örneğin Mezar e Şerif Belediyesi'nin aylık sabit harcamaları yüzde13 ve kalkınmaya bağlı harcamaları yüzde87 iken Tahhar Belediyesi'nin sabit harcamaları yüzde61 kalkınmaya bağlı harcamaları yüzde39'dur. Kabil Belediyesi'nin kalkınmaya bağlı harcaması yüzde80 sabit harcamaları ise yüzde20 dir. Her belediyenin yaptığı tüm harcamalar belediyenin gelirine ve aldığı finansal desteklerine bağlıdır bazı belediyeler aldığı finansal desteklerle fazla harcamalar yapmakta ve kendi harcamalarıyla arasında belirli bir fark göstermektedir. Örneğin Kabil Belediyesi, aldığı finansal desteklerle kalkınmaya bağlı harcamaların oranını yükseltmiştir (Belediye Müsteşarlığı, 2015: 9-12).

### **3. Belediyelerin Bütçesi**

Her yıl belediyeler gelir ve harcamalarına göre yıllık bütçesini oluşturur. Her mali yıl döneminde belediyeler bütçelerini tasarlar ve bütçeyi gelir ve harcamalarına göre oluşturur. Bütçe oluşturamayan belediyeler, o sene aktif belediyeler listesine giremez. Belediyeler bütçesi 3 kesimden oluşur bunlar; normal bütçe, geliştirme bütçesi, ek bütçedir. Belediyeler bütçesi ise 3 aşamadan oluşmaktadır bunlar; birinci aşama öngörülen sabit gelirlerin toplanması, ikinci aşama öngörülebilir sabit olmayan gelirlerin eklenmesi, üçüncü ise banka bakiyesinin belirlenmesidir ve bu üçünün birleşmesiyle belediyelerin bütçesi oluşur. Öngörülen sabit bütçe gelirlerinin yüzde 45'i normal sabit harcamalara tahsis edilir. Bu harcamalar personel maaşları, idari demirbaş masrafları, arta kalan yüzde55 bütçe gelirleri kalkınmaya bağlı harcamalara tahsis edilir. Geliştirme bütçe miktarının 500.000 Afn.'dan yüksek tutar olması gerekir. Belediyeler bütçesini oluşturur ve sonradan personele ihtiyaç duyulursa ek bütçe hazırlaması için ek bütçe önerisini belediyeler genel müdürlüğüne sunar ve öneri onaylandıktan sonra belediyeler ek bütçe hazırlamaya başlarlar (Belediyeler Müsteşarlığı, 2015: 3-7).

#### **4. Belediyelerin Bütçe Oluşturma Şekli**

Belediyeler sabit gelirler ve sabit olmayan gelirlerin miktarını belirledikten sonra kendi bütçelerini tasarlayarak, İl İdari Meclisi'ne öneri şeklinde yollar. İl İdari Meclisi Maliye Bakanlığı'nı temsil eden il kurumunun önünde belediye bütçesini inceler. Eğer bütçe önerisine düzenleme istenilirse belediye bütçe önerisini düzenler, bütçe tasarı önerisi tekrar İl İdari Meclisi'ne gönderilir ve İl İdari Meclisi tarafından kabul edilerek bağımsız yerel yönetim kurumuna bağlı olan Belediyeler Genel müdürlüğüne yollanır. Belediyeler Genel Başkanlığı tarafından inceleme yapıldıktan sonra bütçe onaylanması için Cumhurbaşkanına sunulur. Burada bütçe onaylanırsa Maliye Bakanlığı'na ilgili il yönetimine gönderilmek amacıyla yollanır. Belediyeler Kanununun 25. maddesinde belediyeler tüm harcamaları ve gelirleri hakkında Maliye Bakanlığı'na rapor vermek zorundadır (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 260).

#### **F. BELEDİYELERİN DİĞER KAMU KURULUŞLARI İLE İLİŞKİLERİ**

Belediyeler, yerel yönetim kuruluşu olarak kentsel yönetim faaliyetlerini sürdürmek için ilgili diğer kamu kuruluşlarıyla ilişkilerde bulunur. Belediyeler, merkezi yönetim ve yerel yönetim bazındaki kamu kuruluşları ile dolaylı ve dolaysız şekilde ilişkiindedir. Belediyeler, merkezde Kentsel İşler ve İskân Bakanlığı, Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü ve Maliye Bakanlığı ile kentin yönetilmesi için irtibat halindedir. Belediyelerin Kentsel İşler ve İskân Bakanlığı ile olan ilişkisi şu konular üzerindedir:

- Kentsel planları, programları, gelişme programları hakkında düzenlemeler ve politikaları hazırlamak,
- Belediyeleri kentsel gelişim projeleri konusunda yardımlarda bulunması ve uygulamasının gözetilmesi,
- Belediyelere hizmet kriterlerini hazırlamak,
- Belediyelere uzun ve kısa vadeli kentsel gelişim programları ve planları hazırlaması konusunda yardım etmek,
- Belediyelere kentsel planların uygulanması konusunda yardım etmektir.

Belediyelerin bağımsız yerel yönetim müdürlüğü ile olan irtibatı; belediyelerin yaptığı faaliyetleri denetlemek, belediyelerin bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarıyla

arasında kentsel faaliyetler konusunda koordinasyonunu sağlamak, halkın istek ve ihtiyaçlarına göre belediyelere politika belirlemek ve bu faaliyetlerin yapılmasına liderlik etmek, belediye yönetimini ve Belediye Meclisi'nin kapasitesini artırmak. Belediyelerin Maliye Bakanlığı ile olan irtibatı belediyeler kentsel hizmetlerini sunması için Maliye Bakanlığı yıllık bütçeyi belediyelere sunar. Maliye Bakanlığı ile Bağımsız Yerel Yönetim Başkanlığı ile beraber hizmete ilişkin ayrılan payları eşitlik, hizmeti tam olarak karşılaması ve pozitif düşünce yaratma şeklinde belediyelere bildirmesi, belediyelerin gelirlerini artırmak amacıyla finansal fonları sunmak. Belediyeler bütçelerini uygulama konusunda faaliyetlerin ¼ raporunu maliye bakanlığına sunması gerekir (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 268-270).

Belediyelerin merkezi kurumları ile olan irtibatı değerlendirildiğinde belediyelerin kentsel hizmet sunumunda özgür davranmadığı görülmektedir. Belediyelerin yapacağı faaliyetler merkezi kurumlar tarafından belirlenip, uygulama aşamasına konulmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin kuruluş amacını (mahalli müşterek ihtiyaçları karşılaması) ne kadar etkin biçimde gerçekleştireceği konusunda soru işareti bulunmaktadır.

Belediyeler yerel yönetim kapsamında Vali, İl Meclisi, İl Emniyet Müdürlüğü, İl Kalkınma Komitesi, İlçe Belediyeleri ve Kaymakamlar ile belirli konuları paylaşma ve rapor verme hususlarında irtibattadır. Bazı belediyeler valinin denetimi altında faaliyet yaparken bazıları İl İdari Meclisi'nin denetiminde faaliyet yapmaktadırlar ancak bütçe denetimi, kent planlaması ve planların uygulanması konularında belediyelerin bu faaliyetlerine karışamaz. Ancak gayri resmi şekilde bazı valiler belediye personellerinin ataması ve terfi işlerini yapmakta bu nedenle kentin yönetilmesi hususunda yetki sorunu yaşamaktadır. Yukarıdakilere bağlı olarak belediyelerin İl Meclisi ile olan irtibatını, Belediye Meclisi ve Belediye Başkanı ili ekonomik açıdan geliştirmek, kalkındırmak ve kentsel yönetim için İl Meclisi ile koordineli şekilde faaliyet yapması gerekmektedir, İl Meclisi ve Belediye Meclisi il merkezinde vatandaşların ihtiyaçlarına koordineli bir şekilde çözüm yolları bulması gerekir. Belediye Başkanı kendi görevlerini yapmakta özgürdür ancak Belediye Başkanı vali ve il idaresi ile bazı konular üzerinde koordineli şekilde faaliyet yapmaktadır bu konular. Belediyelerin sınırları dışındaki faaliyetler konusunda, il belediyelerinin sınırları içerisindeki faaliyetler konusunda, belediye planları ile il

yönetim planlarının arasında bağ oluşturması, düzenli kentsel kalkınma programlarını yapmak ve bu programları oluşturmak Belediyeler, İl Emniyet Komutanlığı ile koordineli şekilde aşağıda belirlenen konular üzerinde beraber faaliyet yapmaktadırlar.

- Belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların yaşam ve sermayelerinin güvenliğini sağlamak,
- Belediye mali kaynaklarını ve sermayelerinin güvenliğini sağlamak,
- Belediye personellerinin güvenlik tehlikesi açısından güvenliğini sağlamak.

Belediyelerin ilçe kapsamında İlçe Kaymakamlığı, İlçe Belediyesi, İlçe Meclisi ve İlçe Emniyet Müdürlüğü ile olan ilişkisi il merkezinde il yönetim kuruluşlarıyla olan ilişkisinin aynısını ilçe bazında da sürdürmekte olup ancak il merkezinde il belediyesi yukarıda söylenen ilişkileri sürdürürken ilçe bazında ilçe belediyesi bu ilişkileri aynı şekilde gerçekleştiriyor. Belediyelerin bir diğer ilişkisi kendi aralarında eğitim ve tecrübelerini paylaşmak konusundadır. Bu hususta bağımsız yerel yönetim başkanlığı Kabil Belediyesi ile beraber belediyeler tarafından istenilen eğitim ve tecrübeler hakkında mekânizma yaratır. Belediyelerin eğitim ve tecrübe paylaşımları yarattığı mekânizmaya göre sürdürülür (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 273-275).

Belediyelerin kentteki diğer kamu kuruluşları ile olan irtibatı değerlendirilirse belediyelerin kent hizmetlerini sunumu konusunda yerel düzeyde kamu kuruluşlarıyla koordineli hareket etmesi gerekmektedir. Belediye yerel düzeydeki hizmeti sunarken tek başına plan ve politika gerçekleştiremez. Dolayısıyla yerel düzeyde belediyelerin demokratik süreçler çerçevesinde faaliyet göstermelerini engellemektedir

## **G. BELEDİYELERİN KAPASİTELERİ**

Belediyelerin kapasiteleri; alt yapıları, hizmetleri ve insan kaynakları kapsamında incelenir. Belediyelerin kapasiteleri konusunda 2013 yılında Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü incelemeler yapmış, belediyelerin alt yapı ve hizmetlerini şu üç şekilde incelemiştir; belediyelerin binaları ve ekipmanları, bölge binaları ve ekipmanları, belediyelerin halka açık tesisatları. Belediye binaları ve ekipmanları belediyelerin temel alt yapısını oluşturur çünkü belediyenin fiziki oluşumunu temsil eden tek simgedir. Bu bağlamda BYYM'nın araştırmasına göre ülke genelinde 34 il

belediyenin 31'inde kendine has binaya sahipken diğer üç belediye(Nili, Mahmud Raqi ve Parun) ise bina kiralama şekliyle hizmetlerini sürdürüyor. Belediyelerin tümü elektrikten faydalanır ancak bazı belediyeler jeneratörden ve bazıları kent elektriğinden ve bazıları ise hem jeneratörden hemde kent elektriğinden faydalanmaktadır. Onbir belediye jeneratörden kendi elektrik ihtiyacını giderirken, on belediye de kent elektriğinden kendi elektrik ihtiyacını giderir, on üç belediye ise hem jeneratör hem de kent elektriğinden faydalanmaktadır. İnternet hizmetleri on dört il belediyesinde bulunmakta, evrak kayıtları ve işlemlerini dosyalamak amacıyla otuz dört il belediyesinde 300 adet bilgisayar bulunmaktadır. Bölge binaları ve ekipmanları açısından belediyeler kentleri bölgelere ayırarak kenti yönetiyorlar. Belediyelerin bölge binalarının yüzde35i aktif halde çalışır, bölge binalarında yüzde23 ekipman ve tesisatlar bulunurken, yüzde30unda kısmen bulunmakta ve yüzde47 'de bulunmamaktadır. Belediyelerin halka açık tesisatları aslında belediyelerle vatandaşlar arasında olan ilişkilerini ifade eder (Palisi İdarat Mahali Afghanistan, 2009: 241-242).

Bu ilişkiler belediyelerin vatandaş hizmetleri, belediyelerin danışmanlık odası, belediyelerin genel iletişim numarası, reklam tabelaları, bilbordlar, web siteleri ve dergi hizmetleri ile gerçekleşir. BYYM'nin 2013 araştırmasına göre 20 il belediyesinde vatandaş hizmetleri ve belediye genel iletişim numarası bulunur. 25 il belediyesinde danışmanlık odaları bulunmakta, 24 il belediyesinde reklam amaçlı reklam tabelaları ve bilbordlar bulunuyor.

9 il belediyesinde web sitesine ulaşabiliriz ve sonuç olarak 17 il belediyesinde dergi çıkmaktadır. Bağımsız yerel yönetim Müdürlüğü 2013 araştırmasına göre belediyelerin insan kaynakları açısından 3460 personel bulunmakta olup yaklaşık bu sayının yarısı (1614) personel Kabil Belediyesi'nde çalışmaktadır. BYYM personellerinin kapasitelerinin incelenmesinde ortaya çıkan tablo şu şemayı gösterir personellerin yüzde30'u ilkokul mezunu, yüzde11'i ortaokul mezunu, yüzde50'i lise mezunu, yüzde18'i lisans mezunu ve yüzde1'i yüksek lisans mezunlardır. 2013 araştırmasına göre belediyelerin personele ödenecek maaşlarının düzeyi düşük olduğundan personeller maaşı yüksek olan uluslararası kuruluşlara ya da özel sektöre yönelirler ya da rüşvet almaya yönelirler. Bu nedenle belediye kadrosunun yüzde18'lik

koltukları boştur, buna bağılı olarak belediyelerde şeffaflık bakımından hesap verme yükümlülüğü bulunmamaktadır. (Farid, M., & Franch, M. , 2015: s. 36-37).

Belediyeler süratliliğı, etkinliğini, verimliliğini, ekonomikliğı ve niteliğini sürdürmek için kapasitelerini düzenli bir şekilde geliştirirler. Yerel düzeydeki hizmetleri oluşturdukları kapasiteye göre sunarlar. Hizmet kalitesi belediyelerin kapasitesine göre değışmektedir. Dolayısıyla kapasitesini iyi şekilde oluşturan belediyelerin hizmet kalitesi kapasitesiyle aynı orantıdadır. Bu bağlamda Afganistan belediyelerinin kapasiteleri değerlendirilirse belediye ekipmanları ve insan kaynakları konularında büyük eksiklik görölmektedir. Bu bağlamda hizmetleri ulaştırma ve yerine getirme sorunları yaşanmaktadır. Bu sorunlar demokratik süreçler içerisinde incelendiğinde halkın kamu hizmetlerinden faydalanma ilkesine ters düşmektedir.

## **H. BELEDİYELERİN PERSONEL SAYISI VE GELİRLERİNE GÖRE DERECELENDİRİLMESİ**

Belediyelerin personel sayısı ve gelirlerine göre derecelendirme konusunda belediyeler kanununda açıkça belirlenmemiş ancak eskiden beri il merkezinde olan belediyeleri, İl Belediyesi ve ilçede olan belediyeyi, İlçe Belediyesi olarak adlandırılmıştır. Son dönemlerde Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü ve Belediyeler Genel Müdürlüğü tarafından belediyelerin gelir ve personel sayısına göre kriter belirlemişlerdir ancak belediyelerin gelirlerinin Maliye Bakanlığı tarafından onaylanması gerekmektedir.

Bu kriterler:

- 200'den fazla personele sahip ve geliri 100 milyon olan belediyeler birincil belediyelerdir.
- 100'den fazla personele sahip ve geliri 20 milyon olan belediyeler ikincil belediyelerdir.
- 100'den az personele sahip ve geliri 20 milyon olan belediyeler üçüncül belediyelerdir (Afganistan Yerel Yönetimler Politikası, 2009: 229).

## **I. HALKIN BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILMASI**

Belediyeler, halkın ihtiyaçlarını karşılamak için en yakın kamu kuruluşudur. Yerel yönetim kapsamında belediyeler kamu hizmetlerinin sunumunda en yetkili kamu kuruluşudur bu nedenle halk ile belediye arasında sürekli bir etkileşim yaşanmaktadır. Etkileşim süreci iki tarafın hizmet sunma ve hizmet alma hususuna katılmalarıyla hızlandırılır.

Vatandaşın belediye yönetimine katılması dolaysız ve dolaylı şekilde gerçekleşir. Vatandaşın doğrudan seçim yoluyla belediyenin karar verici yönetim kurulunu seçmesi dolaysız katılım şeklidir. Vatandaşlar sosyal topluluk, ekonomik ve kültürel faaliyetlere katılarak dolaylı katılımlarını gerçekleştirir (UNDP& ASGP, 2011: 2-12).

Afganistan'daki belediyelerde vatandaşların katılımı net bir şekilde ölçülemez çünkü vatandaşın belediye yönetimine katılması için belirli mekânizmalar bulunmamakta ancak anayasanın 141. maddesinde açık şekilde halkın Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi'nin seçim yoluyla seçilmesini ifade etse de bu mekânizma hala gerçekleşmemiş. Bu nedenle belediye kararlarında halkın etkisi pek bulunmamakta ancak vatandaş ile belediye arasında dolaylı ilişkiler bulunmakta bu da semt, mahalle ve bölgedeki yetkili kişiler tarafından halkın ihtiyaçlarını belediyeye yöneltme şeklindedir. Ancak belediye yönetiminde çıkar ilişkilerin olması nedenleri ile ihtiyaçlar giderilmez ve dolaylı katılımlar pek gerçekleşmez (Palisi İdarat Mahali Afganistan, 2009: 276).

Belediyeler kendi sınırları içerisinde yukarıda belirtilen olumsuzlukların olmasına rağmen vatandaşın belediye yönetimine katılmasını sağlamak için danışma komisyonları oluşturmuş ancak bu komisyonlar belediye kararlarına sadece fikir vermek ve düşünce önermekle sınırlanmıştır. Bu komitelerden en önemlisi belediyeler danışma komisyonudur.

## **İ. BELEDİYELERİN DANIŞMA KOMİSYONU**

2004 yılında çıkarılmış Anayasada, Belediye Başkanlarının ve Belediye Meclisi'nin seçim yoluyla gelmesi ve oluşması söylenmişse de henüz Afganistan'da bazı sıkıntılardan dolayı yerel seçimler gerçekleşmemiş. Halk Belediye Başkanlarını

seçememiş bu nedenle halkın belediyelerin kararlarına katılım oranı düşük olmuş ancak yerel seçimlerin gerçekleşmesine dek halkın belediye kararlarına katılması için belediyeler Danışma Komisyonu'nu oluşturmuşlardır. Bu komisyon halkın isteklerini, öneri ve şikâyetlerini belediyeye iletir aynı zamanda belediyelerin kararlarına fikir ve yöntemleri sunar ancak belediye kararlarında, değişiklik yapamaz ya da reddedemez (Belediyeler Genel Başkanlığı. Tasis Şurahaye Maşvaratiyi Şarvaliha (Belediyeler Müsteşarlığı, 2013: 2).

### ***1. Belediyeler Danışma Komisyonu'na Aday Olma Koşulları***

Temel şartlar; Afganistan vatandaşı olması, 35 yaşında olması, aday olacak bölgede en az iki yıldan beri ikamet etmesi, en az lise mezunu olması, belediye personel üyesi olmaması, Belediye Başkanı, Yardımcısı ve belediye üst yöneticileriyle akrabalık ilişkisi olmaması, üst düzey devlet memuru veya İl Kalkınma Komitesi'nde üyeliğinin olmaması, sicilinin temiz olması, halk arasında tanınmış ve iyi iletişim kurma yeteneğine sahip kişiler olmasıdır (Belediyeler Müdürlüğü, 2013: 3).

### ***2. Belediyeler Danışma Komisyonu'nun İç Teşkilatları***

Belediye danışma komisyonunun ilk toplantısında üye tam sayısının 2/3'si üyenin bulunmasıyla, üyeler arasından Başkan, Başkan Yardımcısı ve Sekreter oy çoğunluğuyla seçilirler. Eğer kadınlar seçimlerde kazanamazlarsa tekrar kadınlar arasında seçim yapılarak kadınlar arasından Birinci ve İkinci Başkan Yardımcısı'nı seçerler. Yardımcı ve Sekreter adayları seçimden bir saat önce adaylığını belirtmesi gerekir, her aday için 5 dakika konuşma fırsatı sunulur ve Başkan, Başkan Yardımcıları ve Sekreter bir yıllığına seçilirler (Belediyeler Müsteşarlığı,, 2013: 2-4).

### ***3. Belediyeler Danışma Komisyonu Başkanının Görev ve Sorumlulukları***

- Belediyeler Danışma Komisyonu'nun toplantılarına başkanlık yapmak,
- Belediyeler Danışma Komisyonu'nun toplantı zamanını belirlemek,
- Halkla Belediyeler Danışma Komisyonu'nun önerilerini açıklamak,

- Belediye Başkanı'nın, devlet ve özel kurumların huzurunda Belediyeler Danışma Komisyonu'nu temsil etmek,
- Belediyeler Danışma Komisyonu'nun önerilerini incelemek.

#### ***4. Belediyeler Danışma Komisyon Yardımcısının Görev ve Sorumluluğu***

- Belediyeler Danışma Komisyon Başkanı'nın gündelik görevlerine yardım etmek,
- Belediyeler Danışma Komisyon Başkanı'nın gıyabında Belediyeler Danışma Komisyonu'na başkanlık etmek,
- Belediyeler Danışma Komisyonu'nun aktif üyesi olarak görevini yapmak.

#### ***5. Belediyeler Danışma Komisyon Sekreterinin Görev ve Sorumlulukları***

- Evrakları ve dosyaları düzenli şekilde tutmak,
- Belediyeler Danışma Komisyonu'nun toplantılarında söz konusu olan konularla ilgili oylamaları kayıt etmek ve konuyla ilgili notlar tutmak,
- Belediyeler Danışma Komisyon Başkanı'nın toplantı mekân ve zamanlarını belirlemek, toplantı konusunu halka bildirmek,
- Toplantıyı halk ile iletişim halinde düzenlemek,
- Belediyeler Danışma Komisyonu'nun ilişkisini devlet ve kamu kuruluşlarıyla geliştirmek.

Belediyeler Danışma Komisyonu'nun başkanı istifa etmesi durumunda veya görevden çekilirse Belediyeler Danışma Komisyonu'nun yardımcısı bir aylığına başkanlık eder bir ay sonra seçim yapılarak başka birini başkan olarak seçerler. Eğer Belediyeler Danışma Komisyonu'nun yardımcı ve sekreteri istifa eder veya görevden çekilirse yine seçim yoluyla yeni başka birilerini yardımcı ve sekreter olarak seçerler belediyeler danışma komisyon üyelerinin üyeliği şu hususların gerçekleşmesiyle düşecektir (Belediyeler Müdürlüğü, 2013: 4).

- Görevden istifa etmesi,
- Ağır hastalık durumu,
- Ölüm,

- İki aydan fazla Belediyeler Danışma Komisyonu'nun toplantılarına katılmamak.

### ***6. Belediyeler Danışma Komisyonunun Toplantıları***

Belediyeler Danışma Komisyon toplantıları her 15 günde bir belediye ile Belediyeler Danışma Komisyon Sekreteri'nin belirlediği mekân ve zamanda yapılmaktadır acil toplantılar için üye sayısının 1/3'ünün veya Belediye Başkanı'nın önerisiyle yapılır. Toplantı konusu toplantı gününden 2 gün önce halka bildirilir halk konuyla ilgili fikir ve önerilerini Belediyeler Danışma Komisyon Sekreteri ile paylaşırlar. Üye tam sayısının 2/3 toplanmasıyla toplantı yapılır. Önerilen konu hakkında görüşme yapılır toplantı sonunda konuyla ilgili oylama yapılır. Toplantıda katılanların 2/3'ünün onaylaması ile kabul edilir. Eğer kabul ve red oyları eşit çıkarsa Belediyeler Danışma Komisyon Başkanı'nın oyu oylamayı kabul ya da red olarak değiştirir. Belediyeler danışma komisyonun toplantısı genelde halka açık olur toplantıda Belediye Başkanı ve belediye personelleri davet edilir konuyla ilgili sorulara yanıtlar verirler. Belediyeler Danışma Komisyon Sekreteri toplantı formunu, önerileri, tavsiyeleri ve toplantı sonunda alınan kararları kayıt altına alarak düzenlemeler yapar ve tüm kayıt edilen kararları, öneri ve tavsiyelerini Belediye Başkanı'na ve halka sunar (Belediyeler Müdürlüğü, 2013: 5).

### ***7. Belediyeler Danışma Komisyonu Görevleri ve Sorumlulukları***

Belediyeler, Danışma Komisyonu görevleri ve sorumlulukları halkın temsilciliğini yapmak, vatandaşların şikâyetlerini incelemek, belediyelerin sunduğu hizmetleri incelemek, belediyelerin kalkınma ve bütçe planlamasına katılmak, belediyelerin gelirlerini incelemek, belediye faaliyetlerini yansıtması ve yasal belgeler hakkında öneride bulunması. Belediyeler Danışma Komisyonu'nun halkın temsilciliğini yapma konusunda şu görevleri vardır; belediyelerin karşısında vatandaşların hukukunu savunur, kentleşme kültürünü geliştirir, belediyelerin kararlarında halkın katılımını sağlar, kamu yararı için genel toplantılar düzenlemek, belediyeye hizmetler konusunda halkın önerilerini ve şikâyetlerini inceleyip belediye yönetim kuruluna iletmek. Vatandaşların şikâyetini inceleme konusunda şu görevleri yapar; vatandaşların belediye ile ilgili sorunlarını inceleyip çözüme kavuşturur,

vatandaşların şikayetlerini belediye yönetimine iletmek ve belediyelere yapılan şikayetler konusunda yaptığı işlemleri takip etmek ve soruşturmak.

Belediyelerin sunduğu hizmetler konusunda görevleri şunlardır belediyelerin sunduğu hizmetlerle ilgili öneri ve tavsiyelerde bulunmak, belediyelerin kadınlar, çocuklar, gençler ve engellilere yaptığı hizmetler konusunda fikir vermek, kentsel kalkınma ve ekonomik kalkınma hususunda belediyelere destek vermek ve arazi gaspını, plan dışı yapılan binaların inşasını önlemek için belediyelere öneri ve tavsiyelerde bulunmak. Belediyelerin kalkınma ve bütçe planlamasına katılma ve öneride bulunması hususunda şu görevleri yapmaktadır; belediyenin bütçe tasarısı için öneride bulunması, belediye bütçesini geliştirmek ve oluşturmak için vatandaşların ödeneklerini ödemeleri için teşvik etmesi, bütçe uygulamasını gözden geçirme, belediyelerin kalkınma projeleri hakkında öneride bulunma ve bütçe uygulamaya yönelik belediyelerden düzenleme istemesi. Belediyelerin gelirleri inceleme hususuna katılma konusunda görevleri şunlardır; belediye ürünlerinin gelir miktarını inceleme ve belediyelere yeni gelir kaynakları bulma, belediyelerin gelirlerini zamanında toplanması için vatandaşların ödeneklerini ödemeleri için teşvik etme, belediye gelirini vatandaşların gelirleri bazında geliştirmek için belediye başkanına önerilerde bulunması, belediyelerin ekonomik kalkınmaları için özel sektörü teşvik etmesi. Belediye faaliyetini yansıtmada hususunda belediyeler danışma komisyonunun görevleri şunlardır; belediye faaliyetlerini şeffaflık açısından halka yansıtmada. Belediye faaliyetlerine düzenleme önerisinde bulunması, belediyelerin yaptığı görev ve sorumlulukların raporunu il yönetimine sunmak, sunduğu rapor il yönetimi ve belediye yönetimi tarafından göz ardı edilirse durumu belediyeler genel başkanlığına bildirmektir (Belediyeler Müdürlüğü, 2013: 5-7).

Yasal belgeler hakkında öneride bulunma konusunda şu görevleri yapmaktadır; kentin nesnel gerçekliği konusunda belediyelerin düzenlemeleri ve planlamaları hakkında belediye başkanına öneride bulunmasıdır.

#### ***8. Belediyeler Danışma Komisyonu'nun Belediyeler Genel Başkanlığı ve Diğer Kamu Kuruluşları ile Olan İlişkisi***

Belediyeler Danışma Komisyonu faaliyet raporunu her üç ayda bir ilgili belediye ve Belediyeler Genel Başkanlığı'na sunar. Bunlar Belediyeler Danışma

Komisyonu'nun sunduğu raporu inceler ve inceleme sonucu faaliyetler hakkında düzenleme istenilirse Belediyeler Danışma Komisyonu faaliyetlerine düzenleme yapar, diğer belediyelerin Belediyeler Danışma Komisyonu ile faaliyetleri konusunda iletişimde olabilirler. Aynı zamanda İl Meclisi ve diğer kamu kuruluşları ile iletişim ve ilişkide olabilirler (Belediyeler Genel Başkanlığı. Tasis şurahaya maşvaratiyi şarvaliha (Belediyeler Müsteşarlığı, 2013: 7).

### **9. Belediyeler Danışma Komisyonunun Askıya Alınması**

Belediyeler Danışma Komisyonu'nun askıya alınması iki durum sonucunda gerçekleşir. Bunlar olağanüstü hal durumu ve Belediyeler Danışma Komisyonu'nun prosedür ihlali durumlarıdır. Olağanüstü hal durumunda Belediyeler Danışma Komisyonu'nun faaliyetleri geçici olarak askıya alınır olağanüstü halin bitmesi ile tekrar faaliyete geçer belediyeler danışma komisyonu prosedürünün ihlali durumunda bu kurumun faaliyetleri anayasaya, ülke genelinde geçerli kanunlara ve kendi prosedürüne aykırı faaliyette bulunursa il yönetimi belediyeler danışma komisyon faaliyetlerini askıya alır ve incelemek üzere belediyeler genel başkanlığına yollar. Burada Belediyeler Danışma Komisyonu'nun faaliyetinin devamı veya üyelerin yeniden seçilmesine karar verilir (Belediyeler Müsteşarlığı, 2013: 7).

Belediyeler Danışma Komisyonu, belediyelerin en demokratik kurumu olup halkın temsilcisi niteliğindedir. Belediye toplantılarında, yerel düzeyde diğer kamu kuruluşları önünde halkı temsil etmesi demokratik bir kurum olduğunu göstermektedir. Ancak danışma niteliğinde olması nedeniyle halkın istekleri doğrultusunda belediyelere etki edememekte ve halkın talep ve beklentilerinin kent yönetiminde yerine getirilmesi noktasında işlevsiz kalmaktadır.

### **J. 2001-2015 YILLARI ARASI BELEDİYELERİN YAPTIĞI FAALİYETLER**

2001 yılı sonrası Afganistan'da yeni yönetim yapısı oluşturulmuştur. Bu süreç içerisinde Afganistan'nın ekonomisinde, politikasında ve kültüründe büyük sıkıntılar görünmekteydi. Ekonomik açıdan çok zayıf, politika açısından belirsiz ve kültür açısından çok farklılıklar yaşamıştı. Çünkü 2001 öncesinde savaş nedeniyle nüfusun büyük bir kesimi ülkeyi terk etmişti ve farklı ülkelerde muhacir şeklinde yaşıyorlardı. Yaşama sürecinde ister istemez yaşadığı yerin kültüründen etkilenmekteydiler. Bu nedenle 2001 sonrası savaş nedeniyle ülkeyi terk eden kesim tekrar ülkeye akın etti ve

bunun sonucunda da ülke eskisinden daha fazla kültürasyon etkisinde kalmış oldu. Belediyeler yukarıda söylenen durumlarla birlikte 2001-2015 süreci içerisinde bazı faaliyetlerde bulunmuştur. Bu faaliyetlerin bazıları halkın belediye yönetimine katılması açısından gerçekleşmişken bazıları ise kentin yönetilmesi için gerçekleşmiştir. Bu faaliyetleri sırasıyla şöyle sıralayabiliriz:

- 30 belediye'ye halkın belediye kararlarına katılması için belediyeler danışma komisyonu kuruldu,
- 11 il'de(Mezar e şerif, Maymana, Şibirgan, Harat, Farah, Calal Abad, Mehtarlam, Pancşir, Kudu, Bamiyan ve Kandahar) bölge ve mahalle bazında halkın ihtiyaçlarını gidermek amacıyla ve seçim vasıtasıyla Bölge ve Mahalle Meclisleri kuruldu,
- Gençlerin belediyelerden faydalanmak amacıyla lise bazında belediyeler tarafından gençlik komitesi kuruldu,
- Halkın Mezar e şerif, calal abad, kandahar ve kunduz il belediyelerinin faaliyetleri hakkında bilgilenmek için web sitesi ve kentler genelinde reklam ve bilbordlar kurulmuş,
- Bütçe oluşturma konusunda bazı belediyeler ve belediyeler danışma komisyon toplantıları oluşturur.
- 11 il (Kandahar, Harat, Laşkarşah, Mezar Şerif, Kunduz, Favez Abad, Calal Abad, Mehtarlam, Baniyan, Bazarak ve Gazne) belediyelerinde teşkilatların ve maaş sistemi yeniden düzenlenmiş,
- Belediye teşkilatının kademelerine göre görev tanımı yapılmış,
- Kentsel hizmetleri geliştirmek için yeni uygulamalar çıkarılmış,
- Bazı belediyelerde vatandaşa hizmet için iletişim numarası kurulmuş,
- Belediyeler arası kentsel yönetimin geliştirilmesine dair bilgi kursları açmışlar,
- Kamu sektörü ve özel sektörü toplu konut projelerini geliştirmek için teşvik ederek kentlerde toplu konutlar inşa etiler,
- Kent ihtiyaçlarını daha iyi bir şekilde öğrenmek için gençler, kadınlar ve din adamlarıyla komiteler kurarak kent sorunlarını çözmeye çalışmışlar,
- Kent çöplerini yönetmek ve toplamak için halkı bilgilendirme faaliyetleri yapmış,

- Belediye çapında ulusal konferanslar yapılarak kent ihtiyaaları hakkında görüşülmüş,
- Belediyelerin yeni kanununun çıkarılması konusunda belediyeler danışma komisyonu yoluyla halkın fikirlerini öğrenmişler,
- Tapu ve dosyaların kayıt altına alınması için bilgisayar kullanılması gerçekleşmiş.
- Belediye gelirlerini artırma faaliyetleri gerçekleşmiş,
- Teknik ve yönetim açısından belediye personellerinin kapasite geliştirme programları ile kapasitelerini geliştirme faaliyetlerinde bulunmuşlar,
- Belediyeler arasında kardeş belediyeciliği yaygınlaştırma faaliyetlerinde bulunmuşlar,
- Bazı belediyelerde dosyaların arşivleştirilmesi konusunda teknolojinin kullanılmasına başvurmuşlar,
- Belediye toplantılarının oluşturulması için bazı belediyelerde toplantı salonu inşa edilmiş,
- Belediye başkanlarının kentsel yönetim hakkında bilgilendirme ve eğitilmesi için uluslararası eğitim programlarına gönderilmesi gerçekleşmiş,
- Bölge Meclisleri vasıtasıyla halkın katılım sistemi halkı bilgilendirme faaliyetlerinde bulunmuş,
- Bazı belediyelere halkın belediye personellerine yöneltilmesi için danışma odaları kurulmuş,
- Kadınlara belediyelere başkanlık yapma fırsatları verilmiş,
- Dönemin ilk senelerinde bazı belediyelere sınav yapma yoluyla belediye başkanları atanmış.

## **IV. 2001-2015 YILAR ARASI AFGANİSTAN BELEDİYELERİNİN KARŞILAŞTIĞI SIKINTILARI**

Belediyelerin sıkıntılarını değerlendirmeden önce Afganistan yerel yönetimindeki demokratik süreçler çerçevesinden sıkıntılarını değerlendirmek gerekir. Yerel yönetimlerin demokratik süreçler bakımından değerlendirilmesi ve yerel düzeyde demokrasinin uygulanıp uygulanmadığını tespit etmekte yarar vardır çünkü belediyeler Afganistan yerel yönetim kuruluşu olup yerel yönetim sıkıntılarına bağlı olarak değerlendirilmektedir.

### **A. DEMOKRASİ SÜRECİ ÇERÇEVESİNDE AFGANİSTAN'IN YEREL YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIĞI SIKINTILAR**

Halihazırda her alanda yerelleşme isteklerinin yoğunlaşması sonucu olarak yerel düzeyde adem-i merkeziyetçilik yönetim anlayışını öne sürmektedir. Reforma kapalı, baskıcı, katı merkeziyetçi, totaliter ve otoriter yönetimlerin yerini siyasal, ekonomik, kültürel ve sosyal anlamda güçlü bir şekilde demokratik yönetim anlayışına bırakmaktadır. Oysaki Afganistan demokratik yönetim sistemi ile yönetilmekte olup ancak katı merkeziyetçilik ilkesini barındırmaktadır. Katı merkeziyetçiliğin olduğu bir sistemde doğası gereği adem-i merkeziyetçilikten bahsetmek mümkün değildir bu bağlamda Afganistan'da yerel düzeyde idari adem-i merkeziyetçilik söz konusu bulunmamaktadır.

Yerel alandaki kişilerin birlikte yaşamaktan ötürü ortaya çıkan ihtiyaçlarını yerine getiren kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel vatandaşların özgür iradesiyle seçilen krumlar olarak yerel yönetim tanımlanabilir. Dolayısıyla yerel yönetimler demokratik yönetim anlayışının temel kuruluşları olarak bilinmektedir. Ancak demokrasinin tanımı bakımından farklı tanımlara raslanabilir. Kimilerine göre halkın yönetimi, kimlerine göre ise geniş ve çok boyutlu bir kavram olarak kullanılmaktadır (Erdoğan, 1993: 174).

Yukarıda ifade edilen hususlara bağı olarak Afganistan anayasasında yerel yönetim birimlerinin seçimle oluşacağı yerel düzeydeki kurumlar hükümlerle belirlenmiştir. Ancak İl Meclisi dışında belediye, ilçe ve köy karar verici kurumları yukarıda ifade edilen süreçler vasıtasıyla oluşmamıştır. Bunun temel sebebi ise yerel düzeydeki kurumlarda baş gösteren yapısal ve işlevsel sorunlar gelmektedir. Tarihsel olarak yerel yönetimler, yapısal olarak Afganistan devlet teşkilatı kapsamında etkin role sahip olamamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin yapısı net bir şekilde oluşturulamamış bu bağlamda 2001 yılı sonrasında bu yapının oluşturulmasında sorunlar meydana gelmiştir. Bir kurum yapısal olarak varlığı belirlenirse kurumun işlevsel boyutu da belirlenmektedir. Bu bağlamda Afganistan yerel yönetimlerinin yapısal sorununa bağı olarak işlevsel sorunu da yaşanmaktadır.

Ulusal ve yerel düzeyde demokrasinin pekiştirilmesinde yukarıdaki özellikler en etkin rolü oynamaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler en önemli rolü ifa etmektedir çünkü yukarıdaki süreçler yerel yönetim kapsamında daha etkili bir şekilde gerçekleşir ve ülke genelinde yansır. Ancak merkezi yönetim tarafın yukarıdaki süreçlerle ilgili ne kadar alan tanınmasına bağıdır. Bu bağlamda Afganistan yerel yönetimlerin yukarıdaki süreçler etkin olmamıştır. Bireysel özgürlük konusunda çelişkili durum bulunmakta olup bu durum bazın varlığını gösterip bazen de kısıtlamaya tabi tutulmaktadır. Bunun temel sebebi ise birey üzerine siyasi veya gayri resmi gücün uygulanmasındadır. Ulusal ve yerel düzeyde bireysel özgürlüğün bulunmadığı bir yerde hiç bir hakka yer verilmez bu bağlamda Afganistan yerel yönetimler çerçevesinde eşitliği incelenirse bu hakkın olmadığı veya eşitsiz olduğu görülmektedir bunun temel sebebi ise yönetimlerde çıkar ilişkisinin olmasıdır. Demokrasinin asıl denetleyicisi olan halk, seçtiği memurları denetler veya memurlar aracılığı ile devlet ve hükümeti denetler. Ancak Afganistan'da yerel seçimlerin gerçekleşmemesinden dolayı halk yerel yönetimin karar verici organlarını seçememekte olup bu nedenle memurlar üzerinde üstünlüğünü koruyamaz. Yerel yönetim çerçevesinde İl Meclisi seçimle oluşmasına rağmen halk tarafından denetlenmemekte bunun sebebi ise seçilen bireyler toplum arasında siyasi ve ekonomik güce sahip olan bireylerin olmasıdır. Bunların hükümet veya devleti halk adına denetlemesi için bir mekânizme bulunmamasından dolayı bu konuda pasif kalmaktadırlar. İfade edilen sorunlara bağı olarak toplumsal adalet ve refah eşitsiz olarak sağlanmakta veya sağlanmamaktadır. Demokrasiden bahsedilebilmesi için

vatandaşların topluma ilgili tüm kararları alması veya almaya etkili ve yetkili olması gerekir (Yıldırım, 1990: 9).

Bu husus demokratik sistemin en önemli hususudur ancak Afganistan’da ulusal düzeyde ulusal seçim ve yerel düzeyde ise il meclis seçimleri gerçekleşmektedir bu süreçlerin sonuca ulaştırmasında halk etkilidir ancak ulusal düzeyde kararların alınmasında halk net bir şekilde etkili değildir, halkın yerine siyasi kişiler etkilidir. Ancak ulusal düzeydeki konular ile ilgili “*Loya Jirga*” adı verilen geleneksel toplantı üzerinden karara bağlanır, bu toplantı Afganistan’da referandum yerine geçmektedir.

Demokrasinin temelini eşitlik ve özgürlük kavramları oluşturmaktadır demokratik yönetiminin her alanında bu iki kavram ağır bir şekilde referans gösterilmektedir. Bu iki kavramın bulunmadığı herhangi bir yönetimde demokrasinin varlığından söz etmek anlamsız kalmaktadır. Çünkü demokrasinin özgürlük ilkesi kişinin bireysel haklarının kullanırken bireyin kendi özgür iradesine ve özgür faaliyet yapmasına hak tanımıştır ancak bu haklardan faydalanırken diğer bireylerin haklarını kısıtlamaması gerekmektedir. Demokrasinin eşitlik ilkesi ise vatandaşların siyasal, sosyal ve kültürel haklarını yerine getirilmesinde eşit bir şekilde hak tanımalarını öne sürmektedir bu ilke ülkede yaşayan halkın yasa önünde eşit haklara sahip olmasını ifade etmektedir (Erdoğan, 1993: 180).

Demokrasinin eşitlik ilkesi demokratik yönetim anlayışının temel referans noktasını oluşturur. Ancak demokratik yönetim anlayışındaki eşitliğin kapsamı konusunda farklı tartışmalar bulunmaktadır. Bu tartışmalar bu ilkenin mutlak ve nispi eşitlik olması konusunda net bir sonuca varılmamış ve günümüzdeki bu tartışmalar sürdürülmektedir. Ancak demokrasiyi diğer yönetimlerden ayıran özellikler eşitlik ve özgürlük ilkeleridir (Lipson, 1985: 52-56).

Genel olarak yukarıdakilere bağlı olarak Afganistan yerel yönetim sisteminde demokrasinin özgürlük ve eşitlik ilkeleri net bir şekilde kendini göstermemektedir. Yine yukarıdaki tüm değerlendirmelere dayanak Afganistan yerel yönetim sistemlerinin çerçevesi demokrasi ilkeleri üzerinde kurulmamıştır. Ancak ülkede demokrasi iktidara gelebilmek için araçtan ziyade bir katman olarak uygulanmaktadır.

## **B. DEMOKRASİ VE YEREL YÖNETİMLER BAKIMINDAN AFGANİSTAN YEREL YÖNETİMLERİ**

Demokrasi ile yerel yönetimlerin ilişkileri çok eskilere dayanmaktadır yerel yönetimlerin yönetsel açıdan başlangıcı olarak komün yönetimini kabul edilmektedir. Komün yönetimi özgürlük, eşitlik, katılım ve kendi kendini yönetme süreçleri ile şekillenmekteydi bu nedenle komün yönetimi demokrasinin hücresi olarak kabul edilmektedir (Görmez, 1997: 12).

Yerel yönetimler demokrasi ilkelerinin yerel halka eğitilmesi açısından en yetkili kurumdur çünkü yerel yönetimlerde bireyler özgürlük ve eşitlik haklarını en kolay şekilde kullanabilir. Bireyler yerel düzeyde kamu kurumlarını eşitlik ve özgürlük ilkesi kapsamında doğrudan denetleye ve etkileyebilir bu nedenle demokrasi ile yerel yönetim arasında ilişki oldukça güçlüdür (Görmez, 1997: 62).

Demokrasi yönetim anlayışının temelinde kent devletleri bulunmaktadır. Kent devletleri asil olarak yerel yönetimleri temsil etmekteydi. Nitekim Kent devletlerinin ortaya çıkması nedeniyle kentlerde yönetim olgusuna ihtiyaç duyulmuş. Kentlerde yaşayan kesim tarafından yöneticiler seçilmiştir. Böylelikle demokratik süreçler vasıtasıyla yönetimi oluşturmuşlardır (Yıldırım, 1990: 9).

Eşitlik, özgürlük, katılım ve kendi kendini yönetme süreçleri demokrasi sisteminin vazgeçilmez ilkeleridir. Ulusal veya yerel düzeydeki yönetimler bu süreçler yoluyla oluşturulmuş ise bu yönetimler demokratik nitelik taşımaktadır. İfade edilen süreçler kapsamında yerel yönetimler ile demokrasi arasında ilişki bulunur.

Günümüzde yerel yönetimle demokrasi arasında siyasal ve toplumsal olarak güçlü bir şekilde gelişmektedir ve demokratik ilkeler yerel yönetimlere hızla yayılmaktadır. Ancak yukarıdaki kriterlere bağlı olarak Afganistan yerel yönetimleri değerlendirilirse Afganistan devletinin kuruluşundan (1747) itibaren yerel yönetim konusunda köklü bir yapı bulunmamaktadır. Bunun temel sebebi ise yerel yönetimlerde özgürlüğü, eşitliği ve katılımı destekleyen toplum veya grubun olmamasındandır. Dolayısıyla Afganistan yerel yönetim kapsamında eşitlik, katılım ve özgürlükten söz edilemez. Afganistan yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerden bireyler eşitsiz bir şekilde yararlanmaktadır. Bunun temel sebebi yerel hizmetlerde çıkar ilişkisinin bulunmasıdır. Bunun yanı sıra yerel düzeydeki halk yerel yönetimlere katılamamasıdır. Bunun temel

sebebi ise yerel seçimlerin gerçekleşmemesidir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetme tanımına Afganistan yerel yönetimlerinin yapısı uymamaktadır.

Günümüzde yerel yönetimler demokrasi süreçlerinin gerçekleşmesinde en etkili kurumlar olarak görülmektedirler. Çünkü yerel yönetim karar verici organları halk tarafından seçilerek göreve gelmektedirler. Yani halkı yerel yönetimlerin kuruluşuna ve faaliyet göstermesine ve yerel yönetimin faaliyetlerini denetlemesine yetkili kılmıştır. Yerel yönetim yöneticileri üzerinde yönetimin her aşamasında halkı etkin kılmıştır. Bu nedenle yerel yönetimler demokrasinin pekişmesinde en etkin rolü oynayan kuruluşlar olarak kabul edilmektedir (Çiftçi, 1996: 6).

Demokrasinin katılım ve çoğunlukçu ilkeleri yerel yönetimlerde ulusal düzeydekinden daha yoğun ve doğrudan kendi varlığını göstermektedir. Çünkü seçilenler seçmenlere karşı hesap verme yükümlülüğüne sahiptir ve bu sürecin gerçekleşmesi kolaydır. Afganistan yerel yönetiminde etkin bir temsilcilerin temsil etme süreci verimli ve etkili değildir. Örneğin, yerel düzeyde seçim yoluyla oluşan İl Meclisi, ülke yerel yönetimin seçim yoluyla oluşan tek kurum olup bu meclisteki temsilciler temsil etme sürecinde genellikle ilin genelini temsil etmemektedir. Yani çoğu zaman seçilen ilçe veya bölgeyi temsil etmektedir. Bunun temel sebebi etnik sorunlar, parti üyesi olması ve bunun temsilciliği hususunda net bir mekânizmanın olmamasıdır. Bu nedenle bu kurumun halka hesap vermesinde de sorunlar meydana gelmektedir.

Demokratik bir yerel yönetim, demokratik bir toplum içinde gelişebilir. Ancak merkezi yönetim tarafından demokratik süreçler kabul edilirse ve bu süreçlerin pekiştirilmesi için mekânizmalar kurulursa demokratik süreç kolayca gelişir aksi takdirde büyük mücadelelere girişmesi gerekmektedir. Ulusal ve yerel düzeyde demokrasinin pekişmesi konusunda yerel düzeyde tabandan tavana yayılması gerekir. Bu bağlamda yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana pekiştirilmesinde en etkili rolü oynamaktadır. Çünkü Yerel düzeyde seçmenlerle seçilenler arasındaki toplumsal ve mekânsal uzaklık en aza indirilmiş olup seçmenler ve seçilenleri doğrudan ve kolaylıkla daha etkili bir şekilde denetleyebilir. Bu nedenle demokrasinin en yalın tanımı olan halkın kendi kendini yönetimi süreci gerçekleşmekte ve yerel yönetimler halkın yerel düzeydeki yönetime etkili şekilde söz sahibi olmalarını sağlar. Ancak Afganistan toplumu genellikle geleneklere bağlı bir toplum olmasından

demokratik ilkelere ısınmamış bu nedenle Afganistan'da demokrasi tabandan tavana yayılmamıştır.

Bir ülkede merkezi yönetimi demokratik özellik taşıyorsa, yerel yönetimleri de demokratik yönetim özelliği taşımamaktadır (Wickwar, 1970: 74).

Genel olarak ulusal düzeyde iyi bir demokratik yönetim için yerel yönetimler demokrasinin ülke geneline yayılmasında en ön sırada yer almaktadırlar. Çünkü yerel düzeyde demokrasinin tüm ilkeleri tam anlamıyla gerçekleşip seçilen kesim seçmen kesime karşı doğrudan hesap verme sorumluluğuna sahip bu nedenle demokrasi yerel düzeyde elverişlidir. Ancak yerel düzeyde bu hususların yürütülmesi için ülke genelindeki yönetimin demokratik özellik taşıması gerekmektedir.

Yerel demokrasilerde karar organları seçimle göreve gelmekte bunun yanı sıra karar alma konusunda bağımsız karar alma yetkisine sahip ve bu süreçte halkın katılımını sağlaması zorunlu bir unsurlardan biridir. Bu konuların gerçekleştirilmesi için yerel düzeyde yetkili ve kaynak sahibi olması gerekmektedir (Görmez, 1997: 71-72).

Afganistan'ın yönetim biçimi cumhuriyet olup anayasa kapsamında hukuksal ve yerel düzeydeki yönetim yapılarını demokratik ilkelere bağlı olarak oluşturulması ifade edilmektedir. Ancak ülke genelinde merkeziyetçi bir yapının hâkim olması yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecini engellemektedir. Merkezi yönetimin yerel düzeydeki kurumlar üzerindeki vesayet denetimi kapsamında (yerel yönetimlerin politikaları, personel atanmaları, karar verici organları atanması, harcama oranlarının belirlenmesi, vergi miktarının belirlenmesi, harcama miktarının belirlenmesi, yerel yönetimlerin gelirlerinin merkeze toplanılması ve yerel yönetimlerin bütçe belirlenmesi vb.) ağır denetimi bulunmaktadır. Özetle ifade edilirse merkezi yönetim yerel yönetim üzerinde tam yetkiye sahiptir.

Yerel yönetimlerin demokratik yönetim anlayışı ile oluşumunun temel varlık nedeni yerel halka hizmet etmek, yerel yönetimlerin planları, programları ve uygulamaları konusunda yerel vatandaşların bilgilendirilme hakkı vardır (Özer, 2000: 135).

Demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki konusunda üç ayrı görüş bulunmaktadır bu görüşler Tolman Smith ve Moulin gibi düşünürlerin görüşü, Langrod'un görüşü ve J.S.Mill'in görüşüdür.

Bu görüşler demokrasi ile yerel yönetimler arasında ilişkilerinin olup olmadığı konusunda fikir yaratmaktadır. Bazılarına göre demokrasi ile yerel yönetim arasında ilişki bulunmamaktadır olup bazılarına göre bu ilişkinin varlığından söz etmektedirler.

Tolman Smith ve Moulin'a bağlı olarak Afganistan yerel yönetimlerinin yapılarının bazıları geleneklere göre kurulmuştur. Bu bağlamda Afganistan yerel yönetim meclislerinden İlçe Meclisi ve Köy Meclisleri'nden bahsedebiliriz. İlçe ve köy düzeyinde yerel seçimlerin yapılmaması geleneksel yapıların oluşumuna alan tanımış, ilçe ve köylerde geleneklere bağlı olarak meclisler kurulmuş, ilçe ve köy yöneticileri gelir kaynaklarını genellikle bu meclislerden sağlamışlardır. Bu bağlamda yukarıda ifade ettiğimiz gibi demokrasinin tabandan tavana yayılması gerekir. İlçe ve köy bir ülkenin taban noktası niteliğindedir.

İkinci görüş Langrod'un görüşüdür. Buna göre yerel yönetim ile demokrasi arasında ilişki yoktur çünkü birinin olmadığı yerde diğerrinin doğal olarak ortaya çıkması mümkündür yani ikisinin arasında sebep sonuç ilişkisi bulunmamaktadır bu nedenle yerel yönetimler demokrasinin eğitim kurumu olarak nitelendirilemez iddea da bulunmuştur (Yıldız, 1996: 6).

Üçüncü görüş J.S.Mill'in görüşüdür. J.S.Mill'e göre, demokrasile ve yerel yönetimler arasında zorunlu ve doğrudan bir ilişki vardır. Mill; "halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz sahibi olmalıdır" ifadeleri ile vatandaşları yerel yönetimlerin her alanında yetkili olmasını savunarak yerel yönetimleri demokrasinin eğitim kuruluşu niteliğinde olduğunu dile getirmekte (Wickwar, 1970: 23-25).

Afganistan'da demokrasinin net şekilde olmamasına rağmen yerel yönetim yapısı bulunmaktadır. Ancak bu yapı içerisinde halkın rolü net bir şekilde belli değildir. Yerel düzeylerinde (İl, ilçe, belediye ve köy) her konu hakkında halkın etkisi konusunda sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Antidemokratik bir rejimden, katılımcı bir rejime geçişte yerel yönetimlerin nasıl ve ne şekilde teşkilatlanacağı noktasında Türkiye yerel yönetimlerinin kuruluş sürecinden yola çıkılarak, Afganistan üzerine bir model geliştirilebilmektedir. Dağılan bir imparatorluktan doğan bir ulus devlet olan Türkiye Cumhuriyeti, kısa sürede yönetimini modernleştirmiş ve yeni çıkarttığı belediye kanunu ile rejimi besleyip demokrasiyi yerel düzeyde hayata geçirmiştir. Aynı yöntem Afganistan üzerine de uygulanarak çağın gereksinimlerini karşılayan ve baskıcı Taliban rejimin izlerini silen bir belediye kanunu hayata geçirilmelidir. Aynı zamanda çalışmada da dile getirdiğimiz, Anayasa hükümlerinin uygulanmaması halinde yaptırım uygulanacak, güçlü bir hukuk sistemi kurulmalıdır. Yerel mahkemelerin yetkilerinin arttırıldığı ve belediyelerde yaşanan rüşvet ve yolsuzluğa yaptırım uygulanan bir hukuk sisteminde liyakatin esas alındığı ve kent yönetimine katkı sağlayacak idarecilerin görevlendirildiği bir yerel yönetim sisteminin önü açılabilir.

Türkiye siyasi tarihine bakıldığında kuruluş sürecinde rejim karşıtı iç isyanlarla boğuşan Cumhuriyet, kısa sürede isyanları bastırarak, ülkede tam anlamıyla otoriteyi sağlamış ve ekonomiyi güçlendirecek iktisadi atılımlar gerçekleştirmiştir. Üretim ekonomisine geçen Atatürk idaresindeki Cumhuriyet, kent planlamalarını tamamlamış ve savaş nedeniyle yıkılan kentlerin yeniden inşasına başlamıştır. Afganistan da benzer adımlar atarak, öncelikle Taliban rejiminin tamamen ortadan kaldırmak ve ülkede tam olarak hâkim güç olmak mecburiyetindedir. Aksi halde, savaşın izlerinin silindiği modern kentlerin inşası gerçekleşemez. Bu bağlamda askeri ve idari anlamda uluslararası kuruluşların desteği alınarak, öncelikle otorite ve asayişin her bölgede sağlanması, ardından da kentleşme süreci planlanmalıdır.

### **C. BELEDİYELERİN SORUNLARI**

Afganistan yerel yönetimlerinde halkın karar mekanizmalarına katılımı oldukça azdır. Başkan ve Belediye Meclisi gibi organlar atama yöntemiyle belirlenmektedir. Yerel halk kendi yöneticilerini belirleyememektedir. Bu durumun temel sebebi savaş sonrası kent sınırlarının net olarak belirlenmemesi ve kentlerde güvenlik sorununun devam etmesidir. Belediyeleri denetleyen kurumlar arasında net bir hiyerarşik ilişki bulunmamakta ve yerel hizmetlerin ifasında yetki karmaşası baş göstermektedir.

Savaş sonrası yıkılan kentlerin yeniden inşa edilme süreci başlamıştır. Kentlerin altyapı başta olmak üzere, konut alanları ve sosyal alanların yenilenmesi yoluna gidilmiştir. 2001’li yılların başlarında belediyeler bu sorunlara karşı mücadele vermek için kaynak yetersizliği, uzman personellerin eksikliği ve bu sorunları çözmek için planların yapılmamış olması sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır.

Çözüm noktasında ise özel sektörden faydalanılmıştır. Aynı dönemde ülke genelinde yoğun göç olayları yaşanmış bu nedenle kentlerde nüfus artmış, göç eden kesimlerin çoğu kent merkezlerini veya çevresine yerleşmeye başlamıştır. Göçün önlenememesi, nüfus artışına neden olmuş ve konut sorunu meydana gelmiştir. Eski kent planlamaları yetersiz kalmış ve kent etrafında kalitesiz, dayanıksız ve çarpık yapılar inşa edilmesine bağlı olarak rant ekonomisi gelişmiştir. İlerleyen zamanda bazı kentlerin etraflarında çadırlar kurulmuş bir süre sonra bu sorunu çözmek için uluslararası inşaat firmaları devreye girmiştir.

Kontrolsüz artan nüfus konut sorununa ek olarak ulaşım sorununa da yol açmıştır. Afganistan’da ulaşım sorunu 2001’li yılların başlarında ortaya çıkmış ve çözümü noktasında bazı adımlar atılmıştır. Günümüze devam eden sorunlar kısmen çözülmüş ancak kentsel ulaşım konusunda net bir standardın olmaması, durakların düzenli şekilde bulunmaması, bazı kentlerde toplu taşıma araçlarının bulunmaması, şehirlerarası kara yollarının standart şekilde yapılmaması sorunları halen devam etmektedir.

Kentlerin alt yapıları eski nüfusa göre düzenlenmiş ancak kentlerde nüfus yoğunlaşınca halkın alt yapı ihtiyaçlarını karşılayamama sorunu ortaya çıkmıştır. Ancak bu sorunun giderilmesi için halk inşa ettikleri binaların boş olan bölgesinde veya binadan az mesafede kuyu kazarak kanalizasyon sorununu gidermeye çalışmışlardır.

Savaş sonrası kentlerde ortaya çıkan bir başka sorun da su sorunuydu. Kentlerin genelinde su işleri kısmen belediyeler tarafından veriliyordu ancak bu sorunun çözümü için yeterli olmamıştır. Halk su ihtiyaçlarını kendi evlerinde kuyu kazarak ve bu kuyuda su pompası kurarak gidermişler. Bazı bölgelerde ise sokakların kenarlarında çeşmeler yapılmış halk topluca su ihtiyaçlarını bu çeşmeler vasıtasıyla gidermişlerdir. Su sorunu dışında kentlerin genelinde yol, kaldırım ve caddelerinde

önemli sorunlar bulunmaktadır. Yani sokaklara asfalt döşenmemiş, kaldırımlar standart şekilde yapılmamıştır. Ancak bir süre sonra bazı kentlerde bu sorunlara karşı yeniden inşa etme politikaları geliştirilmiş kısmen sorunları çözüme kavuşturulmuş fakat sorunlar tamamıyla çözülememiştir. Belediyelerin dış sorunlarından diğer biri kentsel hizmetlerin sunumundaki sorunlardır yani kentsel hizmetlerin sunulması gereken bölgeden kaydırarak kenttin diğer bir bölgesine sunulmaktadır. Bunun temel sebeplerinden ırkçılık, adam kayırma ve yolsuzluktur. Bölgede bulunan yüksek makamda çalışan devlet adamları da yerel hizmetlerin hangi bölgede yapılacağına müdahalede bulunmaktadır.

Afganistan yerel yönetimlerinde belediye hizmetlerinde denetim sorunu bulunmaktadır. Şeffaflık ilkesinden de söz edilemeyen Afganistan'da mevcut belediyelerde yerel hizmetlerde ciddi aksamalar söz konusudur. Hizmete yönelik kullanılan kaynakları kısıtlayarak tasarrufu sağlasa da nitelik açısından hizmetlerde sorunlar meydana gelmiş dolayısıyla belediye hizmetlerinde süratlilikten, etkililikten, verimlilikten, ekonomiklikten ve nitelikten söz edilememektedir.

Afganistan yerel yönetimlerde belediyelerin hizmet sorunlarına birçok neden kaynak gösterilebilir. Örneğin, belediye yönetim istihdam ya da personel finansman sorunu vardır. Bu sorun ise hukuki nedenlere dayanmaktadır. Bu bağlamda Afganistan yerel yönetimlerinde yaşanan sorunlara gerekli hukuki düzenlemelerin yapılmaması, denetim eksikliği, mali kaynakların yetersizliği, yönetim zafiyetleri ve istihdam sorunları neden olarak gösterilebilir.

### ***1. Hukuki Sorunlar***

Belediyelerde yaşanan sorunlara, yerel hizmetlere yönelik kanunların halen çıkarılmamış olması dayanak gösterilebilir. Hizmetlerin eski kanunlar çerçevesinde yerine getirilmesi, merkezi idarenin gereken önemi uzunca bir süre vermediği sonucunu doğurmaktadır. Hukuki sorunun başını teşkil eden husus yürürlükte olan mevzuatın eskiliği, eksik ve hatalıdır bu nedenle sorunların büyük bir kısmı devam etmektedir. Yerel yönetim birimi olarak belediyeler konusunda da Anayasada hüküm bulunmaktadır. Ancak belediyeler ilgili Anayasadaki hükümlerin birçoğu uygulanmamaktadır. Yerel yönetim birimlerin ve belediyelerin oluşumu ve görevleri ile ilgili anayasada şu hükümler bulunmaktadır.

Madde 137: “Hükümet, bir yandan merkeziyet ilkesini korurken, yasaya uygun olarak ekonomik, sosyal ve kültürel işleri teşvik etmek ve hızlandırmak ve halkın ülkenin kalkınmasına katılımını artırmak amacıyla bazı yetkileri yerel idarelere devredecektir.”

Madde 138: “Her bir vilayette, bir vilayet meclisi kurulacaktır. Vilayet meclisi üyeleri, ilgili vilayetin sakinleri tarafından nüfusla orantılı olarak, özgür, doğrudan, gizli oyla yapılan genel seçimlerle yasaya göre 4 yıllık bir dönem için seçilirler. Vilayet meclisleri, üyelerinden birini başkan olarak seçer.”

Madde 139: İl Meclislerinin yapıları, görev ve yetkileri konusunda şöyle bilgi verilmektedir. “Vilayet meclisi, devletin kalkınma hedeflerinin korunmasında ve devletin işlerinin yasada belirtildiği şekilde iyileştirilmesinde görev alır ve vilayetin yetki alanındaki önemli konularda tavsiyelerde bulunur. Vilayet meclisleri, görevlerini vilayet yönetimleriyle işbirliği içerisinde yürütürler.”

Madde 140: İlçeler ve köylerde meclislerin kurulması için “Halkı ilgilendiren ve halka yerel yönetime aktif olarak katılma fırsatı sunan faaliyetler düzenlemek için ilçelerde ve köylerde yasa hükümleri uyarınca meclisler kurulmuştur. Bu meclislerin üyeleri, özgür, genel, gizli ve doğrudan seçimler yoluyla üç yıllık bir dönem için seçilmiştir.” hükmü bulunmaktadır.

2004 Anayasası'nın 141. maddesinde Belediyelerin kurulması şu şekilde önerilmektedir: Belediye Başkanı'nın ve Belediye Meclisi Üyeleri'nin seçimle göreve geleceği ifade edilmektedir.

Yukarıda sözü edilen Anayasa hükümlerinin uygulanmaması ve uygulanmaması nedeniyle herhangi bir yaptırımda bulunulması, demokrasinin yerel düzeyde söz konusu olmamasını beraberinde getirmektedir. Ancak belediyelerin hukuki statüsünün net bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir ve buna bağlı olarak anayasa düzeyinde değişiklik yapılmalıdır.

Gelişmekte olan ülkelerde, merkezi yönetimler merkeziyetçi bir anlayış kapsamında yerel yönetimlerini kendi yetkisi altında yönetmektedir. Bu müdahaleler, demokrasi açısından gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi, Afganistan'da yerel hizmetler sunumu açısından merkezi ve yerel yönetimlerin yetki ve görevleri kesin

çizgilerle birbirinden ayrılmadığı görülmektedir. Örneğin merkezi yönetim merkeziyetçi anlayışını kurumak amacıyla yerel yönetimlerin yerel düzeyde sunacağı görevlerini üstlenmekte. Yani bakanlıkların yerel düzeyde bölgesel hizmet kuruluşlarının, bir takım yerel hizmetlerin yerine getirilmesinden yasal olarak sorumlu olduğu belinmektedir. Ayrıca, yasal olarak ortak çalışmalar adı altında merkezi yönetimle belediyelerin sorumluluğu altında olan bir takım yerel hizmetleri birlikte yürütürler böylelik merkezi yönetim yerel düzeydeki hizmetlere ilişkin müdahalelerde bulurlar. Belediyeleri merkezi yönetim baskısından ve etkisinden kurtulmasını sağlayacak yasal düzenlemenin eksikliği ve mevcut kanun maddelerinin yetersiz kalması ciddi bir hukuki sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

## ***2. Denetim Sorunu***

Belediye yönetimi merkezi yönetim adına bakanlıklar, İçişleri Bakanlığı, Kentsel İşleri ve İskân Bakanlığı, Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü ve Belediyeler Genel Müdürlüğü denetlemektedir. Bu kurumlar tarafından yapılmakta olan denetim idari vesayet denetimi niteliğindedir. Yerel yönetim birimleri adı geçen kuruluşlar tarafından kapsamlı bir şekilde denetlenmektedir. Burada ortaya çıkacak temel sorun ise bunun yerel yönetim birimleri üzerine olumsuz etki yaratıp, yaratmayacağıdır. Gelişmiş ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi ve denetimi olabildiğince az olması söz konusudur. Oysaki gelişmekte olan demokrasilerde merkezi yönetim tarafından yapılan vesayet denetimi hiyerarşik denetimin şeklidir. Afganistan örneğinde yerel yönetim birimlerine yönelik merkezi yönetimin denetleyici kurumları vasıtasıyla yaptığı denetim prosedürü hiyerarşik denetim prosedürüne benzer bir özellik taşımaktadır.

Belediye, merkezi yönetim adına olabildiğince ayrıntılı denetlenmesinin yerel yönetim birimleri bakımından olumsuz sonuçlar ortaya çıkacağı kesindir. Merkezi yönetimin bu tarz denetimi, belediye yönetimini hizmetleri sunmaktan alıkoymakta ve yerel yöneticilerin hizmet sunmasını engelleyebilmektedir. Afganistan belediyelerini denetleyen kurumlar arasında net bir çizelge bulunmamakta dolayısıyla kent düzeyindeki hizmetler bu soruna bağlı olarak etkin bir şekilde sunulmamaktadır. Sözü edilen baskıcı denetim şeffaf olmadığından yerel idareciler merkezi yönetim tarafından ağır yaptırımlarla karşılaşma endişesiyle hareket etmektedir. Merkezi idare

denetiminin raporlanıp, kamuoyuna duyurulmaması şeffaflık ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Diğer taraftan, merkezi yönetimin denetim personellerinin sayısının az olmasına rağmen yerel yönetim kuruluşlarının sayısının olabildiğince çok olması bilinmektedir. Daha doğrusu merkezi yönetim denetim personellerinin denetim işleri yerel yönetim birimleri ile sınırlı olmadığı için yerel yönetim birimlerin büyük bir bölümü denetlenememektedir. Afganistan yerel yönetim birimlerinin denetleme hususundaki denetleyici organlar ile yönetici organların bir araya gelmesinden ortaya çıkan sorun da denetim mekânizmalarında büyük engel yaratmaktadır. Bu engel, merkezi yönetimin taşra müdürlükleri tarafından sunulan yerel hizmetlerinin denetim işlerini müdürlüğün bağlı olduğu bakanlıklarla birlikte gerçekleştirmesinden kaynaklanan sorun şeklinde değerlendirilebilir. Bazı durumlarda ise denetleyen ve denetlenen aynı kişi ve kurumlar olabilmektedir.

Kentsel hizmetlerin belediyeler tarafından sunulması beklenirken, Afganistan'da kentsel hizmetler farklı kurumlar tarafından sunulmaktadır. Bu nedenle kentsel hizmetlerde belediyelerin sorumsuz hareket ettiği gözlemlenmektedir.

Belediyelerin kendi organları tarafından denetimine, belediyenin *öz denetimi* ya da *siyasi denetim* denir. Gelişmiş demokrasilerde en önemli denetim yolu budur. Ancak Afganistan gelişmekte olan ülke olup bu nitelikte bazı sorunlar yaşamaktadır. Bu bağlamda Afganistan belediyelerinin denetimi çok zayıftır. Belediyelerin bu tarz denetimin zayıflığının farklı nedenleri vardır. En önemli neden ise Belediye Meclisleri ve belediyeyi halk adına denetlemekle görevli Belediyeler Danışma Komisyonu'na ilişkin düzenleme bulunmamasıdır. Bu organların görevleri danışma ve koordine etmekle sınırlı kalmaktadır ve denetim fonksiyonu bulunmamaktadır. Bunun temel sebebi yerel meclislerin anayasada seçimle oluşacağı hükmü yer almasına rağmen, merkez atamayla oluşmasıdır. Bu kurumun seçimle oluşmamasının sebebi ise kentlerde nüfusun net şekilde belirlenmemesi, kentlerin sınırlarının çizilmemiş olması, güvenliğin net şekilde sağlanmaması ve merkezi yönetim tarafından yerel seçimlerin yapılması konusunda net politikaların yaratılmamasıdır.

Siyasi denetime ilişkin Kamu otoritesini kullanma hakkına sahip, devletin asil denetleyicisi olan vatandaşlar yerel düzeydeki kurumların denetlemede söz sahibi

olması gerekir ve bu hususta farklı yöntemler geliştirerek istenen sonuçlara ulaşması açısından yerel düzeydeki kurumların faaliyetlerini kamuoyu tarafından denetlenmesi şarttır. Belediyelerin halk tarafından denetlenmesi hem hizmet sunumunu sağlar, hem de personelinin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlar. Ancak Afganistan’da halkın belediye yönetimine katılım oranı düşük olmasının yanı sıra halkın belediyeyi denetleme konusunda da zayıflığı bulunmaktadır. Dolayısıyla belediyenin yaptığı faaliyetler güçlü bir şekilde kamuoyu denetimine tabi değildir.

### **3. Kaynak Yetersizliği**

Afganistan’da belediyeler tarihsel olarak mali açıdan özerk bir şekilde yerel hizmetleri sunmaktadır. Ancak belediyeler mali açıdan ne kadar özerk olsa da bir takım sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Belediyeler yerel düzeyde finansman sağlanmıyorsa görevleri yerine getirmeye tabidir. Bu nedenle yerel hizmetleri gerektiğinde yerine getirmesinde eksik ve yetersiz kaynakla karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca belediyelerin öz kaynakların yapısında sorun bulunmaktadır yani doğru ve sabit bir şekilde vergi ve kamusal alandan geliri sağlanan kullanım ücreti belirlenmemiştir. Bunun yanı sıra belediyelerin kamu arsasından elde ettikleri gelir mali kaynağın büyük oranını teşkil etmektedir. Buna karşın gelir yönetimi son derece zayıftır. Dolayısıyla gelir verimi, gelir potansiyelinin çok dışında veya gerisinde kalmaktadır. Merkezi yönetim tarafından belediyelere yönelik fon aktarımı konusunda açık bir sistemin olmadığından bu sürecin adaletsiz bir şekilde görülmesi doğaldır (Dünya bankası, 2007).

Afganistan’da belediyeler mali açıdan özerktir ve harcamalarını oluşturduğu bütçe ile gerçekleştirir. Ancak harcamalarını gerçekleştirirken merkezden onay olması gerekmektedir. Dolayısıyla belediyelerin mali özerkliği konusunda çelişki bulunmaktadır. Belediyelerin mali kaynak açısından önemli sorunlardan birisi mali kaynakların tesisindeki gecikmeden kaynaklanan toplama sorunudur. Belediyeler mali kaynakların tesisinde ve oluşturulmasında önemli sorunlar yaşamaktadırlar. Bu sorunların bir kısmı vatandaşlar tarafından yaratılırken bir kısmı ise belediye personelleri tarafından yaratılmaktadır. Vatandaşlar kentsel hizmetlerden yararlandığı yerel vergileri geciktirmektedir. Belediye mülkiyetlerinin kira gelirlerinin geciktirilmesi, hane başı ve kent temizlik gelirlerinin geciktirilmesi veya ödenmemesi, ticari alanların ödemelerindeki gecikmeler, belediye arazileri üzerine sağlanan haksız

menfaatler söz konusudur. Mali kaynak yetersizliği belediye hizmetlerin sunumunu olumsuz etkilemektedir ve belediyelerin en önemli sorunları arasında gelmektedir.

#### ***4. İstihdam Sorunu***

Yerel yönetim kurumlarının sorunlarından bir tanesi de istihdama yönelik sorunlarıdır. Belediye personelleri hizmet sorumluluklarının üstlenilmesi konusunda yetersizdir ve sorumluluktan kaçınırlar. Belediye personelleri arasında dengesiz ve hizmetlere ilişkin iletişimsizlik görülmekte bu sorunun temel kaynağı personeller ferdi ilişkilerle, partiler tarafından görevlendirilmektedirler. Bu nedenle personeller arasında gruplaşma ve partiyi temsil etme hissi gelişmekte ve personeller arasında olumsuz rekabet ortaya çıkmaktadır. Açıklanan sorunlara bağlı olarak belediyelerin personel istihdamına yönelik sorunların başında personel temin etmenin güçlüğü gelmekle birlikte, mevcut personelin eğitilmesi de önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyeler konusunda kaliteli ve amaca uygun hizmet önceliği ve hizmet içi eğitim almış personel istihdam edilmesinin, belediyelerin başarısında büyük öneme sahip olduğu açıktır. Ancak hâlihazırda personelin eğitilmesine belediyeler sorun yaşadıkları aşikârdır. Diğer taraftan, bazı belediyelerde personel eksikliği önemli bir sorun teşkil ederken, Bu bağlamda Afganistan belediyelerinin önemli sıkıntılarından olan kapasite sıkıntısıdır. Bu sıkıntılar belediye binaları, belediye bina ekipmanları ve belediyelerin insan kaynakları konularında görebiliriz.

Belediye personellerin eğitim seviyesi oldukça düşüktür. Bunun yanı sıra belediye personel alımında uygulamada bir standartın olmaması, sınav ve mülakat gibi yöntemlere de başvurulmamaktadır. Liyakatin olmadığı kurumlardan da yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi beklenemez.

#### ***5. Yönetim Sorunu***

Belediyelerin sorunlarından birisi de yönetiminden kaynaklanan sorunlardır. Belediyeler işleyişinden kaynaklanan sorunlar olarak da ifade edilebilir. Belediyelerin yöneticilerinin yerel demokrasi geleneğine uygun olarak merkezi idarenin etkisi olmadan seçilmesi önemlidir. Ancak gerek uygulamada, gerekse mevzuattan kaynaklanan sebeplerden dolayı belediyeler yönetim kurulu ve özellikle belediye başkanı merkezi yönetim tarafından atanır. Dolayısıyla merkeze bağlı olarak çalışmalarını sürdürür. Bu sebepten yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesinde

yerel ihtiyacı karşılama konusunda mali kaynak tesis etmesinden ziyade merkezi yönetimin mali kaynak onayına tabidirler.

Belediyelerin hizmete ilişkin sorunlarının temel sebeplerinden biri kentsel yönetimde merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının (müdürlüklerin) varlığıdır. Diğeri ise kaynakların adil kullanılmama sorunudur. Belediyeler kentsel hizmetlerin sunumunda kentin bazı noktalarında sorumluluk almamaktadır. Örnek olarak, Kabil dışındaki kentlerde trafik düzenlemeleri belediyeye ait olmaması gösterilebilir. Bu nedenle kentlerde düzensiz bir trafik bulunmaktadır. Trafik ışıkları gibi düzenlemelerin olduğu kentlerde ise kurallara uymama söz konusudur. Buna trafik cezalarının olmaması da eklendiğinde, düzensiz bir kent içi trafik ortaya çıkmaktadır.

Belediye hizmetlerindeki eşitsizliğin kaynağı ise ırkçılıktır. Farklı etnik guruplardan oluşan kentlerde, yerel idareciler mensubu olduğu ırkın yaşadığı bölgelerde yerel kaynakları kullanmaktadır. Cadde ve sokaklara asfalt döşemesi, ulusal parkların inşası, yeşil arazilerin oluşturması vb. hizmetlerde eşitsizlik söz konusudur.

Belediyelerin yönetim sorunlarından diğeri bir ise Belediye Meclisleri'nin seçikle oluşmamasıdır. Dolayısıyla Belediye Meclisi'ne seçilen üyeler konusunda gerekli özenin gösterilmediği bilinmektedir. Belediye meclis üyelerinin ya kişisel itibar ya da siyasi nedenlerle seçiliyor olması önemli bir sorundur. Belediyelerin diğeri bir sorunu ise nitelikli ve belediyelerin amacını gerçekleştirme konusunda gerekli donanıma sahip kişilerin, yönetimde söz sahibi olmamasıdır.

Afganistan'da belediye yönetimlerinde köklü bir değişime ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetimlerin yetkilerinin artırıldığı ve merkezi idarenin baskısının ortadan kalktığı anayasal değişiklikler yapılması gerekmektedir. Seçim sistemi de reforme edilerek, yerel idareciler halk tarafından belirlendiği demokratik bir sistem hayata geçirilmelidir. Merkezi idarenin kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda ise uluslararası kuruluşlardan faydalanılmalıdır. Kent yararına projeler, bu kuruluşlara sunulmalı ve gereken kaynak bu şekilde yaratılmalıdır.

Ancak demokrasi kültürünün zayıf olduğu ve halkın temel ihtiyaçlarının halen tam olarak sağlanmadığı Afganistan'da sözü edilen değişimlerin kısa sürede yaşanamayacağı öngörülmektedir. Güvenlik sorununun devam ettiği bölgelerde ise yerel

hizmetlerin yerine getirilmesi, öncelik taşımamaktadır. Bu bağlamda bölgelerarası eşitsizliğin giderildiği ve yaşanabilir kentlerin yer aldığı bir Afganistan için yerel halk ve idareciler dışında uluslararası kuruluşlara da önemli görevler düşmektedir.



## V. SONUÇ

Bu çalışmada Afganistan yerel yönetimler kapsamında belediyelerin kurumsal yapısı, görevleri ve yasal alt yapısı belirlenmeye çalışılmıştır. Yerel düzeyde belediyelerin karar organlarının göreve geliş şekli, denetim mekânizmaları, personelinin niteliği, halkın belediyelerde katılımı, mali kaynak sağlama ve kontrolü belediyelerin merkez ve diğer yerel yönetim kuruluşları ile olan ilişkisi ve faaliyet alanları incelenmiştir. Ancak belediyeleri incelemeden evvel Afganistan yerel yönetimlerin genel sorunlarını değerlendirerek sonrasında Afganistan yerel yönetimlerin oluşumunu demokratik yönetim anlayışı çerçevesinde değerlendirilmiştir.

2004 anayasası ile oluşan Afganistan devlet yapısı demokratik yönetim anlayışı çerçevesinde (hukukun üstünlüğü, üniter devlet, sosyal adalet, eşitlik, özgürlük ve insan haklarını koruma) merkezi ve yerel yönetim olarak oluşturulmuştur. Ancak ülke genelinde istikrarsızlığın uzun zamandan beri var olması sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda olumsuz etkiler yaratmıştır. Dolayısıyla ülkenin ulusal ve yerel düzeyde yeni yönetim anlayışının (demokratik yönetim) yürütülmesi konusunda önemli engeller teşkil etmektedir. Yerel düzeyde yönetsel sorunların temelini yerel yönetim en küçük birimi olan köy yönetimindeki yönetsel sorunlar teşkil etmektedir. Köy yönetimindeki sorunların başında feodal yönetimin hâkim olması, köyün idari ve mali işlerinin feodal grup tarafından yönetilmesi ve Köy Meclisleri'nin gayri resmi şekilde oluşması, köyde yönetsel sorunları meydana getirmektedir. Ülke genelindeki bazı ilçelerde güvenlik sorunu nedeniyle yönetsel sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bazı ilçelerde ise devletle feodal gruplar arasında anlaşma yapılarak ilçe yönetimi organları oluşturulmaktadır. Nitekim 2004 Anayasası yerel yönetimlerle ilgili karar organlarının demokratik yönetim anlayışı ile oluşmasını ifade etmişken ancak demokratik süreçler yerel yönetimlerce uygulanmış mı? 2004 anayasası eşitlik, özgürlük, serbest ve gizli oy ile açık sayım demokratik ilkelerini savunmaktadır. Ancak bu ilkelerle yerel düzeyde yerel yönetim organlarının halk tarafından seçilmesi konusunda yetkili bir çaba gösterilmemiş. Yerel meclislerin(belediye, ilçe ve köy) demokratik bir süreçle

(seçim) oluşurken ancak bu organlar yerel yönetim birimlerince oluşturulmaktadır. Sadece yerel yönetimlerde halkın özgür iradesi ile İl Meclisi seçimleri her 4 yılda bir yapılmaktadır. Ancak bu kurumu demokratik yönetim anlayışı dışına çıkaran konu ise bu kurumun yerel hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda ayrımcılık şeklinde hareket etmesi ve bu kurumun il yönetimi üzerinde net bir yetkiye sahip olmamasıdır. Yerel yönetimlerde fark edilen diğer bir sorun ise kurum içi gruplaşma sorunudur bu da yerel hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda önemli sorunları ortaya çıkarır ve hizmetlerde aksaklık getirir.

Yerel düzeyde demokratik yönetim anlayışının yerleşmemesinin sebebini ise yerel düzeyde eskiden istikrarsızlığın ve iç savaşların izlerinin (sosyal yapının parçalanması, kültürel gelişmemişlik, halkın eğitiminin düşük olması, sivil toplumların olmaması) olması, 2001 yılı sonrasında yerel düzeyde (ilçe ve köy) güvenlik sorunlarının olması, bazı il, ilçe ve köylerde feodal liderlerin hâkim olması (idari ve mali) teşkil etmektedir.

Yukarıda ifade edilmiş yerel yönetimlerin genel sorunlarına bağlı olarak yerel yönetimleri değerlendirilirse yerel yönetimlerle ilgili il dışında diğer yerel yönetimler anayasal statüye sahip değiller. Çünkü İl Meclisleri'nin her ilin nüfusuna göre 9 ile 29 üye arasında, yerel halkın özgür, eşit, gizli oy, açık sayım olan seçimlere katılmasıyla, il meclis üyeleri seçilmektedir. Yerel düzeyde halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla seçilen yerel düzeyde demokratik tek kurumdur. Ancak uygulamada bu kurumun yetkileri farklı ve karmaşıktır bu kurum yerel düzeyde yerel hizmetlerin il yönetimi tarafından sunulması konusunda tavsiye karar alma ve gözlemlene yetkileri bulunmaktadır. Anayasada belirtilen bir diğer demokratik kamu kurumu ise İlçe Meclisleri'nin seçimle oluşmasıdır. Aynı zaman İlçe Meclisleri'nin de seçimle oluşması Anayasada demokratik süreçler çerçevesinde yapılması vurgulanmıştır. Bu kurumların yanında kenti yönetmek için belediyenin kurulması ve belediye başkanları ve Belediye Meclisleri'nin seçimle oluşması belirlenmiştir. Bu eksikliklerin yanı sıra illerin birçoğunda yerel yönetim uygulamaların farklı olduğu görülmüştür bunun temel sebebi etnik unsurların bu yönetim farklılıklarının oluşmasında büyük etkisi olmuştur. Bunun diğer bir sebebi olarak ise kültürel ve politik etkenlerin de rol oynadığı görülmüştür. İlçe, Belediye ve Köy Meclisleri seçimle oluşmamasının sebebi ülkede yerel yönetimle ilgili merkezi yönetim tarafından tutarlı ve yeterli

vizyon/çizelgelerin ortaya konulmamasındandır. Ancak bu meclislerin faaliyete geçmesi ve yetkilerinin artırılması ve güçlendirilmesi iki açıdan önemli olacaktır. Birincisi işbu meclislere seçilen belediye, ilçe ve köy meclis üyeleri yerel toplumun yerel hizmetlere yönelik düşünce, fikir, görüş ve isteklerini yerel hizmetlerin sunulmasına yansıtacak ikincisi ise bu meclislerin(ilçe ve köy) üyelerin ülkenin yasama organlarından olan Senato Meclisi'ne üye olacak böylelikle yerel halkın düşünce, fikir ve görüşlerini ulusal düzeyde yansıtacaktır. Ancak bu meclislerin faaliyete geçirilmemesi sonucunda bu üyeler doğrudan başkan tarafından belirlenip atanmaktadır dolayısıyla başkanın yasama üzerinde dolaylı bir şekilde yetkisi olmaktadır. Ancak merkezi yönetimin yerel yönetimler konusunda vizyon/çizelgelerin ortaya konulması için ilk önce yerel yönetimlerin yetkileri, işlevleri ve rolleri net bir şekilde çizilmeli ve belirlenmelidir. Yerel yönetim kurumlarının yerel ve ulusal düzeydeki diğer kamu daireleri ile ilişkilerini netleştirmeli ulusal düzeyde yerel yönetimleri güçlendirilmeli.

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetim ile ilgili vizyonların belirlenmesinin bir diğer avantajı ise yerel düzeyde yerel yönetimlerin merkeze ve halka hesap verebilirliği netleşecektir çünkü hal hazırda halka hesap verebilir bir yerel yönetim birimleri yoktur ancak merkezi yönetime belli bir prosedür çerçevesinde hesap verebilir bir yerel yönetim mekânizması bulunmaktadır ancak bu prosedürün ne kadar şeffaf olduğu konusunda tartışılır. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin her birinin görev ve yetki sınırları belli olacak ve merkezi yönetimin katı idari, mali ve politika denetimi ve kontrolü azalacak, yerel hizmetlerde SEVENliği (suratlılık, etkili, verimli, ekonomi ve nitelik) sağlayacaktır.(Eyüboğlu, 2000)

Bu nedenler ve eksiklikler dolayı ülke genelinde idari, mali ve politik merkeziyetçilik anlayışı hâkimdir merkeziyetçi yerel yönetim anlayışı içerisinde anayasada demokratik şekilde oluşacağı belirtilen belediyeler oluşumu, görevi, yetkileri, yasal dayanağı, halkın katılımı, denetilmesi ve yerel hizmet sunumu konularını değerlendirilirse, ülke genelinde kamu güvenliğinin tam olarak sağlanmamasından ötürü yasal olarak belediyelerin tüm düzenlemelerinin işleyişine karşın yasal çerçeve dışında farklı uygulama olduğu görülmüştür. Belediyelerle ilgili üzerine durulacak diğer bir husus ise anayasada belediyelerle ilgili hükümün (141. Madde) yürütülmediğidir. Anayasanın 141. Maddesinde belediyenin kuruluşu ve

Belediye Meclisi'nin demokratik ilkeler çerçevesinde oluşacağı belirtilmişken ancak yerel düzeyde yukarıda belirtilen sorunlar nedenleriyle bu kurumun oluşması merkezi yönetim tarafından gerçekleşmiş ve merkezi yönetimce belediye başkanı atanmaktadır. Belediye Meclisi ise belediye karar organlarıca oluşturulmaktadır. Görüldüğü üzere yerel düzeyde yerel hizmetleri sunması konusunda halka en yakın kurum olan belediye halk tarafından seçilirken merkez tarafından oluşturulmaktadır. Dolayısıyla belediyelerde halkın katılımının ne ölçüde olduğu anlaşılır buna bağlı olarak yerel hizmetleri halkın isteğine bağlı olarak sunulması konusunda ne kadar etkili ve verimli olacağı tartışılır. Belediyelerce oluşan meclisin, belediye faaliyetleri üzerinde ne kadar etki yaratacağı konusunda olumlu bir sonuç oluşmamakta çünkü belediye karar organlarıncaya belirlenen meclis üyeleri, karar organlarının faaliyetleri konusunda ne ölçüde verimli bir denetim yapmaktığı tartışılır. Merkezi yönetim tarafından atanan belediye başkanı ve belediye karar organları tarafından oluşan meclis aslında halkın belediyeler üzerindeki egemenliğini kısıtlamakta olup halk ile belediyeler arasında mesafeyi uzatmaktadır. Halkla belediyeler arasındaki mesafenin uzatmasının diğer bir etkisi ise birçok belediyede iletişim, yayın(günlük, haftalık, aylık ve yıllık) ve web sitesi bulunmamaktadır bu da halkın belediyelerce sunulan hizmetler konusunda bilgisiz kalmasına neden olmaktadır. Buna bağlı olarak belediyelerin halk tarafından denetlenememesine sebep olmaktadır. Diğer bir taraftan belediyelerin yasal dayanağı Anayasa olmasına karşın belediyelerin seçimle oluşmaması, Anayasanın yerel düzeyde ne ölçüde geçerliliğini sürdürdüğünü göstermektedir. Belediyelerin diğer bir yasal dayanağı ise belediyeler kanunudur ancak belediye kanunu uygulamaya yönelik eksik olduğu görülmüştür. Bunun temel sebebi ise belediye kanunlarının 2001 yılı sonrası, ülkeye akın eden nüfus ve savaş nedeniyle kentlerin nüfus yoğunluğuna karşı yeterli yerleşme alanlarının bulunmasıdır. 2000 yılında çıkarılan kanunu yetersiz hale getirmiş bu soruna bağlı olarak merkezi yönetim tarafından belediyelerle ilgili yeni düzenlemelerin çıkarılması konusunda etkili çaba gösterilmemesi kendi çapında sorun yaratmaktadır.

Yerel yönetim birimleri arasında mali kaynak sağlama açısından özerk olan tek yerel yönetim birimi belediyedir. Merkezi yönetim tarafından herhangi bir mali kaynak sağlanılmamaktadır. Belediyelerde toplanan gelirler merkezi yönetime aktarılmamaktadır ancak belediyelerin harcama konusunda İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi olması mali açıdan özerklik konusu hakkında soru işareti oluşturur. Bu

konuya ilişkin diğerk bir husus ise belediyelerin bütçe oluşturmasındaki durum yine de merkeziyetçiliğın belediyeler üzerindeki yetkisini göstermektedir.

Belediyelerin yerel düzeydeki görevlerinin net bir şekilde belirlenmemiş olması, yerel hizmetlerin sunumunda merkezi yönetimin taşra müdürlüklerinin aktif bir şekilde faaliyet göstermesi, belediyenin yerel düzeyde hangi alanlarda ne gibi faaliyetleri, nerelerde yapacağı konusunda görev çakışmasına sebep olmaktadır. Buradan anlaşılacak konu ise yerel hizmetlerle ilgili hemen hemen tüm politikalar ve düzenlemeler merkez yönetim tarafından çıkarılarak belediyelerce uygulamaktadır. Bu nedenle yerel düzeyde ne ölçüde hizmet sunulacağı konusunda çoğru zaman çıkarılacak düzenleme ve politika kapsamında bilgi bulunmamakta olup yerel düzeyde ne ölçüde yerel hizmetlere ilişkin hizmet aktarılacağı merkezi yönetimin inisiyatifine bağlıdır.

Yerel düzeyde yerel hizmetleri iyileştirmek, yerel politikayı uygulamak, yerel politikayı güçlendirmek amacıyla belediyeler merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir. Belediyelerin denetim süreci bir bakanlık iki müdürlük tarafından gerçekteşmektedir. Ancak belediyeler hesap verirken Cumhurbaşkanına ve BYYM ye hesap vermekteler. Görüldüğü üzere genellikle yerel yönetimlerle ilgili hemen hemen tüm politikalar ve düzenlemeler merkezi yönetim tarafından çıkarılıp yerel yönetimlerce uygulanmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Afganistan Belediyeleri Genel Müdürlüğü**, (2013), *Tasis Şurai Meşvarati Şarvali ha*, 2013.
- Afganistan İslam Cumhuriyeti** (2004) “Ulusal Dayanışma Programı (UDP)”, *Operasyon Talimatları*, Kabil.
- Afganistan İslam Cumhuriyeti** (2007) “*Afganistan Ulusal Kalkınma Stratejisi 2008 – 2013: Güvenlik, Yönetişim, Ekonomik Büyüme & Yoksulluğu Azaltma Stratejisi*”, Kabil.
- Afganistan İslam Cumhuriyeti** (2007) “Stratejik Çerçeve”, *Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü (BYYM)*, Kabil.
- Afganistan İslam Cumhuriyeti’nin Anayasası**, (2004)
- Arend, Lijphart** (1986), *Çağdaş Demokrasiler*, (çev. E.Özbudun-E. Onulduran). Ankara, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi Bilimler Derneği Yayınları, 1986.
- Bağımsız Yerel Yönetim Müdürlüğü**, (2009), *Palisi İdarat Mahali*, 2009.
- Belediyeler Müsteşarlığı**, (2015), “*Tarz Taqarur Şarval ha*”, Kabil, Yayın Evi, 2015.
- Belediyeler Müsteşarlığı**, (2015), *Tarz Hesabdehi Şarvaliha*, Kabil, 2015.
- Belediyeler Müsteşarlığı**, (2013), *Tasis Şurai Meşvarati Şarvali ha*, Kabil, Yayın Evi, 2013.
- Birleşmiş Milletler** (Ağustos 2004) “The Situation in Afghanistan and its Implications for Peace and Security”, *Secretary General’s Report to the Security Council*.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı** (2010) “*2010 İnsani Gelişmişlik Raporu*”, UNDP: New York.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı** (2010) Afganistan Alt-ulusal Yönetişim Programı (ASGP) 2. Çeyrek Proje İlerleme Raporu.
- Chesterman, Sheffield.**, (2002), “Afganistan’ın Yavaş Yürüyüşü”, *Survival Dergisi*, 2002, s. 37-45.
- Çitci, Oya**, (1996), *Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi*, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1996.
- Danesh, Sarwar.**, (2015), *Hukuk İdari Afganistan*, Kabul, İbni Sina Üniversite yayın merkezi, 2015.

- Dünya Bankası** (Temmuz 2007) “Afganistan’da alt-ulusal düzeyde hizmet sunumu ve yönetim”, *Dünya Bankası Belgeleri*
- Ehler, Rose Leda. , Lewis, Daniel., Espinosa, Elizabeth., Farrington, Jane. & Ledeen, Gabe.,** (2015), *An Introduction to the Law of Afghanistan. California,* (Stanford Hukuk Fakültesi Afganistan Hukuk Eğitimi Projesi), 2015.
- Erdoğan, Mustafa.,** (1996), *Anayasal Demokrasi,* Ankara, Siyasal Kitabevi, 1996.
- Erdoğan, Mustafa.,** (1993), *Demokrasinin Felsefesi Üzerine Birkaç Not,* Sosyal ve Siyasal Teori. Ankara, Siyasal Kitap Evi, 1993.
- Evans, Anne ve Osmani, Yasin.** (2005) “*Assessing Progress: Update Report on Sub-national Administration in Afghanistan*”, Kabil: Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi Afganistan İslam Cumhuriyeti (1957) “Belediyeler Kanunu”,
- Eyüboğlu, Ercan,** (2000). ‘Cumhuriyetin ve Yurttaşın Hizmetinde\ Demokratik ve S.E.V.E.N. bir Kamu Yönetimi için eleştirel Uyarılar. ‘*Galatasaray Dergisi,* Özel sayı bahar, 2000.
- Australian Goverment Department of Foreign Affeirs and Trade,** (2015), *Waziat Şahr Hai Afganistan.* kabil: Habitat, 2015.
- Gharghesht, Muhamad Naim.,** (2007), “*Kabul Emruz*”, Kabil, Kabil Belediyesi Reklam Müdürlüğü, 2007.
- Ghubar, Mir Gulam Mohammad.** (2001), “*Afghanistan in The Course of History*”, California, Havva’nın Kitap Bahçesi Yayınları. 2001.
- Görmez, Kemal.,** (1997), “Türkiye’de Belediyeler ve Yerel Demokrasi”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 1997.
- Görmez, Kemal.,** (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye,* Ankara, Vadi Yayınları.
- Gubar, Mir Gulam Mohammad.,** (2005), *Afganistan Dar Masir Tarih,* Tahran.
- Güngör, Uğur.,** (2017), “*Öncü Barış Operasyonları: Türkiye’nin Deneyimi*”, Ankara, Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları, 2017.
- Habib, Shabnam** (2013), “Afganistan’da Yerel Yönetimler: Nasıl İşliyor ve Başlıca Zorluklar” *21th Nispacee Konferansı,* 2013.
- Habibi, Abdulhai.,** (2011), *Tarih Coğrafıya Afganistan,* Kabil, Meyvand Yayınevi.
- Haydari, Davut.,** (2018), *Şarvali Mazar E Şerif.* Mazar E Şarif, (Belh belediye yayınları) 2018.

- Karataş, Adnan ve Çolakoğlu, Elif** (2018). “Afganistan’ın Devlet Yapısında Yerel Yönetim Sistemi”. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*.
- Katzman, Kenneth** (Aralık 2010) “Afganistan: Politika, Seçimler ve Hükümet Performansı” *Kongre için CRS tarafından hazırlanan Rapor*, Washington, DC: Kongre Araştırma Servisi.
- Lipson, Leslie.**, (1985), *Demokratik Uygarlık*. (çev. H. Günalp). Ankara, Tib Yayınları. 1985.
- Mahamadi, Abdul Ali.**, (2017), *Hukuk İdari Afganistan*, Kabul, Waja Enstitü Yayınları, 2017
- Merkezi Haberalma Teşkilatı, (CIA)**, (2013), *The world Factbook*, (2013) 1
- Nijat, Aarya., Gosztonyi, Kristof., Feda, Basira., & Koehler, Jan.**, (2016), “*Mudiriyyet Baynulumelal dar Afghanistan*”, Kabil, Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi.
- Nixon, Hamish.**, (2008), *Subnational State-Building in Afghanistan*, *Areu Synthesis Paper*.
- Özer, M. Akif**, (2000), “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Analizi Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*.
- Pupal, Abdul Baqi.**, (2014), *Şarvali Hai Afganistan*, Kabil, 2014.
- Sadiqi, Abdul. Karim.**, (2014), *Shahr va Shahrđari Dar Afghanistan*, (Afganistan’da kent ve belediye) Kabil, Asıf İrfan Yayınevi.
- Sakhizada, Kamaluddin** (2017), “Afganistan’da Federal Sistem” (*Yüksek Lisans Tezi*), Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, 2017.
- Saltmarshe, Douglas. & Medhi, Abhilash.**, (2011), “*Local Governmance in Afghanistan a View from the Ground*” Kabil, Afganistan Araştırma ve Değerlendirme Birimi.
- Sayıştay Başkanlığı**, (2015), *Tarzul Aamal Tadarukat*, 2015.
- Ulusal Savunma Araştırmaları Enstitüsü, (RAND)**, (2011) 13
- Wat, Ashraf.**, (2007), *An Assessment of Sub-National Governmance in Afghanistan*, San Francisco, Asya Vakfı Yayınları. 2007.
- White, R. & Lister, S.**, (2007), “*Service Delivery and Governmance at the Subnational level in Afghanistan*”, Washington, Dünya Bankası Yayınları.

**Wickwar, H.**, (1970), *Yerel Yönetimlerin Siyasi Teorisi*, Carolina, South Carolina Üniversitesi Yayınları.

**Yıldırım, Selahattin.**, (1993), *Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar*. İstanbul, T.C. Başbakanlık TOKİ Başkanlığı.

**Yıldız, M.**, (1996), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*.

### **İnernet Kaynakları:**

**Afganistan İslam Cumhuriyeti** (2000) “*Belediyeler Kanunu*”, <http://www.asianlii.org/af/legis/laws/ml122> adresinden erişilebilir

**Url 1** <<http://www.afghan.com>> alındığı tarih: 10 Mayıs 2019

**Url 2** <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>> alındığı tarih: 10 Mayıs 2019

**Url 3** <<http://www.afghanistans.comhttp>,> alındığı tarih: 5 Mayıs 2019

**Url 4** <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>,> alındığı tarih: 18 Nisan 2019.

**Url 5** <<http://www.unama-afg.org/docs/UNDocs>,> alındığı tarih: 1 Mayıs 2019.

**Url 6** <<http://www.unama-afg.org>,> alındığı tarih: 15 Haziran 2018

**Url 7** <<http://www.asianlii.org.af.org>,> alındığı tarih: 10 Eylül 2018

**Url 8** <<http://www.asianlii.org/af/legis/laws/ml122>,> alındığı tarih: 16 Mart 2019.

**Url 9** <<http://www.afghan-web.com>,> alındığı tarih: 21 Mart 2019

**Url 10** <<http://www.afghanistans.com>,> alındığı tarih: 3 Nisan 2019.

**Url 11** <<http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional>,> alındığı tarih: 23 Mart 2019.

**Url 12** <<http://dergipark.org.tr/atauniibd/issue/36952/373288>>

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

**Ad ve Soyad** : Abdulqadir TURAN  
**Doğum tarihi ve Yeri** : 01.03.1990, Faryab  
**E posta** : turank10001000@gmail.com



### Eğitim Bilgileri

**Lisans** : Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyaset Bilimi,  
Kamu Yönetimi.  
**Yüksek Lisans** : İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,  
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim.