

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI
BAĞLAMINDA
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Bahadır CELEPOĞLU
2502170321

TEZ DANIŞMANI:

Doç. Dr. Edip Asaf BEKAROĞLU

İSTANBUL-2024

ÖZ
HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI BAĞLAMINDA
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER
Bahadır CELEPOĞLU

Bu tez, Türkiye'deki yerel yönetimlerin mevcut durumunu, karşılaştıkları zorlukları ve gelecekteki potansiyel gelişim alanlarını kapsamlı bir şekilde incelemektedir. Cumhuriyet'in ilanından itibaren Türkiye'nin yönetim yapısında gerçekleşen değişiklikler, özellikle 1980'lerin sonlarından itibaren yerel yönetim reformlarıyla dikkat çekmektedir. Tez, Arend Lijphart ve Giovanni Sartori gibi siyaset bilimcilerin yönetim sistemleri üzerine yaptığı çalışmalar ışığında, Türkiye'nin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki dengesini analiz etmektedir. Yerel etkinlik, mali bağımsızlık ve yerel hizmetlerin etkinliği konularına odaklanan bu çalışma, Türkiye'deki yerel yönetimlerin güçlü yönlerini ve karşılaştıkları zorlukları değerlendirmekte ve gelecekteki reformlara yönelik öneriler sunmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve daha etkin hale getirilmesi, Türkiye'nin demokratikleşme sürecine katkı sağlayacak ve vatandaşlara daha kaliteli hizmet sunulmasını mümkün kılacaktır. Bu tez, yerel yönetimlerin gelişimine yönelik önemli bir kaynak olmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık, Yarı Başkanlık, Parlamenter Sistem, Yerel Yönetimler, Reform

ABSTRACT

**THE LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY WITHIN THE CONTEXT OF
GOVERNMENT SYSTEM DEBATES**

Bahadır CELEPOĞLU

This thesis comprehensively examines the current state of local governments in Turkey, the challenges they face, and potential areas for future development. Since the proclamation of the Republic, significant changes have occurred in Turkey's administrative structure, with a particular emphasis on local government reforms starting in the late 1980s. The thesis analyzes the balance between central and local governments in Turkey, drawing on the work of political scientists such as Arend Lijphart and Giovanni Sartori. Focusing on issues of local event, financial independence, and the efficiency of local services, this study evaluates the strengths and challenges of local governments in Turkey and offers recommendations for future reforms. Strengthening and making local governments more effective will contribute to Turkey's democratization process and enable the provision of higher-quality services to citizens. This thesis aims to be a valuable resource for the development of local governments.

Keywords: Presidency, Semi – Presidential, Parliamentary System, Local Governments, Reform,

ÖNSÖZ

Türkiye'de hükümet sistemi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki, her dönem tartışma konusu olmuş ve bu tartışmalar, ülkenin yönetim yapısının şekillenmesinde kritik bir rol oynamıştır. Özellikle 2017 Anayasa değişikliklerinin ardından 2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yerel yönetimler üzerindeki etkisi açısından dikkate değer bir dönüm noktası olmuştur. Bu çalışmada, karşılaştırmalı hükümet sistemleri bağlamında Türkiye'deki yerel yönetimlerin yapısı incelenmiş merkez ve yerel arasında Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçişle beraber daha çok ortaya çıkan çatışma noktalarına değinilerek yeni bir model önerisi üzerinde durulmuştur.

Yerel yönetimlerin rolünü, yetkilerini ve sorumluluklarını daha iyi anlamaya yönelik çalışma, Türkiye'de merkezi yönetimin yükünü alan ve hizmetin yerele daha hızlı ulaşmasına imkan tanıyan bir yönetim şekline ulaşması amacıyla model önerisinde bulunmaktadır.

Tezimi hazırlarken, akademik çalışmalarına çok büyük katkısı olan ve desteğini hiç esirgemeyen kıymetli hocam Prof. Dr. Haluk Alkan başta olmak üzere tez danışmanım değerli Doç. Dr. Edip Asaf Bekaroğlu'na, araştırmalarımda bana rehberlik eden birbirinden kıymetli hocalarıma, mülakatlarıma katılan yerel yönetim temsilcileri, sivil toplum örgütleri çalışanlarına ve bu süreçte yanımda olan aileme ve dostlarıma teşekkür etmek istiyorum. Onların katkıları olmadan bu çalışma gerçekleşmezdi.

Bu tezin, Türkiye'deki hükümet sistemleri ve yerel yönetimler arasındaki dinamiklerin anlaşılmasına katkıda bulunmasını ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına bir kaynak oluşturmasını ümit ediyorum.

Saygılarımla,

Bahadır CELEPOĞLU

İSTANBUL-2024

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	II
ABSTRACT.....	III
ÖNSÖZ.....	IV
TABLolar LİSTESİ.....	IX
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

“HÜKÜMET SİSTEMLERİ : KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1 Hükümet Sistemi Kavramı.....	3
1.2 Parlamenter Sistem	8
1.2.1 Parlamenter Sistemin Teorik Temelleri ve Tarihsel Gelişimi	8
1.2.2 Parlamenter Sistem Yapısı ve Temel Unsurları.....	11
1.3 Yarı Başkanlık Sistemi.....	15
1.3.1 Yarı Başkanlık Hükümet Sisteminin Teorik Temelleri ve Tarihsel Gelişimi	15
1.3.2 Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi Yapısı ve Temel Unsurları	20
1.4 Başkanlık Sistemi	21
1.4.1 Başkanlık Sisteminin Teorik Temelleri ve Tarihsel Gelişimi	21
1.4.2 Başkanlık Sisteminin Yapısı ve Temel Unsurları.....	23
1.4.3 Başkanlık Sistemine Olumlu Yaklaşımlar	25
1.4.4 Başkanlık Sistemine Olumsuz Yaklaşımlar	26
1.5 Yerel Yönetimlerle İlgili Temel Kavramlar.....	28
1.5.1 Yerel Yönetim Tanımı.....	29
1.5.2 Yerinden Yönetim ve Yerelleşme Kavramları	34
1.6 Yerel-Merkezi Yönetim İlişkisi	43

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHTEN GÜNÜMÜZE YEREL YÖNETİMLER VE YERELLEŞME

2.1 Yerel Yönetimlere ilişkin Tarihsel Çerçeve	48
2.1.1 Yerinden Yönetimlerin Ortaya Çıkışı.....	51
2.1.2 20. Yüzyılın Başından Günümüze Yerel Yönetimlerde Değişim	56
2.2 Yerinden Yönetimlerin Dayandığı Değerler	59
2.3 Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi	63
2.4 Yerel Yönetimlerin Uluslararası Boyutu	71
2.5 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yaşanan Gelişmeler.....	76
2.5.1 Yerelleşme Yolunda Önemli Bir Adım: Kent Konseyleri.....	83
2.6 Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı.....	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNE GÖRE YEREL YÖNETİM
UYGULAMALARI

3.1 Hükümet Sistemleri ve Yerel Yönetim İlişkisi	94
3.2 Uluslararası Literatürde Yerel Yönetim Uygulamaları ve Hükümet Sistemi Tartışmaları	95
3.3 Parlamenter Hükümet Sisteminde Yerel Yönetim Uygulamaları.....	97
3.3.1 Almanya Örneği (Federal-Parlamenter)	97
3.3.2 Macaristan Örneği (Üniter-Parlamenter)	101
3.3.3 İngiltere Örneği (Üniter-Parlamenter Monarşi).....	105
3.3.4 İspanya Örneği (Bölgesel-Parlamenter Monarşi).....	110
3.4 Başkanlık Sisteminde Yerel Yönetim Uygulamaları.....	118
3.5 ABD Örneği (Federal-Başkanlık)	118
3.5.1 ABD’de Yerel Yönetimler	120
3.5.2 ABD’de Yerel Seçimler	122
3.5.3 ABD’de Merkez Yerel İlişkisi	124
3.5.4 ABD’de Yerel Yönetimlerin Mali İdaresi	126
3.6 Güney Kore Örneği (Üniter-Başkanlık).....	128
3.6.1 Güney Kore’de Yerel Yönetimler	128
3.6.2 Güney Kore’de Seçimler	130
3.6.3 Güney Kore’de Merkez Yerel İlişkisi	132
3.6.4 Güney Kore’de Yerel Yönetimlerin Mali İdaresi	134
3.7 Brezilya Örneği (Federal-Başkanlık)	136
3.7.1 Brezilya’da Yerel Yönetimler.....	137
3.7.2 Brezilya’da Seçimler.....	142
3.7.3 Brezilya’da Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi	144
3.7.4 . Brezilya’da Yerel Yönetimlerin Mali İdaresi.....	146
3.8 Şili Örneği (Üniter-Başkanlık)	148
3.8.1 Şili’de Yerel Yönetimler.....	150
3.8.2 Şili’de Seçimler.....	152
3.8.3 Şili’de Merkez Yerel İlişkisi.....	153
3.8.4 Şili’de Yerel Yönetimlerin Mali İdaresi.....	154
3.9 . ABD, Brezilya, Güney Kore ve Şili Yerel Yönetim Sistemi Kıyaslaması.....	154
3.9.1 Yarı Başkanlık Sisteminde Yerel Yönetim Uygulamaları	160
3.10 Fransa Örneği.....	160

3.10.1	Fransada Yerel Yönetim Uygulamaları	161
3.10.2	Fransa’da Merkez-Yerel İlişkisi	165
3.11	Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Genel Özellikleri.....	166
3.12	Türkiye’de Yerel Yönetimin Gelişim Aşamaları.....	166
3.12.1	Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler	167
3.12.2	Türkiye’de Yakın Dönem Yerel Yönetimler.....	169
3.13	Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri.....	170
3.13.1	İl Özel İdaresi	171
3.13.2	Belediyeler.....	172
3.13.3	Köyler ve Mahalleler	173
3.14	Yerel Yönetim-Seçimleri ve Organları	174
3.14.1	Yerel Yönetimler Genel Yetki ve Sorumlulukları	176
3.14.2	Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Denetim	179
3.14.3	Türkiye’de Yerel Yönetim Uygulamaları	181
3.14.4	Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet.....	193

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ EKSENİNDE TÜRKİYE İÇİN BİR YEREL YÖNETİM MODELİ ÖNERİSİ

4.1	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yerel Yönetimler Uygulaması.....	204
4.2	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler	207
4.2.1	Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu	213
4.2.2	Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü.....	215
4.2.1	İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü	217
4.2.2	Devreden Bir Sorun Olarak Yeni Sistemde Merkez-Yerel Arasındaki Yetki Karmaşası ..	220
4.3	Yeni Sistemde Yerel Yönetimlerle İlgili Bir Model Önerisi.....	225
4.3.1	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yerel Yönetimler Uygulaması.....	228
4.4	Cumhurbaşkanlığına Bağlı Merkezi Yapılanma içinde Yerel Yönetimlerle İlgili Birimlere Yönelik Öneriler	229
4.4.1	. Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu ile İlgili Önerileri (YYPK)	229
4.4.2	Yerel Yönetimler Koordinasyon Kurulu	231
4.4.3	Kamu Hizmetleri Odaklı Yerel Koordinasyon Konseyleri	232
4.5	Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Diğer İlgili Kuruluşlar	235
4.5.1	Kalkınma Ajansları	235

4.5.2	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB).....	241
4.5.3	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)	244
4.5.4	Sulama Birlikleri	244
4.5.5	Yerel Yönetim Birlikleri	246
4.6	Yeni Modelde Yerel Yönetimlerin Yetki ve Sorumlulukları	247
4.6.1	Yetki Dağılımı ve İdari Vesayet.....	250
SONUÇ		253
KAYNAKÇA		259



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 Almanya’da Merkezi-Yerel Yetki Dağılımı	100
Tablo 2 İngiltere’de Merkezi-Yerel Yetki Dağılımı	108
Tablo 3 İspanya Merkezi-Yerel Yetki Dağılımı	115
Tablo 4 Seçilen Ülkeler Genel Değerlendirme	115
Tablo 5 ABD Merkez ve Yerel Seçim Sistemi	123
Tablo 6 ABD’de Merkezi-Yerel Görev ve Yetki Dağılımı.....	125
Tablo 7 Güney Kore Merkez ve Yerel Seçim Sistemi	131
Tablo 8 Güney Kore Merkezi – Yerel Görev ve Yetki Dağılımı.....	133
Tablo 9 Brezilya Merkezi – Yerel Görev ve Yetki Dağılımı	141
Tablo 10 Brezilya Merkez ve Yerel Seçim Sistemi	143
Tablo 11 Şili Merkezi – Yerel Görev ve Yetki Dağılımı.....	151
Tablo 12 Seçilen Ülkeler Genel Değerlendirme	158
Tablo 13 Fransa Merkezi – Yerel Görev ve Yetki Dağılımı.....	164
Tablo 14 Yerel Yönetimler Görev ve Sorumluluk.....	175
Tablo 15 Türkiye’de Merkezî Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Yetki Dağılımı	176
Tablo 16 Türkiye’de Yerel Yönetimlerle İlgili Merkezi Birimler	223

GİRİŞ

Cumhuriyet'in ilanından itibaren merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişki, ülkenin idari yapısının önemli bir parçası olmuştur. Ancak, özellikle 2017 yılında yapılan anayasa referandumu ve akabinde 2018 yılında geçiş yaptığımız Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye'nin yönetim sistemi köklü bir değişim geçirmiştir. Bu değişimle birlikte hayatımıza giren kamusal reformların yerel yönetimlere etkisi nasıl olmuştur ya da mahalli idareler bazında yeni dönemde ne gibi değişiklikler yaşanmıştır sorularına cevap aranmış hizmet odaklı bir yerel yönetim reformu kapsamında yeni bir model önerisinde bulunulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte kamu idari yapısında reforma gidilmiş, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiş, parlamenter sistemden başkanlık tarzı yeni bir sisteme geçiş yapılmıştır. Yeni dönemle birlikte merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin yeniden değerlendirilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi zorunlu hale gelmiştir. Yeni sistemin yerel yönetimlere olan etkileri, bu tez çalışmasının temel odak noktalarından biridir.

Tezde; Hükümet sistemi kavramı literatür taramaları kapsamında ele alınarak, sistem tartışmalarına kapsamlı bir şekilde yer verildikten sonra Parlamenter sistem, Başkanlık sistemi ve Yarı Başkanlık sistemiyle yönetilen ülke örnekleri üzerinden Türkiye için yeni Cumhurbaşkanlığı sisteminin gereksinimlerine uygun yerel yönetim uygulamaları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Siyasi yerinden yönetim- İdari yerinden yönetim tartışmaları bağlamında tezde yerel yönetim kavramı İdari Yerinden Yönetim bağlamında incelenmiştir. İdari yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin verilmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki yetki dağılımına, denetim ilişkisine yoğunlaşan bir içeriğe sahip bulunmaktadır.

Türkiye'nin yerel yönetim reformlarına yönelik öneriler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki dengenin sağlanmasına, yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılmasına ve vatandaşlara daha kaliteli hizmet sunulmasına yönelik olacaktır.

Bu tezin hazırlanmasında, mevcut literatür taraması, Türkiye'nin yerel yönetim yapısına dair yapılan akademik çalışmalar, geniş yerli ve yabancı yazılı kaynaklar, süreli yayınlar, resmi

raporlar ve güncel veriler kullanılmıştır. Ayrıca, uluslararası örnekler ve yönetim sistemleri literatürü ışığında Türkiye'nin yerel yönetim modelinin daha iyi anlaşılması sağlanacaktır.

Çalışma nitel karşılaştırmalı kurumsalcı analiz yönetimi ile yapılmıştır. Ayrıca tarihsel kurumsalcı analiz yöntemiyle Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişim seyri incelenmiş ve çalışmanın temel soruları ile ilgili bulgular elde edilmiştir. Bu yöntem öncelikle araştırmaya temel oluşturacak kuramsal çerçevenin açık bir şekilde oluşturulmasını ardından sistematik, yapılabirliğinin olup olmadığına olanak sağlarken aynı zamanda esnek bir araştırma stratejiyi gerektirir. Üçüncü aşamada ise yapılan araştırmanın okuyucunun anlayabileceği tutarlı ve anlamlı bir rapora dönüştürülmesini okuyucuya sağlar.¹

Yeni kurumsalcılık öncelikle tarihsel koşullar altında ortaya çıkan kurumların sürekliliğine ve kolay değişmezliğine dikkat çeker. Sözkonusu bu durum bir yönüyle kurumların büyük toplumsal dönüşümlerde dahi varlıklarını korumakta, işlev değiştirerek yeni dönemlerde varlıklarını sürdürebilmelerinde kendini göstermektedir. Kurumların yıkılması ya da ortadan kalkması çok ender görülen bir durumken değişime uyum hatta değişim yönlendirme potansiyeli daha belirleyicidir.²

Bu kapsamda öncelikle literatür taraması yapılmış hükümet sistemleri, ülke örnekleri ise karşılaştırmalı olarak yerel yönetim sistemleri bağlamında incelenmiştir.

Sonuç olarak, bu tez çalışmasında, yerel yönetimlerin iş ve işlevleri değil, Türkiye’de yerel yönetim sisteminin tarihten bugüne detaylı bir analizi yapılarak; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde merkez ve yerel arasında yaşanan yetki karmaşası ve vesayet problemleri ele alınmış, dünyadaki uygulamalar üzerinden model önerisinde bulunulmuştur. Türkiye’nin demokratikleşme sürecine ve yerel yönetimlerin etkinliğine katkıda bulunacak bu çalışma, yerel yönetimlerin vatandaşlara daha kaliteli hizmet sunmasını mümkün kılacak ve merkezin yükünü alarak ülkenin idari yapısının güçlendirilmesine önemli bir katkı sağlayacaktır.

¹ Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2008). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri (6. Baskı). Seçkin Yayıncılık.

² Alkan, H. (2018). Kurumsalcı Yaklaşımın Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Liberte Yayınları.

BİRİNCİ BÖLÜM

“HÜKÜMET SİSTEMLERİ : KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

Tez konusu, hükümet sistemleri ile yerel yönetimlerin yapılanması arasındaki ilişkiyi, başkanlık sistemine odaklanarak belirlemeyi amaçlamaktadır. Tezin birinci bölümünde hükümet sistemleri kavramsal ve sınıflandırma boyutu ile ele alınacak, yerel yönetim kavramı ile bazı temel konular incelenecektir. Birinci bölümde ele alınacak konular tezin diğer bölümlerinde sıklıkla atıf yapılacak hükümet sistemlerinin ayırt edici özelliklerinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

1.1 Hükümet Sistemi Kavramı

Hükümet sistemleri, gerek siyaset bilimciler gerek anayasa hukukçuları tarafından detaylı olarak çalışılan bir konu olmakla beraber, kökeni Antik Yunan düşünürlerinin devlet nedir, nasıl olmalıdır? sorusu etrafında yürüttükleri tartışmalara kadar götürülebilecek bir olgudur. Hükümet sistemlerini sınıflandırmaya yönelik ilk girişimlerin de aslında antik Yunan’da yapıldığını söylemek mümkündür.³ Bu çerçevede Aristoteles hükümet biçimlerini sınıflandırmaya ve tanımlamaya çalışan öncü bir filozof olarak akla gelen ilk isimdir. Devlet olgusu, tarihsel olarak felsefeden, politikaya birçok disiplinin üzerine düşündüğü en temel konulardan biri olmuş, günümüze kadar devletin farklı pek çok tanımı yapılmıştır. Modern anlamda Devlet kavramı söz konusu olduğunda özellikle Max Weber’in ‘*belirli bir bölgede yasal otorite ve yetkiye sahip olan ve insan tarafından kullanılan unsur*’⁴ tanımlaması öne çıkmaktadır. Ancak Weber’in devlet tanımı daha çok egemenlik ve gücün kullanımına bağlı değişkenlikleri kapsamında yorumlanmaktadır. Genel olarak devlet; belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların, yönetenlerin de içinde yaşadığı, hukuki normların bulunduğu tüzel kişilikler olarak ifade edilir. Modern dünyanın siyasi bir unsuru olarak, belirli sınırlar dahilindeki kara parçaları üzerinde, insanlar ve kaynaklar üzerinde egemenliğe sahip, hukuken ve siyasi olarak bağımsız ve meşru güç kullanma tekeline sahip ulus-devletler siyaset biliminin en önemli araştırma konularından biridir.⁵

³ Heywood A. (2011). Siyaset, çev. Bekir Berat Özipek, Adres Yayınları

⁴ Weber, M., & Akın, H. B. (2005). Bürokrasi ve Otorite. Adres Yayınları.

⁵ McCormick, J. (2010). Comparative Politics in Transition (s. 4). Canada

Devlet söz konusu olduğunda hükümet sistemi kavramından önce siyasal sistem kavramına değinmek gerekir. Siyasal sistem, toplumun tamamını etkileyen ve toplumsal yaptırım gücü olan bir sistemi ifade etmektedir.⁶ İktidarın yapısı, siyasal davranışları ile devletin organları, anayasa, ideolojiler, bürokrasi, siyasi partiler, çıkar ve baskı grupları ve uluslararası ilişkiler gibi bileşenlerden oluşan siyasal sistem; ekonomik, hukuki, kültürel ve toplumsal yapı ile ilişkileri irdelenerek açıklanabilir.⁷ Modern siyaset biliminin kurucuları arasında yer alan Aristoteles'in siyasal sistem tasnifi yüzyıllar boyu etkinliğini korumuş⁸; benzer biçimde Montesquieu da ülkelerin coğrafi yapısı, büyüklüğü ve doğal koşullara göre ayırım yaptığı üçlü bir tasnifi benimsemiştir. Antik Yunan'da Aristoteles, 158 site devletini analiz ettiği çalışması sonucunda üç iyi ve üç kötü hükümet sistemi olduğunu ileri sürmüştür. Kötü yönetimler arasında tek kişiden çok kişinin kötü yönetimine kadar 'tiranlık', 'oligarşi' ve 'demokrasi'; yine tek kişinin iyi yönetiminden çok kişinin iyi yönetimine olan sınıflandırma ise 'monarşi', 'aristokrasi' ve 'politeia'' olarak isimlendirilen bu sistemler, kim yönetiyor ve neyin adına yönetiyor sorularına bir karşılık olarak üretilmiştir.⁹

Antik Yunanda, Pisistratos'un Atina'da kurduğu otoriter yönetim, Venedik Cumhuriyeti'nin zengin tüccar ailelerinin hakimiyetindeki oligarşik sistem, Antik Atina'da halkın doğrudan katılımıyla gerçekleşen demokrasi, Orta Çağ'da İngiltere Krallığı'nın monarşik yapısı ve Antik Roma Senatosu'nun seçkin ailelerden oluşan aristokratik yapısı gibi örnekler, tarih boyunca farklı toplumlarda var olan çeşitli yönetim biçimlerini temsil etmektedir. Aristoteles'in "Politika" eserinde ifade ettiği gibi, bazı Antik Yunan şehir-devletleri ise demokratik, aristokratik ve monarşik öğelerin karma bir şekilde bir araya geldiği bir politeia sistemine sahipti.¹⁰

⁶ Duverger M., & Tekeli Ş. (1998). Siyaset Sosyolojisi, (s. 253.). İstanbul.

⁷ McCormick, J. (2010). Comparative Politics in Transition (s. 4). Canada.

⁸ Aristoteles, her toplumda geçerli olan siyasal sistemin farklılığına dikkat çekerek; evrensel bir siyasal sistemden bahsetmenin zorluğunu anlatmaktadır. Kültürel yapı, tarih, inanç sistemleri, sosyoekonomik yapı ve hukuk sistemleri birbirinden farklı olan ülkelerin kendilerine özgü bürokratik ve siyasi yapı inşa edeceklerinden bahseder.

⁹ Yılmaz, N. (2014). Antik Yunan Dönemi Karşılaştırmalı Siyaset Biliminde Siyasal Sistem Sınıflandırmalarına Genel bir Bakış. Doğu Üniversitesi Dergisi, 1(15), 123–138.

¹⁰ Emir, O. (2023). Roma imparatorluğu'nun doğu politikasında polemon krallığı'nın rolü. International Journal of Ancient History, 5, 715–735.

İslam düşüncesinde de hükümet ve yönetim sistemlerini sınıflandırmaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. Siyasal sistem konusunda Farabi, Maverdi, İbn Teymiyye, İbn Haldun gibi düşünürler kuşkusuz yönetim biçimleri etrafında şekillenen yönetim sistemleri hakkında çeşitli eserler vermişlerdir. Özellikle sosyoloji alanında pek çok katkısı bulunan 14. yüzyıl düşünürü İbn Haldun'un Mukaddime adlı eseri ile 'ümran ilmi'¹¹ olarak nitelediği çözümlemesinde göçebe –bedevi- topluluklarda başarıya odaklı lider merkezli yönetim yapısının, yerleşik -hadari- topluluklarda zamanla belirlenmiş veraset temelinde bir yönetim yapısına mülk devlet yapısına dönüştüğünü belirlemektedir.¹² İbn Haldun'un düşünce pratiğinde ümran ilmi insanlığın gelişimini konu edinerek bu süreçteki gelişmeleri, organizasyonları, örgütlenme biçimlerini, iktidar şekillerini de incelemektedir. Ona göre her yönetim yapısı içinde konumlandığı toplumsal şartların belirleyiciliği altında birbirinden farklılaşır ve genel seyir göçebe toplulukların yerleşik hayata geçmeleri sonucunda yaşanan toplumsal değişimin yansımalarına bağlı olarak yönetim yapıları da değişim geçirir.

Her siyasal sistem içinde konumlandığı sosyoekonomik, tarihsel, coğrafik ve diğer özellikler ile sistemin geliştirdiği kurumların etkileşimi sonucunda şekillenir. Kurumsal boyut, sistem içerisinde iktidarın yapılandırılış biçimi, kurumlar arası ilişkilerin düzenlenme şekli, devlet fonksiyonları arasındaki denge ve birlikte çalışma biçiminin düzenleniş biçimlerine odaklanırken; sistemsel özellikler yukarıda belirlenen siyasal sisteme özgü özellikleri içerir. Kurumlar; anayasalarda, siyasi parti kanunlarında, seçim sistemlerinde, siyasi hayatı şekillendiren tüm kurum kuralları içerir. Her kurum içinde bulunduğu çevresel özellikler içinde hayat bulur ve farklı modellerin oluşmasına neden olur. Sistemsel dinamikler ile kurumlar arasındaki uyum veya uyumsuzluklar siyasi sistemin işleyişini, temel tartışma alanlarını, siyasi farklılaşmayı şekillendirir. Sistemsel özellikler siyasi sistemin çalışmasını kolaylaştırabileceği gibi, işleyişini zorlaştıran etkilerde de bulunabilir.¹³

¹¹ İbn Haldun'un kavrayışı ile ümran, medeniyet ve kültür kavramları ile tek başına ifade edilemeyecek bir anlama sahiptir. Ümran, toplumla kaynaşmak ve ihtiyaçları gidermek maksatlı bir konaklama yerine inmek ve orada ikamet etmek, maişet temininde yardımlaşmak anlamındadır. Daha fazlası için bkz. İbn Haldun, (2009). Mukaddime, Cilt 1, çev. Süleyman Uludağ, 6. Baskı, , (s. 204-209.). İstanbul, Dergâh Yayınları.

¹² Bayrakdar, M. (2012). İslam Bilim Adamları (s. 103). İstanbul: İnkılab Yayınları.

¹³ Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 11-12). İstanbul: Açılım Yayınları.

Siyasal sistemden farklı olarak hükümet sistemleri ise birbiri ile karıştırılmakla beraber içerik olarak birbirinden farklı kavramlardır. Daha geniş biçimde siyasal sistem iktidarın elde edilmesi, kullanılması ve kontrolüne ilişkin yazılı veya yazılı olmayan kurallar bütünü ile belirtildiği gibi ülkenin sahip olduğu ve kurumların işleyişine etki eden çevresel faktörleri birlikte ele alırken, hükümet sistemi devletin kuvvetlerinin dağılımı ve ilişkisi üzerine odaklanmış olup; egemenliğin hangi organlarca ve nasıl kullanılacağına ilişkindir. Başka bir ifade ile hükümet sistemi kavramı siyasi sistemin kurumsal boyutu ile daha çok ilişkili olan bir kavramdır. Bu haliyle siyasal sistemler, ülke sınırları içinde siyasal erk ile yönetilenler arasındaki ilişkinin mahiyetini ve dayanağını ifade etmektedir.¹⁴ Siyasal sistem içerisinde siyasal rejim ve siyasal kurumları da barındıran bir çerçeve kavram olarak, yöneten ve yönetilen ilişkisinin türü ve niteliğini, kaynağını ve dayanağını ortaya koyar. Farklı kültürel, toplumsal, ekonomik ve siyasal rejimlerden oluşan siyasi birimler siyasi sistem olarak tanımlanmaktadır.¹⁵

Kurumsal boyutta siyasal sistemlerin sınıflandırılmasında yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin yapılandırılış biçimi önemli olup; bu düzenleme hukuksal olarak hükümet sistemleri kavramını ortaya çıkarmaktadır.¹⁶ Yasama organının ana görevinin yasaları yapma, yürütme organının asli işlevinin bu yasaları yürürlüğe koyma, yargı organının da bu iki ana asli organdan tamamen bağımsız olarak iki organın işlevlerini denetleme üzerine fonksiyonlarını şekillendirdiği varsayımı altında; bu üç organ arasındaki ilişki hükümet sisteminin varlığını doğurmaktadır.¹⁷ Yasama ve yürütme organlarının tek bir organın çatısı altında toplandığı sistemler kuvvetler birliğine dayalı sistemler olarak; yasama ve yürütme organlarının birbirinden özerk ve bağımsız kurumlar eliyle yürütüldüğü sistemler de kuvvetler ayrılığına dayalı sistemler olarak ortaya çıkmaktadır. Kuvvetler birliği sistemi kuvvetlerin yürütmede toplandığı diktatörlük ve mutlak monarşiler gibi sistemleri doğururken; bunun

¹⁴ Hekimoğlu, M. M. (2009). Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye (s. 6–7). Ankara: Detay Yayıncılık.

¹⁵ Kalaycıoğlu, E. (1984). Çağdaş Siyasal Bilim: Teori, Olgu Ve Süreçler (s. 13). İstanbul: Beta Yayıncılık.

¹⁶ Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 13). İstanbul: Açılım Yayınları.

¹⁷ Kanatlı M., (2016). The Practicability of The Presidential System in Turkey and The Discussions Over Never Ending Dreams of Democracy, 3 (2), (s. 111–130) Tesam Akademi Dergisi.

yerine kuvvetlerin yasama organında toplandığı ve kimi örneklerde demokratik bir temsilin de vücut bulabildiği Meclis Hükümeti sistemini doğurur.¹⁸

Montesquieu, kuvvetler ayrılığı prensibinin savunucusu olarak denge ve denetleme sisteminin hâkim olacağı yasama ve yürütmenin kati şekilde ayrılmasının ve bağımsız bir yargı sisteminin otoriter hükümetleri kontrol ve sınırlama yönünden gerekli olduğunu ifade etmiştir.¹⁹ Temel olarak yasama, yürütme ve yargı gibi erklerin tek elde toplanmasının yaratabileceği sıkıntılar kuvvetler ayrılığı fikrini ortaya çıkarmıştır. Ancak demokratik hukuk devleti fikri altındaki bütün sistemlerde yargı bağımsızlığı esas alındığından; hükümet sistemleri sınıflandırmasında temel belirleyici yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin niteliği ve yoğunluğu olmuştur.²⁰ Bu fikirden hareketle, erklerin birbirinden sert veya yumuşak olarak ayrılması da hükümet sistemleri arasındaki ayrımın temel belirleyicisi olmuştur. Ülkeler, coğrafi özelliklerine, yönetim şekillerine, tarihsel ve demografik arka planlarına ve en önemlisi kendi ihtiyaçlarına göre farklı hükümet sistemlerini benimsemişlerdir.²¹

Kuvvetler ayrılığı prensibinin katı veya yumuşak uygulanmasına göre hükümet sistemleri parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi olarak kategorize edilmektedir. Bununla beraber, hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında teori ile uygulama arasında çeşitli zorluklarla da karşılaşmaktadır. Teorik çerçevede, her ne kadar bu üç ayrım da kategorize edilse de uygulamada ülkeler kendi yönetim biçimlerine göre hükümet sistemlerini şekillendirmektedir. Belirtildiği gibi bu farklılaşmanın temel nedeni ülkelerin farklı sistemsel özelliklere sahip olmaları ve bu özelliklerin kurumsal formülasyonlara etki etmesidir. En bilinen örneklerin tezin ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak inceleneceği üzere; saf parlamenter sistem olarak sınıflandırılan İngiltere’de uygulanan dar bölge çoğunluk seçim sisteminin bu ülkede ‘ikili parti sistemi’nin yerleşiklik kazanmasında oynadığı rol bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Bu seçim sistemi sayesinde bu ülkelerde daha istikrarlı

¹⁸ Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 14) İstanbul: Açılım Yayınları.

¹⁹ Charlton R. (1986). Political Realities - Comparative Government, (s. 22) ABD, Longman.

²⁰ Tunç H., Yavuz B. (2009). ‘Avantaj Ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi’, 1-39. (s. 3.) Türkiye Barolar Birliği Dergisi.

²¹ Hanic, H. (2017). Yeni Anayasa Cumhurbaşkanlığı: Sistemi Yeni Türkiye (1. Baskı, s. 159). İstanbul: Hayy Kitap Yayıncılık.

hükümetler kurulabilmektedir. Buna karşılık çok partili sisteme dayanan ülkelerde daha çok nispi temsil sisteminin uygulandığı ve bu sistemin, İtalya gibi örneklerde görüldüğü üzere hükümet istikrarsızlıklarına daha açık hale geldiği görülmektedir. Benzer bir farklılaşma; başkanlık sistemi ile özdeşleşen ABD ile Güney Kore ve Latin Amerika ülkelerinde gidilen farklı kurumsal formülasyonlarda da görülmektedir.²² Aşağıda kuvvetler ayrılığına dayanan klasik ayrıma göre hükümet sistemleri daha yakından incelenecektir.

1.2 Parlamenter Sistem

1.2.1 Parlamenter Sistemin Teorik Temelleri ve Tarihsel Gelişimi

Hükümet sistemlerinin temel olarak kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı olarak sınıflandırıldığı çerçevede, kuvvetler ayrılığı sisteminin yumuşak veya esnek şekilde uygulandığı biçim parlamenter sistemin temel mekanizmasını oluşturur. Bu sistemlerde yasama ve yürütme organı yetki bakımından birbirinden ayrı olmakla birlikte tam bağımsız değildir. Karşılıklı olarak birbirinin görev ve yetkilerine son verme imkânı bulunan bu sistemde organlar yer yer iç içe geçmiştir. Yasama ve yürütme organının zaman zaman iş birliği içerisinde olduğu sisteme bu nedenle ‘kuvvetlerin iş birliği sistemi’ de denilmektedir.²³

Parlamenter sistem kavramı ya da parlamenterizm, köken olarak parlamento kavramından türetilmiştir. Parlamento İtalyanca konuşma anlamına gelen “parler” sözcüğünden kaynak alınarak zamanla konuşulan yer anlamında ifade edilen “parlamento” sözcüğüne evrilmiştir.²⁴ Literatür araştırmalarında genel olarak kuvvetler ayrılığına dayanan bir yönetim biçimi şeklinde ifade edilen parlamenter sistem, esasen kuvvetlerin ayrılığından ziyade yasama ve yürütme gibi kavramların veya organların birbirlerine karşı sıkı bağımlılığın olduğu hükümet sistemleridir.²⁵

Parlamenter sistemin tarihsel gelişimini, özellikle ortaya çıktığı İngiltere örneği üzerinden açıklamak gerekirse, bu süreç genel olarak üç başlık altında ele alınmaktadır. 12. yüzyıl ile 17. yüzyıl arasında görülen kralın sahip olduğu mutlak iktidar yetkisinin sınırlandırılması

²² Stepan, A. C., & Skach, C. (1993). *Constitutional Frameworks And Democratic Consolidation: Parliamentarism versus presidentialism* (vol. 46, s. 4). Cambridge University Press.

²³ Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (s. 588). Bursa: Ekin Yayınları.

²⁴ Gürdal S.S. (2013). “Türkiye’de Parlamenter Sistem Uygulaması”, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, s.4.) Batman Üniversitesi.

²⁵ Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (s. 477). Bursa: Ekin Yayınları

süreci; ikinci olarak 17. ve 18. yüzyıllar arasında görülen parlamentarizme doğru giden süreç ve 19. ve 20. yüzyıllarla birlikte görülen parlamenter sürecinin ortaya çıkışı ve gelişimidir. İlk dönemde İngiltere'nin sahip olduğu feodal monarşi yönetiminin zamanla sınırlı monarşiye, daha sonra parlamenter monarşiye evrildiği gözlemlenmektedir. Bu dönemde özellikle kralın sürekli danıştığı din alimlerinden ve soylulardan oluşan meclisin, zamanla kentli burjuva sınıfın temsilcilerinin de katılmasıyla parlamentonun doğuşunun dinamiğini oluşturduğu görülmektedir. 1215 yılında imzalanan ve İngiliz aristokrasisinin kralların baskıcı tutumuna karşı kazandıkları özgür hareket etme alanı olarak bilinen Magna Carta (Büyük Sözleşme)'nin, özellikle 1618 yılında imzalanan İstida Hakkı ve 1689 yılında imzalanan İnsan Hakları Bildirgesinin hayata geçirilmesini sağladığı görülmektedir.²⁶ Büyük Kral Konseyi'nin zamanla kendi arasında Yüksek Kamara ve Aşağı Kamara olarak iki gruba ayrılmış, bu da zamanla Lordlar Kamarası ile Avam Kamarasının oluşumuna zemin hazırlamıştır.²⁷

Anayasal demokrasi türü olarak parlamenter sistem, yürütme iktidarının kökenini yasama iktidarından alması ve yasama organına karşı sorumluluğu ilkesiyle karakterize edilir. Bu sistem, özellikle İngiltere'de ortaya çıkan ve eski İngiliz sömürgelerine de yayılan Westminster Modeli'ne dayanmaktadır. 1628 yılında imzalanan Haklar Beyannamesi, 1641 yılında hayata geçirilen Büyük Uyarı (Grand Remonstrance), 1679 yılında yürürlüğe giren Habeas Corpus Act (bir kişinin bedeninin kendisine ait olduğunu belirten yasa) ve özellikle 1689 yılında kabul edilen Haklar Bildirgesi gibi belgelerle, İngilizlere önemli haklar tanınmıştır. Özellikle 18. yüzyılın sonlarına kadar devam eden gelişmelerle birlikte, İngiltere'de parlamenter sistemin kuruluşu büyük ölçüde tamamlanmıştır. Seçmenler ve oy haklarıyla ilgili yapılan çeşitli reformlar ise parlamenter demokratik sisteme geçişi desteklemiştir.²⁸

Arend Lijphart'a göre Westminster modelinin on temel özelliği bulunmaktadır²⁹:

²⁶ Şener, M. B. (2021). A Review of the Meaning and Importance of the Universal Declaration of Human Rights. Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi, 7(3), 15-25.

²⁷ Deniz Ş. (2005). Türkiye'de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları, (Yüksek Lisans Tezi, s.4-13.) Muğla Üniversitesi.

²⁸ Deniz Ş. (2005). Türkiye'de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları, (Yüksek Lisans Tezi, s.10-12.) Muğla Üniversitesi.

²⁹ Lijphart, A., Ayas, G., & Bulsun, U. (2006). Demokrasi motifleri: Otuz altı ülkede yönetim yapıları ve performansı (s. 22–30). İstanbul: Salyangoz Yayınları.

- Majörityan (Çoğunluk) Sistem: Westminster modeli, genellikle çoğunluk sistemini benimser. Bu sistemde kazanan, o bölgedeki veya seçim birimindeki en fazla oyu alan aday veya parti olur.
- Tek Meclisli Parlamento: Westminster modeli, genellikle tek meclisli bir parlamentoyu içerir. İki meclisli sistemler yerine genellikle yasama faaliyetlerini yürüten etkili bir parlamento bulunur.
- İki Partili Sistem: Bu modelde genellikle iki büyük politik parti rekabet eder ve hükümeti oluşturacak çoğunluğu elde etmeye çalışır. Diğer küçük partilerin etkisi genellikle sınırlıdır.
- Güçlü İcra Erki: Westminster modeli, güçlü bir yürütme organına vurgu yapar. Başbakan, hükümetin lideri olarak genellikle parlamento çoğunluğunun güvenini alarak göreve gelir.
- Parlamento Üyelerinin Bireysel Sorumluluğu: Westminster modelinde parlamento üyeleri genellikle kendi seçim bölgelerine ve seçmenlerine karşı bireysel olarak sorumludur.
- Kabinenin Parlamenter Sorumluluğu: Hükümetin başı olan başbakan ve diğer bakanlar, parlamentoya karşı sorumludur ve parlamentonun güvenine bağlı olarak görev yaparlar.
- Kuvvetler Ayrılığı İlkesine Daha Az Vurgu: Westminster modelinde kuvvetler ayrılığı ilkesine Amerikan sistemine göre daha az vurgu yapılır. Yürütme organı ile yasama organı arasındaki sınırlar daha belirsizdir.
- Seçim Bölgesi Sistemi (Dar Bölge Sistemi): Genellikle seçim bölgesi sistemine dayanır ve her seçim bölgesinden bir milletvekili seçilir.
- Hızlı ve Etkili Karar Alma: Westminster modeli, hızlı ve etkili karar alma süreçlerine vurgu yapar. Hükümet, parlamentodaki çoğunluğa dayanarak kararlarını daha çabuk alabilir.

Westminster modelinde temel kurumsal mekanizmalar ise; Başbakan, Kabine, Parlamento, Kraliyet, Kraliyet Danışma Merkezi, Hükümet ile Kraliyet arasındaki iletişim kanalları (devlet tutanakları ve Başbakan ile Kraliçe arasındaki haftalık görüşmeler) ve Bakanların parlamentoya karşı sorumluluğudur. Yasama görevi Avam Kamerası ve Lordlar Kamerası

tarafından yürütülürken, yürütme görevi ise Kral/Kraliçe ve Kabine tarafından yerine getirilmektedir. Yazılı bir anayasanın bulunmadığı İngiltere’de, siyasal sistem genel olarak üç temel kaynak üzerinden işlemektedir: Yasalar, içtihatlar ve anayasal gelenekler.

Aşamalı bir süreçten geçen modern parlamenter sistemler, öncelikli olarak Kral tarafından atanan yürütme organının başı olan Başbakan’ın zamanla yetkililerinin artması, buna bağlı olarak siyasal sorumluluğunun da artması, Kralın ise siyasal sorumsuzluk durumuna çekilerek temsili bir konum edinmesine evrilmiştir. Süreç içerisinde sorumluluğunu kaybeden kraliyet makamı zamanla zayıflamıştır. Buna ek olarak gelişen siyasal ihtilaller, hanedanlık içerisindeki çekişmeler ve değişimler kraliyet makamının gücünü azaltmıştır. Nihai olarak 19. yüzyılın genel siyasi değişimlerine bağlı olarak artan demokratik katılım, siyasal partilerin etkinliği ve bu türden yönetim sisteminin halk tarafından benimsenmesi bugünkü demokratik parlamenter sistemin temellerini oluşturmuştur.

1.2.2 Parlamenter Sistem Yapısı ve Temel Unsurları

Yumuşak güçler ayrılığının bir yansıması olan parlamenter sistem yasama ve yürütme organlarının karşılıklı birbirine karşı sorumluluk prensibine dayanmaktadır. Yürütme organı tarafından hazırlanan kanunlar, meşruiyetini doğrudan halktan alan ve parlamenter sistemin en güçlü organı olan yasama organı tarafından onaylanmaktadır.³⁰ Hükümet varlığını yasal olarak meclisin varlığından alır. Yasama ise yürütmeyi gensoru ve güvenoyu ile denetlemektedir.³¹

Parlamenter sistemlerin bazı örneklerinde tek meclis, kimilerinde ise çift meclis bulunmaktadır. Yürütme organı, Başbakan, bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanı tarafından temsil edilirken yasama organı da halk tarafından seçilen meclistir. Parlamenter sistem çift başlı yürütme yapısına sahiptir. Ancak cumhurbaşkanı temsili ve sorumluluğu bulunmayan bir yürütme otoritesi olarak kalmakta, politika belirleme yetkisi ise siyasi sorumluluğa sahip

³⁰ Şahin L. (2016). Hükümet Sistemlerinin Yönetimin Boyutları Bağlamında Değerlendirilmesi, (Yüksek Lisans Tezi s.35.) , Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

³¹ Yücel B. (2008). Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği, (Doktora Tezi, s.58.) Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

hükümet tarafından kullanılmaktadır. Bu şekilde çift başlı yürütme yapısının bu iki otorite arasında çatışmaya yol açması frenlenmek istenmektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği Parlamenter sistemin asli özellikleri arasında yürütmenin çift başlı yapısı, yürütmenin göreve geliş biçimi ve hükümetin yasama sorumluluğu sayılmaktadır. Tali özellikleri ise fesih yetkisi, yasama ve yürütme organlarında aynı kişilerin yer alabilmesi ve bakanlar kurulunun yasama çalışmalarına katılımının mümkün olabilmesi olarak sıralanmaktadır. Buradaki çift başlılık kavramı, devlet başkanının yürütmenin başında bir idareci olarak devletin birliği ile alakalı sembolik konumu, başbakanın ise yürütme ve idare sorumluluğu taşıyan konumu arasındaki ilişki önem kazanmaktadır.

Parlamenter sistem içerisinde devlet başkanının sorumsuz olma durumu söz konusudur. Bu sorumsuzluk, devlet başkanının yetkisinin olmadığı anlamına gelmektedir. Çünkü yetki ve sorumluluk birbirini tamamlayan kavramlardır.³² Bu çerçevede konumlandırılan ve parlamenter sistem içerisinde sembolik konumda olan devlet başkanının yürütmede konumu gereği etkin olabileceği herhangi bir durum söz konusu değildir. Buna karşılık başbakan ve bakanlar yasamaya karşı birinci derece sorumlu makamlardır. Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme ilişkilerine bakıldığında iki farklı durumla karşılaşılmaktadır. Birinci olarak devletin yasama organının parlamenter sistemlerde işleyişini belirleyen kuralları düzenlemesi konusudur. Yani halk tarafından seçilen temsilciler veya parlamenterler devletin genel idaresinin temsil adına bu kanunları yapar. Bu sistem içerisinde yürütme, yasama organına karşı devamlı sorumluluk içerisinde hareket etmelidir. Ancak pratikte birçok demokratik, parlamenter ülkede yasama içerisindeki çoğunluk nedeniyle yasama faaliyetleri üzerinde yürütmenin öne çıkmasına neden olmaktadır.³³

Parlamenter hükümet sisteminde politika belirleme anlamında yürütme işlemi başbakan ve bakanlar kuruluna verilmiştir. Devletin ya da hükümetin iktidar süresince yürüttüğü politikaların ana unsurları başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Cumhurbaşkanı ise sorumsuzluk ilkesi gereği belirtildiği gibi icra yetkisi

³² Özbudun, E. (2013). Hükümet Sistemi Tartışmaları, (Sayı .51 ss.157.) Ankara: Yeni Türkiye Dergisi.

³³ Yavuz, B. (2008). Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan (s. 16). Ankara: Asil Yayınevi.

bulunmamaktadır. Bu çerçevede Parlamenter sistemin genel özelliklerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.³⁴

- Çift başlı yürütme Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında paylaştırılmıştır.
- Devlet başkanının siyasi sorumsuzluk nedeniyle icrai yetkisinin olmaması ve buna bağlı olarak yasama organı tarafından görevine son verilmesi oldukça zorlaşmıştır.
- İktidarı devralan başbakan ve kabinesi yasama organına yani parlamentoya karşı sorumlu olup iktidarının devamı yasama organının verdiği güvenoyuna bağlıdır.
- Yasama organı yürütme tarafından feshedilebilir.
- Başbakanın da dahil olduğu bakanlar kurulu üyeleri aynı zamanda yasama organı üyesi olabilirler.

Bakanlar kurulunun yani hükümetin yasama organına karşı siyasal sorumluluğunun bulunduğu Parlamenter sistemde, hükümet parlamento tarafından denetlenebilir, güven ya da güvensizlik oyuyla faaliyetlerini devam ettirebilir ya da faaliyetlerine son verilebilir. Esasen parlamenter sistemi başkanlık sisteminden ayıran temel fark kabinenin yasama organına karşı olan siyasal sorumluluğudur.³⁵³⁶

Parlamenter sistem içerisinde hükümet kurulum aşamasında parlamentoya dayanmak ve parlamento içerisinde bir kabine oluşturmak zorunluluğuna rağmen istisnai olarak parlamento dışı bakanların atanması da mümkündür. Ancak genel olarak parlamenter sistemlerde bakanların aynı zamanda parlamento üyesi olması tercih edilmektedir. Bakanlar kurulu içerisinde görev yapan tüm kabine üyeleri eşit olmalarına rağmen başbakanın eşitler arasında birinci konumu vardır.³⁷

³⁴ Turhan, M. (1993). Hükümet Sistemleri (s. 43–56). Ankara: Gündoğan Yayıncılık

³⁵ Atar, Y. (2005). Türk Anayasa Hukuku (s. 142). Konya: Mimoza Yayıncılık

³⁶ Teziç, E. (2001). Anayasa Hukuku: Genel esaslar (s. 403–417). İstanbul: Beta Yayıncılık

³⁷ Özbudun, E. (1986). “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler, (s. 227-228.) Ankara: Anayasa Yargısı.

Parlamentar sistemlerde ÷lkedeki katılımcı demokrasiye göre yapılanan siyasi partilerin etkinliği önemlidir. Yani parlamentar sistemin işleyişinde az partili (çift partili) ya da çok partili bir model kendisini gösterebilmektedir. Çift partili modelde, genellikle iki büyük ve güçlü politik parti bulunur; bu partiler geniş seçmen kitlesine sahip olup birbirleriyle rekabet ederler. İktidar değişimi genellikle bu iki ana parti arasında gerçekleşir, seçmenler farklı dönemlerde destek verdikleri partiye bağlı olarak iktidarın el değiştirmesine katkı sağlar. İki ana parti dışındaki diğer partiler genellikle daha küçük ve siyasal rekabete etkileri az olan partilerdir. Çift partili sistem, politik dengeyi koruma amacını taşır ve iki büyük parti arasındaki rekabet politik spektrumun dengede kalmasında etkili olur. İktidar değişimi seçmenlerin tercihlerine dayanır ve belirli bir dönemde desteklenen parti iktidara gelir. Çift partili sistem, hükümet kararlarının daha hızlı alınmasına olanak tanır.

Çok partili sistemin var olduğu parlamentar sistemler içerisinde siyasal sistemin işleyişinde farklı sorunlarla karşılaşılabilir. ³⁸ Parlamenter sistemin tanıdığı sınırlar çerçevesinde faaliyet gösteren siyasi partilerin çokluğu tek partinin iktidara gelmesini engelleyebilmektedir. Bu durum siyasal sistem içerisinde iki farklı durum karşımıza çıkartabilir. Bunlardan birincisi hükümetlerin koalisyon hükümeti olarak kurulmasına neden olan salt çoğunluğun oluşmaması, ikincisi ise bir partinin tek başına iktidar olmasını sağlayarak tek parti hükümetinin kurulabilmesidir. ³⁹ birincisinde yürütme istikrarlılığı, ikincisinde ise yürütmenin yasama faaliyetlerine nüfuz etmesi gibi bir durum ortaya çıkabilmektedir.

Parlamentar sistem ve başkanlık sistemi değerlendirilmesine bakıldığında yukarıdaki açıklamaların da katkısıyla, çok partili sistemlerde hükümetin yasama organına karşı sorumluluğu, tek başına iktidar olamama ve koalisyon hükümetine mecbur olma durumu gibi nedenlerle istikrarın yakalanması zorluğu ile karşı karşıya kalınabilmektedir. Başkanlık sisteminde ise başkanın kanunen belirlenen süre için yönetimde olması ve yönetimde olduğu süreçte parlamento tarafından görevine son verilememesi gibi önemli etkenlerle idari bir istikrarın sağlanabilmesi mümkündür.

³⁸ Turhan, M. (1989). Hükümet sistemleri ve 1982 Anayasası (s. 47). Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayıncılık.

³⁹ Tunaya, T. Z. (1966). Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku. İstanbul: İÜHF Yayıncılık.

1.3 Yarı Başkanlık Sistemi

1.3.1 Yarı Başkanlık Hükümet Sisteminin Teorik Temelleri ve Tarihsel Gelişimi

En genel tanımı ile yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi⁴⁰ ile parlamenter sistemin belirli unsurlarını birleştiren bir hibrid sistemidir.⁴¹ Parlamenter çoğunluk sahibi hükümetin, halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı ile beraber çalışmasını temel olarak yarı başkanlık sisteminin tanımlanması için yeterli bulanlar olduğu gibi⁴², güçlü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanı varlığının yarı başkanlık sistemine işaret edeceğini ileri süren yaklaşımlar da bulunmaktadır.⁴³

Yarı başkanlık sistemi, halk tarafından seçilen ve önemli yetki ve sorumluluk ile donatılmış bir cumhurbaşkanı ile yasama meclisi içerisinde seçilen ve meclise karşı sorumluluğu bulunan bir hükümeti yürütme yetkilerini paylaşmalarına dayanmaktadır. Bu yönü ile bu sistemi yarı parlamenter sistem olarak da isimlendirenler de bulunmaktadır.⁴⁴ Bununla birlikte parlamenter sistemden ayrıldığı nokta, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve sembolik yetkilerle değil geniş yürütme yetkileri ile donatılmış olmasıdır.

⁴⁰ Yabancı kaynakların oluşturduğu literatürde, yarı başkanlık aynı zamanda iki kutuplu yürütme (*bipolar executive*), bölünmüş yürütme (*divided executive*), parlamenter başkanlık cumhuriyeti (*parliamentary presidential republic*), yarı başkanlık hükümeti (*semipresidential government*), başkanlı parlamenter sistem (*presidential-parliamentary*) gibi isimlerle de anılmakta olup özünde yarı başkanlık sistemini temsil etmektedir. Ayrıntı için bkz. Juan J. Linz, (1994.) 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?', Ed. J. J. Linz and A. Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives**, Baltimore: The John Hopkins University Press,

⁴¹ Needham, C. (2009). Legislative-Executive relations. In *Comparative Politics: Explaining Democratic Systems* (s. 134). London: SAGE Publications.

⁴² Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, yarı başkanlık sistemine ilişkin parlamentodan sorumlu başbakan ile halk tarafından seçilen başkan tanımlamasını minimalist tutmuş; Duverger'in başkanın oldukça önemli yetkileri ve kamu gücünü kullanma erki yaklaşımını subjektif bulmuştur.

⁴³ O'Neil, P. (1993). Presidential Power In Post-Communist Europe: The Hungarian Case In Comparative Perspective. *Journal of Communist Studies*, 9(3), 177–201.

⁴⁴ Aktaş, H. (2016). Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları Ve Alternatif Çözüm Yolları. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(1), 209-228.

Yarı başkanlık sistemi terimi ilk kez 1959 yılında *Le Monde* Gazetesini çıkaran gazeteci Hubert Beuve-Mery tarafından kullanılmıştır. Kavramsallaştırmanın geç olması ile birlikte aslında uygulamanın temelleri daha eskiye dayanmaktadır. 1918 ile 1933 yılları arasında Alman Weimar Cumhuriyeti yarı başkanlık rejimi uygulamasının erken örneği olarak gösterilmektedir. Akademik anlamda ilk kez Fransız siyaset bilimci Maurice Duverger tarafından tanımlanarak⁴⁵ tartışılmaya başlanmış, Duverger'in 1980 yılında yarı başkanlık sisteminin temellerini anlattığı İngilizce makalesi bu açıdan belirleyici olmuştur.⁴⁶

Duverger, yarı başkanlık sistemini 'cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği, sistemin işleyişinde önemli yetkilerle donatıldığı, parlamento çoğunluğunun güveni ile görevde olan bir başbakan ve bakanlar sistemi' olarak tanımlamıştır. Duverger yarı başkanlık sistemini üç ayrımda inceler: cumhurbaşkanı temsili olabilir, bütün yetkileri haiz olabilir veya yetkisini parlamento ile paylaşabilir.⁴⁷ Duverger'in yarı başkanlık sistemine ilişkin tanımlamasında dikkat çekici nokta cumhurbaşkanının kamu gücünü kullanma erkinin kapsamı ve sınırları olmaktadır. Önemli yetkilerle donatılmış olma tanımlaması devlet başkanı için azil, fesih, atama ve olağanüstü hal gibi önemli yetkilerde karar alıcı konumunda olmasını içermektedir. Bu şekli ile yarı başkanlık sistemi; parlamenter sistemlerin sorunu 'yürütmenin istikrarsızlığı' ve başkanlık sistemlerinin sorunu olan 'yasama ile yürütmenin kilitlenmesi' durumlarına çözüm olarak ortaya çıkmıştır.⁴⁸

⁴⁵ Maurice Duverger, yarı başkanlık rejimini ilk 1970 yılında 11. baskısını yayınladığı siyasal kurumlar ve anayasa hukuku hakkındaki kitabında kullanmış (ayrıntı için bkz. Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel* [Political institutions and constitutional law], Paris: Presses Universitaire de France, 11th edition, 1970:277); 1974 yılında yarı başkanlık sistemine ilişkin çalışmasını genişletmiş (Ayrıntı için bkz. Maurice Duverger, *La monarchie républicaine* [The republican monarchy], Paris: Laffont, 1974); 1978 yılında ise tam detaylı bir çalışma olarak yayınlamıştır (Maurice Duverger, *Xeque mate-Análise comparativa dos sistemas políticos semipresidenciais* [Cheque-mate-Comparative analysis of the semi-presidential political systems], Lisboa: Edições Rolim. 1978). Bu akademik tartışma ve katkılardan sonra Fransa'da yarı başkanlık sistemi literatüre yerleşmiştir.

⁴⁶ Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. (s.2). Oxford: Oxford University Press.

⁴⁷ Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165–187..

⁴⁸ Demir F. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye Semi-Presidential System and Turkey. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 8(Özel), 831-876.

Sartori'nin yarı başkanlık sınıflandırmasında ise beş ayrı kriter bulunmaktadır. Devlet başkanının doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından belli bir süreliğine seçilmesi, devlet başkanının yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşmasına dayanan ikili otoritenin varlığı, parlamentodan bağımsız iradesini hükümet kanadıyla açıklayan cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanından bağımsız ancak parlamento desteğine ihtiyaç duyan bir başbakan ve kabinesi.⁴⁹

Yarı başkanlık sisteminin literatürdeki popülaritesi Matthew Shugart ve John Carey'in beşli sınıflandırma modelinde de kendini göstermiştir. Shugart ve Carey de modele Duverger'in sınıflandırmasını eleştirerek başlar. Özellikle isimlendirmedeki yarı başkanlık kullanımının sistemin içeriği bakımından okuyucuyu yanılgıya sürüklediğini belirten yazarlara göre, 'başbakan-başkanlık' kullanımı daha doğru ifade olarak gösterilmektedir. İhtiyaca göre şekillenen hükümet sistemlerinde her ne kadar literatür sistemleri başkanlık, parlamenter sistem ve yarı başkanlık olarak sınıflandırsa da uygulamada anayasal farklılıklardan dolayı ortaya farklı sonuçlar çıkmaktadır. Bu sistemler genel çerçevede yarı başkanlık olarak anılsa da aslında hükümet sistemlerinin tabi olması gereken sınıflandırma beşli sınıflandırmadır. Shugart ve Carey'in bu beşli sınıflandırması;

Başkancı-parlamenter (president-parliamentary): Bu sistemde, hem cumhurbaşkanı hem de başbakan bulunur. Cumhurbaşkanı, genellikle halk tarafından seçilir ve geniş yürütme yetkilerine sahiptir, ancak başbakan ve kabine parlamento tarafından güvenoyu almak zorundadır.

Başbakancı parlamenter (premier-presidential): Bu sistemde, hem cumhurbaşkanı hem de başbakan mevcuttur. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir ve önemli yetkilere sahip olabilir, ancak hükümetin günlük yönetimi başbakanın sorumluluğundadır ve başbakan parlamentoya karşı sorumludur.

Başkanlık (Presidential): Bu sistemde, devlet başkanı ve hükümet başkanı olarak tek bir kişi (başkan) bulunur. Başkan, genellikle halk tarafından seçilir ve yasama organından bağımsız olarak geniş yürütme yetkilerine sahiptir.

Parlamenter (Parliamentary): Bu sistemde, hükümet başkanı (başbakan) ve kabinesi, parlamentonun içinden seçilir ve parlamentoya karşı sorumludur. Devlet başkanı genellikle sembolik bir rolde bulunur.

⁴⁹ Elgie, R. (2007). Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies. Taiwan Journal of Democracy, 3(2), 59-60.

Parlamentodan-bağımsız hükümet (Assembly-Independent): Bu sistemde, yürütme organı parlamento tarafından doğrudan seçilmez ve parlamentodan bağımsız olarak çalışır. Bu, daha az yaygın (İsviçre örneği) bir hükümet biçimidir.⁵⁰

Duverger ve Sartori'nin yarı başkanlık sistemi yaklaşımlarını sorunlu bulan Robert Elgie ise, yarı başkanlık sistemine ilişkin belirleyici unsurun devlet başkanına verilen yetkilerin sınırlanması olduğunu belirtmektedir. Duverger'in kamu gücünü kullanma erkini oldukça subjektif bulan ve daha minimalist tanımlamaya giden Elgie'nin yaklaşımı yarı başkanlık sistemi başkanlık sistemine yakın yarı başkanlık sistemi, sembolik başkanlı yarı başkanlık sistemi ve başbakan ile devlet başkanı güçlerinin dengeli olduğu yarı başkanlık sistemidir.⁵¹ Yarı başkanlık sistemine ilişkin daha geniş bir tanımlama ile çalışmalarını yürüten Elgie, başkanın önemli yetkileri gibi sınırları belli olmayan muğlaklıkta ifadeler kullanmak yerine, daha güvenilir bulunduğu anayasal hükümlere göre tanımlama yapılması gerektiğini öne sürmektedir.⁵²

Ayrıca hükümet sistemi tartışmaları literatüründe yine merkezi bir yeri olan Arend Lijphart'ın daha radikal yorumuna da değinmek gerekir. Lijphart da çalışmasına sistem çalışmalarının üstüne kurulduğu Duverger modelini eleştirmekle başlamaktadır. Özellikle Duverger'in hükümet sistemleri yaklaşımına bir armağanı olan yarı başkanlık sistemine ilişkin bir ayrımın sistemi karmaşıklştırmaktan başka bir fonksiyonu olmadığını ileri sürerek, bütün hükümet sistemlerinin özelliklerine göre iki temel sistem olan başkanlık sistemi veya parlamenter sisteme dahil edilebileceğini savunmaktadır.⁵³ Lijphart'ın çalışmasında parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında üç farklılık bulunmaktadır. Bunlardan ilki, parlamenter sistemde hükümetin başı olan başbakanın ve hükümetinin yasamanın güvenoyuna dayanması ve güvensizlik oyu ile görevden alınabileceği durumdur. İkinci unsur başkanlık sisteminde ise halk tarafından belli süreliğine seçilen başkanın yasama organı tarafından görevden

⁵⁰ Ayrıntılı olarak sistemlerin tamamı için bkz. Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies-Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

⁵¹ Elgie, R. (2012). *Semi-Presidentialism, Sub-types And Democratic Performance*. New York: Oxford University Press.

⁵² Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

⁵³ Lijphart, A., Ayas, G., & Bulsun, U. (2006). *Demokrasi motifleri: Otuz altı ülkede yönetim yapıları ve performansı* (s. 118). İstanbul: Salyangoz Yayınları.

uzaklaştırılamaması durumudur. Bu durumda parlamenter sistemdeki yürütme organının kolektif yapısı, başkanlık sistemininse tekil yapısı belirleyici olmaktadır.⁵⁴

Yarı başkanlık sistemi bir geleneğin veya sistematik bir pazarlığın sonucu olarak değil; parlamenter sistemlerin doğurduğu hükümet istikrarsızlıklarına karşı bir reform arayışı sonucunda ortaya çıkmıştır. Özellikle krallıkların ve imparatorlukların dağıldığı veya bölündüğü dönemde kral yerine cumhurbaşkanının yönetim sistemine dahil edilmesi ile bu sistemler ortaya çıkmıştır. Tarihsel örgüde örneğini 1919 Weimar ve Finlandiya Anayasalarında, 1920 Avusturya Anayasası ve 1937 tarihli İrlanda Anayasasında bulan sistemin dinamiklerinin oluşmasında; parlamenter sistem içerisinde güçlenen siyasi partilere güvenmeyen ve karar alma süreçlerini siyasi partilerin yönetmesini klasik demokrasi anlayışından sapma olarak değerlendiren Max Weber gibi sosyologların da yeri bulunmaktadır.⁵⁵

Yarı başkanlık sistemlerinin üç dalga şeklinde gerçekleştiğini belirten Canas, birinci dalgada İrlanda, İzlanda, Finlandiya gibi ülkelerin; ikinci dalgada 5. Cumhuriyet ile Fransa'nın ve 1976 Anayasası ile Portekiz'in; üçüncü dalgada ise Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra otoriter yönetimden çıkan Polonya, Romanya, Ukrayna, Litvanya, Bulgaristan gibi ülkelerin yarı başkanlık sistemine benzer modeller oluşturduğundan bahsetmektedir.⁵⁶ Batı Avrupa ülkelerinde yarı başkanlık sistemi çoğunlukla siyasi krizler sonucu ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerde sağ siyaset güçlü bir lider istemiş, sol siyaset de otoriteryanizm çekincesi ile parlamenter sisteme yönelik desteğini korumuştur. İrlanda ve İzlanda hariç olmak üzere, Batı Avrupa'da yarı başkanlık, güçlü cumhurbaşkanı ile parlamenter sistemin uzlaştığı bir model olarak doğmuştur.⁵⁷

⁵⁴ Lijphart, A., Ayas, G., & Bulsun, U. (2006). Demokrasi motifleri: Otuz altı ülkede yönetim yapıları ve performansı (s. 120). İstanbul: Salyangoz Yayınları.

⁵⁵ Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 143). İstanbul: Açılım Yayınları.

⁵⁶ Yarı başkanlık sistemine dair tarihin ve üç dalganın tarihsel akışı içinde detaylı olarak sunulduğu makale ve ayrıntılı bilgi için bkz. Canas V. (2004). The Semi Presidential System. Heidelberg Journal of International Law, 64, 95–124.

⁵⁷ Elgie, R., Moestrup, S., & Yu-Shan, W. (2011). Semi-Presidentialism. In Semi-Presidentialism and Democracy (s. 40). London: Palgrave Macmillan UK.

Yarı başkanlık sisteminin Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ortaya çıkan devletlerde uygulanmasının ise Batı Avrupa'daki durumun aksine siyasi krizlerle bağlantısı bulunmamaktadır. Bu ülkelerde varolan parti devlet yapılanmasının demokratik sisteme geçtikten sonra yarı başkanlık sisteminin uygulanmasında etkili olduğu ileri sürülmüştür. Özellikle Polonya, Romanya, Bulgaristan, Çekya, Slovakya, Slovenya, Sırbistan, Hırvatistan, Makedonya gibi ülkelerde hızlı biçimde yarı başkanlık sistemi benimsenmiş; bu durumda tek partili parlamentolarının ve parlamentoya karşı sorumlu olan parti genel sekreterlerinin bulunması da etkili olmuştur.⁵⁸

1.3.2 Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi Yapısı ve Temel Unsurları

Yukarıda da belirtildiği gibi yarı başkanlık sistemi Shugart ve Carey'in çalışmalarında üç alt ayrıma tabi olmuştur. Bu ayrımdan başkan-parlamentar sistem halk tarafından seçilmiş başkana parlamentoyu fesih ve hükümeti azil yetkisi tanımaktadır. Yasamaya, atamaya ve olağanüstü hâl yetkilerine ilişkin sahip olduğu yetkiler diğer yarı başkanlık sistemindeki türlerden daha fazladır. Hükümetin hem parlamentoya hem devlet başkanına karşı sorumlu olduğu bu yapıyı saf başkanlık sisteminden ayıran unsurun parlamentoya hükümeti fesih yetkisi veriyor oluşudur.⁵⁹

Bir noktada saf başkanlık ile klasik yarı başkanlık arasında güçlü bir başkanlık yapısına işaret eden bu sistem için geçmişte süper başkanlık terimi olarak Rusya için kullanılmıştır.⁶⁰ Başbakanlı başkanlık sistemi yani klasik yarı başkanlık sistemi için Fransız Cumhuriyeti tipik örnek oluşturmakla beraber; halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının parlamentoyu feshetme gibi önemli yetkileri bulunmaktadır. Bununla birlikte cumhurbaşkanı hükümeti azil gibi yetkilere sahip olmayıp, kabine sadece parlamentoya karşı sorumludur. Shugart ve Carey sınıflandırmasındaki üçüncü tip başkanlı parlamenter sistem olup; halk tarafından seçilen devlet başkanının da seçmen karşısına siyasi bir programla çıktığı sistemdir.⁶¹

⁵⁸ Elgie, R., Moestrup, S., & Yu-Shan, W. (2011). Semi-Presidentialism. In Semi-Presidentialism and Democracy (s. 27). London: Palgrave Macmillan UK.

⁵⁹ Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press.

⁶⁰ Gönenç, L. (2007). Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamenter Sistem" Seçeneği'. Güncel Hukuk , 44, 39–43.

⁶¹ Elgie, R. (2005). From Linz to Tsebelis: Three Waves Of Presidential/Parliamentary Studies? Democratization, 12(1), 106–122.

1.4 Başkanlık Sistemi

1.4.1 Başkanlık Sisteminin Teorik Temelleri ve Tarihsel Gelişimi

Başkanlık sistemi, yasama ve yürütme organlarının bütün kaynakları ve varlıklarını sürdürmeleri bakımından tamamen ve kati şekilde birbirinden ayrıldığı katı kuvvetler ayrılığı biçimi olarak ortaya çıkmıştır.⁶²

Sistem, yasama ve yürütme arasındaki kesin karşıtlıkta vücut bulmaktadır. Demokrasi, otoriteryanizm, totaliteryanizm konularındaki anlayışımıza 1960’lardan itibaren ciddi katkılar sunan siyaset bilimci Juan Linz, başkanlık sisteminin demokratik sistemlerin devamlılığı için parlamenter sistem kadar iyi olmadığını savunmaktadır. Başkanlık sistemine yönelik pek çok eleştirisi arasında ‘kazanan her şeyi alır’ nitelemesi dikkat çekicidir.⁶³ Başkanlık sisteminde hem yürütmenin başı hem devlet başkanı konumunda olan başkan, belirli bir süreliğine halk tarafından seçilir. Bağımsız yasama organının da genel oy ile seçildiği sistemde; başkan yasama organını feshedemez, yasama organı da başkanı görevden alamaz.⁶⁴

Başkanlık sistemi, yasama yetkilerini elinde bulunduran meclis ve yürütme yetkisine sahip başkanın halk tarafından seçildiği, sıkı bir kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı bir hükümet sistemidir. Bu sistemde, cumhurbaşkanı ve başbakanlık gibi pozisyonlar yerine başkanlık makamı bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde meclisin ve başkanın halk tarafından seçilmiş olması nedeniyle erkler arasında birinin diğerine üstünlüğü söz konusu değildir.⁶⁵

Başkanlık sistemi, ABD’de 1787 Mayıs’ında toplanan kurucu meclisin uzun tartışmaları sonucunda ortaya çıkmış olmakla, parlamenter sistemden farklı bir tarihsel gelişim sürecine sahiptir. İngiltere’deki parlamenter sistem, öncelikle uygulamada hayata geçen, daha sonra Locke ve Montesquieu gibi düşünürler tarafından doktrin haline getirilen bir süreç geçirmiştir.

⁶² Gözler, K. (2012). Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.

⁶³ Linz, J. (1994). ‘Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America’, 3-87, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf Erişim Tarihi: 15.09.2023.

⁶⁴ Teziç, E. (2013). “Başkanlık Rejimini Anlamak”, Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 51, s. 336-371.

⁶⁵ Beceren, B., Kalağan, K., “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://siyasaliletisim.org/pdf/baskanliksistemi.pdf> (7 Nisan 2023)

Başkanlık sistemi ise önce özel bir kurul tarafından düşünülmüş, prensipleri tespit edilip ardından uygulamaya geçirilmiştir.⁶⁶ 17. yüzyılın başlarında Amerika'ya yoğun bir İngiliz göçü başlamış ilk İngiliz kolonisi olan Virginia kıtaya gelen İngilizler tarafından 1607'de kurulmuş ve 1624'te koloni statüsü kazanmıştır. Diğer koloniler de zamanla kurulmuş ve 1732'de Georgia'nın koloni olmasıyla on üç koloni oluşmuştur. Kıtaya yapılan göçlerin amacı zenginlik, dini baskıdan kaçma ve yeni bir yaşam kurma isteğiydi. Örneğin, Püritenler kendi anayurtlarında kuramadıkları toplumsal düzeni Amerika'da kurma amacıyla gelmişlerdir. Bu grup geldikleri ülkede üst bir sınıfa ait, iyi eğitim almış kişilerden oluşan bir topluluk olmasına rağmen kendi dini ve toplumsal anlayışlarını yaşayamadıkları için göç etmişlerdir. Aynı grup geldikleri ülkenin acımasız olarak nitelendirdikleri uygulamalarından kaçtıkları için ilk olarak kendilerine uygun, sert denilebilecek bir ceza yasası yapmışlardır.⁶⁷

Kolonileri kontrol altında tutan İngiltere'nin yürüttüğü savaşlar nedeniyle hazinenin boşalması ABD'ye ağır vergiler getirmiş ve bu durum Amerika'daki koloniler ile İngiltere arasındaki ilişkileri gerginleştirmiştir. Sömürgeler, vergilere karşı çıkarak ilk olarak 1774'te Haklar Beyannamesi'ni ilan etmiş sonrasında çıkan iç çatışmalar, 13 sömürgeyi bağımsızlık ilan etmeye yönlendirmiştir. Toplam 13 sömürge İngiltere ile tüm ilişkilerini kesip 1776'da İstiklal Beyannamesi ile bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Ancak, kolonilerin kendi aralarında da oluşan anlaşmazlıklar, 1777'de kabul edilen anayasa ile bir konfederasyon idaresi kurulmasına neden olsa da bu sistem işlevsiz kalmış ve çatışmalar devam etmiştir. Sonuç olarak, 1787'de yapılan anayasa ile Amerika Birleşik Devletleri bir federasyona dönüştürülmüş ve başkanlık sistemi kabul edilmiştir.⁶⁸

Başkanlık sisteminin temelleri James Madison tarafından 1787 tarihli 'Federalist Papers' başlıklı bildirimlerde yayınlanmıştır. Terim olarak ise İngiliz gazeteciler, Amerikan İç Savaşı'ndan önce Amerikan sistemini tanımlamak için kullanmışlardır. Kolonilerin konfederasyondan federasyona geçiş sürecinden sonra George Washington, Benjamin

⁶⁶ Kuzu B. (2005). "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (ed.), 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye'de Siyasal Hayat, İstanbul: Alfa Akademi Ltd. Şti, 1. Baskı, Cilt 1, s. 167-229.

⁶⁷ Memiş, H. H. (2007). Diken...: Hükümet sistemleri. Ankara: Akasya Kitap.

⁶⁸ Kuzu B. (2005). "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (ed.), 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye'de Siyasal Hayat, İstanbul: Alfa Akademi Ltd. Şti, 1. Baskı, Cilt 1, s. 167-229.

Franklin, Thomas Jefferson, James Madison gibi isimlerin öncülüğünde bugünkü Amerikan Başkanlık sisteminin temelleri atılmıştır.⁶⁹

Tarihsel gelişimi göz önüne alındığında, ABD'nin kurucularının o dönem İngiltere kralları ile İngiliz Parlamentosunda gerçekleşen olumsuz durumları, parlamento fesih yetkileri, para ve mevki dağıtarak parlamentonun oylarının satın alınması gibi politik yozlaşma unsurlarını gözlemlmeleri ABD'yi kurarken tamamen farklı bir sistem tasarlamalarına sebebiyet vermiştir. Böylelikle başkan ve kongre birbirini feshetme yetkisi bulunmayan ayrı organlar olarak sistemde yerini almıştır.⁷⁰

Tarihsel olarak başkanlık sistemi mutlak gücün tek elde toplanmasını engellemek ve denetim mekanizmasını oluşturmak amacıyla ortaya çıkmıştır. Ancak yürütme gücünün tek başına güçlü yetkilere sahip bir otoritede toplanması da demokratik ilkeler bakımından eleştirilere de maruz kalmıştır. Bu sebeple Başkanlık sisteminin de çeşitli derecelerde farklı biçimlerde uygulandığı modeller ortaya çıkmıştır.⁷¹

1.4.2 Başkanlık Sisteminin Yapısı ve Temel Unsurları

Başkanlık sistemi yapısı ve unsurları özelinde hukukçular ve siyaset bilimciler tarafından farklı bakış açıları geliştirilmiştir. Devlet başkanı merkezli yaklaşımda Sartori, başkanın halk tarafından doğrudan seçildiği, görevinden parlamento tarafından uzaklaştırılamadığı ve hükümeti kendisinin doğrudan atayıp başkanlık ettiği sistemi 'saf başkanlık sistemi' olarak adlandırmaktadır.⁷² Linz'in tanımında tek veya çift meclisli yasama ile yürütmenin başındaki başkan görevleri bakımından bağımsız olup; birbiri tarafından görevden alınamazlar ve çift

⁶⁹ Özmen Y., P. (2019). Hükümet Sistemlerinin Sosyoekonomik Göstergelere Göre Karşılaştırılması, Ankara: İmaj Yayınları.

⁷⁰ Göze A. (2013). Siyasal Düşünceler ve Yönetimler (s. 537). İstanbul: Beta Yayınları.

⁷¹ Özmen Y., P. (2019). Hükümet Sistemlerinin Sosyoekonomik Göstergelere Göre Karşılaştırılması, Ankara: İmaj Yayınları.

⁷² Sartori, G., & Özbudun, E. (1997). Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler Ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme (s. 114–117). Ankara: Yetkin Yayınları.

demokratik meşruiyete sahiptir.⁷³ Diğer bir ifadeyle yürütmenin otoritesi meşruiyet bakımından yasama iktidarına bağlı değildir.⁷⁴

Başkanlık sisteminde yürütmenin yetkilerini başkan tek başına kullanmakta olup, yasama meclisi seçiminden farklı dönemde halk tarafından seçilmektedir. Bu durumda yasama ve yürütme birbirinden bağımsız koşul ve ortamda oluşmaktadır.⁷⁵ Başkanlık sisteminde başkan anayasal süreç çerçevesinde belirli bir süre için seçilir ve güvensizlik oyu ile yasama organı tarafından istifaya zorlanamamakla beraber, durumun istisnasını suç teşkil eden eylemlerden dolayı suçlama (*impeachment*) yolu ile görevden uzaklaştırma oluşturmaktadır.

Başkanlık sistemine ilişkin temel ayırt edici nokta başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesi gibi görünse de, aslında önemli anayasal yürütme yetkileri ile donatılmış olması asıl belirleyicidir. Zira, halk tarafından seçilmiş olsa dahi temsili yetkilere sahip bir başkanın bulunması sisteme parlamenter sisteme yaklaştırmaktadır.⁷⁶

Sartori ve Lijphart'ın başkanlık sistemi tanımlamasında temel iki fark bulunmaktadır. İlki, Lijphart başkanı, hükümetin başı olarak tanımlarken; Sartori, başkanı, devlet başkanı olarak tanımlamaktadır. İkincisi farklılıkta ise Sartori hükümet kavramını daha geniş olarak kabul eder ve hükümet etme erkini başkanla sınırlandırılmaz.⁷⁷ Başkanlık sisteminde, yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerde kopukluk olmaması hususunda bir fren ve denge sistemi kurulmuş bulunmaktadır.⁷⁸ Söz konusu denge ve fren mekanizması, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin fonksiyonlarına kısmen katılmalarının sağlanması ve birbirlerini belli bir ölçü zarfında durdurma yetkisine sahip olmaları biçiminde gerçekleşmektedir.

⁷³ Linz, J. (1994). 'Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America', 3-87, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf Erişim Tarihi: 15.09.2023.

⁷⁴ Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 28). İstanbul: Açılım Yayınları

⁷⁵ Eren, E. K. (2002). Başkanlık Sisteminin Türk Parti Sistemi Açısından Türkiye'de Uygulanabilirliği. Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(3), 135-162.

⁷⁶ Akman, E., & Özasan, A. (2019). Kentsel Dönüşüm Ombudsmanlığı Mümkün Mü?: Türkiye İçin Bir Model Önerisi. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12(1), 29-47.

⁷⁷ Sioroff, A. (2003). Comparative Presidencies: The Inadequacy Of The Presidential, Semi-Presidential And Parliamentary Distinction. European Journal of Political Research, 42(3), 289.

⁷⁸ Gözübüyük, Ş. (2008). Anayasa hukuku (s. 37). Ankara: Turhan Kitabevi.

Matthew Shugart ve John Carey'ye göre başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ayırt edilmesi hususunda altı kriter bulunmaktadır. Bunlar; Devletin başı olan kişi aynı anda hükümetin de başıdır. Kabinayı başkan atamaktadır. Yasamayı meydana getiren üyeler ile yürütmeyi oluşturan üyeler birbirlerinden tamamıyla farklıdır. Yürütme organının görev gelmesi ve görevini sürdürmesi hususunda, yasama organının güvenoyu şartı bulunmamaktadır. Başkanın parlamento feshetme yetkisi yoktur. Parlamento, yönetimin en üst gücü durumundadır.⁷⁹

1.4.3 Başkanlık Sistemine Olumlu Yaklaşımlar

Başkanlık sistemine olumlu yaklaşanlar bu sistemin en güçlü tarafının yönetimde sağlanan istikrar olduğunu ileri sürmektedirler. Başkanlık sisteminde başkanın halk tarafından belirli bir süre için seçilmesi ve aynı şekilde seçilen yasama organının Başkanın görevine son verememesi bu istikrarın temelini oluşturur. Bu sistemde yürütmenin tekli yapısı, yönetimde etkinliği artırarak karar alma süreçlerini hızlandırmaktadır. Ayrıca, yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki karşılıklı dengeli ilişki (fren-denge) sistemin hak ve özgürlüklere verdiği güvence olarak görülmektedir. Bu denge, her bir organın yetkilerini kullanırken diğer organların aşırı güçlenmesini engelleyerek demokratik bir sistemde istikrar ve özgürlüğü sağlamaktadır.⁸⁰

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde sıklıkla karşılaşılan tipte koalisyon hükümetlerine dayalı belirsizlik durumu bulunmamaktadır, bu da yönetimde sağlanan istikrarın olumlu yönünü göstermektedir. Ancak, parlamenter sistemde genellikle yasalar hükümet tasarısı olarak geçerken, başkanlık sisteminde yürütme organı yasa tasarısı hazırlayamaz. Bu durum, yasama organının etkin bir şekilde işlediğini gösterir.⁸¹

⁷⁹ Yazıcı, S. (2011). Başkanlık Ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme (s. 26). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

⁸⁰ Yaman, A., "Başkanlık Sistemi Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", <http://dergipark.gov.tr/firatsbed/issue/17003/177647> (7 Aralık 2023).

⁸¹ Yaman, A., "Başkanlık Sistemi Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", <http://dergipark.gov.tr/firatsbed/issue/17003/177647> (7 Aralık 2023).

Parlamente sistemlerde hükümet kurma sürecinde yaşanan zorluklar, başkanlık sistemlerinde mevcut değildir. Başkan, yürütme gücünü tamamen elinde bulundurarak kabineyi tek başına oluşturma yetkisine sahiptir. Başkanlık sisteminin savunucuları, başkanlık sisteminde yönetimin parlamente sistemdeki kadar şahsileşmediğini ve keyfi hükümetleşmenin muhtemel olmadığını savunurken, karşıtları ise bu sistemin yönetimde istikrarsızlığa yol açabileceğini iddia etmektedir.⁸² Başkanlık sisteminde başkan, yürütme yetkisine sahip olmakla birlikte parlamente sistemdeki başbakan kadar güçlü olmadığı savunulmaktadır, çünkü parlamente sistemde başbakan hem yasama hem de yürütme yetkilerini büyük ölçüde elinde tutmaktadır.⁸³

Başkanlık sisteminde başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, görev süresinin belirli olması ve yürütme erkini paylaşmak zorunda olmaması, daha cesur ve etkin kararlar alabilme olanağını sağlayarak yönetimde istikrarı destekler.⁸⁴ Bu sistem, yürütme organının başkan tarafından doğrudan seçilmesi sayesinde daha meşru hale gelir. Başkanlık sistemi, parlamente sistemlerde hükümet kurulamayışın yaratabileceği olumsuzlukları engellediği gibi, halkın iradesini daha doğrudan temsil eder, devletin meşruiyetini artırır, siyasal katılımı genişletir ve yönetimi demokratikleştirir.

Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi aynı zamanda hesap verebilirlik açısından parlamente sisteme göre daha demokratik bir yapı oluşturur. Ayrıca, seçmenin oy verirken kimin hükümet edeceğini önceden bilmesi, başkanlık sistemini öngörülebilir kılan bir avantaj olarak öne çıkar. Başkanlık sistemi, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi sayesinde demokratik bir meşruiyet kazanır.⁸⁵

1.4.4 Başkanlık Sistemine Olumsuz Yaklaşımlar

Başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, yürütme organı ile yasama organının birbirlerinin görevlerini sonlandırma yetkilerinin bulunmaması, siyasi sürecin

⁸² Kuzu, B. (2012). Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, İstanbul :Babıali Kültür Yayıncılığı.

⁸³ Tosun, T., Tosun, G. E. (1999). Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı ve Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, İstanbul: Alfa Yayınları.

⁸⁴ Gözler, K. (2000). Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? Türkiye Günlüğü, 62, 25-47.

⁸⁵ Gözler, K. (2012). Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.

seçimlere kadar donuklaşmasına yol açabilir. Bu durum, "katılık sorunu" olarak adlandırılan bir çıkmaza işaret eder, çünkü seçilmiş organlar meşruiyetlerini ve itibarlarını kaybettiklerinde bu durum ortaya çıkabilir.⁸⁶ Seçmen desteğini kaybeden bir başkanın görevden alınamaması veya aşırı destek alan bir başkanın tekrar seçilememesi, katılık sorununun iki farklı boyutunu oluşturur.

Ayrıca başkanın ve meclisin halk tarafından doğrudan seçilmesinden kaynaklanan meşruiyet kazanımıyla ortaya çıkan iki ayrı organın varlığı da sorun oluşturma potansiyeline sahiptir. Yasama organı olan meclis ile yürütme organı olan başkanın farklı siyasi yaklaşımları ve programları olması durumunda, işbirliğinden kaçınıp rekabet etme riskleri mevcuttur. Bu durumda meclis ve başkan dengeli ve süreçlerde paylaşımcı bir politika izlemek durumundadır.⁸⁷ Başkanlık sistemi sürecinde başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesi sürecin doğası gereği iktidarı tek başına kullanması, iktidarın bölünmezliğine ve buna bağlı olarak azınlıkta kalan siyasi grupların sisteme dışlanma tehlikesine yol açabilir.⁸⁸

Yürütme yetkisi elinde bulunan, aynı zamanda devlet başkanı gibi de hareket eden aşkanın, yönetimi kişiselleştirme ve keyfileştirme riski bulunmaktadır. Başkanlık sisteminin bir diğer olumsuz yönü, çoğunlukçuluğa dayalı bir sistem olmasıdır. Yürütme gücünü tek başına elinde tutan başkan, çoğunluğun tercihi ile iktidara gelir. Bu durumda başkanlık sisteminde toplumun tüm kesimleri temsil edilemediği için kutuplaşmalar artabilir.⁸⁹ Sistemde yaşanan gerilimler otoriterleşme eğilimlerini destekleyebilir, ya da sistemin işleyişine dışarıdan müdahalelere zemin hazırlayabilir.

Başkanlık sistemleri ile ilgili literatür, ağırlıklı olarak Soğuk Savaş döneminde özellikle ABD’li akademisyenlerin çalışmaları ile oluşturulmuştur. Bu literatür, ABD başkanlık sistemini idealize ederken, özellikle Latin Amerika başkanlık sistemlerine olumsuz bir

⁸⁶ Gözler, K. (2000). Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? Türkiye Günlüğü, 62, 25-47.

⁸⁷ Yazıcı, S. (2011), Başkanlık ve Yarı- Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

⁸⁸ Efe, H., Kotan, M., “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://dergipark.gov.tr/kauibf/issue/19209/204214> (7.11.2023).

⁸⁹ Efe, H., Kotan, M., “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://dergipark.gov.tr/kauibf/issue/19209/204214> (7.11.2023).

yaklaşım içinde olmuştur. Hakim literatür, örneğin bu bölgede sıklıkla yaşanan askeri darbeleri, sistemlerin iç işleyişlerine bağlama eğilimi içinde olmuş, Soğuk Savaş koşullarında büyük güçler arasında yaşanan nüfuz çekişmesini ise göz ardı etmişlerdir. 1980’li yıllarla birlikte ABD dışı başkanlık sistemlerinde önemli değişimler yaşanmış ve farklı kurumsal ve anayasal arayışlar demokratik başkanlık sisteminin tek örneğinin ABD olduğu yönündeki yaklaşımı sorgulanır kılmıştır.⁹⁰

Yapılan bu kısa analiz her üç sistemin de birbirlerinden ayırt edilen kurumsal özelliklerinin olduğunu göstermektedir. Bu kurumsal farklılaşmanın yerel yönetim sistemleri ile nasıl ilişkilendirilebileceği sorusuna eğilmeden önce yerel yönetim olgusu ile ilgili bazı temel kavramların üzerinde durulmasında fayda bulunmaktadır.

1.5 Yerel Yönetimlerle İlgili Temel Kavramlar

Dünyada ve Türkiye’de yerel makamlar ile hükümet arasındaki ilişki dengesi uzun yıllardır süregelen bir tartışma konusu olmuştur. Örneğin Almanya’daki Federatif sistemdeki eyalet yönetimleri ya da Amerika Birleşik Devletlerindeki valilik sistemi Türkiye ile kıyaslanmazken aynı ülkelerin yerel yönetimleri, belediyeler gibi ve bu belediyelerdeki yönetimin belirlenme süreçlerini karşılaştırmak mümkündür. Bu farklı yaklaşımın nedeni bir devlet şekli olan federal ve üniter devlet yapıları ile kamu hizmetlerinin yerel kuruluşlarca verilmesini içeren yerel yönetim kavramının farklı olgulara işaret etmesidir.

Yerel ve merkezi yönetim arasındaki ilişkiler farklı biçimlerde ele alınabilir. Yerel ve merkezi yönetim arasındaki ilişkinin belirlenmesindeki uluslararası kuruluşlar daha çok ekonomik etkenlere vurgu yapmaktadırlar. İMF (Uluslararası Para Fonu) ve World Bank (Dünya Bankası) gibi güçlü fonlayıcılar her ne kadar yerelleşme vurgusunu daha çok ön plana çıkartsalar da, iki yönetsel kurum arasındaki yetki dağılımı ve ilişkiler ülkelerin iç dinamikleri, siyasal krizler gibi etkenler kurumsal yapıların şekillenmesinde belirleyici olmaktadır. Sosyal ve siyasal katılım amaçlı çalışmalara yönelik reformlar yerel ve ulusal iç dinamiklere bağlı olarak uzun süreli hedefleri ve sürdürülebilir yerelleşme çalışmalarını

⁹⁰ Linz, Juan J. (1990). "The Perils of Presidentialism." Journal of Democracy.

geciktirmektedir.⁹¹ Özellikle son yirmi yılda gözlemlenen yerel yönetim merkezi idare uyuşmazlıklarında dünyadaki siyasal ve ekonomik gelişmelerin etkisinin olduğunu söylemek ve yerel yönetimlerin dış dinamiklere bağlı olarak küresel olandan etkilenmediğini iddia etmek doğru bir değerlendirme olamaz.⁹²

Uluslararası kuruluşların yayınlarında ve konu ile ilgili literatürde yerel yönetim reformlarının merkezi idarenin de işlerini kolaylaştıracağı ve yönetsel etkinliği ve verimliliği arttıracığı sıklıkla öne çıkartılmaktadır. Bu yaklaşımlara göre yerele götürülen hizmetlerin merkezi bir usulle yapılması çoğu zaman tikanıklara ve aksamalara neden olurken merkezi yönetimin yetki paylaşımı ile yerelleşen hizmetler hem hizmetin halka hızlı ulaşmasını hem de merkezi iradenin itibar kazanmasını hızlandırmıştır. Bu yaklaşımlara rağmen dünyanın birçok bölgesinde yapılan görev paylaşımlarını kolaylaştıran reform niteliğindeki değişimler yine de doğrudan yerelleşmeye yönelik adımlar olarak kabul görmemiştir.⁹³ Dolayısıyla genel kabul gören yaklaşımlarla uygulama ve yürürlükteki sistemler arasında önemli farklılıklar vardır ve merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ele alındığında bu farklılıkların göz önünde bulundurulması zorunluluğu bulunmaktadır.

1.5.1 Yerel Yönetim Tanımı

Yerel yönetim ve hükümet ilişkilerinde farklı ulusal uygulamalar olmasına karşılık kavram olarak yerel yönetimler konusunda ortak bir tanıma ulaşılmaktadır. Kavramsal açıdan yerel yönetimler, bir bölgede yaşayan bireylerin, müşterek gereksinimlerini temin amaçlı, seçimlerle belirlenen kamu tüzel kişiliğe haiz, kendi bütçesi olan ve bu bütçeyi yöneten, merkezi yönetimle aralarında doğrudan hiyerarşik bir bağ olmayan ancak merkezin idari

⁹¹ Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (2005). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal Tarihsel Perspektif Genel Değerlendirme ve Saptamalar, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, İstanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım, 3, 1-36.

⁹² Demir, Ö. (2003). Küresel Rekabette Etkin Devlet, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 11.

⁹³ Ökmen, M. (2003). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 10(1), 117-139.

vesayet denetimine sahip yönetim birimleri olarak tanımlanabilir.⁹⁴ Başka bir tanımlamada ise yerel yönetimler, sınırlı özerklik salahiyeti olan, halkın belirlenen zaman dilimlerinde katılımına olanak sağlayan, yürütme yetkisinin belirli ölçülerde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşıldığı bir idare biçimi olarak tanımlanmaktadır.⁹⁵ Burada yerel yönetimlere konu olan yetkilerin kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ile ilgili bir alanı içerdiğinin belirtilmesi gerekir. Bir kamu hizmeti yukarıda özetlenen özelliklere sahip (seçimli otoritelere sahip, özerk bütçesi olan, idari vesayet denetimine tabi kamu tüzel kişisi) alan ya da coğrafyada örgütlenmiş bir yerel kuruluş tarafından yerine getiriliyorsa orada bir yerel yönetim yapılanmasından bahsetmek mümkündür.

Siyasal katılım açısından önemli bir aşamada bulunan yerel yönetimler demokratik sistemin işleyişinde önemli bir mekanizma olarak görülmektedir. Kamu hizmetlerine kolay ve hızlı bir şekilde ulaşılabilirliğinin sağlanması ve buna ulaşmak için demokratik işleyiş içerisinde aynı çevrede oturan bireylerin belirleyici kişiler olmasını sağlayan bir yapı olarak yerel yönetimler merkezi yönetimin de yükünü alan ara bir idari yapılanmadır. Bu yönüyle siyasal ve demokratik katılımın, yerel ve ülke çapında bölgesel ve ulusal sorunlara da değinerek sağlanması gibi bir işlevi de yerine getirmektedir.⁹⁶

Yerel yönetimlere ilişkin kullanılan kavramlardan birisi olan subsidiarity kavramı ise yerelleşme olgusunu açıklamakta doyurucu anlam içermemektedir. Terim, "sübvansiyon", "yardım" veya "destek" anlamına gelen Latince "subsidium" kelimesinden gelmekte ve esas olarak cephe gerisindeki askerlere yönelik askeri ihtiyaçla ilgili bir kavram olarak kullanılmaktadır.⁹⁷ Kavramın kendine özgü kökeninden bağımsız olarak, erklerin gerekli durumlarda birbirine yardım ettiği veya onu tamamladığı iki kurum arasındaki ilişki anlamına geldiği söylenebilir. Bu nedenle yerellik, hiyerarşik olarak daha yüksek düzeydeki faaliyetleri daha düşük düzeydeki etkinliklerin "tamamlayıcısı" olarak ele alır.

⁹⁴ İzci, .Y., & Turan, Y. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1), 117-152.

⁹⁵ Bozkurt, Ö. ve T., Ergun, (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 260.

⁹⁶ Toprak, Z. (2014). Yerel Yönetimler (s. 39). İzmir: Siyasal Kitabevi

⁹⁷ Cahill, M. (2017). ‘Theorizing Subsidiarity: Towards an Ontology-sensitive Approach’, International Journal of Constitutional Law 15(1): 201–24.

Kavrama siyasi düşünce tarihi açısından bakılarak bir açıklama getirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Subsidiarite fikri, hala siyasi söylem ve pratikte kullanıldığı şekliyle Katolik sosyal düşünce geleneğinde ortaya çıkmış ve merkezi otorite ile topluluk üyeleri arasındaki ilişkiyi yapılandırmayı ve düzenlemeyi amaçlamıştır. Bu çıkarım, gücün meşru kullanımının sınırlandırılmasına izin vermekle kalmaz, aynı zamanda siyasi otoritenin iki farklı yapıdan oluşmasına izin verir. Bunlardan birincisi, insanların yaşamlarına durduk yere müdahale etmemeye yönelik olumsuz olarak alınabilecek bir girişim ve bu girişimi yöneten gruplar olurken, ikincisi; kendi kaderini tayin etme ve uygulama konusunda onları desteklemek için pozitif bir görev üstlenen ikincil yapıyı ifade eder. Bu nedenle fikir, negatif bir odak olarak görülen merkezi otoritenin gereksiz etkin müdahalelilerini sınırlandırırken, pozitif bir olgu olarak algılanan siyasi alt birimlerin bağımsız olarak belirli hedeflere ulaşmasını öngörür.⁹⁸

Günümüz refah toplumları ya da görece refah düzeyi yüksek devletlerin merkezi bir yapıyı savunması, birçok araştırmada yerel siyasi idarelerle başa çıkma stratejisi olarak ifade edilir. Bu noktada ulusal çıkarlar karşısında yerel sorunlarla başa çıkma daha dezavantajlı bir duruma gelebilmektedir. Dolayısıyla yerel idarelerin gücünü ifade eden yerelleşme kavramı ya da yerelcilik fikri ulusal dayanışma stratejileri ile zıtlık gösterebilmektedir. Bu durumda, yerelcilik anlayışı bazı durumlarda devletlerin ulusal çıkarları ile çelişebilmektedir.⁹⁹

Bu tanımlamalara göre yerel yönetimler, kısıtlı bir özerklik ile ve kendisini idari olarak seçenlerin ortak ihtiyaçlarına kaynak oluşturacak çözümleri üretmek ve doğrudan ilgilenmek amacıyla oluşturulan ancak genel denetiminin yine merkezi yönetim tarafından yapıldığı bir yönetim biçimidir.¹⁰⁰ Bu türden idari yapılanmalar, yetki ve sorumluluk açısından sınırlı, seçilme ve yönetim açısından yerel, hukuki açıdan tüzel bir kişiliğe sahip yerinden yönetim mekanizmalarıdır. Coğrafi ve demografik olarak belirli bir hedef kitlesi bulunan yerel

⁹⁸ Føllesdal, A. (1998). 'Survey Article: Subsidiarity', The Journal of Political Philosophy 6(2): 190–218.

⁹⁹ Donati, P. (2009). 'What Does "Subsidiarity" Mean? The Relational Perspective', Journal of Markets & Morality 12(2): 211–43.

¹⁰⁰ Ökmen, M., & Elma, F. (2013). Türk Dünyasında Yerel Yönetimler. İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayınları.

idarenin, kendisini seçen veya görev alanında bulunan topluma kendi yetkileri ve belirlenen organlar aracılığı ile kamu hizmetlerini ulaştırma gibi bir fonksiyonu bulunmaktadır.

Yerinden yönetim, Adem-i Merkeziyetçilik olarak da adlandırılan bir örgütlenme türüdür. Bu yaklaşım, yetkilerin ve kaynakların yerel yönetimler tarafından kullanıldığı bir sistemdir.¹⁰¹ Yerinden yönetim, belirli kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini içerir. Başka bir ifadeyle, yerinden yönetim, genel yönetim hiyerarşisinin dışında bulunan kamu tüzel kişileri tarafından çeşitli hizmetlerin sunulması anlamına gelir. Globalleşen ve değişen dünyada, kamu yapılarının gelişebilmesi için yerinden yönetim kaçınılmazdır.¹⁰² Küreselleşme ile birlikte artan bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleri, yerel yönetimlerin özerkliğini giderek daha önemli kılmıştır. Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmiş karar organları ve kendi işlerini dış müdahale olmaksızın yürütme yetenekleri, bu kuruluşlara demokratik ve özerk bir nitelik kazandırmaktadır.¹⁰³

Dünyanın birçok yerinde devletler yaptıkları reformlarla yerel yönetimlere daha fazla yetki ve mali özerklik getirmeye çalışmaktadır.¹⁰⁴ Bu kapsamda gerçekleştirilen yönetimlerde reform çalışmaları, yerel idarelerin anayasal ve uluslararası anlaşmalarda belirtildiği şekilde güçlendirilmesini gerektirmiştir. Yerinden yönetim genel anlamda "siyasi" ve "idari" olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmakla birlikte yerel yönetim kavramı daha çok idari anlamda kullanılan bir kavramdır.

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi devlet organları ile siyasi olarak yetkiler tanınmış yerel birimler arasında bölüştürüldüğünü ifade eden bir kavramdır. Bu yaklaşımda, siyasi otorite merkezde toplanmamış, ancak çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle birlikte, yerel birimlere yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık tanınmaktadır. Ancak, bu yerel birimler, yetkileri federal anayasa tarafından

¹⁰¹ Eren, H.(1994). Yönetimde merkeziyetçilik, adem-i merkeziyetçilik ve özerklik – denetim. Türk İdare Dergisi, 403(66), 145-150.

¹⁰² Lee, H. T. (1995). Toplam kalite ve liderlik. Verimlilik Dergisi (Milli Prodüktivite Merkezi Yayını), Toplam Kalite Özel Sayı, 17- 24.

¹⁰³ Ökmen, M. & Parlak, B. (2015). Yerel yönetimlerde yeni eğilimler. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

¹⁰⁴ Tortop, N.(1992). Güçlü mahalli idareler anlayışının gelişmesi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2(2), 3-11.

düzenlenen, merkezi hükümete göre alt derecede egemen kuruluşlardır.¹⁰⁵ Siyasi yerinden yönetim temel olarak federal devlet sistemlerinin belirleyici özelliğidir. Özünde bir üniter devlet modeli olan bölgesel devletlerde de daha sınırlı bazı siyasi yetkilerin bölge yönetimlerine verilebildiği görülmektedir.

Üniter devlet sisteminde, vatandaşlarla ulusal hükümet arasında egemenlik gücüne sahip başka yönetim birimleri bulunmamaktadır. Üniter devlet sistemi, merkezi idare ve yerel yönetimler şeklinde ikili bir yapıya sahiptir. Federal yönetim sisteminde ise, yerel idare merkezi yönetim arasında eyalet (federe devlet) yönetimi gibi ara ve güçlü bir siyasi kademe bulunmaktadır.¹⁰⁶ Kısacası, siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün dağılımını vurgulayan bir ilkedir. Bu yaklaşım, yerel yönetimlere siyasi konularda özerklik tanıyarak federal bir devlet yapısını ortaya çıkarmaktadır.

İdari yerinden yönetim, merkezi yönetim anlayışının tersine, belirli kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve onun hiyerarşisi dışındaki kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülmesini ifade eder.¹⁰⁷ İdari yerinden yönetimin iki türü vardır: coğrafi ve işlevsel (Fonksiyonel) yerinden yönetim. İşlevsel (Fonksiyonel) yerinden yönetimde, belirli işlevler merkezi idareden alınarak özerk kuruluşlara devredilir. Böylece, merkezi yönetimin hizmet yükü, daha yerel ve daha teknik ve uzmanlaşmış kademelere transfer edilmeye çalışılır. Coğrafi yerinden idare sisteminde ise merkezi idare, belirli görevlerin yürütülmesi konusunda yetki ve sorumluluğu, doğrudan kendisine bağlı olmayan, kendi ve karar organları yerel seçmenlerin oylarıyla belirlenen ve sorumluluk alanları sınırları belli bir coğrafi alan olan yönetimlere devreder.¹⁰⁸

Yerelleşme tartışmalarında karşılaşılan genel bir sorun ise siyasi ve idari yerelleşme ayrımının yapılmamasından kaynaklanmaktadır. Bazı üniter devlet yapılarında bu dengenin

¹⁰⁵ Cevher, Y. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetim Yazını 1992-2007 Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Üzerine Bir İnceleme, Yüksek Lisans Tezi, Hatay:Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

¹⁰⁶Biricikoğlu,H.(2013). Kamu Yönetimi, Sakarya Üniversitesi,
http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3._hafta.pdf (30.06.2023)

¹⁰⁷ Biricikoğlu, H. (2013). Kamu Yönetimi, Sakarya Üniversitesi,
http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3._hafta.pdf(30.06.2023)

¹⁰⁸ Litvack, J. I., & Wallack, J. S. (2004). Decentralization briefing notes. World Bank Institute .

gözetilmesinde zorluklar yaşanmakla birlikte ayrımın sınırlarının tam olarak yapıldığı ülkelerde sistemin daha sorunsuz işlediği görülmektedir.

1.5.2 Yerinden Yönetim ve Yerelleşme Kavramları

Desantralizasyon olarak da ifade edilen yerelleşme, merkezi otorite tarafından bazı yetki ve sorumlulukların yerel idarelere tevdi edildiği yönetim anlayışıdır.¹⁰⁹ Son yıllarda küresel siyasetin de gündeminde sıklıkla yer alan ve günümüzde siyasal anlayışın değişiminde önemli bir yer tutan kavram, temsili demokrasilerin çıkmaza girdiği dönemlerde klasik demokratik sistemlerin uygulaya geldiği bir sistem olmuştur. Mevcut temsili demokrasilerin geniş bir sosyal ağa ulaşan birey ve toplumların taleplerini karşılayamadığı durumlarda başvurulacak bir idari yönetim tercihi olmaktadır.¹¹⁰

Yerellik ve yerelleşme aynı zamanda, modern demokrasilerin daha da güçlenmesine katkı sağlayan bir idari dönüşüm olarak görülmektedir. Demokrasi dairesi içerisinde olup bazı idari değişimlere kapalı olan yapı ve kurumlar, yerelleşme süreçleri ile birlikte dönüşüm geçirmektedir. Yerelleşme, klasik temsili idare bu anlayış sayesinde yerini adem-i merkeziyetçi, güçlü bir yerel yönetim yapısına ve dolayısı ile toplumsal ve siyasal katılımın daha da yüksek olduğu bir demokratik anlayışı beraberinde getirmiştir.¹¹¹

Subsidiarity, kamu hizmetlerinde halka yakınlık, hizmetlerin en yakın ve uygun birimler tarafından yürütülmesi gibi durumları ifade eden bir idari anlayış ilkesidir. Bu kavram 1990'ların başında Avrupa Birliği'ni oluşturan Maastricht Antlaşması ile yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Küresel çaplı bir eğilim olarak hareketlenen ve kamu yönetiminde sistem değişikliklerinin yaşandığı son yüzyılda, uluslararası ilişkiler kaçınılmaz olarak yerel idareleri de etkilemiştir.

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği diğer toplumsal dönüşümlerin yanında siyasal ve idari dönüşümlerin de bu süreçten etkilenmesi kaçınılmaz bir yöntem olarak görülmektedir.

¹⁰⁹ Şaylan, G. (2008).Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, Ankara: İmge Kitabevi, 23-29.

¹¹⁰ Şaylan, G. (2008).Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, Ankara: İmge Kitabevi, 23-29.

¹¹¹ Görmez, K. (2005). Küreselleşme ve yerelleşme. İçinde K. Görmez (ed.), Küreselleşme ve yerelleşme. Ankara: Odak Yayınevi.

Yerelleşme süreçleri küreselleşmeye karşı bir tavır ya da bir alternatif yönetim şekli olarak algılansa da yerellik olgusunun ortaya çıkışı ve gelişimi küreselleşme ile bir paralellik taşımaktadır. Yani küreselleşme yerelleşmenin gelişimini destekleyen bir süreci başlatmış ve yerel olanın da küresel bazda rekabet edebilen bir hale evrilmesine sebep olmuştur. Bu bağlamda yerelleşme ve küreselleşme ilişkisi esasen bir sebep sonuç ilişkisi olarak görülmelidir.

Bu süreçlerin bir çıktısı olarak birçok ülke, devleti yöneten unsurların başarısızlıklarına bir yanıt olarak ve idareyi daha düzgün bir yönetim benimseyerek sorumlu hale getirmenin bir yolu olarak yerinden yönetim ilkesini kabul etmeye başlamıştır.¹¹² Kavramsal olarak farklı kullanım alanları olan ve terimsel anlamı uygulamalara göre değişen yerelleşme, genel olarak merkezi idarenin elinde bulunan bazı yetki ve sorumluluklar ile eline geçecek muhtemel kaynakların kullanım haklarını yerel idarelere tevdi etmesi olarak bilinmektedir.¹¹³ Başka bir tanımda ise, iktidarın elinde bulunan yetkileri hiyerarşik olarak merkezden siyasal, bölgesel ve idari olarak daha alt katmanlara devretmesi anlamıyla açıklanmaktadır.¹¹⁴ Yerelleşme kavramı bu çerçevede yetki genişliği, siyasi yerelleşme ve idari yerelleşme gibi kavramları kapsayan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetim kamu hizmetlerinin görülmesinde hiyerarşik olarak kendine bağlı yerel kuruluşlara yetki devrediyorsa bu yetki genişliği; kamu hizmetleri özerk yerel yönetim kuruluşlarınca veriliyorsa idari yönetimler, merkezi ve yerel yönetsel birimler arasında siyasi anlamda bir yetki dağılımı söz konusuysa siyasi yerelleşme veya siyasi yerinden yönetim var demektir.

Yerelleşmeye idari açıdan bakıldığında, demokrasi ve yerel olanla olan anlamlı ilişki ortak bir uzlaşma ve sorunlara mikro ölçekli yaklaşarak çözüm üretme olarak yorumlanabilir. Bu ilişkinin temelini oluşturan unsur ise yine kendi kendini yönetme anlayışının benimsendiği adem-i merkeziyetçilik ilkesidir. Yerelleşme, yerel demokrasiyi güçlendirmek için çok önemli bir adım olarak görülmektedir. Yerel özerklik için yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin dışında bazı yetki alanlarına sahip olmaları gerekmektedir birlikte; yerelleşmenin bir taraftan,

¹¹² Ryan, Roberta ve Woods, Ronald (2015), “Decentralisation and Subsidiarity: Concepts and Frameworks for Emerging Economies”, Forum of Federations, Occasional Paper Series Number 15, 1-46.

¹¹³ Ertuğrul, A. ve Özgür, H. (2004). “Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen (Ed.), Kamu Yönetimi, içinde (s.143-182), Ankara: Gazi Kitabevi.

¹¹⁴ Juma T., Otieno K. vd. (2014). “Devolution and Governance Conflicts in Africa: Kenyan Scenario”, Public Policy and Administration Research, 4 (6), 1-10

yerel halkın yönetime katılmasını sağlayarak demokrasiyi geliştirecek bir işlevi yerine getirirken, öte taraftan yerel despotizmi ya da patronaj ilişkilerini ortaya çıkarabilecek bir etki göstermesi olasıdır.

Ademi merkeziyetçilik, yerel demokrasiyi güçlendirmek için oldukça önem taşıyan bir aşama olarak görülmektedir. Yerel yönetim anlayışını farklı açılardan savunanlar, belediyelerin merkezi yönetimin boyunduruğundan kurtarılması gerekir tezini savunmaktadırlar. Ademi merkeziyetçilik, yerel halkın yönetime katılmasına izin vererek demokrasiyi geliştirme işlevi görürken, yerel halkı baskı altına almaya ön ayak olabilecek bir yöne de evrilebilir. Bu nedenle ademi merkeziyetçilik ya da yerinden yönetimin topyekûn doğru bir yönetim olgusu olduğunu düşünmek doğru bir yaklaşım olamaz. Devletin merkezi organlarının belediyelerden daha iyi yürütebileceği, koordinasyon, belirli standardın hazırlanması, genel kural ve ilkelerin belirlenmesi, kanunların uygulanması gibi bazı sorumluluk alanlarının merkezi yönetimin uhdesinde kalmasını savunan görüşler, yerel yönetimlerin demokrasiyi sekteye uğratacak uygulamalar yapabileceği tehlikesini öne sürmektedir.¹¹⁵ Bu konuda dile getirilen önemli görüşlerden biri de hizmetin etkinliğini sağlayacak ölçek büyüklüğüdür. Verimlilik temelinde belirlenen ölçek büyüklüğü her zaman yerelleşmeyi gerektirmeyebilir. Hatta bazı durumlarda yerelden büyük yönetsel yapıların daha verimli olabileceğine ilişkin çalışmalar bulunmaktadır.¹¹⁶

Yerelleşmenin merkezi otorite ile ilgili getirdiği başka bir bakış açısı da siyasi fikirlerin benimsetilmesi olgusudur. Yerel siyasal güç aynı zamanda oy verme ve katılım davranışlarına doğrudan etki edebilen bir yapıya sahiptir. Bu nedenle güç, siyasal fikri yerelden etkileyebilecek etkin bir mekanizma görevi görebilmektedir. Yerelin elinde buluna siyasi, idari ve ekonomik güç aynı zamanda bir teşvik veya yaptırım süreçlerinde rahatlıkla kullanılabilen bir araç olabilmektedir. Nihai olarak yerelcilik fikrinin bu yönü merkezi ve yerel siyasi ilişkilerde tartışmaların ana kaynağını oluşturan başka bir durumu karşımıza çıkarmaktadır.

¹¹⁵ Aktan, C. C. (1998). “Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme”, Dış Ticaret Dergisi, , (26.08.2004)

¹¹⁶ Bkz. Güven, H. S. (1982). “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, 15(4), 27-48.

Bir düşünce ve fikir olmaktan çıkıp uygulanan bir sistem haline dönüşen yerelleşme ya da küresel sistemin karşımıza çıkardığı “yeni yerelleşme”, yerel davranıp global davranış ilkesi çerçevesinde yerelleşmeyi daha geniş anlamda bir zorunluluk olarak sunmaktadır. Bu anlayışın arkasında, küresel mekanizmaların ulus devletlerin egemenlik alanlarını dağıtıp parçalara ayırarak kendilerine yeni manevra alanları kazanma çabası olarak algılanmaktadır.¹¹⁷ Ulus-devlet anlayışı küreselleşme süreçlerinin yoğunlaşmaya başladığı ve egemenliğinin ulus-üstü ve alt kurumlar arasında paylaştırılmaya başlandığı 20. yüzyılın ikinci yarısında gücünü kaybetmeye başladığı güçlü bir biçimde vurgulanmıştır.

Bu güç kaybı ile birlikte yeni mekanizmalar olan BM, OECD, NAFTA, NATO, DTÖ, DÜNYA BANKASI, IMF gibi kuruluşlar ve uluslararası sermaye kuruluşları, ulus-devletin yetkisi altında faaliyet göstermeye başlayan ve Ulus-devletin otoritesini sınırlayan örgütler olmuştur. Bu yapılar, ulus devleti, ekonomik, hukuki, askeri ve sosyal alanlarda düzenlemeler yapmakta ve ulus-devletleri bu düzenlemelere uymaya zorlamaktadır. Bu hükümlere genel olarak bakıldığında, ulus devletlerin bu türden örgütlere katılımı gönüllü olmakla birlikte, uluslar üstü otoriteler tarafından çıkarılan düzenlemelerin kabul edilmemesi, ulus devlet için birçok ağır yaptırım riski anlamına gelebilmektedir.¹¹⁸

Yerellik ilkesi, hem devlet-yurttaş ilişkilerinde, hem de kamusal düzeyler arasındaki ilişkilerde söz konusu edilmektedir. Bu ilke esasen, özel alanın kamusal alan karşısında davranış (eylem) önceliğini içermektedir. Buna göre, eğer bir görev, özel girişim yoluyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda kendine hâkim olabilmeli ve koruma tedbirlerini gerektiğinde sınırlandırabilmelidir. Diğer taraftan bu ilke anayasa hukuku şekillenmesi içinde vatandaşlara daha yakın duran her kamusal düzeyin hareket önceliğini içermektedir. Böylece, devleti oluşturan bütün parçaların varlığının korunması ve bunların kendilerine özgü eylem ve sorumluluklarının güvence altına alınması sağlanmış olmaktadır.¹¹⁹

Yerelleşme anlayışı, birey (vatandaş) ve devleti ilişkisinin yanında devletin diğer organları arasındaki ilişkileri de içeren bir olgudur. Yerellik anlayışına bu açıdan bakıldığında özel

¹¹⁷ Güler, B. A. (2001). Yerel yönetimlerde reform sorunu. Çağdaş Yerel Yönetimler, 10 (3), 7-12.

¹¹⁸ Karakurt, E. (2004). Sivil Toplum Örgütleri Ve Küresel Direniş Hareketleri İlişkisi. ISGUC The Journal of Industrial Relations and Human Resources, 6(1).

¹¹⁹ Özel, M. (2000). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(3).

alanın kamusal alanla olan davranış ilişkisini de içeren bir dizi sonuçlara rastlamak mümkündür. Bir görev mekanizmasının özel bir girişim aracılığı ile çok rahat işlemesi durumunda devletin bu aşamadaki tavrı engelleyici bir unsur olarak değil koruyucu bir araç olmalıdır. Bir diğer işlevsel boyut ise, birey ve devletin daha hızlı iletişim kuracağı bir sürecin anayasal bir çerçevede gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir.

Bu durumda, devletin yerel ve merkezi organlarının varlık ve işleyiş sistemlerinin korunması ve devleti oluşturan tüm unsurların kendilerine özgü faaliyet ve sorumluluklarında gerekli tedbirlerin alınması sağlanmış olacaktır. Yerelleşme anlayışı, toplumsal yapıların kendi çabaları sayesinde başa çıkabilecekleri eylem ve görevlerin sınırlarını yine kendilerinin çizbildiği bir sistemi öngörmektedir. Bu aşamada yerellik ilkesinin beklentisi üst yönetim ya da merkezden sadece destek almaktır. Ancak bu anlayış federatif bir sistemi de öngörebildiğinden eleştirel bakılan ya da doğrudan benimsenmeyen bir yaklaşım olabilmektedir.¹²⁰

Yerelleşmeyi salt bir idari anlayışa sığdırmak konuyu çok dar bir alana çekmek anlamına geleceğinden yerelleşme anlayışını, merkezi yönetimin uhdesinde olan karar alman, projelendirme-plan ve bu projelerin uygulanması, vergi ve diğer hizmet gelirlerinin toplanması gibi alanlarda bazı yetkilerin yerel yapılara, yerel idari birimlere, yarı özerk kamu kurum ve kuruluşlarına, mesleki ya da gönüllü sivil yapılara devri gibi geniş bir perspektiften değerlendirmek mümkündür.¹²¹ Yetki devri ile gelen yerelleşme genel olarak, merkezi otoritenin küçülmesi, sivil yapılar ve özel sektör birimleri ile ortak çalışma kapasitesinin geliştirilmesi, siyasal katılımın güçlenmesi ve hedef kitleye gidecek hizmetlerde bürokrasinin azaltılması olarak yorumlanabilir. Buna bağlı olarak yetki devri alan yerel idareler kendilerini yenileyerek daha şeffaf ve hesap verilebilir yeni bir yapılanmaya gitmek gibi bir sorumluluğu da üstlenmiş olur.¹²²

Yerelleşmede hemen hemen tüm dünyada uygulanagelen bir sistem olan ekonomik yerelleşme, merkezi yönetimin elinde olan hizmetlerin özel yapılara devri ve özel sektörün bu hizmeti yürütmesine imkân sağlanması olarak ifade edilir. Deregülasyon olarak da bilinen

¹²⁰ Özel, M. (2000). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(3).

¹²¹ Eryılmaz, B. (2006). Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaası.

¹²² Çukurçayır, M. A. (2004). Yerel Yönetimler ve Yurttaş Odaklılık (s. 241–263). Ankara: Gazi Kitabevi.

ekonomik yerleşme sivil toplum yapılarının, kooperatiflerin, şirketlerin, derneklerin devletin sorumluluğu altındaki hizmetleri yürütmesine izin verildiği bir yetki devridir.¹²³ Bu türden bir yetki devrinde, özel sektör, yerel veya ulusal ekonomik faaliyetleri için devraldığı yetki hususlarında kısıtlamalara takılmadan, kendisine tevdi edilen bazı kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. Yapılan düzenlemelerle, bazı kamusal hizmetlerin merkez ve yerinden yönetilen birimler dışında tamamen özel ya da kamu-özel sektör iş birliğinde faaliyet gösteren yapılar tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir. Kendi sistematığı içerisinde rekabet oluşturan ekonomik yetki devri geniş bir uygulama alanına sahip bir yetki devri olarak bilinmektedir.

Yerleşme ve yerellik salt politik bir yönetsel eylemin dışında idari ve mali bir güç dağılımını öngörmektedir. Siyasal yerleşme, kamu hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin yetki, sorumluluk ve mali kaynakların devlet idaresinden yerel birimlere transferini içerir. Piyasa ya da idari yerleşme sorumluluğun kamudan özel sektöre devrini ifade ederken, mali yerleşme ekonomik yetki ve sorumlulukla birlikte yerel yönetimler için kamu gelirlerine sahip olunması anlamına da gelmektedir.¹²⁴ Burada kamu hizmetlerinin verilmesinde önceliğin yerel yönetim kuruluşlarında olduğuna dikkat edilmelidir. Küresel anlamda yeni yerellik kavramı kamu hizmetlerinin verilmesinde yerel yönetimlerin temel alınmasını öne çıkarmaktadır.

1.1.1.1 Siyasi Yerleşme

Siyasal yerleşme, sadece kamu hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin yetki, sorumluluk ve mali kaynakların devlet idaresinden yerel birimlere aktarılmasını değil, siyasi otorite olarak yerel birimlere sistem içinde yer verilmesini içermektedir.¹²⁵ Siyasi yerleşmenin amacı hem vatandaşların hem de onların seçilmiş temsilcilerinin kamu kararlarının alınmasına ve uygulanmasına katılımını artırmaktır. Yerleşme fikri, vatandaşların siyasi temsilcilerini daha

¹²³ Rondinelli, D. (1999). What is Decentralization? Decentralization Briefing Notes, 2-5.

¹²⁴ Sezer, K., Oksay, A., & Atilla Gök, G., (2016). Azerbaycan Türkiye Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 470-478.

¹²⁵ Gürkan, A., Yılmaz, S., & Aslam, G. (2010). How- To Note: A Framework for the Assessment of Political Decentralization. The World Bank

iyi tanımlarını sağlamayı amaçlamakla birlikte, seçilen siyasi temsilcilerin düzenli olarak vatandaşlara karşı hesap verebilir ve duyarlı olmalarını sağlayarak, onlara seçmenlerin ihtiyaç ve isteklerini daha iyi anlama fırsatı sunar.¹²⁶ Böyle bir durumda yerel otoritelere yasama, yürütme ve yargısal bazı yetkiler devredilmiştir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri bu ve benzeri sebeplerle yerele verilen siyasi gücün kullanımını yatay ve dikey siyaset mekanizması içerisinde federalizmin bir ölçütü olarak görmemektedir. Aynı şekilde Avrupa ülkeleri yerelcilik fikrini alt seviyeden otoritelere hiyerarşik olarak dağıtırken sadece iç siyasal işleyişi yumuşatacak bir sistem kurgulamıştır.¹²⁷

1.1.1.2 İdari Yerelleşme

İdarenin yerinden yönetimi olarak da adlandırılan yerel yönetim sistemi, merkezi yönetimin bazı yerel ihtiyaçları yeterince karşılayamaması sonucu ortaya çıkan bir yönetim sistemidir.¹²⁸ Az gelişmiş ya da gelişmekte olan devletlerde yerelleşme, yönetim ademi merkeziyetçiliğini ifade eder. Yönetimin ademi merkeziyetçiliği; Merkezi sistem, siyasi yerellikten farklı olarak yerel toplumun ortak çıkarları beklentinin altında bir desteğe sahip olduğu durumlarda yerel kamu hizmetlerinin, idari, mali, ticari, kültürel ve teknik süreçlerini yönetme fikri olarak gelişmiştir.¹²⁹ İdari alandaki yerelleşme, sağlık hizmetleri, insan kaynakları yönetimi, okul yönetimi, yol yapımı, bakım onarım ve atık yönetimi gibi bazı işlevlerin tamamen veya kısmen yerel birimlere devredilmesini ifade eden yetki ve sorumlulukları merkezden çevreye dağıtımını içeren bir sistematığı içinde barındırır.¹³⁰

Ülkelerin iç uygulamalarına ve kendilerine has siyasi iradelerine bağlı olarak, yönetişimin ademi merkeziyetçiliğine hizmet ve coğrafi konum olmak üzere iki boyutta bakmamızı

¹²⁶ Adamolekun, L. (1991). Decentralization Policies: Problems and Perspectives. Asian Journal of Public Administration, 1(13), 97-92.

¹²⁷ Elazar, D. J. (2001). 'The United States and the European Union: Models for Their Epochs'. In Nicolaidis, K. and R. Howse (eds) The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union. 31–53. Oxford: Oxford University Press.

¹²⁸ Gül, H. (2015). Yerel Yönetimler Üzerine, Ed. Tekeli, R. Nobel Akademik Yayıncılık, 1. Basım, Ankara.

¹²⁹ Eryılmaz, B. (2006). Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaası.

¹³⁰ Hossain, A. (2007). Administrative Decentralization : A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. International Journal of Organization Theory & Behavior, 10(1), 1-43.

sağlamaktadır. Hizmetin genel ve hızlı bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla bazı idari süreçlerin alt yönetim ya da taşra birimlerine bırakılması hizmet yönünden idari yerelleşmeye bir örnek teşkil ederken, bu hizmetlerin mezra, köy ve belediyeler aracılığı ile merkeze bağlı olmayan ve kendilerine özgü coğrafi sınırları olan yönetim birimlerine tevdi edilmesi yerinden yönetimi ifade eden bir durumdur. İkinci kısımda bahsedilen yerinden yönetim aşamasında bireyler o bölgenin idari yapısının belirlenmesinde doğrudan rol oynamaktadırlar. Bu rol ise siyasi katılım ile seçmenin oy verdiği kişi ya da oluşumun iş başına gelmesi demektir.¹³¹

İdari yerelleşme, genel olarak üç farklı alt başlıkta incelenen bir yerinden yönetim anlayışıdır. Bu ayrım, yönetim uygulamalarına ve düzeylerine göre farklılık gösteren deconcentration (yetki genişliği), delegation (yetki devri), devolution (yetki devri) kavramları ile ifade edilmektedir.¹³²

Yetki genişliği, merkezin hizmet götürmedeki yetkisinin alan veya hizmetten sorumlu görevlilere devredilmesi, karar alma ve yürütmeye gibi alanlarda yetkin salâhiyeti anlamında ifade edilir. Bu, Fransızca bir kavram “yoğunluğun azaltılması” olarak Türkçeye tercüme edilmiştir. Yetki devri konusu idari yerelleşme bağlamında, işlevsel (Operasyonel) ve coğrafi yetki devri olarak iki kısımda ele alınmaktadır. İşlevsel yetki, merkezi yönetimin elinde bulunan karar alma mekanizması içindeki bazı yetkilerin daha alt düzeyde yerel kurum veya kuruluşlara devrini ifade eder. Coğrafi yetki devri ise, merkezin uhdesinde olan karar alma ve yürütme yetkilerinin merkezi yönetimden taşra idarelerine devrinin diğer bir anlamı olarak yorumlanmaktadır.¹³³ Yetki genişliği, alınan kararlardaki sorumluluğun merkezi hükümetten yine merkeze bağlı taşra teşkilatına verilmesi anlamına gelmektedir. Bu süreçte yerel birimler merkez adına bu işlevi yerine getirmektedirler. Bu türden bir yetki devri, asıl karar alma mercii merkezi idare olduğundan, bürokratik yerelleşme veya idari yerelleşme olarak da bilinmektedir.¹³⁴ Yetki genişliği kapsamında yukarıda ifade edilen açıklamalar, bu gücün merkezi idarenin inisiyatifi ile kullanıldığını yetkiyi kullanan kişilerin devletin atama yoluyla

¹³¹ Gözübüyük, A. (2015). Türkiye’nin Yönetim Yapısı, 13. Basım, Ankara: Turhan Kitabevi.

¹³² Rondinelli, D. (1999). What is Decentralization? Decentralization Briefing Notes, 2-5.

¹³³ Ak, A. (2015). Yetki Genişliği (Tevsîi Mezuniyet) Prensibinin Şer’i Hukukla Mukayeseli Olarak İslam İdare Hukuku Ekseninde Analizi, On dokuz Mayıs Üniversitesi, İlahiyat Fakültesi Dergisi, S.39, 147-180.

¹³⁴ Work, R. (2002). Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Philippine Journal of Public Administration, 46, 1-24

taşıyarak görevlendirdiği memurlar tarafından kullanıldığını göstermektedir. Ayrıca bu türden yetki devirleri merkezi idarenin talimatının yerine getirildiği ancak siyasi bir yetkiyi sağlamayan bir genişliği tanımlar.¹³⁵

Yerelleşmede daha geniş yetkiler tanıyan bir sistem içerisinde ele alındığı başka bir yöntem ise (delegation) yetki devridir. Türkçe kullanımda işlerin sevk ve idaresini delege etme görevi olarak ifade edilen kavram, idari yerelleşmede sorumlulukların merkezden taşraya, özerk ya da yarı özerk kuruluşlara devri anlamına gelmektedir.¹³⁶ Başka bir ifade ile yetki paylaşımı olarak da adlandırılan bu sistemde sorumluluğun bir kısmı, yetkilerin devredildiği merkezi olmayan kuruluşlara aktarılırken bir kısmı da merkezi hükümette kalır¹³⁷. Yetki devri (delegation) kısmi bir yönetsel sorumluluk üstlenen tüzel kişiliği doğrudan merkeze bağlı bir hiyerarşik yapı içerisinde alması da denetim ve sorumluluklarda tümünden bir devir işlemini beraberinde getirmez. Yetki devrinde sorumluluk sahibi özerk ya kurum ve kuruluş yine merkeze karşı sınırlı sorumlu olup özerk bütçe ve kaynak üretimine sahip olabilmektedir. Bu türden yetki devirlerine kamu bankaları, demiryolları ve kamu iştirakleri örnek gösterilebilir.¹³⁸

Yetki devrinin başka bir türü olan ve Devolüsyon olarak ifade edilen idari yerelleşme, yetki devrini alan kuruluşun kendi kaynaklarını ve gelirlerini oluşturma ve karar alma süreçlerinde tam özerklik veya bağımsız hareket etme yetisini kazandıran bir sistemi ifade etmektedir.¹³⁹

Dünyada örnekleri bulunan bu sistem içerisinde yetki devri alan yapı, özerk, bölgesel ve yerelde kendi kararlarını alabilen bir idari şekli ifade eder. Yasalara bağlı ve merkezin kararı ile verilen bu türden geniş ve bağımsız bir yetki yine merkez tarafından geri

¹³⁵ Belli, A. Aydın, A. (2017). 6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme, The Journal of Academic Social Science Studies, 55, 401-413.

¹³⁶ Yusoff, M., Sarjoon, A., Awang, A., & Efendi, D. (2016). Conceptualizing Decentralization and its Dimensions. International Business Management, 10(6), 692-701.

¹³⁷ ILO. (2001). The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services. Geneva: Report for Discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services

¹³⁸ Arıkoğlu, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, Marmara University Journal of Political Science, 6(1), 1-34.

¹³⁹ ILO. (2001). The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services. Geneva: Report for Discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services

alınabilmektedir.¹⁴⁰ İdari yerelleşmenin diğer örneği olan yetki genişliğinden farklı olarak yetki devri sisteminde halkın kendi kendini yönettiği, iç yönetimin merkezin kontrolü dışında ve geniş bir yetki transferinin söz konusu olduğu bir sistemden bahsetmek mümkündür.¹⁴¹

İdari yerelleşme içerisinde yer alan başka bir kavram ise mali yerelleşme kavramıdır. Vergilendirmenin yerleştirilmesi maliye politikasının yerleştirilmesi, yerel yönetimlerin gelirlerini ve mali özerkliğini artırmayı amaçlayan süreçleri ifade eden bu türden bir yetki, yeni yerel vergiler oluşturmak veya daha önce devlete bağlı olan vergi idaresini merkezden yerele devretmeyi ifade eder.¹⁴² Yetki devri ve yetki genişliği prensipleri içerisinde de değerlendirilebilecek olan mali yerelleşme, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynak kapasitelerini arttıracak bir dizi süreçleri içermektedir. Yerel idarenin kendi kaynak ve bağımsız ekonomik gelir kalemlerinin olması yerelde alınacak yatırım ve hizmet kararlarında en etkili argüman olarak bilinmektedir.¹⁴³

Yerelleşmenin en etkin unsuru olana ve yerel idarelerin kendilerini geliştirmeleri açısından geniş imkanlar sağlayan mali yerelleşme, taşra idarelerine vergi toplama, harcama gibi yetkilerin verilmesini ifade etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyüme stratejilerinden olan bu yetki devri uygulaması aynı zamanda geniş bir otorite devri anlamına gelmektedir.¹⁴⁴

1.6 Yerel-Merkezi Yönetim İlişkisi

Farklı ülkelerdeki hükümet sistemleri, çeşitli siyasi idare biçimlerine bağlı olarak biçim ve işlev açısından farklılık gösterebilir. Ancak, tüm hükümetlerin birincil hedefi, toplumun tüm kesimlerine daha iyi ve daha etkili yönetim sağlamaktır. Hükümetler, işlevlerini merkezi ve

¹⁴⁰ Hauss C. (2014). Encyclopedia Britannica.

¹⁴¹ Keleş, Ş. (2009). Belediyeler ve Çevre Sorunları, (Editör: Veysel K. Bilgiç), Değişik Yönleriyle Yerelleşme, Ankara: Seçkin Yayınları

¹⁴² Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review, 3(99), 327–346.

¹⁴³ Work, R. (2002). Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Philippine Journal of Public Administration, 46, 1-24.

¹⁴⁴ Çoban, H. (2014). Mali Yerinden Yönetim Kavramı ve İçeriği, (Mali Yerinden Yönetim- Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler Kitabı), Ed., Sakal, M., Kesik, A., ve Akdemir, T. Ankara: Ankara:Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti.

yerel olmak üzere iki düzeyde yürütür. Kuhlmann ve Wollmann (2019), Rhodes (2018), Chen (2017), McConnell (2006), Wilson (2003) gibi birçok araştırmacı son yirmi yılda bu ilişkilerin farklı yönlerini kapsamlı bir şekilde incelemiştir.¹⁴⁵ Rhodes (1980) ise çalışmalarında, merkezi hükümetlerin yerel yönetimler üzerindeki kontrolünü büyük ölçüde mali politikalar ve bütçe kısıtlamaları aracılığıyla uyguladığını vurgular. Bu perspektif, merkezi hükümetlerin mali işlere sıkı mali kontroller ve bütçe kesintileri yoluyla müdahale etmesi nedeniyle sıkça gündeme gelir.¹⁴⁶

Wilson (2003), merkezi ve yerel hükümet arasındaki ilişkiyi yukarıdan aşağıya (top-down) ve aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşımlar açısından ele almıştır. Yukarıdan aşağıya yaklaşım, merkezi hükümetin politikaları ve kararları belirlediği ve yerel yönetimlerin bu kararları uyguladığı bir modeldir. Aşağıdan yukarıya yaklaşım ise yerel yönetimlerin daha fazla katılım ve özerklikle kendi politikalarını şekillendirdiği ve bu politikaların merkezi hükümete iletildiği bir modeli ifade eder. Türkiye ve Bangladeş gibi ülkelerde, yukarıdan aşağıya yaklaşımın getirdiği sorunlar sıkça gözlemlenmiştir.¹⁴⁷

Yapılanma, oluşum şekli, organlar ve amaç olarak benzer özellikler gösteren merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi belirleyen başat faktörler yetki ve kaynak paylaşımıdır. İki yapı arasındaki ilişkiler yine bu iki faktöre bağlı olarak yatay veya dikey bir seyir alabilmektedir. Yerel yönetimlerin hedef kitleye ulaştıracağı hizmetlerde karşılaştığı en önemli sorun maddi kaynakla ilgilidir.¹⁴⁸ Mali kaynaklar ve genel bütçenin yetki ve yönetimi ağırlıklı olarak merkezi yönetimin uhdesinde bulunmaktadır.¹⁴⁹ Yerel yönetimlerin genel mali kaynaklara ulaşamaması durumunda yetki alanında bulunan topluma hizmetlerin gecikmesi gibi bir durum oluşabileceği gibi, denetimden uzak bir mali özgürlük yetkisinde ise kötüye kullanım veya aşırı yerelleşen ekonomik darlıkla karşılaşmak mümkündür. Yerel yönetimlerin kendi sevk ve idaresinde olan gelir kaynakları ile merkezi bütçeden kısıtlı yararlanarak hizmet götürmeleri mümkün olabilmektedir.

¹⁴⁵ Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing.

¹⁴⁶ Rhodes, R. A. W. (2018). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnham: Ashgate Publishing.

¹⁴⁷ Wilson, D. (2003). Unravelling Control. In *Local Government Studies*, 29(4), 1-19.

¹⁴⁸ öseoğlu, M. (2010), Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri, *Türk İdare Dergisi*, 468, s. 85-86

¹⁴⁹ Eryılmaz, B. (2006). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası

Yönetim kadrosunun bir kısmı seçimlerle oluşan yerel yönetim yapısında iş ve işlemlerin tamamının seçimlerle belirlenen siyasi kadrolar tarafından yapılması beklenemez. Bu durumda yerel yönetimlerin insan kaynağının oluşması da yine merkezi yönetim tarafından belirlenen bir norm kadro ile tamamlanması gerekmektedir. Buradaki ilişkide, kadronun hukuki mevzuatının belirlenmesinde merkezi bir sistem bulunurken, insan kaynağının belirlenmesinde ve açık olan pozisyonların belirlenmesi ve istihdamında yerel idareler yetkilidir.

Siyasal idare sistemi içerisinde merkezi yönetime karşı denge unsuru olan yerel yönetimler politik bir tampon kurum görevini de üstlenmiş durumdadır.¹⁵⁰ Merkezi ve yerel örüntüler arasındaki ilişkileri belirleyen diğer unsur da yetki genişliği ve yetkilerin devri konusudur. Yetki devri ve yetki genişliği kavramı esasen merkezi hükümetin kendi iç dinamiklerini belirleyen veya merkez taşra ilişkiler üzerinde etkili olan kavramlardır. Merkezi yönetimler bu etkiyi genellikle atanmışlar üzerinden kullanır. Bir başka deyişle bu yetki merkezin görevlendirdiği yöneticilerin kullandığı yetkililerdir. Örneğin Türkiye'de merkezi yönetim bu yetkiyi veya yetki devrini ilçelerde kaymakamlara illerde ise valilere kullanırmaktadır.¹⁵¹ Bunun dışında bakanlık gibi büyük kurumsal yapılara sahip olan tüzel kişiliklerin taşra teşkilatlarına devrettiği veya kullanmasına izin verdiği yetkiler bu türden yetkililerdir. Yetkilerin kullanılması kavramını, merkezi ve yerel idare ilişkileri bağlamında değerlendirdiğimizde üzerinde durulması gereken konu yetki paylaşımı konusu olmalıdır. Çünkü her iki idari yapı da sonuç olarak kendilerini seçen hedef kitleye yönelik hizmet götürme amaçlı çalışmalar yapmaktadır.

Her iki idari yapının da sınırlarını çizen anayasal çerçeve bu türden bir yetki karmaşasına gerekli açıklamayı getirmektedir. Burada temel alınan motivasyon genel olarak toplumun refahının sağlanması, hizmette bütünlüğünün sağlanması, genel denetime matuf toplum yararına yapılacak çalışmalardır. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki, federal, üniter ve karma yönetim sistemlerinde önemli farklılıklar göstermektedir.

¹⁵⁰ Şişli, O. (2022). “Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesinde Katılımın Etkisi: Kent Konseyleri”, International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal, 8(65): 2158- 2169.

¹⁵¹ Derdiman, C. ve Uysal, Y. (2016), Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri, U,Ü, Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 27, 251-277.

Federal Sistemler

Federal sistemlerde, güç anayasal olarak merkezi hükümet ve eyalet/bölge yönetimleri arasında bölünmüştür, her birinin kendi yetki alanı ve sorumlulukları vardır. ABD ve Almanya'da eyaletler/Länder, eğitim, kamu güvenliği ve ulaşım gibi alanlarda önemli özerkliğe sahiptir. Ayrıca yerel yönetimleri oluşturma ve onlara yetki devretme yetkisine de sahiptirler. Federal sistemlerdeki yerel yönetimler genellikle polis, itfaiye ve imar gibi hizmetleri eyalet/Land yasaları çerçevesinde yürütürler. ABD'de federal ve yerel yönetimler arasındaki ilişki karmaşıktır ve eyaletler aracılığıyla yürütülür. Eyaletler, yerel yönetim yapılarını ve işlevlerini şekillendirmede önemli rol oynar.¹⁵²

Üniter Sistemler

Üniter sistemlerde, merkezi hükümet üstün otoriteye sahiptir, ancak yerel yönetimlere yetki devredebilir. Bu ülkelerde, merkezi hükümet önemli kontrolü elinde tutarken, bölgesel ve yerel yönetimlere bazı yetkileri devretmektedir. Üniter sistemlerdeki yerel meclisler, yerel hizmetleri, planlamayı ve sosyal hizmetleri yürütürler, ancak merkezi ve/veya bölgesel hükümetlerin otoritesi altında faaliyet gösterirler. Örneğin Birleşik Krallık'ta, yerel yönetimler eğitim, konut ve sosyal bakım gibi geniş bir hizmet yelpazesinden sorumludur. Ancak, merkezi hükümet tarafından belirlenen mevzuat ve mali kısıtlamalar altında faaliyet gösterirler, bu da yerel özerklik derecesini sınırlar.¹⁵³

Karma Sistemler

Güney Afrika ve Hindistan gibi ülkeler, federal ve üniter unsurları harmanlayan karma sistemler sergiler. Bu sistemlerde, eyalet/bölge yönetimleri önemli yetkilere sahiptir, ancak aynı zamanda yerel yönetimleri de denetlerler. Yerel yönetimler anayasal olarak güvence

¹⁵² Forum of Federations. "United States." Forum of Federations, n.d. <https://www.forumfed.org/countries/united-states/>.

¹⁵³ Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. "Local Government in the United Kingdom." Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018. <https://www.kas.de/en/web/vereinigt-es-koenigreich/laenderberichte/detail/-/content/local-government-in-the-united-kingdom>.

altına alınmış roller ve özerkliğe sahiptirler. Güney Afrika'da, merkezi, eyalet ve yerel yönetimler arasındaki ilişki, işbirlikçi yönetim ile karakterizedir. Anayasa, farklı yönetim kademeleri arasında koordinasyon ve işbirliğini teşvik eden bir hükümetler arası ilişkiler sistemi öngörür. Yerel yönetimler, hizmet sunumu ve altyapı geliştirme gibi alanlarda önemli sorumluluk ve özerkliğe sahiptir, ancak ulusal ve eyalet denetimi çerçevesinde faaliyet gösterirler.

Yerel yönetimlerin yasama, idari ve mali özerklik derecesi büyük farklılıklar gösterir. Federal sistemler, yerel yönetimlere daha fazla özerklik sunarken, üniter sistemlerde yerel yönetimler merkezi hükümet tarafından daha sıkı kontrol edilir. Merkezi ve yerel yönetim arasındaki ara kurumların, mali transferlerin ve ortak hizmet sunumunun etkin yönetim için kritik önemi vardır. Bu mekanizmalar, farklı yönetim kademeleri arasında politikaların uyumlaştırılmasını ve hizmet sunumunun sorunsuz bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlar.

Bu bölümde tezde daha sonraki bölümlerde ele alınacak konularla ilgili hükümet sistemleri ve yerel yönetimlerle ilgili temel kavramlar ele alınmıştır. Hükümet sistemleri temel devlet fonksiyonlarının yapısı ve yetki dağılımları ile ilgiliyken, yerel yönetim kavramı daha çok kamu hizmetlerinin verilmesi ile ilgili yürütme otoriteleri arasında yetki dağılımını içermektedir. Genel ve yerel düzeyde bu ilişkilerin düzenlenmesinde ülkenin federal ya da üniter bir devlet sistemine sahip olması da kurumsal ve yetkisel dağılıma yakından etki etmektedir. İlk analizler yerel yönetimler ile hükümet sistemleri arasındaki ilişkinin tek yönlü bir ilişki olmayacağını ve yerel yönetim sistemlerinin hükümet sistemleri içinde çok farklı şekillerde yapılandırılabilceğini göstermektedir. İkinci bölümde yerel yönetimlerle ilgili daha ayrıntılı bir analiz yapılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHTEN GÜNÜMÜZE YEREL YÖNETİMLER VE YERELLEŞME

1.7 Yerel Yönetimlere ilişkin Tarihsel Çerçeve

Yerel yönetim kavramı, yetki alanı altındaki bölgelerde idari, yasama ve yürütme işlevlerine sahip olan, o bölgede yaşayan insanlar tarafından seçilen yönetim organlarını ifade etmektedir.

Yerel yönetim kavramına daha farklı bakış açısı getiren yaklaşımlar, yerel yönetimleri farklı ihtiyaçlara cevap verebilen farklılıkların yönetimi olarak nitelendirmektedirler. Nitekim deniz, orman, çöl, bitki örtüsü veya yeraltı kaynaklarına göre farklılaşan ihtiyaçların ve bu gereksinimi karşılayacak çözümlerin farklılaşması muhtemeldir. Bir yerel organın diğer yerel organlardan farklı bir yönetim yetkisi varsa ve aynı ulus devlet içerisinde diğer alanlardan daha farklı uygulama gerektiren bir idari yapıya sahipse orada yerel yönetimden söz etmek mümkündür.¹⁵⁴

Yerel yönetimler, esas olarak belirli bir bölgedeki belirli bir nüfusla ilgili sorunlar veya konularla ilgilenen ülkenin yönetsel yapısının bir parçasıdır. Bu, temel olarak, parlamentonun yasalarla yerel yönetime devretmeye karar verdiği bazı sorumlulukları yerine getiren yapılar olarak nitelenebilir. Yerel yönetimler, bir topluluk içerisinde yaşayan bireylerin yakın etkileşime sahip olduğu ve sorunlarını çözmek için ortak çalışma prensiplerini geliştirdiği, kamu hizmetlerine erişimde eşitlik açısından temsilde de eşitlik sağlanabilen idari bir sistemdir.

İngiliz filozof ve ekonomist Henry Sidgwick, "Siyasetin Unsurları" adlı kitabında, yerel yönetimi, yönettikleri alanda düzenlemeler veya düzenleyici işlem yapma konusunda özel yetkilere sahip hükümetlerin alt yapılanmaları olarak görmektedir.¹⁵⁵ Bu yaklaşımda yerel yönetimlerin yasama konusundaki salahiyyeti hususuna vurgu yapılmaktadır. Yerel organların düzenleyici işlem yetkileri doğal olarak kendi sınırları içerisindeki sadece o bölgede yaşayan

¹⁵⁴ Hasluck, E. L. (2010). Local government in England. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁵⁵ Sidgwick, H. (2012). The elements of politics. Cambridge: Cambridge University Press.

toplumu ilgilendiren hususlarla sınırlıdır. Zira merkezi yönetimle çakışacak düzenlemeler yerel yönetimlerin yetki sınırlarını aşabilmektedir.

OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) yerel yönetimleri mali yönetişime, bölgesel sınıra ve belirli bir insan grubuna karşılık gelen bir alan üzerindeki karar alma ve yürütme otoritesi olarak nitelemektedir. Bu yaklaşım göz önüne alındığında, bu tür bir yönetişimin ademi merkeziyetçilik ve yerel özerklik gibi iki önemli unsurla ilişkili olduğunu görüyoruz. Burada bahse konu ademi merkeziyetçilik, merkezi yönetimden yerel yönetime idari veya ekonomik anlamda belirli işlevlerin devredilmesidir. Yerel özerklikle kastedilen durum ise, yerelin yetkisi altındaki bölge içindeki bazı uygulamalarda merkezden bağımsız olma durumudur.¹⁵⁶ Avrupa Yerel Özerklik Şartı, yerel yönetimleri, yasaların belirlediği sınırlar dahilinde kamu hizmetlerinde sorumluluk taşıdıkları yerel halkın yararına yönetme hakkı olarak tanımlar.

Esasen yerel yönetimler, devlet yapılanmasında organizasyonun parçasını tamamlayan bir kamu örgütüdür. İdari yapısı değişken olmakla birlikte genel olarak vatandaşların ortak çıkarlarına yönelik hizmetler sunar. Duane Lockard'a göre, yerel yönetimin belirli bir bölgede kamusal politikaları oluşturmaya ve yönetmeye yetkili bir kamu kuruluşu olarak tanımlanabileceği gibi aynı zamanda merkezi hükümetin bir alt bölümü olarak görülmesi gerektiğini savunur.¹⁵⁷ Bir başka ifade ile yerel yönetimler, sınırlı sorumluluk alanında yönetme salahiyyetine haiz yapılar olarak ifade edilebilirler. Eugene L. Hasluck'a göre yerel yönetim (2010), yerel makamların yönetim şeklini ayarlamak için yasalarca izin verilen bir otorite alanıdır.¹⁵⁸ Yerel otorite olarak da adlandırılan bu iznin çerçevesini belirleyen sınırlar sadece coğrafi sınırlar olmayıp hukuki sınırlılıkları da içinde barındırmaktadır.

Stones ise (1968), yukarıdaki diğer tanımlara benzer şekilde yerel yönetimi bir ülkenin yönetiminin bir parçası olarak tanımlar. Ancak bu, belirli bir bölge nüfusunun sorunları veya

¹⁵⁶ Faguet, J.P. (2005). Governance from below: A theory of local government with two empirical tests. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.842884>

¹⁵⁷ Lockard, D. (1963). "The politics of state and local government", Macmillian 1st edition.

¹⁵⁸ Hasluck, E. L. (2010). Local government in England. Cambridge: Cambridge University Press.

sorunları ile ilgilenen, yol ve ulaşım hizmetleri, çocukların eğitimini, konut inşaatı gibi lokal hizmet alanlarını yerinden yönetme becerisine sahip idari yapı olarak içerir.¹⁵⁹

Samuel Humes ve Eileen Martin'e göre (1961) yerel yönetim aşağıdaki özelliklere sahip olmalıdır:

- Belirli bir coğrafi alan,
- İkili anlaşmalar veya üçüncü taraflarla ilişkiye geliştirme, yani yasal statü ve yetki,
- Sürekli bir organizasyona sahip olma.¹⁶⁰

Yerel yönetimler, yukarıda sıralanan özelliklerde de bahsedildiği gibi belirli bir coğrafi alan içerisinde, sorumlu olduğu yönetim birimini ilgilendiren konularda ikili veya çok taraflı ilişkiler geliştirebilen ve bu çalışmalarını yürütürken belirli sınırlamalarla mali yetki, vergi toplama ve kendi bütçesini belirleme kapasitesine sahip yapılardır.

William Hampton, (1991) yerel yönetimlerin coğrafi olarak tanımlanmış sınırları olduğunu, son derece işlevsel, doğrudan seçilmiş organlarının olduğunu, diğer yandan yerel vergilerin belirlenmesiyle merkezi hükümetin belirlediği bütçeye bağlı sorunlarla karşılaştığını belirtmektedir.¹⁶¹ Ancak Keating (1991), farklı ülkelerdeki örnekler ışığında, yerel politikaların Amerika, Kanada, Fransa veya İngiltere ölçeğinde karşılaştırıldığında yerel yönetimlerin bir diğer niteliğinin, güçlerinin kapsamını ve sınırlarını tanımlayarak kendi çalışmalarını yönetmeye karar veren bireysel birlikler veya örgütler olmaları şeklinde belirlemektedir. Bu çıkarımlar, yerel yönetimleri bağlı bulunan merkezi yönetimin siyasal sistemi içerisinde değişik kurumsal özellikler gösteren idari birimler olarak görmemize olanak sağlamaktadır.

Hükümetler ya da merkezi otorite, yerel yönetimin coğrafi ve hukuki sınırlarının belirlenmesinde ve bu yönetimlerin ekonomik döngülerinin ve idare biçimlerinin de aynı şekilde merkezi otoritenin yapısal değişkenliklerine göre biçimlenmesinde etkili mekanizmalardır. Ülkelerin siyasal tarihlerinde belirlenen coğrafi ve hukuki sınırlar yine aynı

¹⁵⁹ Stones, P. (1968). "Local government for students" published by Macdonald and Evans, 3rd edition.

¹⁶⁰ Humes, S., & Martin, E. M. (1961). "The structure of local governments throughout the world" 1961, published by Martinus Nijhoff

¹⁶¹ Hampton, W. (1991). Local government and urban politics. Longman Publishing Group.

Ülkelerin siyasal tarihinin, yönetim biçimlerinin ve tarım, sanayi, ekonomi, demografi gibi diğerk değişkenlere bağlı olarak mevcut biçimlerini almışlardır. Ancak bu değişkenlik bahsedilen etkenlere bağlı olarak sürekli kendini yenileyen bir döngüye sahiptir. Bu durum bizim yerel yönetimin tarihsel dinamiklerine eğilmemizi zorunlu kılmaktadır.

1.7.1 Yerinden Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Orta Çağ’a kadar yerel yönetimlerin izlerini bulmak mümkündür. Toplumsallaşma sürecinin bir çıktısı olarak ortak bir tarih bilincine ve kültürel değerlere sahip toplulukların birlikteliklerinden doğan bir takım görev ve sorumluluklar bulunmaktadır. Bunun yanı sıra toplumsal düzenin sağlanabilmesi için ihtiyaçların belli bir nizamla giderilmesi esas alınarak, ticari ve siyasi gereksinimlere uyarlanan sosyal veya dini amaçlar için örgütlenmiş ilkel bir birlikten doğan “komün”ler, yerel yönetimlerin ilk denemeleri olarak değerlendirilebilir. Komünler, “hukuksal-siyasal” ve/veya “yönetsel-sosyal” kurumlar olarak karar alma mekanizmaları arasında varlık göstermiştir. Kentsoylu sınıfın -yaygın adlandırma ile burjuva sınıfının- desteğiyle merkezi devleti önceleyen “modern devlet” olgusuna geçiş sürecinde komünlere sağlanan yerel özgürlükler ve siyasi hareket serbestisi modern devlete dolayısıyla merkezi devlete ve merkeze bağlı belediye kurumlarına devredilmiştir.¹⁶²

Komün, belirli bir yerde yaşayan topluluğun toplu ihtiyaçlarını karşılamak ve birlikte yaşamaktan doğan sorunları çözmek için kurulmuş birimlere verilen addır. Bugünkü anlamda komünler ile yerel yönetimler arasında yakın bir ilişki vardır. Çünkü yerel yönetim geleneğinin tarihi, modern devletten çok daha eskiye dayanan ‘cemaat’ geleneğinin devamı olarak kabul edilir. Komnn gelişimi esas olarak burjuvazinin feodal beylere karşı mücadelesinden kaynaklanmaktaydı. İlk başta feodal beyler işgal ettikleri topraklar üzerinden burjuvaziye vergilendirmeye çalışsalar da burjuvazinin konsolidasyonu ile oluşan kentler isyan çıkardı. Burjuvazinin yarattığı bu şehirde iktidar artık toprak değil ticarettir. Öte yandan, çatışmayı her zaman mümkün ve kendi çıkarları doğrultusunda görmeyen burjuvazi, feodal beyler ve krallarla karşılıklı çıkar yolunu seçmiştir. Feodal dönemde g ilişkileri içinde kent zamanla ortak çıkarların birliğini temsil eden eşitlikçi ve zgr bir yapı olarak egemenlik birimi haline gelmiştir. Sonuç olarak kentler, insanları özgürleştiren alanlar olarak Orta Çağ’a damgasını vurmaya başlamıştır. Kentin bu gelişimi, kişiliğe ve kişisel sözleşmeye dayalı

¹⁶² Erkul, H. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetimler. Ankara: Detay Yayıncılık.

feodal meşruiyet anlayışını ortadan kaldırmış, onun yerine içinde yaşayan halkın temsili olan devlet kavramını ve bu temsil ilişkisinin toplum içinde gerçekleşeceği düşüncesini getirmiştir. Statüsü kişisel olmayan hukuk kurallarına göre belirlenen yeni bir devlet anlayışının çerçevesi çizilmiştir. Feodal yapının tamamen dağıldığı bu dönemde, kilise ile kral arasında güç çatışmaları çıkmaya başlamıştır. Kilise feodal yapıyı korumak istemiş, bu nedenle burjuvazi, feodal beylerle mücadelesinden sonra kiliseye karşı savaşmak ve mücadelesini kralın yanında yer alarak göstermek zorunda kalmıştır. Kralın ülke üzerinde mutlak hakimiyet kurma faaliyetleri ile kilise kendi toprakları içine hapsedilmek istenmiştir. Avrupa'da Reform ve Rönesans hareketleriyle başlayan özgürlük mücadeleleri bunu gerektirmekteydi. Kentlerin özgür havası, erken Orta Çağ'ın dini dogmatizmini yok etmiştir. Bireysel fikir özgürlüğünün önündeki en büyük engel olarak görülen Kilise'nin aksine, özgür ve eşit bir bireysel doğa felsefesi anlayışı gelişmeye başlamıştır.¹⁶³

Feodalizmin çöküşüyle birlikte modern devlet anlayışıyla yerel olarak yeni gelişmeler ortaya çıkmıştır. Merkezi otoritenin karar ve düzenlemelerini yerel koşullara uyarlamak, kitleleri yönetimine katmak, demokrasiyi geliştirmek ve halka daha iyi hizmet etmek modern devlet açısından önemlidir. 19. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, yerel yönetimler devlet içinde giderek bağımsız bir tüzel kişilik kazanmıştır.¹⁶⁴

Avrupa'da ortaya çıkan Orta Çağ kentlerinin ticaret merkezli olarak öteki yerleşimlerden farklılaştığı görülmektedir ki bu da daha sonra Avrupa'da ortaya çıkan kentsel gelişimin meşruiyet kazanmasında önemli rol oynamıştır.

Merkezi devletlerin giderek güç kazanması, kentsel ekonominin kırsal ekonomik faaliyetlerin önüne geçmesi, yeni kentsel toplumsal grupların ortaya çıkması ve bu değişimin tetiklediği yeni kurumsal yapıların oluşumu kent merkezli bir yerel özgürlük alanının oluşumuna da neden olmuştur. Yerel özerklik bir yerde feodal olanın karşısında yer almış ve kendine özgü

¹⁶³ Çetin, H. (2002). "Liberalizmin Tarihsel Kökenleri", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi, (3)1, 79-96.

¹⁶⁴ Demir, H., & Karakütük, M. (2003). Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi (2), 65-77.

yönetim yapılarına sahip kentlerle temsil etmiştir. Yerel yönetim geleneği bu değişim sürecinin bir sonucu olarak şekillenmiştir.¹⁶⁵

Atina gibi klasik antik Yunan şehirlerinde, şehrin yapısı şehir devleti olarak adlandırılmıştır. Polis, uzun bir tarihi sürecin sonunda savunma için köylerden toplanmış, ticaret gelişikçe pazar üretimi artmaya başlamış ve zamanla köy kendi kendine yetme yeteneğini kaybetmeye başlamıştır. Sonuç olarak, köyler kasabalara bağlanmış ve kasaba, kırları kendi yönetimi altına alarak şehir haline gelmiştir.¹⁶⁶ Şehir, merkezinde Agora (kamu meydanı) dairesel bir şekle sahiptir. Yabancılar, köleler ve kadınlar dışında şehirde yaşayan Atina vatandaşları eşit kabul edilmiştir. Şehir merkezinde, şehrin vatandaşlarına karşı doğrudan demokrasisi için öncelikli alan olarak kabul edilen Halk Meclisi bulunmaktadır. Bu meclislerde, nüfusu az olan şehirlerin vatandaşlarına doğrudan demokrasi modeli uygulanmaktadır. Burada yabancılar, köleler ve kadınlar dışında kalan 20 yaşını doldurmuş her erkek vatandaş Halk Meclisinin doğal üyesi sayılmış ve özgürce söz hakkından yararlanmıştır. Ayrıca, Halk Meclisi'nin toplanması için tüm üyelerin katılım şartı konulmamıştır. Meclis kanunları çıkaran, savaş, barış ve vergiler hakkında karar veren organdır. Ancak insanlar Beş Yüzler Meclisi ve yargı gibi kurumlar aracılığıyla da siyasete katılabiliştir. Günümüzdeki yönetimlerle karşılaştırılabilecek bir teşkilat olan Beş Yüzler Meclisi, Atina kabilelerini temsilen her mahalleden seçilen elli kişi olmak üzere toplam beş yüz kişiden oluşmuştur.¹⁶⁷

Meclisin en önemli görevi Halk Meclisi'nin gündemini belirlemek ve bazı idari görevleri yürütmektir. Antik Yunanistan'da mahkemeler, kura ile belirlenen 30 yaşın üzerindeki 6.000 üyeden oluşmaktadır. Yasama ve yürütme meclislerinde olduğu gibi mahkemeler de özel bir yapıya sahip değildir. Öte yandan, Yunan şehirlerinin fiziki yönü henüz tam olarak gelişmemiştir. Kanalizasyon sistemi, çevre temizliği gibi hizmetlerin yer aldığı planlı bir şehirden bahsetmek mümkün değildir. Bu bağlamda, Roma dönemi kentin tarihi ve oluşumunda önemli bir yer tutmaktadır. Roma'nın merkezi Forum olarak bilinir. Şehirde yöneten ile yönetilen arasındaki ilişki, genel hukuk kurallarına dayanmaktan ziyade, iki taraf arasında kararlaştırılan belirli bir sözleşme niteliğindedir. Aynı zamanda fethedilen

¹⁶⁵ Gül, H. (2008). Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri. Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (Ed.). Türkiye'de Yerel Yönetimler içinde (s. 85-118). Ankara: Nobel Yayınevi.

¹⁶⁶ Pustu, Y. (2006). Küreselleşme Sürecinde Kent "Antik Site'den Dünya Kentine". Sayıştay Dergisi, (60), 129-151

¹⁶⁷ Kışlalı, A. T. (1984). Eski Yunanda demokrasi ve demokratik düşünce. Amme İdaresi Dergisi, 17(1), 63-77.

topraklardan vergilendirme yoluyla önemli bir gelir kaynağı elde edilmiştir. Fetihler durmaya başlayınca Roma ekonomisinin duraklama dönemine girdiği söylenebilmektedir. Kırsal kesimde yaşayan insanlar üzerindeki artan vergiler, kırsal alanlardan kentlere göçe yol açmıştır.¹⁶⁸

Her ne kadar antik Yunan (cite) ve Roma (municipe) kent üslupları, günümüz belediyeçilik anlayışının temelini oluşturmaktadır denilse de ve yine Roma şehri anlamına gelen "Municipe" kelimesi günümüz İngilizcesinde "*municipality*" belediye kelimesinin kökeni olsa da Orta Çağ'dan yeni yüzyıla kadar Avrupa'da belediye sisteminin önemli bir gelişme gösterdiği söylenemez. Asıl değişim, belirtildiği gibi, 18. yüzyılın sonunda gerçekleşmiş, sanayi devriminin tetiklediği değişim sonucunda şehirlerin sanayi merkezi olarak ortaya çıkması ve köylerden bu bölgelere kitlesel göçlerin başlaması yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Daha önce hiç olmadığı kadar, on dokuzuncu yüzyıl şehirleri aşırı nüfus, plansız kentleşme, hava kirliliği ve yetersiz altyapı ile karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunları çözmeye yönelik keşif ve çabalar, Avrupa belediye sistemini derinden etkilemiş ve yerel yönetime yeni bir anlam kazandırmıştır.

Kamu yönetiminin temel kurumlarının şehirden devlete devredilmesi sürecinde idari hiyerarşi de bölünmüştür. J.J. Rousseau ve Imanuel Kant gibi düşünürler, şehirler ve uluslar (devletler) arasına aracılardan yerleştirilmesi gerektiğini savunmuştur. Modern yerel yönetim kavramının ortaya çıkışı bu fikrin gelişimini takip etmektedir. Rousseau ve Kant gibi düşünürlerin yanı sıra faydacı okulun savunucularından J. Bentham ve faydacılıktan kurtulup özgürlük ve demokrasiyi öne çıkaran J.S. Mill'in düşünceleri yerel yönetimler anlayışının gelişimine katkı sağlamıştır.¹⁶⁹

Sınırlı sayıda işverenin servetini artırmasına izin veren sanayi devrimi ve ardından gelen liberal ekonomi, işçilerin giderek daha da yoksullaşmasına yol açmıştır. Nüfus artışı ve kentleşme bu dönemin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Sanayileşme ve kentleşmenin hızlanması sonucunda Avrupa'da şehir sayısı artmıştır. Bu süre zarfında şehirlerle ilgili birçok

¹⁶⁸ Deveci, A. (2013). Kentlerin kökeni ve tarihi. (Ed. Fatime Güneş). İçinde Kent Sosyolojisi Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2978, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1932.

¹⁶⁹ Görmez, K., (2000), "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", Gazi Ün. İ.İ.B.F. Dergisi, 2(1), 81-88.

sorun belediyelerin sunduğu hizmetlerle çözülmeye çalışılmıştır. 19. yüzyılın başlarında belediye yönetimleri ulusal yönetim altında sınıflandırılmaya başlandığında, yerel hizmetler yerel toplulukların gönüllü hizmetleri ile sürdürülmüştür. Bu hizmetler, Alman geleneğinde “ehrenamtlich” olarak adlandırılmış ve Türkçe'ye ‘gönüllü’ olarak çevrilmiştir.¹⁷⁰ Daha sonraki dönemlerde yerel hizmetlerde gönüllü hizmet anlayışı yerini ücretli memur anlayışına bırakmıştır.

Çağdaş anlamda yerel yönetimler, Avrupa’da sadece ortak ve yerel hizmetleri yerine getiren birimlerden daha fazlası, demokrasi bilincinin gelişimi için bir eğitim kurumu olarak yorumlanmışlardır.¹⁷¹ Bugün, Avrupa yönetim sistemi içerisinde yer alan yerel yönetimler, aslında ilk kent topluluklarının sosyal ve ekonomik gelişmelerinin bir iktidar gücü haline gelmesinin ürünüdür. Tarihsel bir süreç içinde şekillenmiş olan yerel yönetimler, tarihsel gelişimlerinin bir sonucu olarak da modern devlet yapılanması içinde özerk bir biçimde konumlanmışlardır.¹⁷²

Avrupa’da yerel yönetimlerin doğuşu ve gelişimi çağdan çağa ve ülkeden ülkeye değişiklik göstermiştir. Bu bağlamda Avrupa yerel yönetimleri, geçmişte farklı dönemlerde oluşmuş farklı özelliklerdeki yerel yönetimlerin izlerini taşımaktadır.¹⁷³ Günümüzün yerel yönetim, şehir yönetimi, belediye veya komün kavramları, belirli bir coğrafi alan içinde yerel topluluklara hizmet eden kamu birimlerinin varlığını ifade etmektedir.¹⁷⁴

Günümüzün yerel yönetim, şehir yönetimi, belediye veya komün kavramları, belirli bir coğrafi alan içinde yerel topluluklara hizmet eden kamu birimlerinin ifade etmektedir. Ancak tarihi planda kabul edilen en erken yerel yönetim yapıları savunma ve koruma gibi günümüzde devlete ait olan görevleri yerine getirmek içindir.¹⁷⁵ Önceleri ortak ulusal

¹⁷⁰ Wollmann, H. (2015). Institutional Development of Public and Social Services Provision in European Countries: From Government to Governance. Strategic Public Management Journal, 1(1), 1-23.

¹⁷¹ Sadioğlu, U. (2012). 2000’li Yıllarda Türkiye ve Almanya’da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: İl Belediyeleri İçin Bir Model Önerisi. Tez No:319428 Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi..

¹⁷² Özel, M. (2014). Yerel Yönetim Bilimi ve Ayrı Bir Disiplin Olarak Gelişme Sorunu. Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 6 (3). <https://dergipark.org.tr/tr/pub/uaifd/issue/21601/231998>

¹⁷³ Ortaylı, İ. (1979). Türkiye idare tarihi. Ankara: Doğan Basımevi.

¹⁷⁴ Keleş, R. (2009). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.

¹⁷⁵ Keleş, R. (2014). Kent ve Kültür Üzerine. Mülkiye Dergisi, 29 (246), 9-18.

savunma ihtiyaçları nedeniyle bir araya gelerek kentler oluşurken, daha sonra nüfusun yoğunlaşması ve artmasıyla birlikte kentlerin ihtiyaçları kaçınılmaz hale gelmiş ve yerel yönetim sistemi şekillenmeye başlamıştır. Bu durumda, orijinal yerel yönetim yapısı ile şehir arasında mekansal bir ayrım yoktur.¹⁷⁶

1.7.2 20. Yüzyılın Başından Günümüze Yerel Yönetimlerde Değişim

1930'lu yıllarda yaşanan Büyük Buhran'dan sonra ABD ve Avrupa'da refah devleti fikri yayılmıştır. Merkezi yönetimin ortaya çıktığı bu dönemde yerel yönetimler merkezin bir uzantısı veya yardımcı unsuru haline gelmiştir. Bu bağlamda refah devletinin yürüttüğü kamu politikaları yerel yönetimleri doğrudan ve dolaylı olarak etkilemiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaygın uygulama alanı bulan refah devleti, sosyal ve ekonomik alanda yoğun devlet müdahalelerini içermektedir. Büyük Buhran, en aşırı liberalleri bile ekonomiyi müdahale olmaksızın yeniden dengeleme konusunda şphecisi bırakmıştır. Refah devleti anlayışı giderek gelişmiş, devlet, kamu hizmetlerinden sorumlu en önemli kurumlar haline gelmiş ve refah devleti anlayışı kurumsal bir yapı kazanmaya başlamıştır. Belediyeler de refah toplumu anlayışıyla uygulanan politikalarda yer alarak kamu hizmetlerinin sunumunda devletin bir aracı haline gelmiştir.¹⁷⁷

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bu tür gelişmekte olan ülkelerin öncüleri ağırlıklı olarak İngiltere, Fransa ve Almanya olmuştur. Zira devletin hizmet alanları genişledikçe, hizmetlerin yürütülmesinde devlet, yönetimin alt kademelerine yetki ve sorumluluk vermektedir. Dönemin koşullarında g merkezde toplanmış, ancak g çoğunlukla belediyeler tarafından kullanılmıştır. İngiltere'de, şehir ve bölge planlama yasaları yerel yönetimler tarafından uygulanmıştır. 1970'li yılların ortalarına kadar devam eden bu süreçte, 1929 ekonomik kriziyle ağır eleştirilere maruz kalan liberal ekonomi politikaları yerini Keynesyen politikalara bırakmıştır.¹⁷⁸ Devlet, sosyal politikanın uygulanmasında güçlü bir hegemonya oluştururken, yerel yönetimler de yerel düzeyde kamu hizmetlerinin artırılması ve çeşitlendirilmesi için

¹⁷⁶ kmen, M., & Parlak, B. (2010). Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler. Bursa: Alfa Aktüel.

¹⁷⁷ Galbraith, John Kenneth. (1954). The Great Crash, New York: Houghton Mifflin Company.

¹⁷⁸ şinik, B. (2012). Avrupa'dan karşılaştırmalı yerel yönetim rnekleri: Fransa, Macaristan, Türkiye. İstanbul: Türkmen Kitabevi.

uygulama birimleri haline gelmiştir. Kısacası, bu dönemde yürütülen sosyal toplum anlayışı ve kamu politikası, merkezin önderliğinde yerel yönetimlere geniş sorumluluklar yüklemiş ve bu birimleri tüm yönetimde önemli bir oyuncu haline getirmiştir.¹⁷⁹

Refah toplumu anlayışını, belediye yapılarının modernize edildiği ve yeniden piyasa odaklı bir stratejinin getirildiği bir dönem izlemiştir. 1970'lerin işsizlik ve enflasyonun çift hanelere ulaştığı ikinci durgunluğu, yerel yönetimlerin yaşadığı bu değişimle yakından ilişkilidir. Ekonomik bunalımın kaynağı sosyal toplum anlayışı olarak görülmüş ve piyasaya dayalı liberal iktisat anlayışına dönüş başlamıştır. 1970'li yılların ortalarından itibaren belediyelerin harcama yükümlülükleri artmış, buna karşılık belediyelerin gelir kaynakları azalmaya başlamıştır.¹⁸⁰ Örneğin İngiltere'de Çevre Bakanlığı belediyelere tahsis edilen kamu harcamalarını kısmış ve merkezin belediyelere verdiği destekler azalmıştır.¹⁸¹ Refah toplumu uygulamaları çerçevesinde yerel yönetimler merkezin bir uzantısı olma işlevini yitirerek sermayeyi kendi sınırlarına çekmeye çalışan daha özerk mekanizmalar haline gelmişlerdir.

Tüketimden üretime geçiş sürecindeki bir diğer gelişme akımı da refah devletine yönelik eleştiriler ışığında olmuştur. İş yapma ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımı ile ortaya çıkmıştır. YKYİ devlet işlevlerindeki kesintileri azaltmayı ve piyasa liberalizasyonu ile rekabeti kamu sektörüne entegre etmeyi amaçlamıştır. Yerel düzeyde, belediyelerin hizmet alanlarını rekabetçi koşullara açmaları ve belediye hizmetlerini özel sektör kuruluşlarına devretmeleri önerilmiştir. Sivil toplum olarak adlandırılan bu kuruluşlarla birlikte yönetim üçlü bir yapıyı benimsemiş ve yönetim sistemi yerini almıştır. Merkeziyetçi devlet anlayışı yerini adem-i merkeziyetçi bir anlayışa bırakmıştır. Yerel yönetimler merkezler olarak değil, demokrasinin araçları olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır.¹⁸²

¹⁷⁹ Hennock, Peter. E. (2007). The Origin of the Welfare State in Englandand Germany, 1850-1914: Social Policies Compared, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁸⁰ Köse, M. Ayhan, Prasad, Eswar S., Rogoff, Kenneth, Wei, Shang-Jin, 2006a. Financial Globalization: A Reappraisal. IMF. Working Paper 06/189.

¹⁸¹ Marglin, Stephen. (2000). "Lessons of the Golden Age: An Overview", The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience, Ed. Marglin, Stephen. A., Juliet B. Schor.Oxford: Oxford University Press

¹⁸² Sadioglu, U., K. Dede (ed.) (2016), Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments, Hershey, Pennsylvania: IGI Global Publishing.

1980'lerde birçok Avrupa ülkesi yerel demokrasilerini geliştirmek için çeşitli reform girişimleri başlatmıştır. Amaç, yerel demokrasiyi güçlendiren özerklik ve katılım ilkelerinin hayata geçirilmesidir. Bu yöndeki iki önemli değişiklik, "yerel referandum" ve "doğrudan seçilmiş belediye başkanı modeli" olmuştur. Bir yerel yönetim yapılanması olarak belediyelerin tarihsel süreç içerisindeki değişimleri ve bu değişime bağlı olarak ayrıcalıklarının, hizmet sunum biçimlerinin ve yönetim sistemlerinin 21. yüzyılda tamamen farklılaştığını öne sürmek mümkündür. Belediyeler bu yüzyılda üç önemli özelliği ile dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, belediyelere sunulan hizmetlerin artırılması ve iyileştirilmesidir. Ekonomik, sosyal ve teknolojik nedenlerle belediyelerin hizmet alanı oldukça genişlemiş ve gelecekte de genişlemeye devam edecektir. İkincisi, 20. yüzyılda nüfus hareketlerinde etkili olduğu söylenen yerel yönetimlerin kentleşmesi olgusudur. Son özellik ise belediyelerin etkinliğinin ve üretkenliğinin artmasıdır. Yerel özerklik pragmatik olarak yeniden formüle edilmiştir.¹⁸³

Ayrıca yerel yönetimler de bu dönemde daha çok kapitalist sisteme hizmet etmeye başlamıştır. Bu bağlamda belediyeler küreselleşen sermayenin hareketliliğini artırmakta, yerel hizmetler olabildiğince özelleştirilmekte ve kamu hizmetleri piyasa ekonomisinin kurallarına göre değerlendirilmektedir. 20. Yüzyılın başları genel olarak belediyelerin 'altın çağı' olarak kabul edilmektedir.¹⁸⁴

Günümüzde gelişen teknoloji ve buna bağlı neoliberal fikirler dünyayı bir yandan küreselleştirirken diğer yandan yerelleştirmektedir. Gelişmeleri ülkeden ülkeye ve zaman içinde farklılık gösterse de küreselleşme süreci yerel yönetimlerin faaliyetlerinin doğasını, kapsamını ve kalitesini büyük ölçüde etkilemektedir. Ayrıca, yukarıda da belirtildiği gibi, yerel yönetimler sadece nüfus artışından ve küreselleşme sürecinin değişen ekonomi politikalarından etkilenmemektedir. Küreselleşen dünya, şehirleri devletlere dönüştürmeye başlamıştır. Öte yandan belediyeler uluslararası platformda ciddi şekilde üzerinde durulan bir konu haline gelmiştir.¹⁸⁵

¹⁸³ Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015). Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar. Ekin Yayınevi.

¹⁸⁴ Keleş, R. (2009). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.

¹⁸⁵ Geniş, Ş. (2007). Globalization of Cities: Towards Conceptualizing a New Politics of Place-Making in a Transnational Era. Gaziantep University Journal of Social Sciences, 6(1), 59-77.

Avrupa Birliği (AB) tarafından sunulan mevzuatın, devlet ve belediyeler arasındaki ilişkilerde optimum dengeyi koruyan ve belediyeyi görev, yetki ve finansman açısından güçlü ve verimli kılan politika ve uygulamaları içerdiği anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda Avrupa Konseyi, 1992 yılında yayınlanan Avrupa Kentsel Şartı'nın katılım ve eşitlik ilkelerini içeren 20 maddelik bildirgesini yayınlamıştır. Benzer şekilde, Avrupa Konseyi ülkeleri yerel demokrasiyi güçlendirmek için Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nı (AYYÖŞ) imzalamıştır. Diğer bir örnek, yerel yönetimlerde hem kapsayıcı demokrasiyi hem de optimal çevre ve yaşam koşullarını uygulamayı amaçlayan Gündem 21'de yer alan Yerel Gündem 21'dir.¹⁸⁶ Görüldüğü gibi yaşanan süreç yerel yönetimleri bir ulus devlet birimi olmaktan çıkarmış küreselleşme sürecinin bir unsuruna dönüştürmüştür.

1.8 Yerinden Yönetimlerin Dayandığı Değerler

Özetlenen süreç çağdaş anlamda yerel yönetimler kavramının ve olgusunun yeni anlamlar ve işlevler edinmesine neden olmuştur. Hükümet sistemleri ile yerel yönetimlerin etkileşiminin ele alınmasında yerel yönetimlerin içerdiği bu yeni kavramların da üzerinde durulması gerekmektedir. Vatandaşa en yakın idari birimler olarak yerel yönetimler, yerel halkın bol ve çeşitli ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü kurumlar olarak görülmektedir. Ayrıca devlet düzeyinde yaşanan ekonomik ve sosyal sorunlar da yerel yönetimlerin faaliyetlerinde önemli rol oynamaktadır. Yerel yönetimler bu görevleri yerine getirerek yerel demokrasiye bağlı olup olmadıkları konusunda önemli ipuçları vermektedir. Yerel yönetimlerin demokrasi adına herhangi bir işlevini yerine getirip getiremeyeceğini belirlemek için "yerel demokrasi"nin bazı ilkelerini izlemeleri gerekir. Bunlar “demokratik davranış ilkesi”, “verimlilik ve etkililik ilkesi”, “sosyal adalet ilkesi”, “tarafsızlık ilkesi” olarak değerlendirilebilir.¹⁸⁷ Bu ilkeler aynı zamanda hükümet sistemlerinin işleyişi açısından da doğrudan etkili olabilecek nitelikteki ilkelerdir.

Demokratik davranış ilkesi: Yerel demokrasi açısından, sınırlı imkân ve yetkilere sahip yerel yönetimlerin hizmetlerini yerine getirirken bazı temel ilkeleri izlemeleri önemlidir. Yerel

¹⁸⁶ Yılmaz, V. & Telsaç, C. (2021). Yerel Yönetimler Ve Katılım. Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi. 40. 235-254.

¹⁸⁷ Tortop, N. (1992). “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1(3).

yönetim ile demokrasi arasındaki ilişki yukarıdaki "özerklik ilkesini" yansıtır. Bu nedenle demokrasinin işleyişinin ve sürdürülebilirliğinin tüm halkın katılımına bağlı olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Modern demokrasinin en önemli unsuru katılımdır. Temsili meclisler aracılığıyla yürütülen yerel hizmetlere ilişkin kararlarla yerel topluluklara özgürce ve tercihlerine göre hareket etme fırsatı verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Böylece katılım yoluyla bireyin devlet karşısındaki güçsüzlüğü ortadan kalkar. Bu açıdan yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Vatandaşların demokratik ilkeleri ve davranış alışkanlıkları ilk olarak yerel yönetimler aracılığıyla kazanılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlere “demokratik eğitim kurumları” denilebilir.¹⁸⁸

Bu düzeyde öğrenme, olgun insan davranışı çerçevesinde yerel konuları tartışmak ve hoşgörü çerçevesinde sonuçlara ulaşmak olarak görülmektedir. Demokrasi açısından yerel düzeyde başarılı olabiliyorsa ulusal düzeyde de başarılı olabileceği söylenebilir.¹⁸⁹ Yerel düzeyde temsilcilerini seçen kişiler, yukarıda da belirtildiği gibi, ulusal düzeyde de temsilcilerini seçmektedir. Yerel meclisler, kamu yetkililerinin küçük topluluklarda yaşayan vatandaşlarla iletişim kurmasını sağlayan araçlar olarak görülmektedir. Burada temsilciler yerel halkın isteklerini dinlemeli ve bu istekleri değerlendirerek yerine getirmelidir. Bu demokratik yol ve yöntemler iyi kullanılırsa, ulusal meclislerin başarılı bir demokratik katılım aracı olabileceği savunulmaktadır.¹⁹⁰

Etkinlik ve Verimlilik İlkesi: Yerel yönetimler hizmet alanındaki başarılarından dolayı önem kazanmaktadır. Yerel hizmetlerin başarısı, yerel halkın ortak ihtiyaçlarının mümkün olduğu kadar verimli ve etkin bir şekilde karşılanıp karşılanamayacağı ile yakından ilgilidir. Bu nedenle belediyeler çalışmalarında modern yöntemleri kullanmak zorundadır. Bu konu özellikle personelde önem kazanmaktadır. Belediyelerin hizmet verebilmek için gerekli niteliklere sahip nitelikli ve üretken çalışanları istihdam etmesi gerektiği kabul edilmektedir. Nitekim yerel yönetimin başarısı büyük ölçüde işyerinin gereklerine göre hareket eden personele bağlıdır. Verimliliği artırmak için belediyelerin bazı önlemleri almalarının olumlu olacağı sonucuna varılmıştır. Bu önlemler; en uygun hizmet alanı sınırının belirlenmesi, kaynak israfını azaltmak için yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılması, her yerel birime

¹⁸⁸ Görmez, K. (1987). “Mahalli İdareler ve Demokrasi”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 3(1-2).

¹⁸⁹ Görmez, K. (1987). “Mahalli İdareler ve Demokrasi”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 3(1-2).

¹⁹⁰ Tortop, N. (1992). “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1(3).

özel görevlerin bırakılması ve yerel yönetimlerin belediyede üst birimler oluşturarak her konuda işbirliği yapması olarak söylenebilir.¹⁹¹

Verimliliği sağlamak için her şeyden önce işleyen bir yerel yönetim kavramı, kentte yaşayan tüm insanların ihtiyaçlarını karşılayan bir hizmet ağının oluşturulmasını ifade eder. Yerel yönetimler ise halkın ihtiyaçlarına cevap vermek zorunda olan ve yerel halkın ihtiyaçlarından sorumlu kurumlardır. Ancak bu düşünceden hareket eden yerel yönetimlerin etkin bir yerel hizmet sunabileceği kabul edilmektedir. Yerel yönetimler, vatandaşların sosyo-ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak için gerekeni yapmakla yükümlüdür. Tüm bu yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için kent tesislerinin söz konusu ihtiyaçlara uygun nitelikte olması gerekmektedir. Bu bağlamda işleyen bir özyönetim ancak ekonomik imkanların geliştirilmesi ile mümkün olabileceği kesindir.¹⁹²

Sosyal Adalet İlkesi: Yerel özerklik, demokrasinin başlangıç noktası ve yerel düzeyde insan haklarına saygının teminatı olarak görülmektedir. Yerel yönetimler, sorumluluk bölgeleri içinde kimseyi ast olarak görmeden, vatandaşların birlik ve beraberlik fikrini oluşturmak ve geliştirmek için adil davranmakla yükümlüdür. Bu nedenle yerel yönetimler yerel halka karşı ayrımcılık yaratabilecek her türlü hizmet ve faaliyetten kaçınmalıdır. Bu bağlamda az gelişmiş bölgelerde hizmetlerin artırılmasına ihtiyaç olduğu görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimler bu alanların huzurlu ve güvenli olması için çaba göstermelidir. Bu konudaki tedbirlerin uygulanması yerel yönetimin yetkisinde olmalıdır.¹⁹³

Şeffaflık (açıklık) İlkesi: Yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama süreçleri ne kadar şeffaf olursa, halkın katılımı ve kontrolü o kadar artar. Katılımla ilgili tüm yöntem ve yöntemler şeffaflığı getirmekte, yerel halkın yerel yönetimlere daha yakın olma isteği ise açıklığı ve katılımı zorunlu kılmaktadır. Bu durum yerel yönetimleri bu yönde çaba sarf etmeye zorlamaktadır.¹⁹⁴ Şeffaflık, katılım ve kontrol araçlarından azami ölçüde yararlanmanın koşulu olarak, yerel yönetimlerin olup bitenler hakkında halkı bilgilendirmesi mümkün görülmektedir. Halkı bilgilendirmenin iki önemli yolu vardır. Birincisi, yerel halkın yerel yönetimlerden bilgi isteme hakkına sahip olmasıdır. Bu hak kapsamında ve belirli

¹⁹¹ Coşkun, V. (1999). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Türk İdare Dergisi, 71, 422.

¹⁹² Usta, V. Ç. . F. Ç. . S. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi. Niğde Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(2), 85-102.

¹⁹³ Üste, B. R. (2005), "Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme", Türk İdare Dergisi, 448.

¹⁹⁴ Yalçındağ, Selçuk (1995). "Saydam ve Dürüst Belediyecilik", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4 (1).

sınırlamalara tabi olarak, yerel halk kendi işlem ve uygulamalarına ilişkin olarak yerel yönetimlerden bilgi ve belge isteme hakkına sahiptir.¹⁹⁵

Bilgilendirme, yerel demokrasinin önemli ön koşullarından biri olmakla birlikte, katılımın mutlaka bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bilgi akışı ile ilgili bir diğer yöntem de yerel yönetimlerin girişimlerini medya ve diğer iletişim kanalları ile halka duyurmasıdır. Bazı merkezi hükümet yasaları, bu tür bilgilerin halka sunulmasını zorunlu kılmıştır. Örneğin çarpık kentleşmenin önüne geçilmesi ve vatandaşın sahip olduğu gayri menkullerin durumu hakkında bilgi sahibi olabilmesi için özellikle Türkiye yerel yerel yönetimlerinin imar planlarının bir örneğini ilgili vatandaşları ile paylaşması kentleşmede olumlu bir etki bırakacak adım olarak değerlendirilmelidir. Bilgi aktarımına başka bir örnek olarak belediye meclisinin toplantı tutanaklarının duyurulması verilebilir.¹⁹⁶ Yerel yönetimleri halka daha yakın hale getirmek, belediyenin yaptığı işleri açıklamak, halkı etkin bir şekilde dahil etmek ve böylece belediyelerin vatandaşlar tarafından daha bilinçli bir şekilde denetlenmesi büyük fayda sağlıyor. Halkla yakınlaşmak için, yönetilen ile yönetilen arasındaki ilişkinin bu şekilde bütünleşmeye yol açtığına inanılmaktadır. Ortak hedeflere ulaşmada uyum ve destek sağlayan bir durum olarak görülmelidir.¹⁹⁷

Tarafsızlık İlkesi: Bu ilkeye göre yerel yönetimler, temsil ettikleri alanlarda tüm vatandaşlara eşit hizmet vermek zorundadır. Seçilen temsilciler belirli bir parti için aday olarak seçilmelerine rağmen, seçildikten sonra tüm yerel nüfusa hizmet vermek zorundadırlar. Bu, uzun vadede seçilmiş faydalı bir durum anlamına gelir. Tarafsızlık ilkesi gözetilerek yapılan personel seçimleri de idarenin başarısının önemli bir sonucu olabilir.¹⁹⁸ Bir belediyede siyasi nedenlerle yapılan eylemler, söz konusu liderin ve örgütün itibarı üzerinde de önemli olumsuz sonuçlar doğurabilir. Halkın bu tutumları uygun bulacağı düşünülmemelidir. Siyasi açıdan olumlu faaliyetlerde bulunan idari görevlilere müsamaha gösterilmeyeceği de hükme bağlanmıştır. Örneğin Belediye başkanının yerel halk tarafından doğrudan seçilmesi etkili bir yönetim sistemi olarak görülmekle birlikte, belediye başkanı ve adaylarının seçimler öncesinde diğer siyasi partilerle uzlaşmacı bir tavır sergilemeleri önemlidir. Nitekim diğer

¹⁹⁵ Özer, M. Akif (2000). “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Analizi Üzerine”, Türk İdare Dergisi, 426.

¹⁹⁶ Üste, B. R. (2005), “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, Türk İdare Dergisi, 448.

¹⁹⁷ Karaman Z. T. (1997). “Türk Yerel Yönetimlerin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, Türk İdare Dergisi, 417.

¹⁹⁸ Çitci O. (1996). “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5 (6).

siyasi partilere oy veren seçmenlerin seçim tercihlerinin farkında olmaları yönetici adına dikkate alınması gereken bir durumdur. Ayrıca belediye başkanlığı seçimlerinin, merkezi seçimlerden farklı olarak bazen siyasi partilerden çok şahıslara bağlı olduğu görülmektedir. Tüm bunlara ek olarak, yerel yönetimler hizmet sunumunda yaşadıkları sıkıntıların büyük ölçüde partilerine mensup seçmenlerden kaynaklandığını belirtmektedirler. Bu olumsuz durumlar, yerel demokrasiyi anlamada sorunlar olduğunu göstermektedir.¹⁹⁹ Yerel yönetimlerde demokrasinin tesis edilebilmesi için belediyelerin özerkliğinin güvence altına alınması gerekmektedir. Bu bağlamda yerel özerklik, yerel demokrasinin sağlanması için gerekli unsurlardan biridir. Yerel demokrasi ile yerel özerklik arasında çok yakın bir ilişki vardır. Birindeki olumsuzluk veya uygulanamazlık diğeri de olumsuz etkileyecektir. Ulusal düzeyde demokrasinin tam olarak uygulanması, yerel demokrasi ve katılım olanaklarının genişletilmesi yoluyla gerçekleşir.

1.9 Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi

Yerel yönetimler “demokratik ve özerk bir yönetim düzeyi, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere merkezi yönetim dışında oluşturulmuş ve karar organlarının doğrudan halk tarafından seçildiği bir kamu kuruluşu” olarak nitelenebilirler.²⁰⁰ Kamu hizmetleri olarak adlandırılan bu "ortak ihtiyaçlar", devletin veya kamu tüzel kişilerinin sürekli ve düzenli faaliyetleri veya onların gözetim ve denetimi altında kamu yararını sağlamaya yönelik girişimleridir ve halkın geneline sunulur.²⁰¹ Bazı kamu hizmetleri bağımsız olarak bir ulusal devlet kurumunun sorumluluğundayken, bazı hizmetler yalnızca yerel toplum ölçeğinde yönetilebilir. Genel kabul gören görüş, yerel hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanması gerektiğidir.²⁰² Diğer bir deyişle, bazı yerel hizmetlere cevap verme ihtiyacı belediyelerin varlık nedenidir. Ancak bu yerel ihtiyaçların karşılanmasında verimli, etkin ve demokratik bir yerel yönetimin oluşturulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

¹⁹⁹ Tortop, N. (1992). “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1(3).

²⁰⁰ Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara :TODAİE Yayını.

²⁰¹ Onar, S. S. (1992). İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: Marifet Basımevi.

²⁰² Özdenkoş, D. (1999). “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 1(2), 77-95.

Modern liberal demokrasi anlayışı çerçevesinde yerel yönetimler demokrasinin bir parçası olan belirleyici kurumlar olarak görülse de tarihsel gelişim sürecinde belediyelerin demokrasi ile ilgili olmadığı ve hatta güçlere karşı çıktığı yönünde bir tartışma yaşanmıştır.²⁰³ Yerel yönetimin demokrasi ile ilişkisi konusunda üç farklı görüş vardır. Bu görüşlerden ilki Tolman Smith'in görüşüdür. Tolman Smith, İngiltere'de faydacı reformlara karşı çıkan ilk kişidir.²⁰⁴ Ona göre yerel yönetimler gücünü gelenekten alan kurumlar olarak gereksiz ve demokratik seçim ilkesine aykırıdır. Başka bir görüş Moulin ve Langrod'unkidir. Onlara göre çoğunluk kuralı, eşitlik, standartların düzenliliği gibi ilkelere dayanan demokrasi teorisi ile; sınırlı, çoklu, ve potansiyel olarak oligarşik ve yozlaşmış belediyeler uyumsuzdur. Langrod, yerel yönetimler ile demokrasi arasında bir ilişki kurulmasını bir hata olarak görmektedir ve bu hatanın nedeni, Batı medeniyetinin gelişmesinde her iki kurumun eş zamanlı olarak gelişmesi, demokrasinin gerçek temeli olan demokratik iklimin karıştırılmasıdır. Langrod, yerel yönetimi demokrasi için siyasi bir eğitim ortamı olarak görmenin yanlış olduğunu iddia etmektedir.²⁰⁵ Moulin ise yerel yönetimlerin demokrasinin eğitim merkezi olduğu fikrine karşı çıkmıştır. Uygulamada, bireylerin yerel çıkarları çok sınırlıdır. Ayrıca merkezi yönetimin yapısı yerel yönetimlerden çok farklıdır. Bu nedenle, yerel deneyim ve bilgi ulusal meselelerle ilgili değildir.²⁰⁶ Üçüncü bakış açısı daha önce ifade edildiği gibi John Stuart Mill'e aittir ve ona göre yerel yönetimler ile demokrasi arasında doğrudan bir ilişki vardır ve bu ilişki gereklidir.

Bugün tüm ülkelerin ve yönetim yapılarının demokratik yönetişimi gerçekleştirmeye çalıştıklarına dair kanıt aradıkları görülmektedir. Bu nedenle son yıllarda demokrasinin uygulanmasına yönelik çözüm arayışları hararetli tartışmalara ve yeni demokrasi tanımlarına yol açmıştır. Demokrasi ve yerel yönetimler ilişkisine bakıldığında yerel yönetimler, demokrasi adına halkı özgürleştiren ve halkın demokratik eğilimlerini güçlendiren temel kurum olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla demokrasinin temel unsurlarından biri olan ancak yerel düzeyde biraz farklı bir şekilde değerlendirilen; demokrasi ve yerel yönetim ilişkisini gösteren temel argümanlar olarak yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi, istişareye değer

²⁰³ Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory And Local Government*, London.

²⁰⁴ Wickwar, H. (1970). *The Political Theory of Local Government*, Carolina: Universty Of South Carolina Pres.

²⁰⁵ Pustu, Y. (2005). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Sayıştay Dergisi*, S.57.

²⁰⁶ Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory And Local Government*, London.

veren liderler ve seçmene hesap verme gerekliliği gibi olgular gösterilebilir.²⁰⁷ Demokrasi toplumdaki belirli farklılıkların ve farklılıkların siyasete girmesine izin veren bir yönetim biçimi ve sorun çözmeye ışık tutabilen bir sistemdir. Öte yandan yerel demokrasi, demokratik sistemin bireylere en yakın alanını oluşturur. Diğer bir deyişle, demokrasinin çevreden merkeze doğru olduğu bir durumda daha işlevsel bir nitelik kazanacağı düşünülebilir.²⁰⁸

Günümüzde demokrasinin gerekli bir parçası olarak görülen yerel yönetimlerin, görev ve gelir dağılımı konusunda yeterli yetkilerle donatılması gerekmektedir. Bunun için belediyelerin mali ve idari özerkliğe sahip olması gerektiği düşünülmektedir.²⁰⁹ Belediyelerden mali ve idari özerklik elde edebilmek için yerel demokrasi ilkelerini takip etmeleri gerekmektedir. Demokratik bir toplum içinde, yerel yönetimler, yönetenlerle yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekânsal uzaklığı en aza indirerek halkın daha etkili ve doğrudan denetimini sağlayan kurumlardır. Yerel yönetimler, demokrasinin tabandan tavana yayılmasına olanak tanır ve bireylerin özgürlüklerini kullanmalarını kolaylaştırır. Hil'e göre,²¹⁰ yerel yönetimler demokrasinin temel eğitim kurumlarıdır ve demokratik kültürün gelişmesi, demokrasinin temel güç kaynağını oluşturur. Yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi, demokrasinin gelişmesine paraleldir.²¹¹

Bu paralellik, demokrasilerin temel taşı olarak kabul edilen halkın egemenliği, temel hak ve özgürlüklerin güvence altında olması, çoğulculuk, hukukun üstünlüğü, serbest seçimler, hesap verilebilirlik ve katılımcılık gibi ilkelerin yerel yönetimler aracılığı ile tabana yayılmasında etkili bir argümandır.²¹² Bu bağlamda, demokrasinin yerel yönetimlerle olan kurumsal ilişkilerini aşağıdaki kavramlar bağlamında değerlendirmek mümkündür.

- Halk Egemenliği: Demokraside, yönetim yetkisi halka aittir. Halk, temsilcilerini seçer veya doğrudan kararlar alır. Ancak, günümüzde yerel yönetimlerin demokratikleşme

²⁰⁷ Keleş, R. (2006). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.

²⁰⁸ Eryılmaz, B. (2008). Kamu Yönetimi, Ankara: Okutman Yayıncılık.

²⁰⁹ Görmez, K.(1990). “Türkiye’de Belediyeler ve Yerel Demokrasi”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 6(2).

²¹⁰ Hill, Dilys M. (1974). Democratic Theory And Local Government, London,

²¹¹ Hill, Dilys M. (1974). Democratic Theory And Local Government, London,

²¹² N. Demir. (2010). “Basic Principles Of Democracy And Modern Democracy Theories”, eab, 10(2), 597–611.

sürecinde önemli bir rol oynadığı bir gerçektir. Özellikle 2000'li yıllarda, yerel yönetimler ve demokrasi kavramları birbirinden ayrılmaz bir şekilde anılmakta, demokratikleşmenin temelini yerelleşme oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, halkın katılımını teşvik ederek etkin ve etkili bir yönetim anlayışının oluşturulmasına büyük katkılarda bulunmuştur.²¹³

- **Temel Hak ve Özgürlükler:** Demokratik sistemlerde bireylerin temel hak ve özgürlükleri koruma altındadır. Bu haklar genellikle, bireylerin yaşama, özgürlük ve güvenlik hakları gibi temel insan haklarını içerir. Diğer önemli haklar arasında ifade özgürlüğü, düşünce özgürlüğü, inanç özgürlüğü, toplumsal katılım, örgütlenme ve bir araya gelme hakları bulunur. Bu haklar, bireylerin düşüncelerini ifade etme, inançlarını serbestçe yaşama ve toplumsal hayata katılma özgürlüklerini güvence altına alır. Demokrasinin bireylere getirmiş olduğu temel hak ve özgürlüklerin bireye daha yakın bir idari yönetimden yani yerel idareler tarafından sağlanması yerel yönetim ve demokrasi ilişkisinin bir gereği olarak görülmelidir.²¹⁴
- **Çoğulculuk:** Çoğulculuk, demokratik sistemlerin temel bir özelliğidir ve farklı görüşlere, çeşitli siyasi gruplara ve düşüncelere saygı gösterme ilkesini içerir. Bu ilke, toplumun geniş bir yelpazesindeki fikirlerin, değerlerin ve çıkarların adil bir şekilde temsil edilmesini hedefler. Çoğulculuk, demokratik sistemlerin zenginlik ve çeşitlilik kazanmasını sağlar. Demokratik sistemler, vatandaşların farklı siyasi düşüncelere, inançlara ve görüşlere sahip olma özgürlüğüne saygı gösterir. Çoğulculuk ilkesi, toplumun bu çeşitliliğini kabul eder ve bu farklılıkların demokratik karar süreçlerine etkili bir şekilde yansıtılmasını hedefler. Bu, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, medya ve diğer toplumsal aktörler aracılığıyla gerçekleşebilir. Seçimler, çoğulculuğun bir ifadesidir. Vatandaşlar, seçimler aracılığıyla temsilcilerini ve liderlerini seçerken farklı siyasi partilere ve ideolojilere destek verebilirler. Bu süreç, toplumun farklı kesimlerini temsil eden çeşitli siyasi grupları güçlendirebilir. Demokratik sistemler, çok sayıda parti ve farklı politika seçeneklerini içerecek şekilde yapılandırılır. Çoğulculuk, sadece siyasi alanda değil, aynı zamanda medya, sivil toplum kuruluşları,

²¹³ Çukurçayır, M. A. (2003). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. Çizgi Kitabevi.

²¹⁴ Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

düşünce kuruluşları ve diğer toplumsal aktörler arasında da geçerlidir. Farklı seslerin duyulması, çeşitli bakış açılarının ifade edilmesi ve toplumun geniş bir yelpazesindeki düşüncelerin tartışılması, demokratik bir ortamın sürdürülebilirliği için önemlidir. Çoğulculuk, demokratik toplumların dinamik ve yenilikçi olmalarını sağlar. Farklı düşüncelerin çatışması ve çeşitli grupların katılımı, demokratik kararların daha kapsayıcı ve adil olmasını sağlar. Ayrıca, bu çeşitlilik, toplumun değişen ihtiyaçlarına daha etkin bir şekilde yanıt verme kapasitesini artırır.²¹⁵

- **Hukukun Üstünlüğü:** Hukukun üstünlüğü ilkesi, demokratik toplumlarda adil ve düzenli bir hukuk sisteminin varlığını temsil eder. Bu prensip, devletin ve bireylerin eylemlerinin, hukuki normlara uygun olması gerektiği anlamına gelir. Temel bir adalet anlayışını benimseyen hukukun üstünlüğü, herkesin yasalar önünde eşit olduğunu ve herkesin hukuki prosedürlere tabi olduğunu vurgular. Hukukun üstünlüğü, toplumdaki bireylerin haklarını ve özgürlüklerini koruma altına alır. Bu prensip, keyfi yönetimi önler ve devletin gücünü sınırlar. Hukukun evrensel prensiplerine ve adil normlara bağlılık, demokratik bir toplumun sürdürülebilirliği için kritiktir. Bu prensip aynı zamanda yargı bağımsızlığına vurgu yapar. Yargı organlarının devlet otoritesinden bağımsız olması, adil yargılama süreçlerini ve kararlarını sağlar. Hukukun üstünlüğü, yargının tarafsızlığını koruyarak toplumun güvenini kazanır ve hukuki normların herkes için geçerli olduğunu güvence altına alır.
- **Serbest Seçimler:** Serbest seçimler, demokratik sistemlerin temel özelliklerinden biridir ve halkın siyasi temsilcilerini belirleme sürecini ifade eder. Bu süreç, düzenli aralıklarla yapılan adil ve özgür seçimler yoluyla gerçekleşir. Aşağıda, serbest seçimlerin açıklanması ve genişletilmesi için kullanılabilecek bir metin önerisi bulunmaktadır. Demokratik bir toplumun vazgeçilmez unsurlarından biri, halkın temsilcilerini belirlemek için düzenli aralıklarla düzenlenen serbest ve adil seçimlerdir. Bu seçimler, demokrasinin temelini oluşturur ve halkın siyasi karar alma süreçlerine katılımını sağlar. Serbest seçimlerin temel özelliği, katılımcılara baskı olmaksızın kendi tercihlerini özgürce ifade etme ve temsilcilerini seçme hakkı tanınmasıdır. Seçim süreci adil bir ortamda ve şeffaf bir şekilde yürütülmelidir, böylece

²¹⁵ Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

herkes eşit bir şekilde seçimlere katılabilir ve oy kullanabilir. Bu, demokratik bir toplumda eşitlik ilkesinin temelini oluşturur. Seçimler, farklı siyasi partilerin veya bağımsız adayların rekabet ettiği bir platform sunar. Bu çeşitlilik, halkın farklı görüşleri ve tercihleri arasında seçim yapabilmesini sağlar. Çoğulculuk ilkesine dayanan serbest seçimler, farklı siyasi grupların temsil edilmesini mümkün kılar ve böylece toplumun geniş bir yelpazede temsil edilmesini sağlar. Düzenli aralıklarla yapılan seçimler, toplumdaki değişen ihtiyaçlara ve beklentilere daha iyi uyum sağlar. Halk, belirli bir süre zarfında temsilcilerini değerlendirme ve gerekirse değiştirme hakkına sahiptir. Bu, siyasi liderlerin ve partilerin halkın güvenini kazanmak ve sürdürmek için sürekli olarak çaba sarf etmelerini sağlar. Serbest seçimler, demokratik bir toplumda yönetimde meşruiyeti artırır. Seçilmiş temsilcilerin halkın istek ve beklentilerini yansıttığına inanma, toplumun yönetimle işbirliği yapma ve demokratik sürecin bir parçası olarak katılımını artırma eğilimindedir.²¹⁶

- Hesap Verilebilirlik: Demokratik bir toplumda, yöneticilerin ve temsilcilerin halka karşı hesap verebilir olması, güçlerin dengeli bir şekilde kullanılmasını sağlar ve toplumun güvenini artırır. Hesap verilebilirlik ilkesi, demokrasinin temel taşlarından biridir ve şeffaf, adil bir yönetim anlayışının temelini oluşturur. Hesap verilebilirlik, seçildikleri andan itibaren liderlerin ve temsilcilerin aldıkları kararlar ve yaptıkları eylemlerden halka karşı sorumluluk taşımalarını içerir. Bu, demokratik sürecin şeffaf ve açık bir şekilde işlemlerini sağlar. Liderlerin, halkın çıkarlarına uygun olarak hareket etmeleri ve verdikleri kararların toplumun geneline fayda sağlaması beklenir. Hesap verilebilirlik, liderlerin kararlarını toplumla paylaşma, bu kararların gerekçelerini açıklama ve gerektiğinde bu kararları savunma zorunluluğunu içerir. Seçildikten sonra liderler, halka karşı hesap verebilir olmalı ve görev süreleri boyunca şeffaf bir iletişimle toplumun güvenini kazanmalıdır. Bu prensip aynı zamanda yolsuzlukla mücadelede etkili bir araçtır. Hesap verilebilir liderler, kamu kaynaklarının doğru ve adil bir şekilde kullanılmasını sağlamak için denetim ve denge mekanizmalarını desteklerler. Bu da demokratik bir toplumda güvenin ve adaletin güçlenmesine katkı sağlar. Demokratik sistemlerde hesap verilebilirlik, seçim dönemlerinde liderlerin performansını değerlendirmek ve gerektiğinde değişiklik

²¹⁶ Turan, İsa. “Demokrasi, Seçim ve Seçim Sistemleri”. Toplum Ekonomi ve Yönetim Dergisi 3, s. 2 (2022): 94-120.

yapmak için halka yetki ve olanak tanır. Bu süreç, toplumun dinamik ihtiyaçlarına daha iyi cevap verilmesini ve yönetimin sürekli olarak halkın çıkarlarına uygun şekilde şekillenmesini sağlar.²¹⁷

- **Katılımcılık:** Katılımcılık, demokratik sistemlerin temel unsurlarından biridir ve halkın siyasi süreçlere aktif bir şekilde katılma hakkını içerir. Demokratik sistemlerde, halkın siyasi süreçlere etkin bir şekilde katılma hakkı, demokrasinin temel prensiplerinden biridir. Bu katılım, bireylerin siyasi kararlara etki etme, kendi görüş ve çıkarlarını ifade etme yeteneğini içerir. Katılımcılık, toplumun siyasi arenada etkili bir şekilde temsil edilmesini ve yönetimin halkın gerçek ihtiyaçlarına uygun olarak şekillenmesini sağlar. Demokratik sistemlerde halkın katılımı, çeşitli şekillerde gerçekleşebilir. Birincil ve en temel şekli, düzenli aralıklarla yapılan serbest ve adil seçimlerdir. Seçimler, halkın temsilcilerini ve liderlerini seçme yeteneğini sağlar. Bu, bireylerin siyasi tercihlerini ifade etmelerine ve toplumun genelini temsil eden liderlerin belirlenmesine olanak tanır. Katılımcılık aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarına üyelik ve aktif katılım yoluyla da gerçekleşebilir. Bu kuruluşlar, toplumun farklı kesimlerini temsil eden ve çeşitli konularda faaliyet gösteren grupları içerir. Halk, kendi çıkarlarına uygun olan bir sivil toplum kuruluşuna üye olarak, belirli konularda etkinliklere katılarak veya kampanyalara destek vererek katılımını sağlar. Protesto ve gösteriler de katılımcılığın bir diğer yönünü oluşturur. Bireyler, toplumlarının karşı karşıya olduğu sorunlara dikkat çekmek veya belirli bir politika veya karara karşı çıkmak amacıyla sokaklara çıkabilirler. Bu tür eylemler, halkın sesini duyurmasını sağlar ve kamuoyunu etkileyerek değişiklik taleplerini dile getirmelerine yardımcı olur. Katılımcılık, demokrasinin güçlenmesini ve toplumun yönetim sürecine etkin bir şekilde dahil olmasını sağlar. Bu, halkın temsilcileri ve liderleri üzerinde etkili bir kontrol sağlayarak, yönetimin toplumun gerçek ihtiyaçlarına uygun olarak şekillenmesine olanak tanır. Ayrıca, demokratik bir kültürün oluşturulmasına ve bireylerin siyasi bilince sahip olmalarına katkıda bulunur.²¹⁸

- **Devlet Gücünün Sınırlanması:** Devlet Gücünün Sınırlanması, demokratik sistemlerin

²¹⁷ Çukurçayır, M. A. (2003). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. Çizgi Kitabevi.

²¹⁸ Çukurçayır, M. A. (2003). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. Çizgi Kitabevi.

temel prensiplerinden biridir ve genellikle anayasa veya temel yasalar aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu prensip, devletin yetkilerini belirlemeyi ve sınırlamayı amaçlar, böylece birey haklarına, özgürlüklere ve demokratik ilkelerin korunmasına odaklanır. Demokratik sistemlerde, devlet gücünün sınırlanması, birey haklarını, özgürlükleri ve demokratik ilkeleri koruma amacını taşır. Bu prensip, devletin belirli yetki alanlarına odaklanmasını ve bu yetkileri anayasa veya temel yasalar ile belirlenmiş sınırlar içinde tutmasını sağlar. Devlet gücünün sınırlanması, genellikle anayasa veya temel yasalarda belirtilen kurallar ve ilkelere dayanır. Anayasa, devletin temel yapısını, yetkilerini ve vatandaşlara tanınan hakları belirler. Bu belgeler, devletin belli alanlarda faaliyet göstermesini ve belli alanlara müdahale etmesini sınırlar. Ayrıca, birey haklarına ve özgürlüklerine saygı gösterilmesini sağlar. Devlet gücünün sınırlanması, hukukun üstünlüğünü ve adil bir hukuk sistemini beraberinde getirir. Devletin hareketleri, anayasa ve yasalar tarafından belirlenen çerçevede gerçekleşir ve hukuka uygunluğu denetlenir. Böylece, devletin keyfi hareket etmesi ve birey haklarına zarar vermesi önlenir. Bu prensip aynı zamanda güçler ayrılığı ilkesiyle de bağlantılıdır. Güçler ayrılığı, yasama, yürütme ve yargı organlarının bağımsız olması ve birbirinden denetlenmesi anlamına gelir. Bu sayede, devletin gücü tek bir merciide toplanmaz ve bu organlar arasında bir denge sağlanır. Böylece, keyfi uygulamaların önüne geçilir ve demokratik denge korunur. Devlet gücünün sınırlanması, demokratik toplumda bireylerin güvence altında oldukları bir çerçeve oluşturur. Bu prensip, bireylerin özgürlüklerini, haklarını ve demokratik süreçlere olan güvenlerini artırır. Aynı zamanda, devletin vatandaşlarına karşı sorumluluklarını yerine getirmesini ve demokratik değerlere saygı göstermesini sağlar.²¹⁹

- Barışçıl İktidar Değişimi: Barışçıl İktidar Değişimi, demokratik sistemlerin temel özelliklerinden biridir ve genellikle seçimler aracılığıyla gerçekleşir. Bu prensip, demokratik bir sürecin vazgeçilmez bir parçası olup, siyasi iktidarın el değiştirmesinin şiddetsiz, düzenli ve yasal bir çerçevede gerçekleşmesini ifade eder. Demokratik sistemlerde barışçıl iktidar değişimi, seçim süreçlerinin düzenli aralıklarla yapılması ve halkın serbest iradesine dayanması ile gerçekleşir. Bu prensip, toplumun siyasi tercihlerini ifade ettiği seçimlerde, yeni liderlerin veya yönetimlerin demokratik bir

²¹⁹ Nur, U. (2003). Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlık”Tan “İki Başlı Yürütme Yapılanması”na. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 52(2), 1.

şekilde seçilerek iktidara gelmelerini içerir. Seçimlerde iktidarın barışçıl bir şekilde el değiştirmesi, toplumda istikrarı korur ve siyasi çatışmaların şiddetle çözülmesini önler. Halkın iradesine saygı gösterilmesi ve seçim sonuçlarına uyulması, demokratik bir toplumun olmazsa olmaz unsurlarıdır. Bu sayede, toplum içinde birlik ve uyum sürdürülerek barışçıl bir siyasi atmosfer oluşturulur. Barışçıl iktidar değişimi aynı zamanda hukukun üstünlüğünü vurgular. Seçim sonuçlarına saygı göstermek, demokratik kurallara ve hukuka uygunluğu sağlar. Bu prensip, demokratik devletlerin sağlam bir hukuki temel üzerine inşa edilmesini ve hukuki istikrarın korunmasını amaçlar. Bu prensip aynı zamanda demokrasiyi güçlendirir ve toplumda demokrasi kültürünü geliştirir. Halk, seçimlerde katılım göstererek siyasi süreçlere etkin bir şekilde dahil olur. Barışçıl iktidar değişimi, toplumun demokrasiye olan güvenini artırır ve siyasi karar alma süreçlerine duyulan inancı pekiştirir.

- Çoğulcu Medya: Demokrasilerde çeşitli görüşlere yer veren ve özgür medya bulunması önemlidir. Bu, halkın bilgi edinme hakkını güçlendirir. Demokratik toplumlarda çoğulcu medya, farklı politik görüşleri, toplumsal perspektifleri ve çeşitli bilgi kaynaklarını kapsayan bir haber ve bilgi ortamını ifade eder. Bu tür bir medya, halkın geniş bir yelpazedeki bilgilere erişimini sağlar ve demokratik süreçlere katılımını destekler. Çoğulcu medya, demokratik değerleri güçlendirir ve demokratik bir toplumun işleyişine katkıda bulunur. Çeşitli politik ve sosyal görüşlerin temsil edilmesi, halkın geniş bir perspektiften bilgi almasını ve kendi düşüncelerini oluşturmasını sağlar. Bu da demokratik bir toplumda sağlıklı bir kamusal tartışma ve eleştiri kültürünün oluşmasına katkı sağlar. Ayrıca, çoğulcu medya, hükümet ve diğer güç odaklarına karşı denge unsuru görevi görür. Bağımsız ve özgür medya organları, toplumun çıkarlarını koruma, hükümetin ve diğer kurumların faaliyetlerini denetleme görevini üstlenir.²²⁰

1.10 Yerel Yönetimlerin Uluslararası Boyutu

Özellikle küreselleşme olgusu ile birlikte yerel yönetimlerin uluslararasılaşması süreci de hız kazanmıştır. Yerel yönetimlerin uluslararasılaşması yerel otoritenin planlı bir şekilde sürdürdüğü bir dizi küresel çaplı faaliyet ve girişim olarak ifade edilebilir. Yurtdışında

²²⁰ Keane, J. (2013). Demokrasi ve Medya. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

bölgenin tanınırlığını artırmak, sermaye, bilim, yenilik, kültür, çevre vb. alanlarda bölgeyi cazibe merkezi haline getirmek amaçlı yapılan girişimler uluslararasılaşma kapsamında değerlendirilmektedir. Yerel yönetimler bu kapsamda, bilim ve teknoloji projeleri, ticaret fuarları, kültür-spor etkinlikleri ve turizm gibi sosyo-ekonomik gelişme fırsatlarını bölgeye çekerek şehrin bölgesel kalkınma hedeflerine ulaşmasını sağlamak amaçlı girişimlerde bulunmaktadır. Uluslararasılaşma süreçlerinde, bölgesel ve uluslararası yönetim platformları ortak katılım sağlayarak bir akreditasyon süreci yürütmektedirler. Yerel yönetimler ağırlıklı olarak, iklim değişikliği, kitlesel göç, eşitsizlik, küresel sağlık, risk yönetimi ve gıda güvenliği gibi küresel sorunların kentsel bir bakış açısıyla çözümünde etkilerini ve ortak sorumluluklarına vurgu yaparak uluslararası kabul ve tanınırlık motivasyonu kazanabilmektedir.

Küreselleşmenin de etkisiyle yerel yönetimler sadece kendi imkanlarıyla bir sorunun üstesinden gelmede yetersiz kalmaktadırlar. Bu durum başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere dünyadaki farklı yerel idarelerde çeşitli amaçlarla belediyelerle iş birliği için çalışan bazı uluslararası kuruluşların doğmasına neden olmuştur. Bu kuruluşların yanı sıra Birleşmiş Milletler (BM) ve Dünya Bankası (WB) gibi üst düzey kuruluşlar da bu tür girişimleri desteklemektedir. IMF ve Dünya Bankasının geliştirmiş olduğu yerel idareleri destekleme politikaları ülkelerdeki yerel yönetimlerin politikalarına veya belediyelerin politikalarına yön verebilmektedir.²²¹ Uluslararası düzeyde etkileşim demokratik sistem yerel yönetimler ilişkisi konusunda bazı kurumsal ve ilkesel standartların belirlenmesi açısından da önemli bir gelişme olmuştur.

1996 yılında İstanbul'da düzenlenen ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) tarafından organize edilen Habitat II Konferansında, Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu (FMCUUTO) ile Dünya Büyükşehirler Birliği (METROPOLIS) ortak bir çatı altında "Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı"nı (United Cities and Local Governments - UCLG) oluşturmuşlardır. Barselona merkezli kurulan UCLG, 2004 yılında faaliyete geçerek yerel yönetimlere yönelik projeler üretmeye başlamıştır. Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı, prensip olarak yerel yönetimlerde demokratikleşme ve bu süreçlerin dünya çapında bilinirliğini sağlamak amacıyla faaliyetler yürütmektedir. Bu sayede teşkilat,

²²¹ Akdoğan A. (2007). Yerel Yönetimlerin Uluslararası İlişkileri, Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım, Editör Ayşegül Sabuktay, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 336, 75-82.

yerel yönetimlerin küresel bazda daha etkin bir şekilde faaliyet yapmasını, farklı yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirlikleri kurmasını ve oluşan bilginin paylaşımını amaçlamaktadır.²²² Günümüzde uluslararası gündemi meşgul eden birçok konu, yerel düzeyde de büyük etkiye sahiptir ve birçok yerel yönetimin yetki ve sorumluluk alanını ilgilendirmektedir. Yerel yönetimlerin bu türden eylem planlarının tanımlanmasına ve buna uygun faaliyetlerin uygulanmasına katılımı, küresel stratejilerin kalitesini artırması ve kararları meşrulaştırması açısından önemlidir. Ayrıca, yerel aktörlerin stratejilerini, ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak için yerel yetkililerin deneyim ve taahhütlerine göre uyarlamalarına olanak tanır.

Belediyelerin ve yerel yönetimlerin bu türden gereksinimlerine destek amaçlı kurulan Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı, yaklaşık yerel yönetimlerin sevk ve idaresinde yaşayan yaklaşık 5 milyar insana hizmet götüren şehir, kasaba, bölge ve büyükşehir idarelerinden oluşan 140 ülkeden 240 bin civarında farklı birimi kapsayan çalışma planına sahiptir. Bu da yaklaşık olarak tüm dünya nüfusunun %70'ine denk gelen geniş bir hedef kitleyi oluşturmaktadır.²²³ Uluslararası faaliyetler başlı başına bir amaç olarak görüldüğünde yerel yönetimler için bir "lüks" haline gelebilmektedir. Ancak, bu bölgeyi kalkındırmak, geliştirmek ve yerel yönetimi güçlendirmek için bir araç olarak görüldüğünde, bir "yatırım" olarak yerel yönetimlerin geleceğini şekillendirebilmektedir. Uluslararası faaliyetlerin yerel yönetimlere en büyük katma değeri, daha etkin ve yenilikçi kamu politikalarının güçlendirilmesidir. Bu, teknik, mali ve siyasi kaynakları seferber ederek, diğer şehirlerden edinilen bilgileri paylaşarak ve dış aktörlerle kurslar ve deneyimler yoluyla yetkililerin teknik ve siyasi becerilerini güçlendirerek yerel yönetimlerin uluslararasılaşmalarına ivme kazandırabilmektedir.

Uluslararası faaliyetler sadece büyük şehirleri veya metropoliten alanları ilgilendiren bir amaçlar bütünü olmamaktadır. Yerel ve uluslararası süreçlerin giderek iç içe geçtiği bir dünyada, belediyeler uluslararası aktörlerle iş birlikleri yapmadan yürütmek istedikleri faaliyetleri veya kamu hizmetlerini tam olarak yerine getirememektedir. Özellikle iştirakler

²²² United Cities and Local Governments-Middle East and West Asia (UCLG-MEWA) Web Sitesi, <http://uclgmewa.org/uclg-genel-bilgiler/> (22.01.2023).

²²³ United Cities and Local Governments-Middle East and West Asia (UCLG-MEWA) Web Sitesi, <http://uclgmewa.org/uclg-genel-bilgiler/> (22.01.2023).

aracılığı ile yürütülen bazı üretimlerin kapasitesini geliştirmek için yerel idareler birçok uluslararası siyasi ve ekonomik iş birlikleri geliştirmektedirler.

Bu amaçla 1985 yılında Avrupa'daki siyasilerce kurulan diğer bir uluslararası örgüt olan Avrupa Bölgeler Meclisi (The Assembly of European Regions - AER) Avrupa ve çevre ülkelerdeki yerel yönetimlerin faaliyetlerini destekleyen politikalar üretmektedir. Örgütün destek alanları ise ağırlıklı olarak kalkınmada yerel politikaları desteklemek, Avrupa'daki yerel idareler arasında bağlantı kurmak ve yerel bölgelerin girişimci potansiyellerini ortaya çıkarmak olarak ifade edilmiştir.²²⁴ Büyükşehir veya belediye bölgelerinin uluslararasılaşması, hükümetlerin belirli faaliyetlerin sonucu olarak değil, işbirliğinin rekabeti ve katılımı teşvik ettiği bir koordinasyon sürecinin ve yerel idarelerle uluslararası örgütler arasındaki etkileşimin sonucu olarak görülmelidir. Süreç ayrıca, uluslararası faaliyetlerle ilgili hizmetleri ve kamu politikalarını tanımlamak, uygulamak ve değerlendirmek için kamu ve özel sektör arasında ağ kurulmasını da içerir. Belediyelerin uluslararasılaşmasını güçlendirmek aynı zamanda gerekli yasal ve kurumsal çerçevenin ve yerel yönetimin yasal ve idari kapasitesi dahilinde gerekli teknik, mali ve insan kaynaklarının sağlanması anlamına gelir.

Yerel yönetimlerin yerel ve küresel alandaki gelişmelerini desteklemek için kurulan benzer örgütler, belediye ve yerel idarelerin uluslararası vizyon kazandırma amaçlı bir çok ülkeyi kapsayan faaliyet alanları belirlemişlerdir. 1951 yılında Fransa'da kurulan ve 80'den fazla ülkede 1.100'ün üzerinde belediyeyi bünyesine alan Dünya Birleşik Kentler Federasyonu (World Federation of United and Twinned Towns - FMCU-UTO), 1996 yılında Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin (ECOSOC), FMCU-UTO danışma örgütü olmuştur.²²⁵ Federasyonun ana faaliyet alanı yerel demokrasinin güçlenmesi çerçevesinde yeni işbirlikleri, küresel hareketlilik, çift dilli eğitim, bilginin paylaşılması ve dağıtılması, yerel hizmetlere erişimde kadın ve çocukların dezavantajlı durumdan kurtarılmaları ve gençlerin yönetime daha fazla katılımlarını teşvik etmek olarak belirtilmektedir. Dünya Birleşik Kentler Federasyonu, bu amaçla gelişmiş ve gelişmekte olan kentler arasındaki iletişimi sağlayarak yerel yaşam kalitesinin güçlendirilmesi, kentsel planlama gibi konularda

²²⁴ AER Web Sitesi, <http://aer.eu/statute-strategies/actionplan/> (13.01.2023).

²²⁵ Osmańczyk E. J. (2003). Encyclopedia of the United Nations and International Agreements, Third Edition, Volume 4: T-Z and Index.

faaliyetler yürütmektedir. Bu süreçlerin daha verimli yürütülmesi için aynı federasyon bünyesinde belediyelerin genel sorunlarını inceleyen ve idarecilerin uluslararası katılımını teşvik eden Batı Avrupa Kıyısı Birleşik Kentleri (United Towns of the West European Coast-UVLOE) gibi alt birimler kurulmuştur.²²⁶

Yerel yönetimlerin uluslararasılaşmasını salt ekonomik ve siyasi açıdan değerlendirmeyen ve girişimlerini benzer özellikli yerel yönetimlerle bir ağ oluşturmak üzerine kurgulayan uluslararası kuruluşlar, yerel bölgelerin toplumsal ve kültürel yaşamlarını desteklemek amaçlı faaliyetler yürütmektedir. 1989 yılında Dünya Kaleli Kentler Birliği (WTFC) ismi ile kurulan ancak Avrupa Kaleli Kentler Birliği (European Walled Towns - EWT) olarak ismi değişen birlik, başta Avrupa olmak üzere kentlerinde kale bulunan birçok yerel idare ile işbirliği yürütmektedir. Finansal olarak Avrupa Birliği fonlarından destek alan Avrupa Kaleli Kentler Birliği tarihi dokusu bulunan kentleri korumayı amaç edinmiştir.²²⁷ Toplumsal yaşam dinamikleri ve nüfus temelli çalışmalar yürüten Uluslararası Sakin Kentler Birliği 1999 yılında İtalya’da kurulmuştur. Kurulduğu tarihte belirlenen kriterler arasında birliğe üye olmak isteyen yerel yönetimlerin nüfusunun 50.000’in altında olması gerekmektedir.²²⁸ Sakin şehirler Birliği ana temasını kimlik olarak ifade etmektedir. Buna bağlı olarak kuruluş felsefeleri arasında yerel toplulukların ruhu, küreselleşmeden gereksiz yere etkilenmeden modernite ile ilişki kurmak ve doğanın ekolojik dengesini korumak yer almaktadır.²²⁹

Yerel yönetimlerin uluslararasılaşma çalışmalarında etkili olan farklı parametreler kurulan uluslararası örgüt çeşitliliklerine de yansımaktadır. Kuruluş tüzüğünde amaç olarak “*Türk Dünyası arasında mevcut olan ortak kültür ve medeniyet mirasını dikkate alarak, kardeşlik, dayanışma ve yardımlaşma yaklaşımı ile bilgi, görgü ve karşılıklı deneyimlerden yararlanmak*” belirtilmektedir.²³⁰ Birlik kuruluş aşamasında Türk dünyası ile köprü kurmayı hedeflerken değişen küresel şartlarla birlikte üyeleri arasına Avrupa, Asya, Ortadoğu ve Afrika’dan yerel idareleri de dahil etmiştir. Birliğin faaliyetleri arasında diğer uluslararası örgütlerde de yer alan yerel idareler arasında ağ kurulması, belediyelerin uluslararasılaşması

²²⁶ The Union of International Associations (UIA) Web Sitesi, <http://www.uia.org/> (17.01.2023).

²²⁷ <http://www.europeanwalledtowns.org/ewt-members> (12.11.2022).

²²⁸ <http://cittaslowturkiye.org/uyelik-sureci-ve-kriterler/> (12.11.2022).

²²⁹ <https://www.cittaslow.org/content/our-principles> (12.11.2022).

²³⁰ http://www.tdbb.org.tr/?page_id=38&lang=en (12.11.2022).

aşamasında destek mekanizmalarının oluşturulması, kent ve kent yönetimi, belediye hizmetleri, eğitim hizmetleri ve sosyo-kültürel hizmetlerde bilgi alverişi ve tecrübe paylaşımı hedefler yer almaktadır.

Yerel yönetimler, uluslararası örgütler aracılığı ile geliştirdikleri siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkileri genel olarak, hedef kitlesine yenilikçi bir hizmet götürme, uluslararası gelişmeleri ve yenilikleri kendi idari bölgelerinde uygulamaya geçirme ve bu faaliyetleri yürütme aşamalarında proje ve faaliyet kapasitelerini geliştirme amaçlı ilerletmektedir. Bu tür ilişkilerin siyasi ve hukuki altyapıları yine merkezi hükümetler tarafından düzenlenmektedir.

1.11 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yaşanan Gelişmeler

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı konumuz açısından bazı genel ilkeleri içermesi açısından yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisinin çözümlenmesinde ayrıca önem taşımaktadır. Avrupa Konseyi tarafından 1980’li yılların başında hazırlanarak 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı en son 2013 yılında San Marino’da yapılan toplantıda 47 üye ülkenin tamamı tarafından onaylanarak kabul edilmiş ve yerel yönetimler açısından Konsey kararları içerisinde özel bir konum elde etmiştir.²³¹ Yerel yönetimler açısından “yerel özerklik” kavramı ile ifade edilen Şart, daha sonraki süreçlerde birliğe üye ve aday ülkelere tartışmalara yol açan bir boyut kazanmıştır. Avrupa Birliği’nin para birimi dahil coğrafi sınırları kaldırarak birleştiği ve küreselleşmenin ivme kazandığı 21. yüzyıl, dünyada siyasi, toplumsal ve ekonomik alanda birçok değişimin gelişmeye başladığı tarih aralığı olarak anılmaktadır. Ulus devletlerin yönetim anlayışlarının değiştiği, ihtiyaca ve uluslararası gelişmelere göre yerel ve merkezi idarelerde şeffaflık ilkelerinin benimsendiği bu tarihsel dönüşüm içerisinde yerelleşme, bölgesel idarelerin paradigma değişimleri, savaş ve iç çatışmalarla yeniden şekillenen yeni sınırlar oluşmuştur. Devletlerin bu türden bir değişim ve yeniden idari düzenleme çabalarına bir etki olarak görülen Şart, devletlerin idari yapılanma, yerel ve bölgesel yönetimlerinde yeniden siyasi ve hukuki düzenlemelere gitmelerinde etkili bir adım olmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın tarihsel gelişimine etki eden süreçler incelendiğinde, Avrupa’nın yeniden yapılanma hamlesinin başlatıldığı 1950’li yıllarda farklı

²³¹ Yeter, Enis, (1996). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye : Anayasa ve ilgili Yasalarda Durum”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5(1), s.3-13

Avrupa ülkelerindeki yerel otoritelerin bir araya gelerek kurduğu ve nihai amaç olarak Avrupa bölgelerinde barışçıl bir ortamın sağlanması, daha çok sivil katılımı teşvik etme ve demokratik bir Avrupa oluşturma'nın hedeflendiği görülmektedir.²³² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi giriş bölümü, Avrupa Konseyi üye ülkeleri arasında ortak değerlerin korunması ve nihai olarak ileride Avrupa Birliği gibi daha büyük ve etkili bir mekanizmaya dönüşecek bir yapının kurulması amacıyla niyet beyanını ifade eden metinlerden oluşmaktadır.²³³ Genel olarak, yerel idarelerin haklarını korumak hedefiyle Avrupa devletlerinde müşterek standartların oluşmasını amaçlayan bir metin olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç bölüm ve bu bölümlerin alt başlıkları olan 18 maddeden oluşmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mevcut 3 ana bölümünden önce yer alan önsöz niteliğindeki giriş metninde maddelerin dayandığı temel ilkelerin üye ülkeler ve imzacılar tarafından kabul beyanları yer almaktadır. Şart'ın ilk bölümünde, özerk yerel yönetim biriminin hangi anayasal ve yasal temele dayalı bir sistem içerisinde yer alacağı ifade edilerek, bu temelde merkezi hükümetin süreç içerisinde etkisinin azaltılması ve buna bağlı olarak idari kontrolünün merkezi hükûmetten yerel yönetime geçmesi gerektiği belirtilmektedir. Buna ek olarak yetki devrini alan yerel idarenin yetki ve sorumluluk sınırları belirlenerek üstlendiği hareket alanına bağlı olarak mali destek ya da yetki alanı oranında gelir kaynakları sağlanmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.²³⁴

"Çeşitli Hükümler" başlıklı ikinci bölüm, Şart'ı onaylayan ülkelerin, Şart'ın hükümlerini yerine getirmek için her bir tarafça yapılan değişiklik ve düzenlemeyi Avrupa Konseyi'ne bildirme yükümlülüğünü içermektedir. Üçüncü bölüm, Şart'ın genel olarak yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kuralları içerir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin ve yerel siyasi idarelerin demokratik bir zemini oluşturan ilk aşama olmasına ve buna bağlı olarak yerel demokrasinin önemine vurgu yapmaktadır. Şartın ağırlıklı olarak vurgu yaptığı yerel düzeyde demokratik katılım, esasen demokrasilerin uygulanma sahası olarak en temel birim olmaktadır. Milli ve yerel demokratik gelişme birbirine bağlı ve

²³² Muratoğlu, T. (2011). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 69(1-2), 737-776.

²³³ Pıtırılı, A. (1989). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi. Sayı: 383, 59-72

²³⁴ Aydemir, Süleyman Ruhi,(2000). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığında Türk Yerel Yönetimleri", Yerel Gündem, Yıl:2, Sayı:8, Ağustos , 43-56.

sistematik bağımlılığı olan bir süreçtir. Güçlü bir yerel demokrasi olmadan Milli bir demokratik katılım bilinci oluşmayacağı gibi, Milli ve merkezi bir demokrasinin tüm kurumlarıyla yerleşmemiş olduğu durumlarda da yerel demokrasiden söz etmek doğru bir yaklaşım olamaz.²³⁵

Şartın amacı, yerel otoritelerin (idare) ekonomik ve siyasi idare yetkilerini ilkelerin diğer üye ülkeler tarafından kabul edilmesi ve hayata geçirilmesidir. Şart, her ne kadar uluslararası nitelikte antlaşma olsa da, içeriğindeki maddeler “ilke” düzeyinde kararları içeren ifadelerdir. Şart’ın uygulanabilmesi için ise taraf ülkelerin, iç hukuklarında ilke kararlarına uygun düzenlemeleri tamamlamaları beklenmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlere yerel, ulusal ve uluslararası birlik kurma veya kurulan birliklere katılma hakkı da tanımaktadır. Bu süreçte yerel idareler Şart’ın kendilerine vermiş olduğu bu ilke doğrultusunda uluslararası faaliyetlerde yürütücü veya ortak olabilmektedirler. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi üyesi olan Türkiye’nin de dahil olduğu 45 ülkenin 42’si tarafından imzalanmış ve onaylanmıştır. Şart Avrupa Birliği ülkelerinin tamamı tarafından imzalanmıştır. Bu nedenle birlik üyesi ülkelere bu Şart’a bağlı olarak yerel idareleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na göre düzenlemektedir.²³⁶

Şart’ın 10. Maddesi’nin aşağıdaki bölümlerinde yine yerel yönetimlerin, ulusal ve uluslararası faaliyetlerine yönelik hükümler bulunmaktadır.

MADDE 10: Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

1- Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla iş birliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

²³⁵ Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku: Teori-uygulama (s. 146). Ankara: Seçkin Yayınları.

²³⁶ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Onaylanmasına İlişkin Karar. T.C. Resmî Gazete, tarihi 3.10.1992, sayısı 21364

2- Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3- Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla iş birliği yapabilirler.

10.Maddenin 1.2. ve 3. Fıkrası, yerel yönetimlerin başka yerel idarelerle ulusal veya uluslararası iş birliği yapabileceklerini, her Devletin yerel idarelerin bu girişimlerini destekleyici çalışmaları tamamlamaları gerektiği ve belirlenen şartlar dahilinde her yerel idarenin başka devletlerin yerel makamları ile iş birliği yapabileceğini ifade etmektedir. Yukarıdaki bölümlerde de ifade edildiği üzere Şart, genel olarak üye ve imzacı ülkelerde yerel demokrasinin desteklenmesi, katılımın artırılması ve demokratikleşmenin daha geniş tabana yayılması için Avrupa politikası olarak göze çarpmaktadır. Avrupa birliğini oluşturan ve Avrupa Konseyi ülkelerinin de katılımıyla genişleyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uygulayıcısı ülke ve yerel idareler bu kapsamda bir uluslararasılaşma ve etkileşim mekanizması geliştirmişlerdir.

Avrupa yerel yönetim özerklik şartı, yerel yönetimler açısından önemli bir kriter olmasına rağmen, hükümet sistemleri ve idari-siyasi yerinden yönetim açısından analitik bir bağlam kurulmadan değerlendirildiğinde eksik kalmaktadır. Bu şart, belirli bir hükümet sistemini öngörmemekle birlikte, yerel yönetimlerin belirli yetkilere ve özerkliğe sahip olmalarını vurgular. Bu noktada, bu özerklik şartının, bir ülkenin hükümet yapısına ve idari-siyasi yerinden yönetim prensiplerine nasıl entegre edildiği önemlidir.

İdari-siyasi yerinden yönetim bağlamında, Avrupa'da yerel yönetimlerin nasıl örgütlendiği, hangi yetkilere sahip olduğu ve merkezi yönetimle nasıl ilişkilendirildiği de önemli bir konudur. Bu, yerel yönetimlerin sadece formel olarak değil, aynı zamanda fiili olarak da ne kadar özerk olduklarını belirler. Avrupa yerel yönetim özerklik şartı, hükümet sistemleri ve idari-siyasi yerinden yönetim açısından incelendiğinde daha anlamlı hale gelir. Bu şartın yerine getirilmesi, bir ülkenin yönetim yapısı ve yerinden yönetim prensipleriyle uyumlu bir şekilde nasıl gerçekleştiğini değerlendirmeyi gerektirir. Yerinden yönetimi merkezi idare dışında ve bazı ülkelerde federal ara kademelerle benimsemiş olan ülkeler açısından herhangi bir sorun teşkil etmeyen Şart, Üniter devlet yapısına sahip ülkelerde uygulama zorluğu

yaşayabilmektedir. Bu nedenle Şart'a taraf olan ülke olarak Türkiye Şartı belli maddelerini kabul ederken bazı maddelerine şerh ya da çekince koymuştur.

Türkiye, 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, 1992 yılında onaylamış ancak çeşitli çekinceler ekleyerek bu onayı vermiş ve şart, 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. 1990'lı yıllarda dünyadaki hızlı değişimlere yetişme konusunda sınırlı kalan Türkiye, 2000'li yıllardan itibaren gerçekleştirdiği reformlarla kamu yönetiminde önemli dönüşümler gerçekleştirmiştir. Bu reformlar sadece merkezi yönetimi değil, aynı zamanda yerel yönetimleri de kapsamıştır.²³⁷ Özellikle yerel yönetimlerde yapılan reformlar, yönetimde katılım, açıklık ve hesap verebilirlik, yerelleşme (desantralizasyon), yerellik (subsidiarite), stratejik planlama ve merkezi yönetimin etkisinin azaltılması gibi önemli konuları içermektedir. Bu reformlar, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Birliği mevzuatına hukuki açıdan büyük ölçüde uyum sağlandığını göstermektedir. Bu bağlamda, Türkiye'deki kamu yönetiminde yapılan yerel yönetim reformlarının, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koyulan çekincelerin mevcut durumunu incelemek önemlidir. Aşağıda maddeler halinde verilen konular çerçevesinde, bu çekincelerin hukuki düzenlemelerle kaldırılıp kaldırılamayacağı değerlendirilmektedir.²³⁸

Yerel Özerklik Konusu: Özellikle sınır uyuşmazlıkları ve birleşme, katılma gibi durumlarda yerel yönetimlerin görüşlerine başvurulması gerektiğini düzenleyen mevzuat, çekinceye kaynak oluşturan alanlardan birisidir.

İdari Özerklik Konusu: Mevzuatta yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerini belirleme konusunda geniş bir yetkiye sahip olduğunu düzenleyen hükümler bulunmaktadır. Bu durum, 6. maddeye koyulan çekinceye gerekçe olarak görülmüştür.

Yerel Sorumlulukların Kullanılması: Mevzuatta yerel yönetimlerin sorumluluklarını yerine getirirken belirli hükümlere uygun hareket etmesi gerektiğini düzenleyen hükümler mevcuttur. Bu durum, 7. maddenin 3. paragrafına koyulan çekinceye kaynak oluşturuş ve belediye başkanı, encümen ve üyelerin ülke mevzuatı ile kıyaslaması yapılmıştır.

²³⁷ Muratoğlu, T. (2011). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 69(1-2), 737-776.

²³⁸ Esen, A. (2011). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddelerin Değerlendirilmesi", İller ve Belediyeler Dergisi, 763, 20-29.

Yerel Yönetimlerin Denetimi: Mevzuatta yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimi konusunda belirli düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye Şart'ın 8. maddesinin 3. paragrafına çekince koymuştur. “*Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır*” şeklinde ifade edilen şart maddeleri yerel idarelere müdahalenin önünü kapatmıştır.

Mali Kaynakların Güncellenmesi, Çeşitlilik ve Esneklik Taşınması: Mevzuatta yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesine dair düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak çeşitlilik ve esneklik konusunda daha kapsamlı düzenlemeler yapılması ve şartın bütçede kullanımında yerele sınırsız yetki ve aşım hakkı vermesi 9. maddenin 4. Fırkasına çekince nedeni olmuştur.

Yerel Makamlara Danışılması Konusu: Yerel yönetimlere yapılan hibe tahsisleri konusunda danışılması gerektiğini düzenleyen mevzuat bulunmaktadır. Bu durum, 9. maddenin 6. paragrafına çekinceye gerekçe olarak görülmüştür.

Hibelerin Şartlı Yapılmaması: Genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesine dair düzenlemeler, yerel yönetimlere yapılan hibelerin şartlı olmamasına yönelik bir yaklaşım sergilemektedir. Bu nedenle 9. maddenin 7. paragrafına çekinceye gerekçe olarak görülmüştür.

Bunlar haricinde Şart, yerel idarelerin birliklere katılma ve uluslararası iş birlikleri yapmalarına geniş salâhiyet veren maddeler içermektedir. Türkiye, bu iki maddeye de çekince koymuştur. Ancak Türkiye’de özellikle son 2000’li yıllardan, sonra yerel yönetimlere ilişkin bazı düzenlemeler, Türk yerel idari sisteminin ve yerel yönetimlerin bu şartlarına uyum sağladığını göstermektedir. Mevcut yerel yönetim uygulamaları Şart’ın belirlediği kıstaslara çok uzak olmayan düzenlemeler içermektedir.

"Hizmette yerellik" ilkesi, belirtildiği gibi, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından yürütülmesini destekleyen bir ilkedir. Bu ilke, örgütlenmeye dönük bir ilkedir ve kuramsal bir yapıdan ziyade bir eğilime işaret etmektedir. Hizmette yerellik ilkesi, yetkiler

yeterli olduğu sürece hizmetlerin üst basamaktaki yönetimlere değil, alt basamaktaki yönetimlere öncelik tanır. Esasen, bölgelerin ve yerel yönetimlerin kendi düzeylerindeki tüm zorunlu görevleri yerine getirmeleri önemlidir. Bu ilke, üst düzeydeki otoritenin yerel yönetimin ya da halkın işlerine karışmasını sınırlamakla kalmaz, aynı zamanda hizmetlerin halka daha yakın olan birimlerden sunulmasını destekleyecek araçları sağlamakla ilgili önerilerde bulunur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında benimsenmiş olan bu ilke, devletin yerel yönetimlere müdahalesinin sınırlarını belirlemede belirleyici bir rol oynamaktadır.²³⁹

Bu bölümde ele alınan konular çerçevesinde hükümet sistemleri ile yerel yönetimlerin yapılanması arasında aşağıdaki ilişkilerin varlığından söz edilebilir;

- Hükümet sistemleri açısından yerel yönetimlerin yetki alanı merkezi hükümetin yetki sınırlarını belirleyen bir nitelik gösterir. Bu haliyle bir yandan her iki otoritenin yetki alanları toplum tarafından net olarak bilinir ve hangi otoritenin hangi hizmetten sorumlu olduğu belirlenmiş olur. Diğer yandan hesap verebilirlik açısından muhatap otoriteler de netleştirilmiş olur. Kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak merkezi yönetim birimlerince verildiği bir ülkede doğal olarak hesap verebilirlik merkezi otoritelere yönelik olacak, aksi durumda yerel otoritelere yönelik olacaktır.
- Özellikle üniter sistemlerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımı bir kat daha önem kazanır. Üniter sistemlerde merkezi yönetim örgütleri kamu hizmetlerinin verilmesinde öne çıkıyorlarsa bunun anlamı merkezin nüfuz alanının genişlemesidir. Özellikle başkanlık sistemlerinde başkanlık örgütünün yürütme alanında tek otorite olması, üniter sistemlerde bu sistemin dayandığı denge – fren mekanizmasının hayata geçirilmesini güçleştirebilir. En basit kamu hizmetlerinden başkanlık makamının sorumlu tutulmasını, sorumluluğun asıl yetkili otoritelerce merkezi yürütme otoritesine delege edilmesine neden olabilir.
- Yerel demokrasinin güçlü bir biçimde yapılandırılmış olması merkezi yönetim ve genel olarak siyasal etkileşim bu durumdan doğrudan etkilenecektir. Hizmet verimliliğinden, parti içi demokrasiye, seçimlerde gösterilen adayların temsil yeterliliğine kadar pek çok açıdan aşağıdan yukarıya demokratik teamül ve

²³⁹ Keleş, R. (1995). "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, 4(1).

uygulamaların yerleşmesi mümkün olabilecektir.

- Yukarıda ifade edilen durum, merkezi ve yerel kurumlar arasında etkin bir iletişim akışını mümkün kılacaktır. Bu birden siyasal iletişimi güçlendirirken, diğer yandan kamu hizmetleri ile ilgili alınan kararların yansımaları hakkında doğru bilgi edinilmesini kolaylaştıracak, aynı zamanda yönetsel inovasyon kapasitesi güçlenecektir.

Merkezi ve yerel yönetim arasında belirlenmiş yetki alanları ve yetki paylaşımı siyasal sistemde otoriterleşme eğilimlerini frenleyici denge alanlarının oluşmasını mümkün kılacaktır. Böyle bir yapıda uluslararası düzeyde ilişkilerin yürütülmesini kolaylaştıracak, küresel düzeyde bilgi ve finans akışını, insani yardım alanında işbirliğini güçlendirecektir.

1.11.1 Yerelleşme Yolunda Önemli Bir Adım: Kent Konseyleri

Birleşmiş Milletleri'nin teşvikleri neticesinde 1997 yılında ülkemizde Yerel Gündem 21 (YG-21)'lerin geliştirilmesi için geçici nitelikli, dönemsel projeler oluşturulmaya başlanmıştır. Bu projeler 2000 yılından sonra sürekli bir program haline dönüştürülmüştür.²⁴⁰

Sözkonusu program çerçevesinde hayata geçirilen uygulamalardan biri tanesi de kent konseyleridir. Bu konseyleri yerel demokrasiyi geliştirmek, katılım süreçlerini kolaylaştırmak ve yönetişim ilkelerini hayata geçirmek için oluşturulmuş mekanizmalardır.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulmuş olan kent konseyleri- nin işlevleri “kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi”, “kentin hak ve hukukunun korunması” ve “sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilke- lerini” gerçekleştirmek olarak sıralanmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005, madde 76). Kent konseyleri yerel düzeyde katılımı sağlayacak mekanizmalardır. Bugün Türkiye genelinde sayısı iki yüzü aşkın kent konseyi olduğu belirtilmektedir.²⁴¹

²⁴⁰ Emrealp, S. (2005). *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı*, İstanbul: IULA-EMME.

²⁴¹ Şahyar Akdemir, D. (2020). Yerel Demokrasi, Katılım Ve Türkiye Kent Konseyleri Platformu. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi, 10(19), 35-54.

Genel olarak Kent konseylerinin düşünsel arka planını, 1992 yılında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde düzenlenen BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilen Gündem 21 ve ona bağlı Yerel Gündem 21 ve Avrupa Kentsel Şartı oluşturmaktadır.²⁴²

Türkiye'de Kent Konseyleri, asıl olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Gündem 21'in Yerel Gündem 21 programı çerçevesinde kurulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesi'nde, *"halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaları geliştiren, halkın kendi sorunlarına sahip çıkmasını özendiren, yönetim eksenli katılımcı demokrasiyi esas alan ve sivil toplumu önceleyen"* oluşumlar şeklinde tanımlanan kent konseyleri katılımcı demokrasinin yeni tasarlanmış yerel odakları olarak nitelendirilebilir.²⁴³

Yerelde karar almada o yörede yaşayan halkın katılımının sağlanması ve alınan kararların duyurulması katılımcı bir yerel yönetim modeli oluşturulması ve yerel alanın güçlendirilmesi çerçevesinde, 5393 sayılı Belediye Kanununda bilgi edinme hakkı kapsamında meclis kararlarının ve ihtisas komisyonu raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere verilmesi 24. maddede düzenlenmiştir.

Yine aynı yasa madde 13'te hemşehrilik düzenlemesi de yapılmıştır. Herkes yaşadığı bölgenin hemşehrasi olarak kabul edilmiştir. İhtisas komisyonlarında sosyal ve kültürel ve beşeri ilişkilerin geliştirilmesinde hemşehriler arasında etkileşimin sağlanması için başta sivil toplum örgütleri, üniversiteler, meslek kuruluşları, sendikalar ve uzman kişilerin katılımı sağlanacağı belirtilerek kent konseyinde (76. madde) sivil toplum kuruluşları görüş bildirme hakkına sahiptirler denilmektedir.²⁴⁴

Belediye Kanununun 76. maddesi ile yasallaşana kadar kent konseyleri gibi benzer örgütlenmeler, şehir meclisi, kent kurultayı, danışma meclisi, kent platformu vb başka bir takım adlarla da adlandırılmışlardır. Yapıları ve çalışma yöntemleri bir kentten diğerine

²⁴² Erkul, H., Baykal, T., & Kara, H. (2013). Kent Konseylerinin Sorunları Üzerine Bir İnceleme: Çanakkale Kent Konseyi Örneği. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(22), 85-105.

²⁴³ Murat Aygen.(2014). Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği.The Journal Of Academic Social Science Studies

²⁴⁴ Çukurçayır, P., Eroğlu, Y., & Sağır, A. (2015). Yerel Yönetişim, Katılım Ve Kent Konseyleri. Yerel Politikalar(1).

farklılık göstermekle birlikte, kent konseylerinin genel görevi kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan ortak akıl oluşturulmasını sağlamaktır.²⁴⁵

Kent konseyleri, yasanın ilgili hükmünün uygulanması amacıyla 8 Ekim 2006 gün ve 26313 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren kent konseyi yönetmeliğinin 8., 10/1, 11, 13 ve Geçici 2. maddelerinin iptali için Danıştay'ın Sekizinci Dairesine dava açılmıştır. 9 Haziran 2006'da yönetmelik, dava sonucuna göre değiştirilerek yeniden yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelikte yapılan değişiklikler kent konseylerinin demokratikleştirilmesi ve sivilleştirilmesi yönünde yapılan değişikliklerdir. Bu değişiklikler içinde özellikle kent konseyi yapısının sivilleştirilmesi bağlamında 8. maddede önemli değişiklikler yapılmıştır. 2006 yılında çıkarılan yönetmelikteki kent konseyi oluşumu için milletvekillerinin yer alması fıkrası kaldırılmıştır. Belediye meclis üyelerinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri fıkrası kaldırılmıştır. Yine aynı şekilde il genel meclisi üyelerinin yer alması fıkrası da kaldırılmıştır. Ayrıca muhtarların temsil edilmeyişle ilgili de bir değişikliğe gidilmiş ve temsilci sayıları artırılmıştır. Aynığ maddede kent konseyinin ortaklık anlayışı çerçevesinde merkezi yönetim, yerel yönetim, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşları ve sivil toplumu birleştirdiğine vurgu yapılarak demokratik bir yapılanmanın altı çizilmiştir. Ayrıca kent konseyi başkanı ayrı bir organ olarak gösterilmiştir. Bu biraz da belediye başkanından da farklı bir başkan seçilmesi yönünde değerlendirilebilir. Kent konseylerinin kurumsallaşmaları adına genel sekreterlik yapısının oluşturulması ve bir bütçenin temin edilmesi de söz konusu yönetmelikte yapılan değişiklikler olarak görülmektedir.²⁴⁶

Kent Konseyinin Görevleri

Resmi Gazete'nin 8 Ekim 2006 tarih ve 26313 sayılı nüshasında kent konseylerinin görevleri ve çalışma ilkeleri aşağıda belirtilmiştir:

- o Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,

²⁴⁵ Pektaş, E. K. ve H. Koçak. (2007). Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği. Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi. (Ed. Abdullah Yılmaz ve Yavuz Bozkurt) Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları. 117-156.

²⁴⁶ Çukurçayır, P., Eroğlu, Y., & Sağır, A. (2015). Yerel Yönetişim, Katılım Ve Kent Konseyleri. Yerel Politikalar(1).

- o Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- o Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmaya katkıda bulunmak,
- o Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- o Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- o Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- o Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- o Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- o Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- o Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- o Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

Çalışma İlkeleri

- o Kent konseyi, aşağıdaki ilkeler temelinde çalışmalarını sürdürür.
- o Yerel Gündem 21 süreci kapsamında, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunmak,
- o Türkiye Cumhuriyeti Devletinin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslar arası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirmek,
- o Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal

yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmak,

- o Kent konseyi, uluslararası gelişmeleri ve ülke koşullarını gözeterek, tarafsız bir yaklaşımla görüş ve önerilerini oluşturmak,
- o Katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almak,
- o Değişimi ve yenilikleri önceden fark ederek sonuç odaklı çalışma kültürünü benimsemektir.²⁴⁷

1.12 Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Tarihsel olarak gelişim gösteren yerel idareler, çoğunlukla toplumsal hareketler ve bunların siyasi güçlerinin yansımaları ile şekillenmiştir. Batı’da, 1788’de Fransa’da başlayan Fransız Devrimi ve 1830’larda İngiltere’de yaşanan toplumsal hareketler, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine öncülük etmiştir. Bu hareketler, merkezi otoritenin gücünü sınırlandırarak, yerel yönetimlerin özerkliğini ve halka hesap verebilirliğini artırmayı hedeflemiştir. Rusya’da ise, serfliğin kaldırılması, yerel yönetimlerin gelişimini tetiklemiştir. Köy ve kent meclisleri (zemstvo ve дума) kurularak, yerel halkın karar alma süreçlerine katılımı sağlanmaya çalışılmıştır. Osmanlı Devleti’nde ise, yerel yönetimlerin gelişimi daha farklı bir seyir izlemiştir. Burada, toplumsal hareketlerin yanı sıra, devletin otoritesini güçlendirme çabaları da etkili olmuştur. Tanzimat Fermanı (1839) ve Islahat Fermanı (1856) gibi reformlar, merkezi otoritenin yerel yönetimleri daha sıkı kontrol etmesini amaçlamıştır. Böylece, Osmanlı’da yerel yönetimler, devletin otoritesinin güçlendirilmesi için merkezi yönetimin tasarrufu şeklinde ortaya çıkmıştır.²⁴⁸

Osmanlı Devleti’nde modern yerel yönetimlerin temellerinin atılmasına kadar geçen süreçte ne yöneticiler ne de tebaa yerel yönetimi geliştirme arzusu içinde olmamıştır. Osmanlı Devleti’nin klasik dönemindeki (1-17. yüzyıl) görevlerini şehir düzeyindeki yerel yönetim eylemleri olarak yorumlamak oldukça güçtür. Bu durum Osmanlı Devleti’nin geleneksel devletin yapısal gerekliliğinden kaynaklanmıştır. Osmanlı Devleti’nin merkezi yönetimi, devletin ekonomik, askeri ve idari görevlerini tam olarak yerine getirebilecek güce sahip değildir. Dolayısıyla yardım kuruluşlarının desteklerine ihtiyaç duyulan dönem yaşanmıştır. Bu kurumların amacı yerel düzeydeki ihtiyaçları karşılamaktan çok merkeze yardımcı

²⁴⁷ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm> (27.09.2024)

²⁴⁸ Güler, B.A. (2010), Türkiye’nin Yönetimi-Yapı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı.

olmaktır. Öte yandan, otorite olarak nitelendirilen bu oluşumlar her zaman bürokratik ve kurumsallaşmış bir yapıya sahip olmamıştır. Ancak Osmanlı İmparatorluğu kuruluşundan bu yana adem-i merkeziyetçilik unsurlarına sahiptir. Padişahın gücünün ve merkeziyetçiliğinin zayıflamasıyla eş zamanlı olarak bu unsurlar yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştır.²⁴⁹

Osmanlı ilk dönemlerinde idari birim sancaktır. Bir süre sonra sancaklar, valiliklerin çatısı altında varlıklarını sürdürmüşler ve Tanzimat'tan sonra sancaklar, taşra teşkilatı şeklinde vilayet bazında teşkilatlandırılmıştır. Eyaletler geniş Osmanlı sancakları ve tipik bir Osmanlı eyaleti, aynı zamanda kontrol ve koordinasyon işlevlerine de sahip olan üç ila dört sancaktan oluşan bir birimdir. Ancak sancak, Osmanlı idari teşkilatının temel birimi olmaya devam etmiş ve hem sancak hem de kaza olarak kadılar atanmıştır.²⁵⁰ Osmanlı'da taşra yönetimi beyler ve kadılar arasında hiyerarşik bir yapı olmaksızın yürütülmüştür. Tarihte beylerbeyinin kadıların işlerine karıştığına dair görüşler olsa da beylerbeyleri ile kadılar arasında hiyerarşik bir sistem yoktur. Zira kadılar, doğrudan merkezin yetkisi altında çalışan bağımsız yöneticilerdir.²⁵¹ Osmanlı Devleti'nde belediye hizmetlerinin çoğu ilmiye sınıfından olan bu kadılar tarafından yürütülmüştür.²⁵²

Kadılar hizmetlerinin ifasında yalnız değildir. Öyle ki kadının belediye hizmetlerinde subaşı, asesbaşı, sicil memurları, icra memurları, baş mimarlar, muhtesip gibi çeşitli alanlarda kendisine hizmet eden mahalli idare memuru denilebilecek yardımcıları vardır. Belediye hizmetlerinin sunumunda kadıların en önemli görevlerinden biri de tacirlerle ilgili konulardır. Tüccarlar, kadılara karşı birlikler olan loncalar tarafından temsil edilmiştir. Tüccarlara nazaran kadıların en önemli işi fiyat meselesidir. Devlet, fiyat artışlarını kontrol ederek tebaasını korumak istemiştir. Kadı, merkez ile reaya arasında elçilik görevini yürütmüştür. Ancak kadı her şeyden önce bir merkez adamı olması sebebiyle bu göreve padişah şerhi ile atanmış dolayısıyla merkez tarafından verilen yetkiler ve ayrıcalıklar ile donatılmıştır.²⁵³ Bazı

²⁴⁹ Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

²⁵⁰ Kılıç, O. (1999). XVII. Yüzyılın ilk Yarısında Osmanlı Devleti'nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması (s. 89). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

²⁵¹ Ortaylı, İ. (1985). Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul: Hil Yayınları.

²⁵² Göyünç N. (1999). "Osmanlı Devletinde Taşra Teşkilatı (Tanzimat'a Kadar)" in Yeni Türkiye Osmanlı (s. 77). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

²⁵³ Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

istisnai durumlar dışında kadınların siyaset nedeniyle cezalandırılmaması, günümüzde bir milletvekilinin dokunulmazlığına benzetilebilir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasi ve operasyonel sistemi, azınlıkların statüsü, Osmanlı-Batı ilişkileri, İmparatorluğun son yüzyılında başlayan modern Batı siyasi sisteminin oluşumunda büyük etkiye sahipti. Tımar sistemi ise merkezin bölgesel kontrolünü öne çıkaran bölünmemiş bir sistemdir. Bunun dışında tımar sistemi dışında Osmanlı yönetim sisteminin bir mirası olarak devam eden sancak, Doğu Anadolu'daki aşiret reisleri, eşraf ve eşrafın kontrolünde sözde "hükümet" bölgeleri görünebilir; merkezi olmayan unsurlar. Ademi merkeziyetçi yönetimde bütünleşme, lonca ve vakıflar da Osmanlı yönetim sistemine ademi merkeziyetçi bir karakter kazandırmıştır.²⁵⁴

Tanzimat'tan önce Osmanlı İmparatorluğu'nda Batı'daki gibi bir yerel yönetim sistemi gelişmemiştir. Ancak, bazı yerel hizmetleri sağlayan kuruluşlar faaliyet göstermiştir. Osmanlı yönetim sistemi "vilayet", "sancak", "kaza" ve "köy" esaslarına dayanmıştır. Vilayet ve sancak, öncelikle bir askeri birlik işlevi görmüş ve yöneticiler, savaş sırasında emrindeki askerlerin ve alanlarının güvenliğini sağlamak, asker yetiştirmek, çevredeki göçebeleri emir altına almak ve cepheye gitme sorumluluğunu üstlenmiştir.²⁵⁵

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı İmparatorluğu "mutlak" bir hükümettir. Teokratik devletin bütün güçleri padişahın şahsında toplanmıştır. Padişahların yetkileri şariat kanunları ile, diğer taraftan padişahların kanun ve geleneklerine dayanan örf ve âdet hukuku kurallarıyla sınırlandırılmıştır.²⁵⁶ Millet sistemine dayalı bir devlet olan ve taşra sistemiyle yönetilen Osmanlı Devleti, farklı etnik gruplara dini, kültürel ve bir ölçüde de idari politikalarını korumaları için önemli haklar ve imtiyazlar tanımıştır. Ancak bu sistemin modern yerinden yönetim sistemi ile farklılıklar barındırdığını ve Osmanlı devletindeki kentsel sistemin aslında ülke siyasetinde karar almanın önündeki en büyük engel olduğunu söylemek mümkündür.

²⁵⁴ Gül, H. (2005). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Âdem-i Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarında Bakış", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – 1: Reform, (s. 39-56) Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

²⁵⁵ Eryılmaz, B. (2011.). Kamu Yönetimi, Düşünceler – Yapılar – Fonksiyonlar – Politikalar, Ankara: Okutman Yayıncılık.

²⁵⁶ Gözübüyük, Ş. (1983). Yönetim hukuku. Ankara: Sevinç Matbaası.

Tanzimat'tan önce kaza ve şehir yönetiminde yukarıda da belirtildiği üzere bir kadı dairesi vardır. Hem hükümetten hem belediyeden hem de yargıdan sorumlu olan kadıların temel görevleri, halen belediyenin polis teşkilatlarına bırakılan tüccarların teftişi ve fiyat kontrolü (narh) olarak belirlenmiştir. Kadılar, bölge ve sancak beylerinden bağımsız olmakla birlikte ve doğrudan merkeze bağlıdır. “Subaşı, naib, imam, muhtesip, çöplük subaşı ve mimarbaşı” gibi yardımcıları vardır. Osmanlı Devleti'nde bölgesel yönetimin temelini kadılık kurumu oluşturmuştur.²⁵⁷

Tanzimat dönemi, Batı'da iflas eden bir müessese yerine yeniden teşkilatlanma, yeni bir tip ve model tesis etme, diğer taraftan idare ile hukuku birleştirme çabalarının sarf edildiği bir dönemdir. Tanzimat dönemi, genel anlamda, tüm idari işlerin yazılı olarak ve belirli kanun ve yönetmeliklere göre yürütüldüğü dönem olarak tanımlanabilir. Gülhane Hattı Hümayunu gibi reform programları, yasama direktifleri, düzenlenen ıslahat kanunları ve devlette birçok yeni kurum bu dönemde uygulamaya konulmuştur. Özellikle Danıştay'ın (Şuray-ı Devlet) kurulması ve “İller Teşkilat Nizamnamesi” ile seçim esası ilk kez küçük de olsa yerel yönetimlerin devlet sistemine girmesini sağlamıştır. Fransız modelinden esinlenerek hazırlanan 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile il özel idaresinin temelleri atılmıştır. Ancak İl Özel İdaresi II. Meşrutiyet döneminde tüzel kişilik kazanabilmiştir.²⁵⁸

Yeniçeri Ocağının 1826 yılında kaldırılmasının ardından İhtisas ve Evkaf Nezareti kurulmuştur. Bilhassa İhtisas Nezareti'nin kurulma sebebi, Osmanlı padişahlarının toplumsal refahı artıracak ve koruyacak girişimlerde bulunmak istemeleridir. Bu konuda çeşitli mekanizmalar kullanılmış, kurum ve kuruluşlar oluşturulmuş, üretici ve tüketiciyi korumak için birçok önlem alınmıştır. Nitekim İhtisas Bakanlığı da bu amaçla oluşturulmuş geleneksel kurumlardan biridir. İhtisas Bakanlığı'nın kuruluşu, Kur'an'ın “emr-bi'l ma'rufve nehy a'n-il-münker (iyiliği emredin, kötülükten sakındırın)” ilkesine dayanmaktadır. İhtisas bakanlıklarının başında, bu işle meşgul olan “muhtesib” veya “ihtisab ağalar” denilen memurlar bulunmuştur. Muhtesip denilen kimseler, Allah'ın rızasını, ilim ve takvâyı gözeten, iyi huylu Müslüman vergi mükellefleri arasından seçilmiştir. Muhtesipler bütün kötülükleri ortadan kaldırmaya çalışmış bu nedenle, ihtisaslaşmış bakanlıklar, şariat kanunlarına göre faaliyet göstermelerini belirli bir şekilde güvence altına alınmıştır. Ayrıca bu konuda

²⁵⁷ Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi, Düşünceler – Yapılar – Fonksiyonlar – Politikalar, Ankara: Okutman Yayıncılık.

²⁵⁸ Kapani, M. (1993). Kamu hürriyetleri. Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları.

muhtesip, vergi toplarken hem maliyeyle uğraşmış hem de gücü ve yetkisini sokaktan alarak Osmanlı şehirciliğinin belediye mevzuatını uygulamıştır.²⁵⁹ Ayrıca muhtesipler, Divan'ın çıkardığı fermanları ve kadıların verdiği emir ve kararları uygulamıştır. Bu bakımdan muhtesip kadının önemli yardımcılarında biri olmasına rağmen, bazı konularda daha yüksek ve geniş yetkilere sahiptir aynı zamanda göreviyle ilgili konularda tanık ve delil aramadan karar verebilmiştir.

Tanzimat döneminde "değişim kararı alan" ve "değişiklik yapan" devlet kurumları, bu dönemin yerel kurumlarının ortaya çıktığı dönemde devleti merkeziyetçi bir anlayışa çevirmişse de yeni anayasa ülkenin dokusunu Avrupalı üslupta inşa etmiştir. Yerel yönetimin siyasi yönü ise son dönemde uygulanmaya başlayan bir unsur olmuştur. İstanbul'da modern kent merkezleri uygulaması başlamıştır. Şehremaneti ve belediye dairelerinden oluşan yapı daha sonra çevre ilçelere de yayılmıştır. İstanbul uzun yıllar, merkezi Dersaadet, Üsküdar, Galata ve Eyüp olan dört ilçe tarafından yönetilmiştir. En yetkili makam İstanbul Kadısı olmakla birlikte diğer her ilçenin kadısı bulunduğu bölgenin belediye başkanı olarak nitelendirebileceğimiz konumunda yer almıştır. Bu dört bölge 40 şubeye ayrılmıştır. Nitekim İstanbul yönetiminde geniş bir otorite ya da serbestleşmeye benzer bir yapı söz konusudur.²⁶⁰

1854 Kırım Savaşı'ndan sonra Osmanlı Devleti'nin müttefiki olan Avrupa ülkeleri için ödenmesi gereken bir bedel vardır. Böylece 1856'da Tanzimat Fermanı çıkarılarak Osmanlı Devleti içindeki azınlıkların hakları genişletilmiş ve önemli güvenceler sağlanmıştır. Kırım Savaşı'ndan sonra İstanbul'a gelen Avrupalı subay ve askerler Beyoğlu-Galata bölgesine yerleşmişlerdir. Altyapı, temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi temeli idari hizmetleri yetersiz olan İstanbul'un, Avrupa şehirlerine kıyasla müreffeh bir şehir değil ama kültürel açıdan oldukça zengin olduğu söylenebilir. İstanbul'da bu hizmetlerin gelişmesi için belediye hizmeti gerektiğini öne süren Avrupalıları etkilemek isteyen Osmanlılar, 1855 yılında İstanbul'da "Şehremaneti" adı altında bir belediye teşkilatının kurulmasını sağlamıştır. İstanbul'un tüm ilçelerinde belediye teşkilatının kurulması Paris'in Batı örneğinde zor görülmüş ve pilot ilçe olarak ilk olarak Beyoğlu-Galata bölgesi seçilmiştir. Bu alana "Altıncı

²⁵⁹ KAZICI, Z. (2006). "Vakıf Medeniyeti", Sivil Toplum Düşünce ve Araştırma Dergisi, 15, 172-173.

²⁶⁰ Oktay, T. (2008). "Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi", Türkiye'de Yerel Yönetimler, (Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 119-156.

Belediye Dairesi" adı verilmiştir. Ancak tüm çabalara rağmen yayılmaya yönelik bu sistem başarısız olmuştur.²⁶¹

Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde, özellikle İttihat ve Terakki'nin faaliyet gösterdiği 1908-1914 yılları arasında, merkezîyetçilik ve ademi merkezîyetçilik tartışmaları güçlü bir şekilde öne çıkmıştır. İttihat ve Terakki, imparatorluğun yıkılacağı gerekçesiyle mütarekeyi reddetmiş, aynı zamanda Şehzade Sebahattin, Osmanlı Devleti'nin idari, siyasi ve ekonomik tedbirlerle kurtarılacağını ilan etmiştir. Burada ifade edilen âdem-i merkezîyetçilik kurtuluş değil, İngilizlerin bakış açısına göre özdenetimdir. Osmanlı sisteminde köklü bir değişiklik gerektirecek olan bu anlayış yüzeysel ve Türkiye gerçeğinden uzak olmakla eleştirilmiştir.²⁶²

II. Meşrutiyet döneminde idari yapısı değişmeye başlayan Osmanlı bir geçiş dönemi yaşamıştır. Ancak modern belediye kurumlarına geçiş sürecinde kamu hizmetlerinin etkinliği, yasal kaynakların sağlanması ve yerel hizmetlerin devamlılığı gibi uygulamalar sonraki döneme kalmıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra bu sistem tam olarak uygulanamamış ve 1924 kanunuyla başlayan merkezîyetçilik anlayışı yerel yönetimler üzerinde de aynı etkiyi yaratmıştır. Osmanlı Devleti'nden devralınan yerel yönetim anlayışının geliştirilmeye çalışılması bu dönemde ele alınan konuların başında gelmektedir.²⁶³

Türkiye'de 1923 yılında Cumhuriyet rejiminin başlamasıyla birlikte, Osmanlı Devleti'nden devralınan belediyelerin model ve kurumlarında büyük değişiklikler olmamıştır. Osmanlı döneminden miras alınan Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilâyet Belediye Kanunu, İstanbul ve diğer vilayetlerdeki belediye modelini yönlendirmiş ve 1930 yılına kadar geçerliliğini korumuştur. Bu dönemde belediyeler Osmanlı'dan devralınan mevzuatın ihtiyaçlara göre iyileştirilmesi, yeni belediye kanununun hazırlanması, Batı Anadolu'da işgal sırasında zarar gören şehirlerin imar edilmesi, nüfus azalışı sonrasında ortaya çıkan boşlukların kapatılması, Ankara'nın başkent ilan edilmesi ve şehrin geliştirilmesi gibi konuları ele alan çalışmalar yürütmekteydi.²⁶⁴

²⁶¹ Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi, Düşünceler – Yapılar – Fonksiyonlar – Politikalar, Ankara: Okutman Yayıncılık.

²⁶² Gül, H. (2005). “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Âdem-i Merkezîleşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarından Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – 1: Reform, (s. 39-56) Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

²⁶³ Oktay, T. (2008). “Belediye Kurumunun Tarihî Gelişimi”, Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 119-156.

²⁶⁴ Tekeli, İ. (2009). Cumhuriyet’in Belediyecilik Öyküsü (1923-1990). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

1930 yılına gelindiğinde ise, yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı'dan devralınan belediye modelini temel alarak Avrupa'daki örneklerden etkilenmiştir. Bu yeni kanunla birlikte belediyelerin yapısı, görevleri ve yetkileri önemli ölçüde düzenlenmiştir. Yeni kanun ve ilave düzenlemelerle belediyelerin görev alanları genişletilerek detaylandırılmış, bu sayede belediyeler yerel ihtiyaçları daha etkili bir şekilde karşılamaya yönelik daha kapsamlı bir rol üstlenmiştir.²⁶⁵

Belediye Kanunu'nun çıkarılmasının ardından, belediyelerin imar, bayındırlık, mali yapı, sağlık gibi alanlardaki yetki ve görevlerini iyileştirmek amacıyla çeşitli kanun düzenlemeleri yapılmıştır. Bu kapsamda, 1930'da Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile belediyelerin çevre sağlığı, sağlık kurumları ve sosyal yardım alanlarındaki fonksiyonları genişletilmiştir. Aynı şekilde, Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki şehir planları ve imar uygulamalarını geliştirmek hedefiyle 1933'te Belediye Yapı ve Yollar Kanunu çıkarılmış, 1934'te kamulaştırma ile ilgili bir kanun çıkarılmıştır. 1935'te, nüfusu 10 binden fazla olan belediyelere imar planı, su tesisi, spor alanı ve kanalizasyon işleri yaptırma yetkisi Dahiliye Vekâleti'ne verilmiş ve "Belediyeler İmar Heyeti" oluşturulmuştur. Bu dönemde belediyelerin planlama konusundaki teknik yetersizliği karşısında Ankara İmar Heyeti'nden esinlenerek merkezi bir imar heyeti kurulmuştur. Bu düzenlemelerle belediyelerin kentsel yönetim alanındaki kapasitesi artırılmış ve planlama faaliyetleri desteklenmiştir.²⁶⁶

Cumhuriyet dönemi sonrası 1950'li yıllardan sonra kırdan kente başlayan göçler belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarını değiştirmiştir. Buna ek olarak 1960 ve 1980 darbeleri sonucunda yeniden yapılanan idari görevlendirmeler ve tezin ilerleyen bölümlerinde değinilecek olan mevzuat değişiklikleri ile mevcut yerel yönetim ve belediyeçilik sistemine gelinmiştir.

²⁶⁵ Aytaç, F. (1972). Metropoliten İdare Kurulması Üzerinde Yapılan Çalışmalar. Türk İdare Dergisi, 43 (337). 1-23.

²⁶⁶ Tekeli, İ. (2009). Cumhuriyet'in Belediyeçilik Öyküsü (1923-1990). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNE GÖRE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI

Tezin ilk iki bölümünde, hükümet sistemleri ile yerel yönetim olgusu ve bu olgunun demokrasiyle olan ilişkileri detaylı bir şekilde ele alındı. Bu çerçevede, hükümet sistemlerinin nasıl işlediği, yerel yönetimlerin rolü ve demokrasinin bu dinamiklerle nasıl etkileşimde bulunduğu üzerinde duruldu. Bu bölümde ise, farklı ülkeler üzerinden örneklerle hükümet sistemleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişki çözümlenmeye çalışılacaktır.

1.13 Hükümet Sistemleri ve Yerel Yönetim İlişkisi

1990'lı yıllar gerek hükümet sistemleri gerekse yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler açısından yeni arayışların ve tartışmaların gündeme geldiği bir dönem olmuştur. Sovyetler Birliği'nin dağılması ve post-Sovyet coğrafyada mevcut ülkelerin ve bağımsızlığına yeni kavuşan ülkelerin devlet sistemlerinin yeniden yapılandırılması zorunluluğu bu arayış ve tartışmalarının birinci dinamiğini oluşturmuştur. Benzer şekilde 1990'lı yıllarda Avrupa entegrasyonu sürecinin hızlanması ve siyasal Avrupa alanının inşasının gündeme gelmesi, farklı hükümet sistemlerinin AB alanına entegrasyonu ve bölgeler Avrupası ve yerel yönetimlerinin sürece nasıl dahil olacağı sorularının gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu iki gelişmenin ötesinde iki kutuplu dünya sisteminin değişimi, post-Sovyet coğrafya dışında kalan ülkelere de benzer arayışları tetiklemiştir.

Doğu Avrupa ülkelerinde 1989 yılında başlayan devrim hareketlerinin bir sonucu olarak merkezi ve yerel yönetim meselesi çok farklı bir evreye geçmiştir. Soğuk Savaş'ın fiilen bitmesine neden olan 1989 devrimleri, Doğu Avrupa ve Orta Avrupa ülkelerinin siyasal idarelerini kökten değiştiren devrim dalgası olarak nitelenmektedir. Bu ülkelere birkaç ay denilebilecek kadar kısa bir zaman içinde gerçekleşen değişim Sovyet tarzı komünist rejimlerde söz konusu bile edilemeyecek adem-i merkeziyetin bu ülkelere adapte edilmesi

sorununu ortaya çıkarmıştır.²⁶⁷ Örneğin bu türden geçiş sürecini yaşayan Polonya’da hızlı bir yapılanma sürecine girilmiş, ülke çapında ortaya çıkan geniş bir yerel yurttaş komitesi hareketinin de etkisiyle ülkede Yerel Yönetim Reformu Bakanlığı kurulmuştur. Polonya’da Mayıs 1990’da, planlanandan iki yıl önce, demokratik yerel seçimler gerçekleştirilmiştir.²⁶⁸

Başka bir örnek ise Birleşik Krallık’ta yapılan dönüşüm girişimleridir. Birleşik Krallık’ta 1994 Yerel Yönetim Yasası ile birlikte, İskoçya ve Galler’de 32 ve 22 birleşik kurulun yerine, "Region" adı altında tek kademeli bir yönetim sistemi oluşturulmuştur. Aynı dönemde 46 yeni İngiliz birleşik kurulu, kanuni düzenlemelerle 5 ilçe ve 58 bölge kurulunun yerini almıştır. Metropoliten bölgelerin kaldırılmasının ardından, idari bölümlere ile bölge ve il meclisleri şeklindeki kademelenme devam etmiştir. Bazı hizmet alanlarında ise bölgesel nitelikli ortak idareler kurulmuştur. Kuzey İrlanda ise diğer bölgelerden ayrı bir şekilde yönetilmektedir. Yerel yönetim teşkilatı, 29 il, 75 ilçe ve 5 belediye meclisinden oluşmaktadır. Meclis üyeleri, beş yılda bir yapılan yerel seçimlerle belirlenmektedir. 1972 yılından itibaren, merkezi idare ve Kuzey İrlanda Ofisi doğrudan yönetimine geçmiştir. Bölge meclisleri sağlık, eğitim, planlama, konut, ulaştırma gibi hizmetlerde yetkiliyken, şehir meclisleri çevre, sağlık denetimi, çöp toplama gibi konularda yetki sahibidir. 2009 Yerel Yönetim ve Kamunun Sağlığı Katılımı Yasaları ile birlikte, 7 ilçe ve 37 bölge kurulları yerine 9 İngiliz birleşik kurulu kurulmuştur. Ardından 2010 Yerel Yönetim Yasası ile yerel yönetimlere yeni özgürlükler ve esneklik, bireyler ve toplum için daha fazla hak ve güç, daha etkili ve demokratik planlama yapma yetkisi sağlanmıştır.²⁶⁹

1.14 Uluslararası Literatürde Yerel Yönetim Uygulamaları ve Hükümet Sistemi Tartışmaları

Uluslararası literatürde yerel yönetim araştırmaları uzun yıllar boyunca belirli kuramlardan ve karşılaştırmalı analizlerden uzak çalışmalardan ibarettir. Sadece belirli ülkelerin vaka çalışmalarından oluşan yerel yönetim araştırmaları 1980’li yıllardan itibaren daha kuramsal çerçevede ele alınmaya başlanmıştır. Yerel yönetim olgusunu tam olarak ifade

²⁶⁷ Mokrzycki, E. (1982). 'What to Take into Account when Comparing? The Problem of Context'. in Niessen, M. & Peschar, J., eds.. International Comparative Research. Problems of Theory, Methodology and Organisation in Eastern and Western Europe. Oxford: Pergamon Press, 45-56.

²⁶⁸ <https://polishhistory.pl/the-birth-of-local-democracy-in-poland/> (27.05.2023)

²⁶⁹ Yamaç, Müzehher. “Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği”. Sosyal Bilimler Metinleri 2014, sy. 2 (Aralık 2014): 1-21.

edebilecek kavramsal ve kuramsal yetiden uzak çalışmalar olarak görülmüştür.²⁷⁰ Aynı yıllarda başlayan yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkileri üzerine yapılan yeni çalışmalar ise refah devleti, yetki ve güç dağılımı gibi kuramsal konularını da içererek genişlemiştir.

Literatür genel olarak yerel yönetim ve uygulamalarını yönetim, demokratik katılım gibi kavramlar bağlamında incelemiştir. İyi yönetimle ilişkilendirilen yerel yönetim çalışmalarında özgür ve açık seçimler, insan haklarının korunması, hukukun üstünlüğü, vatandaşların katılımı, hükümette şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi genel demokratik kavramlara atıflar yapılmaktadır. Dünyanın birçok ülkesinde yaşanan siyasi ve idari ademi merkeziyetçilik süreçleri ve bu süreçlerin yerel yönetimlere yüklediği yeni sorumluluklar bağlamında incelenen olgu yukarıdaki bölümlerde de sıkça vurgulandığı üzere karşılaştırmalı uygulamalar üzerinden ifade edilmektedir.²⁷¹

İkinci bir perspektif olarak yerel yönetim araştırmaları, kendi mali disipliniyi oluşturan ve buna yönelik gelir elde etme fırsatları yaratmak açısından mali durumunun iyileştirilmesine işaret edecek çalışmalardan oluşmaktadır. Bu bakış açısı genellikle, mali ademi merkeziyetçilik kavramı üzerinden, daha zengin bölgelere kıyasla yoksul bölgelerin önemli oldukça dezavantajlı konumu nedeniyle daha fazla yerel mali bağımsızlık vurgusu üzerinde durmaktadır.²⁷²

Yerel yönetimlerin yeni bir disiplin olarak gelişimi, merkeziyetçi düşüncelere sahip bazı düşünürler ve siyasal seçkinlerin ulus-devletin şekillenmesindeki etkili rolünün, yerel yönetimlerin ayrı bir disiplin olarak gelişmesini engellemesi ile açıklanabilir. Bu etki, ulus-devlet modelinin ilk formu olarak kabul edilen Fransa'nın merkezileşmesinde açıkça görülmektedir. Devlet merkez temelinde yapılandırıldı, periferiyi domine etme yetkisi verildi ve yerel yönetimler, özellikle birim devletlerde, kamusal doğaları nedeniyle merkezin uzantıları olarak konumlandırıldı. Bu gelişme, yerel yönetimlerin ayrı kamusal idareler olduğu gerçeğinin tanınmasını engelledi. Sonuç olarak, bu homojenleştirici/toplulukçu yaklaşım nedeniyle, kamu idaresi incelendiğinde tüm kamusal idare oluşumları "kamu

²⁷⁰ Rhodes, R. A. W. (1980). 'Developed Countries', in Rowat, D. C, ed., International Handbook on Local Government Reorganization. Contemporary Developments. London: Aldwych Press, 563-581.

²⁷¹ Wilson, R. (2000). Understanding local governance: an international perspective. 40, 51-63.

²⁷² Wilson, Robert H. , (1997). Graham, Lawrence (Eds.). Policymaking in a redemocratized Brazil. Austin, TX : LBJ School of Public Affairs Vol. 2: Publicpolicy and social exclusions.

yönetimi" sepetine dahil edildi.²⁷³ Şimdi federal ve üniter yapıdaki devletlerin farklı hükümet sistemlerinde yerel yönetim uygulamalarına seçilmiş örnek ülkeler üzerinden bakalım.

1.15 Parlamenter Hükümet Sisteminde Yerel Yönetim Uygulamaları

1.15.1 Almanya Örneği (Federal-Parlamenter)

Federal Almanya Cumhuriyeti, 16 eyaletten oluşan parlamenter sistemle yönetilen federal bir devlettir. Devlet otoritesinin kullanılması, anayasa ile federasyon ve eyaletler arasında bölünmüştür. İlke olarak, eyaletlerin yetkisi Alman federal anayasasında belirtilmiştir. İdare ve yargı alanlarında, federal hükümet ancak Anayasa'da açıkça kendisine atanmışsa yetki sahibidir. Yetki ve sorumlulukların dağılımı ve özellikle Federal hükümet ile eyaletler arasındaki mali ilişkilerin ayrıntıları, merkezi bir düzeyde 2006 ve 2009 yıllarında iki aşamada düzenlenerek uygulamaya konulmuştur. Belediyeler, devletin yapılanması açısından eyaletlerin bir parçasıdır ve bu nedenle federal devlet yapısında "üçüncü bir seviye" değildir. Belediyeler görev ve yetki kullanımı kapsamında eyaletlere karşı sorumludur. Federal Almanya'da bu sistem çerçevesinde 16 eyalet, 294 ilçe ve 11.056 belde ve belediye yerel yönetimi bulunmaktadır.²⁷⁴ 16 federal eyaletin (Bundesländer) kendi başbakanı, parlamentosu ve anayasası vardır. Federal hükümet ve parlamento anayasaları onaylar ve ekonomi politikasını tanımlar. Eğitim ve kültür meseleleri eyaletlere bırakılmıştır. Federal parlamento, doğrudan seçilen Federal Meclis (Bundestag) ve eyalet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Federal Danışma Meclisi'nden (Bundesrat) oluşur.²⁷⁵

Anayasada ifade edilen federalizm sistemi devletin işleyişinde ayrıştırıcı değil, merkezi hükümet ile eyaletler arasında iş birliğini teşvik edici içeriktedir. Alman anayasası federal devlet ilkesi ile merkez ve eyalet yönetimlerini ve ortak fikir geliştirme, yardımlaşma (merkezi otoriteye sadakat ilkesi veya federal yanlısı davranış) göstermeye zorlar. Alman federal sisteminin bu yapıcı karakteri, Federal Meclis aracılığıyla eyaletlerin federal

²⁷³ Çiçek, D., & Sarı, Y. (2018). Yerel Halkın Turizme Olan Desteği: Türkiye'deki Sakin Şehirler Üzerine Bir Araştırma. *Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi*, 29(2), 185-196.

²⁷⁴ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html> (10.01.2023).

²⁷⁵ <https://www.mfa.gov.tr/almanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (10.01.2023).

mevzuata, merkezi yönetime ve Avrupa Birliği ile ilgili konulara katılması gerçeğini de ifade edilmektedir.²⁷⁶

Almanya’da yerel yönetimlerde Federal İçişleri Bakanlığı önemli bir görev üstlenmektedir. İçişleri Bakanlığı’nın (BMI) belediyelerin faaliyet alanıyla ilgili çeşitli görevleri vardır. Örneğin yabancı uyruklu kişilerin ülkedeki ikamet ve kayıt hakları bunlardan biridir. Ayrıca, temel ve kesişen konularla bağlantılı olarak, belediye faaliyetleri çerçevesinde kamu hizmeti hukuku, anayasa hukuku veya iç güvenlik alanındaki konular Federal İçişleri Bakanlığı (BMI) tarafından düzenlenir. Bunun haricinde eyalet ve belediyeler arasında irtibat gibi konular da yine BMI tarafından takip edilmektedir. Bakanlık, genel olarak yerel yönetimleri ilgilendiren bazı siyasi karar alma mekanizmalarında da devreye girerek yerel idare adına karar almaya yetkilidir. Örneğin AB genel ilgi alanına giren hizmetlerdeki yerel politika üretimi, Avrupa Konseyini ilgilendiren faaliyet ve girişimler doğrudan BMI ya da Bakanlık tarafından oluşturulan ilgili komisyon tarafından takip edilmektedir.²⁷⁷

Almanya’da yerel yönetim, aslında tüm diğer idari örgütlenmeler gibi, Anayasa’nın 28. maddesinin yerel yönetimlere tanıdığı özyönetim ilkesine (Selbstverwaltung) tabi olarak eyaletleri de kapsamaktadır. Buradaki özyönetim anlayışı tamamen bağımsız ve özerk bir yapıyı değil, eğitim ve diğer bazı hizmetlerde karar alma süreçlerinde eyalet veya belediyelere salahiyyet tanınması anlamına gelmektedir. Aynı durum, federal Anayasa’nın 106. maddesi hükümlerinde ifade edilen yerel yönetim ekonomisi için de geçerlidir.²⁷⁸

Bu hak, yetkilerin kullanılması için gerekli düzenlemeleri (Satzung) yapma yetkisini içerir. Yerel yönetimlerin kendi yetkilerine sahip olduğu konularda, eyalet hükümeti tarafından uygulanan denetim, yerel yönetim önlemlerinin yasallığını denetlemekle sınırlıdır. Denetim tedbirleri idare mahkemeleri tarafından incelemeye tabidir. yerel özyönetim (Selbstverwaltung) geleneksel olarak belediyenin maliyesini düzenleme (Finanzhoheit), personelini yönetme (Personalhoheit) ve kendi kentsel planlamasını (Planungshoheit) yürütme yetkileri anlamına gelir. Bununla birlikte, belediyeler bu özyönetim yetkilerini federal

²⁷⁶<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html> (10.01.2023).

²⁷⁷<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html> (10.01.2023).

²⁷⁸ Gerard M. (2007). Local authority competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 75.

parlamento ve özellikle de Eyaletler tarafından oluşturulan düzenleyici bir çerçeve içinde kullanırlar. Belediyelerin personel istihdamı ve insan kaynağı alanında 28 Ağustos 2006 tarihli Anayasal düzenlemede ifade edildiği üzere eyalet ve yerel yönetim birimlerine sınırlı yetki Almanyada yerel yönetimler, Alman yerel yönetim sistematığının olağan bir süreci olarak aşağıdaki işlevlerle donatılmıştır.²⁷⁹

- Yerel yönetimler, bir eyalete dahil olan yerel birimler ilgili olarak yerel çıkarları ilgilendiren konularda genel bir yetkiye sahiptir.
- Federal veya eyalet yasasının kendilerine sağladığı bir hak olarak ve bu yasalara dayanmak kaydıyla eğitim ve okul hizmetleri gibi bazı konularda yasama hakkına sahiptir.
- Bir ilçeye federal ve eyalet tarafından tanınmayan yetkiler, ancak belediyelerin kendilerinin yerine getiremeyeceği işlevler için geçerlidir.
- Yerel yönetime tanınan yetkiler doğrudan yerel belediye tarafından veya belediye bünyesinde kurulan kendi işletmeleri tarafından kullanılabilir. Bu yetkiler hem gaz ve elektrik üretimi, dağıtımı ve temini, su temini ve drenajı, kanalizasyon, atık toplama, toplu taşıma gibi mali gelir getiren alanlarda hem de sosyal hizmetler için geçerlidir.

Federal Almanya yerel yönetim sistemi genel olarak yerel idarelere, belediyelere ve ilçelere mali özerklik, bölgesel siyasal idare yetkisi, insan kaynağı ve istihdam özerkliği, kendi idari bölgelerinde kentsel planlama yetkisi ve yerel halkı ilgilendiren hususlarda yasal düzenleme yapabilecekleri idari özerklik salâhiyeti tanımaktadır. Bu yetkilere ek olarak Federal Anayasa, yerel yönetimlere zorunlu öz yönetim (pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben) yükümlülükleri de vermektedir. Yükümlülüğün adından da anlaşılacağı üzere “zorunlu öz yönetim”, afet durumlarında sivil halkı koruma, kanalizasyon ve atık işlemleri ve okulların inşaatı ve bakımı gibi konularda yerel yönetimin mali ve idari sorumluluğunu üstlenmesini ifade etmektedir.²⁸⁰

Almanya'daki yerel yönetim sistemi, yaklaşık 11,000 yerel yönetimi içermekte olup, bu yönetimler vatandaşların hayatlarını doğrudan etkileyen kararlar alma sorumluluğuna

²⁷⁹ Gerard M. (2007). Local authority competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 75.

²⁸⁰ Udo Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg, 2006, C.F. Müller Verlag. s.36

sahiptir.²⁸¹ Bu kararlar, spor tesisleri ve yüzme havuzları gibi altyapı geliştirmeye yönelik olabilirken, pasaport başvuruları ve araç kayıtları gibi idari görevleri de içermektedir. Yerel hükümetlerin finansal kapasitesi, vergi toplama ve merkezi veya bölgesel yönetimin politikalarına bağlıdır.²⁸²

Yönetişim bağlamında, yerel politikacılar karar alma sürecinde kilit bir rol oynamakta olup, yerel seçimler doğrudan, serbest, eşit ve gizli oy kullanma prensipleri üzerine yapılmaktadır. Federal Meclis seçimleri için oy kullanma yaşı 18 iken, birçok köyde ve şehirde 16 yaşından büyük gençler yerel seçimlere katılabilir. Ayrıca, Almanya'da ikamet eden Avrupa Birliği vatandaşları yerel seçimlerde oy kullanma hakkına sahiptir, ancak bu hak Eyalet Meclisi ve Federal Meclis seçimlerine genişletilmemiştir.²⁸³ Yerel yönetimlerin mali bağımsızlığı önemli bir unsurdur, çünkü bu durum yerel yönetimlerin yerel gelir kaynakları aracılığıyla bölgesel harcamaları finanse etme kapasitelerini belirler.

Tablo 1 Almanya’da Merkezi-Yerel Yetki Dağılımı

Yetki Düzeyi	Yetki Alanı	Örnek Yetkiler
Federal Hükümet	Dış Politika	Dış ilişkiler ve diplomatik temsil
	Savunma	Ordu ve savunma politikası
	Para Politikası	Para birimi ve merkez bankası yönetimi
	Gümrük ve Dış Ticaret	Sınırlar arası ticaret ve gümrük işlemleri
Eyalet Yönetimleri	Eğitim	Okulların yönetimi ve eğitim politikaları
	Polis ve Güvenlik	Kolluk kuvvetleri ve iç güvenlik
	Kültür ve Spor	Kültürel etkinlikler ve spor yönetimi
	İçişleri	Yerel düzeyde güvenlik, göç ve içişleri yönetimi
Yerel Yönetimler	Şehir ve Belediye Yönetimi	Belediyelerin yerel yönetimi, altyapı ve diğer hizmetler
	Altyapı ve Planlama	Yerel altyapı, şehir planlaması ve kentsel gelişim
Seçim Türü	Aday Belirleme Esası	Örnek Yetkiler
Yerel Yönetim Seçimleri	Doğrudan Temsil (Belediye Başkanları,	Belediye başkanları, belediye meclisleri ve diğer görevliler

²⁸¹ Bulkeley, H. and Kern, K. (2006). Local government and the governing of climate change in germany and the uk. Urban Studies, 43(12), 2237-2259.

²⁸² Saliterer, I., Korać, S., Barbera, C., & Steccolini, I. (2021). Taking stock: the role of the institutional context for local government financial resilience. Local Public Finance, 319-332.

²⁸³ Bulkeley, H. and Kern, K. (2006). Local government and the governing of climate change in germany and the uk. Urban Studies, 43(12), 2237-2259.

	Belediye Meclisleri)	
İdari Vesayet Yetkisi	İdari Denetim ve Yaptırım	Anayasal Sınırlamalar
Federal Düzeyde	Eyaletler üzerinde genel idari kontrol	Anayasa, eyalet anayasaları ve federal yasalar tarafından sınırlanır
Eyalet Düzeyde	Belediyeler ve yerel kurumlar üzerinde idari kontrol	Anayasa, federal yasalar ve eyalet yasaları tarafından sınırlanır

1.15.2 Macaristan Örneği (Üniter-Parlamenter)

Macaristan'da yerel yönetimin temelleri, Macaristan Anayasası tarafından atılmıştır. Genel ve eşit oy kullanma hakkı çerçevesinde seçmenler, beş yıl süreyle yerel yönetim temsilcilerini (meclis üyelerini) ve Belediye Başkanlarını doğrudan ve gizli oylama yoluyla seçerler. İlk demokratik yerel seçimler 30 Eylül 1990 tarihinde gerçekleşmiştir. Macaristan Anayasası, yerel yönetimlerin anayasal temellerini belirtirken, yerel yönetim türlerini ve faaliyet alanlarını düzenlemez.

Macaristan Anayasası, ülkenin idari yapılandırmasını, “Macaristan'ın başkenti Budapeşte'dir ve ülkenin idari yapısı başkent, iller, kasabalar ve köyler olarak bölünmüştür. Başkent ve kasabalarda ilçeler oluşturulabilir” şeklinde ifade etmektedir.²⁸⁴

Macaristan'ın idari yapılanması, devletin yapısını ve dolayısıyla yerel yönetim organlarının işleyişini temel olarak belirler. Buna göre, Anayasa, yerel yönetim hakkının belediyeler ve iller içindeki seçmenlere ait olduğunu belirtir. Aynı zamanda, bu hüküm Macaristan'da belediye ve bölgesel yerel yönetim organlarından oluşan iki farklı yerel yönetim organı bulunduğunu açıklamaktadır. Yerel yönetim organları arasında hiyerarşik ilişkiler bulunmaz, eşit haklara sahiptirler, ancak görev ve yetkileri farklıdır. Yerel yönetim organlarının görevleri ve yetkileri, güçlerine bağlı olarak farklılaştırılmış bir şekilde belirlenir. Macaristan'da yerel yönetim sistemi, merkezi olmayan bir temelde örgütlenmiş üniter bir yapıya sahiptir. Yerel

²⁸⁴ Steiner, E. (2015). Introduction to the Hungarian Local Government System Budapest:Hungarian National Association of Local Authorities.

yönetimler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak, yerel ekonomiyi desteklemek ve yerel düzeyde kararlar almak amacıyla oluşturulmuştur.²⁸⁵

Belediyeler

Macaristan'da yerel yönetim organları, Şehirler, kasabalar, kasaba merkezleri, il statüsündeki kasabalar ve başkent bölgeleri olarak ayrılmıştır.

Macaristan'da çok sayıda ve değişik düzeyde belediyeler bulunmaktadır ve bunların içinde küçük nüfusa sahip belediyeler önemli bir tutmaktadır. Belediye yerel yönetim organları, yerel halkın temel yaşam koşullarından kaynaklanan hizmetleri sunan ve bu temel yaşam koşulları için gerekli olan kamu hizmetlerinin doğrudan kullanımını sağlayan görevleri zorunlu olarak üstlenir. Bu, öncelikle belediye yönetimiyle bağlantılı olan kamu alanlarının bakımı, genel aydınlatma, aile hekimi hizmeti, temel sosyal hizmetlerin sağlanması gibi görevlerdir.

Büyük Belediye (Komün): Bu idari yönetim, bağımsız bir yerel yönetim kategorisi değildir. Yalnızca 3000'den fazla nüfusa sahip olan belediyelerin bu unvanı kullanabileceği bir yönetim birimidir.

Kasaba kategorisi, öncelikle nüfus büyüklüğüne, belediyenin ekonomik ve altyapısal gelişimine, kasabada mevcut hizmetlere ve komşu belediyelere olan etkisine dayanan bir yönetim birimidir. Bu türden yerel yönetim sisteminde üstlenilen görevler, kasabaları "komün tipi" yerel yönetim organlarından ayırır.

İl Statüsündeki belediye: Ekonomik güçleri ve yeterlilikleri sayesinde bu kasabalar, yasa tarafından belirlenenler dışında, ilin tamamına veya büyük bir kısmına yayılan kamu hizmetlerini sağlama صلاحiyetine sahiptir.²⁸⁶

Belediye, büyük belediye ve il statüsündeki idari birimlerin zorunlu yerel yönetim görevleri şunlardır:

²⁸⁵ Steiner, E. (2015). Introduction to the Hungarian Local Government System Budapest:Hungarian National Association of Local Authorities.

²⁸⁶ (a.g.e. s. 2)

- Belediye bütçesi ve mekânsal gelişiminin iyileştirilmesi, belediye yönetimi (kamu mezarlıkları, kamu aydınlatması, baca temizliği vb.),
- Anaokulu hizmetleri, sosyal hizmetler, çocuk bakımı ve çocuk refahı hizmetleri,
- Temel sağlık hizmetleri,
- Kültürel hizmetler (kütüphane, halk eğitimi, sanat ve tiyatro desteği vb.),
- Yerel çevre ve doğa koruma, su yönetimi, su hasarlarının önlenmesi, içme suyu sağlanması, su-kanalizasyon bertarafı, arıtma (su-kanal hizmeti),
- Konut ve alan yönetimi,
- Ulusal savunma, sivil savunma, kurtarma hizmetleri (afet yönetimi),
- Belediyenin kamu güvenliğinin sağlanmasında işbirliği yapması,
- Yerel halk istihdamı,
- Yerel vergi, ekonomik yönetim ve turizme ilişkin görevler,
- Spor ve gençlikle ilgili görevler,
- Azınlıklar ve etnik gruplarla ilgili konular,
- Atık yönetimi, bölgesel ısıtma hizmetleri²⁸⁷

Macaristan'da yerel yönetimler, kendi bütçelerini oluşturma ve harcama yetkisine sahiptirler. Yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak için yerel politikaları belirler ve yerel projeleri yürütürler. Ayrıca, yerel yönetim idarecileri ve meclisleri, yerel düzeyde karar alır ve yerel halkın temsilcilerini seçerler. Yerel yönetim sistemi, Macaristan'da demokratik katılımı teşvik etmek, yerel yönetimlerin bağımsızlığını korumak ve yerel halkın yerel düzeyde alınan kararlara katılımını sağlamak amacıyla önemli bir rol oynamaktadır.

Başkentin Statüsü

1991 yılında yürürlüğe giren ve daha sonra 1994 yılında Yerel Yönetim Kanunu ile birleştirilen "Başkent Özyönetimi Kanunu", Budapeşte ile ilgili hükümleri belirler ve her birinde bir belediye başkanı ve bir konsey bulunan başkentteki 23 bölgenin yönetimini düzenler.²⁸⁸ İş bölümü, görev ve sorumluluklarına dayalı olarak bağımsız ve eşit yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır.

²⁸⁷ (a.g.e. s. 4)

²⁸⁸ <https://rm.coe.int/regional-democracy-in-hungary-monitoring-committee-rapporteur-mr-j-olb/168071a65a> (7.11.2023).

Yerel yönetimlerin yapısı ve görevleri, ekonomik performans, nüfus ve idari alanın büyüklüğü gibi kriterlere bağlı olarak değişebilir. Macaristan'da, Yerel Yönetim Kanunu, anaokulu eğitimi, ilköğretim, yaşlı bireyler için kişisel hizmetler, engelli bireyler için konut, temel sağlık hizmetleri, su temini, sanitasyon, cenaze hizmetleri, atık toplama, yol bakımı, aydınlatma ve etnik azınlıkların haklarının korunması da dahil olmak üzere tüm yerel yönetimler için zorunlu görevleri belirtir. Ayrıca, yerel yönetimler itfaiye hizmetleri, mekânsal gelişme, mekânsal planlama, çevresel ve yapısal koruma, konut yönetimi ve ikincil eğitim gibi isteğe bağlı görevleri de üstlenebilir.²⁸⁹

İkinci seviye bölgesel yönetim birimleri olarak bilinen il hükümetleri, yerel belediyelerin üstlenmek istemediği veya üstlenmekte zorlandığı sorumlulukları ve yetkileri devralmak üzere tasarlanmıştır. Bu sorumluluklar arasında eğitim, sağlık, sosyal hizmetler ve bölgesel kalkınma ve turizme yönelik hizmetler bulunmaktadır.²⁹⁰

3000'nin altındaki nüfusa sahip belediyelerde devlet, okulların hem sorumlusu hem de işletmecisidir. 3000'in üzerinde nüfusa sahip belediyelerde devlet okullardan sorumludur, ancak belediyeler işletmecilik rolünü üstlenir. Yerel yönetimler ayrıca temel sağlık hizmetleri ve telefonla tıbbi hizmetlerden sorumludur.²⁹¹

Tablo 2 Macaristan Merkezi – Yerel Yetki Dağılımı

Yetki Düzeyi	Yetki Alanı	Örnek Yetkiler
Merkezi Hükümet	Dış Politika	Diplomatik ilişkiler ve uluslararası politika
	Savunma	Ordu ve savunma politikası
	Para Politikası	Para birimi ve merkez bankası yönetimi
	Eğitim	Milli eğitim politikaları
	Sağlık	Sağlık hizmetlerinin düzenlenmesi
	İçişleri	Polis ve güvenlik hizmetleri
Yerel Yönetimler, Belediye, Büyük Belediye, İl Statüsündeki Belediyeler	Şehir ve Belediye Yönetimi	Belediyelerin yerel yönetimi, altyapı ve hizmetler
	Altyapı ve Planlama	Yerel altyapı, şehir planlaması ve kentsel gelişim

²⁸⁹ Fekete, Éva G; M. Lados; E. Pfeil ve Z. Szoboszlai, (2002). Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary, Consolidation or Fragmentation, Ch. 2., DFID-LGI Local Government Policy Partnership Program.

²⁹⁰ Kartal, Filiz (1998). Macaristan'da Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Çağdaş Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 7(2), 121- 127.

²⁹¹ Schmidt, J. (2015). Presentation of the Hungarian Local Government system.

Seçim Türü	Aday Belirleme Esası	rnek Yetkiler
Yerel Yönetim Seçimleri	Doğrudan Temsil (Belediye Başkanları, Belediye Meclisleri)	Belediye başkanları, belediye meclisleri ve diğerk görevliler
İdari Vesayet Yetkisi	İdari Denetim ve Yaptırım	Anayasal Sınırlamalar
Merkezi Hükümet	Yerel yönetimler üzerinde genel idari kontrol	Anayasa ve ulusal yasalar tarafından sınırlanır

1.15.3 İngiltere rneği (niter-Parlamentar Monarşı)

Birleşik Krallıkta yerel yönetim deneyimi oldukça eski tarihlere dayanmaktadır. Ülkenin tarihsel idari eğilimi aynı zamanda mevcut yerel yönetim yapısını etkilemiştir. Kraliyet ve Parlamentar idari dengesi üzerine ülkede yerel yönetimlere yönelik ilk yasa 16. yüzyılda çıkartılmıştır. Ancak 1834 yılında çıkartılan "Fakirlik Yasası" (Poor Law Amendment Act) modern yerel yönetim sürecine geçiş için bir milat olarak kabul edilmektedir. Bu değişiklikle birlikte oluşan yeni yapılar yerel birimleri eklenmiş ve bu kurumlar üzerinde merkezi idarenin denetimi, yeni komisyonlar (poor law commission) aracılığıyla sağlanmaya çalışılmıştır.²⁹²

İngiltere'de zaman içinde aşamalı olarak gelişen yerel yönetimin yapısı ülke genelinde farklılık göstermektedir. Gnnz İngiltere'sinde 317 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunların 132'si "tek seviyeli" yerel birimlerden oluşmaktadır:

- 62 tane yerel birim yönetimi, kendi bölgelerinde tüm yerel yönetim hizmetlerini sağlar.
- 32 yerel birim Londra belediyesine bağlı olarak kendi bölgelerindeki sınırlı hizmetleri sağlarken Polis, itfaiye, stratejik planlama ve ulaşım gibi Londra genelinde sunulan hizmetler Büyük Londra Otoritesi tarafından sağlanır.
- 36 metropol ilçesi, Büyük Manchester, Merseyside, Güney Yorkshire, Tyne and Wear, Batı Midlands ve Batı Yorkshire'ı kapsar. Bunlar yerel hizmetlerin neredeyse tamamından sorumludur.
- Londra'nın "Square Mile" bölgesinde hizmet veren City of London ve Scilly Adaları ise ek olarak 2 idari birim olarak tanımlanmaktadır. Scilly Adaları, birim yönetimi

²⁹² Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (Ed.). Türkiye'de Yerel Yönetimler içinde (s. 119-156). Ankara: Nobel Yayınevi.

statüsüne sahip olmasına rağmen bazı yerel yönetim hizmetlerini Cornwall Konseyi ile birlikte sağlamaktadır.²⁹³

İngiltere'de, yerel yönetim geleneği en köklü olan ülkelerden biridir ve 15. yüzyıldan günümüze kadar farklı isimler ve yetkilerle bir dizi yerel yönetim birimi varlığını sürdürmüştür.²⁹⁴ Bugünkü İngiltere'deki yerel yönetim yapısı, il (county), bölge (district), köy (parishes) ve ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan Büyük Londra (Greater London) yönetiminden oluşmaktadır.

İl (county)

İngiltere'deki yerel yönetim birimlerinin en geniş ve ilk kademesi olan il, coğrafi bir ili değil, idari bir ili ifade eder. İl yerel yönetiminde, il meclisleri oluşturularak yerel hizmetlerin yönetimi bu meclisler tarafından sağlanır. 1974'te, özellikle Manchester ve Liverpool gibi büyük şehirlerde, özel bir statüye sahip metropoliten iller (metropolitan county) kurulmuştur. Bu düzenleme ile altı metropoliten il ve metropoliten olmayan il olmak üzere iki farklı yerel yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Ancak, 1986'daki düzenleme ile altı metropoliten il meclisi kaldırılarak toplam il meclisi sayısı 53'ten 47'ye düşürülmüştür. Günümüzde İngiltere'de il, sadece metropoliten olmayan alanlarda birinci kademe yerel yönetim birimi olarak varlığını sürdürmektedir. Metropoliten alanlarda ve Londra'da, eski yapıların aksine, ikinci kademe birimleri olan bölge ve (Londra için) belediyeler bulunmaktadır, ancak bu birimler artık tek kademeli bir yapı sergilemektedir.²⁹⁵

Bölge (District)

İngiltere'de yerel idari yapılanma, County sınırları içinde belirli ölçütlerle oluşturulan yerel yönetim birimleri olan District (bölge)'leri içermektedir. Bu iller toplamda 369 bölgeye ayrılmış olup, ikinci düzey yönetim birimleri olan District Council (bölge meclisleri) tarafından yönetilmektedir. Metropoliten illerde 36 metropoliten bölge meclisi mevcutken, metropoliten olmayan illerde 296 metropoliten olmayan bölge meclisi bulunmaktadır.

²⁹³ Edward Scott, Local government and local democracy in England, (London, 2023), <https://lordslibrary.parliament.uk/local-government-and-local-democracy-in-england/#heading-2> (10.07.2023)

²⁹⁴ Candemir, H. (1999). "Bazı Yabancı Ülkelerde Belediyeler", Yerel Yönetim ve Denetim, 4(10), 29-41.

²⁹⁵ Kavruk, H. (2002). Anakent'e Bakış Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.

Galler'deki 8 ilde ise 97 bölge meclisi yer almaktadır. Kurulan bu bölge meclisleri, 1972 düzenlemesi öncesinde var olan belediye (county borough), kırsal bölge (rural district) ve kentsel bölge (urban district) yapılarını kaldırmış ve 1986 düzenlemesi ile kaldırılan metropoliten il meclislerinin yetki ve görevlerini devralmıştır. Böylece bölge meclisleri, tek kademe ve yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler haline gelmiş, metropoliten olmayan alanlarda ise il sisteminin ikinci kademesini oluşturmuştur.²⁹⁶ Bu yerel yönetim birimlerinin yanı sıra, İngiltere'nin bazı bölgelerinde belediye ve kasaba konseylerinden oluşan bir ek yerel yönetim seviyesi bulunmaktadır. Kalkınma, Konut ve Topluluklar Bakanlığı'na göre, İngiltere'de yaklaşık 9,000 kasaba veya kasaba konseyi bulunmaktadır. Hükümet, kasaba konseylerinin genellikle yasal görevleri olmadığını belirtmektedir. Bu konseyler genellikle parseller, parklar ve toplum merkezleri gibi yerel hizmetlerden sorumludur ve il veya ilçe konseyleriyle anlaşmalar doğrultusunda diğer hizmetler sunmaktadır.²⁹⁷

İl Yerel Yönetimleri (County Councils) Yetkileri:

- Tarım: Tüm tarım faaliyetlerini düzenleme ve yönlendirme yetkisi.
- Eğitim: Geniş bir eğitim yelpazesini koordine etme ve yönetme yetkisi.
- Kara Yolu ve Ulaşım: Ulaşım planlaması, yeni yolların inşası, bakımı, toplu taşıma ve aydınlatma konularında yetki.
- Konut: Konut hizmetlerini yönetme ve yerel konut politikalarını belirleme yetkisi.
- Eğlence ve Aktiviteler: Kütüphane, arkeoloji, spor alanları gibi eğlence ve aktivite hizmetlerini düzenleme yetkisi.
- Planlama: İmar planları, maden denetimi, çevre koruma gibi planlama görevlerini üstlenme yetkisi.
- Toplum Sağlığı: Çöp düzenleme, itfaiye hizmetleri gibi toplum sağlığı alanında görev alma yetkisi.
- Sosyal Hizmetler: Tüm sosyal hizmetleri kapsama ve toplumun sosyal ihtiyaçlarına hizmet etme yetkisi.
- Belediye Vergisi: Kendi vergilerini toplama, ilçe ve mahalle düzeyinde vergi politikalarını belirleme yetkisi.

²⁹⁶ Kavruk, H. (2002). Anakent'e Bakış Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.

²⁹⁷ (a.g.e)

Bölge Yerel Yönetimleri (District Councils) Yetkileri:

- Tarım: Tarım hizmetlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesinden sorumlu olma yetkisi.
- Eğitim: Eğitim hizmetlerini düzenleme, yönetme ve yerel eğitim politikalarını belirleme yetkisi.
- Kara Yolu ve Ulaşım: Sokak temizliği, aydınlatma gibi yerel ulaşım hizmetlerini düzenleme yetkisi.
- Konut: Konut hizmetlerini düzenleme ve yerel konut ihtiyaçlarına yönelik politikalar geliştirme yetkisi.
- Eğlence ve Aktiviteler: Yerel parklar, açık hava alanları, spor merkezleri gibi eğlence ve aktivite yerlerini yönetme yetkisi.
- Planlama: Yerel planlamaları düzenleme, çevre koruma, ekonomik gelişmeyi destekleme yetkisi.
- Toplum Sağlığı: Adli mahkemeler, çöp toplama, gıda güvenliği gibi toplum sağlığı hizmetlerini düzenleme yetkisi.
- Sosyal Hizmetler: Sosyal hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olma ve yerel sosyal politikaları belirleme yetkisi.
- Belediye Vergisi: Kendi vergilerini toplama ve yerel düzeyde vergi politikalarını belirleme yetkisi

Tablo 2 İngiltere’de Merkezi-Yerel Yetki Dağılımı

Yetki Düzeyi	Yetki Alanı	Örnek Yetkiler
Merkezi Hükümet	Dış Politika	Diplomatik ilişkiler ve uluslararası politika
	Savunma	Ordu ve savunma politikası
	Para Politikası	Para birimi ve merkez bankası yönetimi
	Eğitim	Milli eğitim politikaları
	Sağlık	Sağlık hizmetlerinin düzenlenmesi
	İçişleri	Polis ve güvenlik hizmetleri
Yerel Yönetimler	Belediye ve Bölge Yönetimi	Belediyelerin yerel yönetimi, altyapı ve hizmetler
	Planlama ve Kentsel Gelişim	Yerel altyapı, şehir planlaması ve kentsel gelişim
Seçim Türü	Aday Belirleme Esası	Örnek Yetkiler
Yerel Yönetim Seçimleri	Doğrudan Temsil (Belediye Başkanları, Belediye Meclisleri)	Belediye başkanları, belediye meclisleri ve diğer görevliler
İdari Vesayet Yetkisi	İdari Denetim ve Yaptırım	Anayasal Sınırlamalar

Merkezi Hükümet	Yerel yönetimler üzerinde genel idari kontrol	Anayasa, yasalar ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler



1.15.4 İspanya Örneği (Bölgesel-Parlamber Monarşi)

İspanya, 1978 Anayasası uyarınca parlamber monarşiye sahip olan merkezi bir devlet yapısına sahiptir. Cortes Generales adlı parlamento iki kanattan oluşur: Congreso de los Diputados (Milletvekilleri Meclisi) ve Senado (Senato). Milletvekilleri Meclisi genel oy ile seçilir ve 300 ila 400 üyeden oluşur. Senato, bölgesel temsil meclisidir ve 266 üyeden oluşur. Bunların 208'i doğrudan halk tarafından seçilir. Geri kalan 58 senatör, bölgesel meclisler tarafından atanır. Her Özerk yönetim, kendi sıralarından bir Senatör ve ayrıca kendi bölgelerindeki her milyon nüfusa ek bir Senatör atar. Senato, bölgesel meclisin bileşimini yansıtan bir oransal sistemle, Anayasaya aykırı hareket eden bir Özerk yönetime gerekli görülen yasal uygulama konusunda önlemlerini alabilir. Senatoya mutlak çoğunluk tarafından gerekli durumlarda müdahale yetkisi (şu ana kadar yalnızca 2017'de Katalonya Hükümeti'ni görevden almak için bir kez etkinleştirilmiştir) verilebilmektedir.²⁹⁸

Hükümet, Başbakan (Presidente del Gobierno) tarafından yönetilir ve Devlet Başkanı Monarşi tarafından temsil edilir. İspanya, "Estado de las Autonomías" olarak da adlandırılan bölgeselleştirilmiş bir devlettir. Anayasa'nın belirtildiği gibi merkezi, bölgesel ve yerel (İl ve Belediyeleri içeren) olmak üzere üç yönetim seviyesini içerir. Diktatörlük döneminde İspanya'nın yüksek derecede merkezileştiği bir dönemde, 1978 Anayasası, Özerk Toplulukların kendilerini yönetme hakkını tanıdı. Hangi Özerk Toplulukların kurulacağına ve bundan kaynaklanan toprak düzenine karar verme, Anayasa tarafından değil, bir Özerk Topluluğun kendisini bir Özerk Topluluk olarak kurmak isteyip istemediğine dair bir anlaşma ve Cortes Generales ile bir Uygarlık Antlaşması (Estatuto de Autonomía) şeklinde oluşan bir Statü Antlaşması yoluyla belirlemiştir.²⁹⁹

Günümüzde İspanya 17 Özerk Topluluk (Comunidades Autonomas), 50 İl (Provincias), 8131 Belediye (Municipios) ve iki Özerk Şehir bulunmaktadır. Kanarya Adaları, Avrupa Birliği (AB) temel hukukuna göre en uzak bölgeler statüsüne sahiptir. İspanya'da, 1978 Anayasası ile tanımlanan 17 özerk bölge ve iki özerk şehir bulunmaktadır. Özerk topluluklar, 1931 Anayasası'ndan esinlenerek oluşturulmuş ve İspanya'nın siyasi ve hukuki yapısında milliyetler ve bölgeler arasında özerk topluluklar bütünü olarak tanımlanmıştır. Özerk bölge yönetimleri,

²⁹⁸ Mecek, M., Atmaca, Y. (2020). Legislation analysis on the administrative structure of local governments. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19(76), 2068-2087.

²⁹⁹ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Spain-intro.aspx> (15.08.2023)

ortak tarihi, kültürel ve ekonomik özelliklere sahip sınırdaş illerde veya tarihi olarak bölge statüsünde olan ada topraklarında oluşturulabilir.³⁰⁰

Bölge Yönetimi

1978 Anayasası, güçlü özerk bölge yapılanmalarının önünü açmış, özellikle Katalonya ve Bask bölgelerinin referandum sonucu kabul edilen özel statülerini belirlemiştir. Diğer bölgelerin özerklikleri ise 1988 yılında tamamlanmıştır. Anayasaya göre, özerk bölge yönetimleri federasyona yol açacak şekilde örgütlenmemiştir. Özerk bölge yönetimleri, yetkiler açısından birinci ve ikinci derece olmak üzere iki farklı statüye sahiptir. Anayasaya göre daha fazla yetkiye sahip olanlar birinci derece statüye, daha az yetkiye sahip olanlar ise ikinci derece statüye sahiptir. İkinci derecedeki bölge yönetimleri, statülerinde değişiklik yaparak yetkilerini aşamalı olarak artırabilirler.³⁰¹

Her bir özerk bölge, kendi hukuki statülerini oluşturma hakkına sahiptir. Ancak, son onay merkezi yönetim tarafından verilmektedir. Özerk bölge yönetimleri, Anayasa tarafından kendilerine bırakılan alanlarda yasama yetkisine sahiptir. Her bölgenin genel oyla seçilmiş bir yasama meclisi ve kendi yürütme organı bulunmaktadır. Yasama organı olan Meclis, bölge halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur ve 4 yılda bir seçim yapılır. Meclis'in yetkileri arasında bölge için yasa yapma, hükümeti atama ve denetleme, senatörleri belirleme ve bölge bütçesini onaylama bulunmaktadır.³⁰²

Yürütme faaliyetleri başkan ve hükümet tarafından yürütülür. Başkan, bölge meclisi tarafından belirlenir ve Kral tarafından atanır. Başkan, bölgenin en üst düzey yöneticisi olup, hükümetin faaliyetlerinden sorumludur. Hükümet üyeleri, meclise karşı sorumluluk taşırlar ve bölge bütçesinin uygulanması gibi konularda görevlidirler.³⁰³

³⁰⁰ https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2022/konularina_gore_karsilastirmali_dunya_anayasalari.pdf, Erişim Tarihi:17.01.2024.Ministerio De Administraciones Publicas (İspanya Maliye ve Kamu Yönetimi Bakanlığı), Local Governments In Spain, <http://www.minhap.gob.es/en>

³⁰¹ Goldsmith, M. (2010). “Central Control Over Local Government - A Western European Comparison”, Local Government Studies, 28(3), 91-112.

³⁰² <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=Congress&direct=true>, (03.01.2024.) Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2022). Subnational Public Finance In the European Union,

³⁰³ Hulbert, C. (2012). Public Investment Across Levels of Governments: The Case of Galicia, Spain, OECD 28th Territorial Development Policy Committee.

İl Yönetimi

İspanya'da il yönetimleri, özerk bölge yönetimlerinden sonra gelen ikinci yerel yönetim birimidir. İller, devlet faaliyetlerini yerine getirmek amacıyla şehirlerin bir araya gelmesiyle oluşan ve bölgesel bölümlere ile belirlenen, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleridir. Ülkede toplam 50 il yönetimi bulunmaktadır. İl sistemi, 1978 Anayasası'nda bazı küçük değişikliklere rağmen, 1812 yılından bu yana merkezi yönetimin taşra basamağı olarak varlığını sürdürmüştür. İdari yapılanmanın başında, merkezi yönetimin ülke genelinde aynı şekilde uygulanabilmesi amacıyla atanan valiler bulunmaktadır.³⁰⁴

İspanyol Anayasası'na göre, iller tüzel kişiliğe sahiptir ve geniş yetkilerle donatılmıştır. İl yönetimleri, bir yandan il düzeyindeki belediye hizmetlerini takip ederken, diğer yandan merkezi yönetim faaliyetlerini koordine etmektedir. İl yönetimleri, İl Meclisi, İl Başkanı ve İl Yönetim Kurulu'ndan oluşmaktadır. İl Meclisi, il sınırları içindeki belediye meclisi üyeleri ve belediye başkanları arasından il nüfusuna göre seçilmektedir. Meclisin yetkileri arasında yürütme organını denetleme, il bütçesini hazırlama, il düzeyinde planların oluşturulması ve uygulanması gibi çeşitli yetkiler bulunmaktadır. İl Başkanı, meclis üyeleri tarafından seçilen kişidir ve il bütçesini kullanma, mal yönetimi ve yönetim kuruluna başkanlık etme gibi yetkilere sahiptir. İl Yönetim Kurulu ise il başkanı tarafından belirlenen sayıda meclis üyesinden oluşur ve meclis toplantıda olmadığı zamanlarda il adına kararlar almak, idari cezaları belirlemek gibi yetkilere sahiptir.³⁰⁵

Belediye Yönetimi

İspanya'da belediyeler, vatandaşların katılımını sağlayan özerk ve tüzel kişiliğe sahip temel yerel yönetim birimleridir. Ülkede 8117 belediye yönetimi bulunmaktadır ve bunların %44'ü 500 kişinin altında, %86'sı ise 5000 kişinin altındaki nüfusa sahiptir. Düşük nüfuslu belediyelerin yüksek orandaki payı, kamu hizmetlerinin sunumunda insan kaynağı, teknik ve ekonomik sorunlar yaratmaktadır.³⁰⁶

³⁰⁴ Cools, M. Velbeek, L. (2013). "Local and Regional Democracy In Spain" <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-spain-recommendation-marc-cools-belgiu/168071969f>

³⁰⁵ a.g.e

³⁰⁶ Cools, M. Velbeek, L. (2013). "Local and Regional Democracy In Spain" <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-spain-recommendation-marc-cools-belgiu/168071969f>

Belediyelerin yetki ve görevleri nüfuslarına göre değişiklik gösterir. Örneğin, nüfusu 5000 ve üzeri olan belediyeler yerel güvenlik ve yeşil alan hizmetlerini sunarken, nüfusu 20,000 ve üzeri olanlar polis gücü ve sosyal hizmetler gibi yetkilere sahiptir. İçme suyu temini, caddelerin ışıklandırılması, çöp toplama gibi hizmetler ise tüm belediyelerin ortak sorumluluğundadır.³⁰⁷

Belediye yönetimlerinin organları arasında belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni bulunmaktadır. Belediye meclisi, nüfusa göre en az 6 kişiden oluşur ve 4 yılda bir seçilir. Meclisin görevleri arasında yürütme organını denetleme, mali kaynakları yönetme, üst veya alt belediye örgütleri ile birleşme veya ayrılma gibi konular bulunmaktadır.³⁰⁸

Belediye başkanı, doğrudan halk tarafından seçilmez; meclis tarafından atanır ve görevden alınır. Ancak, başkan kentteki önemli bir siyasi yetkili olarak görülür ve meclisin altında bir siyasi figür olarak algılanmamalıdır. Belediye başkanının yetkileri arasında meclis toplantılarına başkanlık etme, meclis üyeleri arasından başkan yardımcılarını atama gibi konular yer alır. Belediye encümeni ise nüfusu 5000'in üzerinde olan belediyelerde zorunlu olup, mali ve idari konularda yetkilidir.³⁰⁹

İspanya'da yerel yönetim sistemi, bölge, il ve belediye yönetimlerinin dışında ekonomik, etnik ve kültürel zorunluluklardan kaynaklanan yönetim birimlerine izin verir. Bu birimler arasında Metropolitan Alanlar, Gönüllü Belediye Birlikleri, Alt Yönetim Bölgeleri ve Belediye Alt Yerel Yönetimleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim türleri iç ve dış denetimdir. Dış denetim, devlet Sayıştayı tarafından gerçekleştirilir ve yasalara uygunluk denetimini içerir. İç denetim, merkezi yönetim veya özerk bölge yönetimleri tarafından belediye ve il yönetimleri üzerinde uygulanır ve mali işlemlerin gerçekleştirilmesi öncesinde, işlem sırasında ve sonrasında yapılır.³¹⁰ 2009'dan itibaren yaşanan mali kriz, merkezi

³⁰⁷ Hulbert, C. (2012). Public Investment Across Levels of Governments: The Case of Galicia, Spain, OECD 28th Territorial Development Policy Committee

³⁰⁸ CEMR (2012), <https://www.ccre.org/en/actualites/view/1388> (20.03.2023)

³⁰⁹ Moreno M. Angel-Manuel, Local Government In Spain, https://www.inap.es/documents/10136/1684267/PagInicia_Local%2520Government.pdf/3d8cd845-a7c0-676c-837e-9c4fea308b0d

³¹⁰ Toksöz, F. (2009). Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, İstanbul: TESEV Yayınları.

yönetimin bölge yönetimleri üzerindeki mali denetimi artırmış olsa da, 2010 yılında bölge yönetimlerine daha fazla ayrıcalık verilmiştir.³¹¹

İspanya'da yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı, Anayasa tarafından belirlenmiştir. Bu paylaşımda, iktidarın dağıtımı yerel çıkarın büyüklüğüne bağlıdır. Yani, bir konuda yerel çıkar bölgesel çıkarı aşıyorsa, bu alandaki yönetim birimi genellikle yerel yönetim olacaktır. İspanya'da görev paylaşımı, özerk bölgelere belirli yetkilerin liste halinde verilmesiyle sağlanmıştır. İller ve belediyelerde ise, bu yönetim birimlerine verilen görevler yasal olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler, kendilerine bırakılan görev alanlarında özerk olarak faaliyet gösterirken, hizmetlerin yürütülmesinde diğer yönetim birimleriyle sürekli bir eşgüdüm içinde olmak durumundadırlar.³¹²

Bölge yönetimlerinin kurulmasıyla birlikte, İspanya'da yerelleşme eğilimi başlamış ve bölge yönetimlerinin kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve kamu gelirlerinin paylaşımında önemli bir rol oynamaya başlamıştır. Anayasa, merkezi yönetimin yetkili olduğu alanları belirlerken, bölge yönetimlerine çeşitli yetkiler vermiştir. Merkezi yönetim, uluslararası ilişkiler, savunma, adliye, temel hukuk mevzuatı gibi geniş alanlarda yetkilidir. Buna karşılık, bölge yönetimlerine kendi özyönetim kurumlarının düzenlenmesi, mekansal planlama, şehir planlaması, konut, bayındırlık işleri gibi alanlarda yetki verilmiştir.

İspanya'da il yönetimleri, hem merkezi yönetimin taşra örgütünün bir parçası hem de yerel yönetim birimidir. İl yönetimleri, diğer yönetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlama görevi üstlenmiştir. İl yönetimleri, yerel yönetimlerle hukuki, ekonomik, teknik işbirliği ve yardımlaşma, belediyelerle işbirliği, belediye üstü hizmetlerin sağlanması, merkezi yönetim ve bölge yönetimleriyle yerel yönetimler arasında işbirliğinin sağlanması gibi önemli yetkilere sahiptir.³¹³

³¹¹ Hulbert, C. (2012). Public Investment Across Levels of Governments: The Case of Galicia, Spain, OECD 28th Territorial Development Policy Committee.

³¹² Toksöz, F. (2009). Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, İstanbul: TESEV Yayınları.

³¹³ B., Nuria, D., Jose M. (2008). Fiscal Federalism and Political Decentralization Lessons from Spain, Germany and Canada, The Financing System Of Spanish Regions: Main Features, Weak Points and Possible Reforms, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, 3-24.

Tablo 3 İspanya Merkezi-Yerel Yetki Dağılımı

Yetki Düzeyi	Yetki Alanı	Örnek Yetkiler
Merkezi Hükümet	Dış Politika	Diplomatik ilişkiler, uluslararası anlaşmalar
	Savunma	Ulusal savunma politikası
	Para Politikası	Merkez Bankası ve para birimi yönetimi
	Eğitim	Eğitim politikaları, ulusal müfredat
	Sağlık	Ulusal sağlık sistemi yönetimi
	İçişleri	Polis, güvenlik ve göç yönetimi
Otonom Bölgeler	Eğitim	Otonom bölgelerde eğitim politikaları
	Sağlık	Otonom bölgelerde sağlık sistemine ilişkin politikalar
	İçişleri	Otonom polis güçleri, yerel güvenlik
	Ekonomi	Otonom bölgelerin bütçe ve ekonomi politikaları
Yerel Yönetimler	Belediye ve İlçe Yönetimi	Belediyelerin yerel yönetimi, altyapı ve hizmetler
	Planlama ve Kentsel Gelişim	Yerel altyapı, şehir planlaması ve kentsel gelişim
Seçim Türü	Aday Belirleme Esası	Örnek Yetkiler
Yerel Yönetim	Doğrudan Temsil (Belediye Başkanları, Meclis Üyeleri)	Belediye başkanları, belediye meclisleri ve diğer görevliler
Otonom Bölgeler	Karma Temsil (Bölgesel Meclis ve Hükümet Başkanı)	Otonom bölgelerin bölgesel meclisi ve hükümet başkanının seçimi
Merkezi Hükümet	Genel Seçimler (Parlamento)	Ulusal parlamento seçimleri
İdari Vesayet Yetkisi	İdari Denetim ve Yaptırım	Anayasal Sınırlamalar
Merkezi Hükümet	Otonom bölgeler ve yerel yönetimler üzerinde genel idari kontrol	Anayasa, yasalar ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler

Tablo 4 Seçilen Ülkeler Genel Değerlendirme

	ALMANYA	MACARİSTAN	İNGİLTERE	İSPANYA
Merkezi Hükümet	• Dış politika • Savunma • Para politikası • Ulusal güvenlik • Federal mahkemelerin düzenlenmesi • Göç ve vize politikası • Federal polis ve	• Dış politika • Savunma • Maliye • Ulusal güvenlik • Eğitim • Sağlık	• Savunma ve ulusal güvenlik. • Dış ilişkiler ve diplomatik meseleler. • Para politikası ve ekonomik düzenleme. • Genel hükümet bütçesi ve vergi	• Dış politika ve savunma gibi ulusal konular. • Para politikası ve genel ekonomik politikalar. • Eğitim ve sağlık gibi bazı temel kamu hizmetleri. • Adalet sistemi ve iç

	güvenlik birimleri		politikası. • Eğitim standartları ve politikaları. • Göç politikası ve sınırların kontrolü.	güvenlik.
Eyalet Yönetimlerinin Yetkileri	• Eğitim ve kültür • Polis teşkilatları • Yerel ulaşım ve altyapı • Mahkemeler ve hukuk sistemi • İşçileri ve güvenlik • Çevre koruma • Sağlık hizmetleri • Yerel medya düzenlemeleri			• Eğitim ve sağlık gibi belirli alanlarda yetkiye sahip. • Kültürel ve dil politikalarını belirleme. • Bölgesel yönetim ve yerel polis güçlerini kontrol etme. • Vergi toplama yetkileri.
Yerel Yönetimlerin Yetkileri	• Belediye hizmetleri (su, çöp toplama, vb.) • Şehir planlaması ve yerel altyapı • Yerel ulaşım • Eğitim ve kültürel etkinlikler • Sağlık hizmetleri (yerel hastaneler)	• Belediye idaresi • Yerel ekonomik kalkınma • İmar planlaması • Çevre yönetimi • Yerel kamu hizmetleri (sokak temizliği, su temini, vb.) • Yerel altyapı projeleri	• Eğitim, sosyal hizmetler ve yerel altyapı projeleri. • Çöp toplama, temizlik ve yerel çevre düzenlemeleri. • Yerel vergi toplama ve harcama yetkileri. • Yerel halkın katılımı ve yerel demokrasiyi destekleme. • Planlama ve inşaat izinleri.	• Yerel altyapı, şehir planlama ve yerel kalkınma projeleri. • Yerel hizmetler, sokak temizliği, su ve atık yönetimi. • Belediyeler arası işbirliği ve yerel yönetim organlarının organizasyonu.
Yerel Yönetim Seçimleri	• Belediye başkanları, belediye meclisi üyeleri ve il meclisi üyeleri genellikle beş yılda bir yapılan seçimlerle belirlenir. • Yerel seçimlerde nispi temsil sistemleri sıkça kullanılır.	• Macarista n'da yerel yönetimler beş yılda bir yapılan seçimlerle belirlenir. Seçimler, megye düzeyindeki önkormányzat (il yerel yönetimleri) ve település düzeyindeki helyi önkormányzat (belediye yerel yönetimleri) için aynı anda	• İngiltere'de yerel yönetim seçimleri genellikle beş yılda bir yapılır. • Belediye başkanları, belediye konseyleri ve yerel yetkilere sahip diğer pozisyonlar için genel seçimler düzenlenir. • Yerel seçimlerde genellikle nispi temsil sistemi kullanılır.	• Yerel Yönetim Seçimleri: İspanya'da yerel yönetim seçimleri genellikle dört yılda bir düzenlenir. Belediye başkanları, belediye meclisi üyeleri ve diğer yerel görevliler genel olarak bu seçimlerde belirlenir. Seçimler genellikle nispi temsil sistemine dayanır.

		gerçekleşir. Seçimlerde belediye başkanları, megye başkanları ve yerel meclis üyeleri seçilir.		
İdari Vesayet	• Federal düzeyde, Almanya'da 16 eyalet arasında birçok konuda işbirliği ve koordinasyon vardır. • Eyalet düzeyinde, eyalet yönetimleri, federal düzeyde belirlenen yasalara ve standartlara uygun olarak kendi idari kararlarını alır. • Anayasa Mahkemesi gibi federal mahkemeler, anayasal konularda nihai otoriteye sahiptir ve federal hükümet ile eyalet hükümetleri arasındaki uyuşmazlıkları çözebilir.	• Macaristan'da idari vesayet yetkisi, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisini ifade eder. Yerel yönetimler, kendi yasalarını yapma ve uygulama yetkisine sahip olsalar da, merkezi hükümetin denetimi altında çalışırlar. İdari vesayet, yasal düzenlemeler ve merkezi hükümet tarafından belirlenen politika çerçevesinde gerçekleşir.	• İngiltere'de merkezi hükümet, yerel yönetimlere geniş bir idari vesayet yetkisine sahiptir. • Yerel yönetimler, merkezi hükümetin belirlediği standartlara uymak zorundadır. • Merkezi hükümet, yerel yönetimleri denetleyebilir ve gerektiğinde müdahale edebilir.	• İspanya, federal bir sistem değil, bölgesel özerkliğe sahip bir ülkedir. Eyaletler (Autonomous Communities), kendi içişleri ve yerel yönetim konularında geniş bir özerkliğe sahiptir. Ancak merkezi hükümet, anayasal çerçeve içinde belirlenen sınırlar çerçevesinde genel düzenlemeler ve politikalar yapabilir. Eyalet yönetimleri, merkezi hükümetin genel politika yönergelerine uymak zorundadır, ancak kendi yürütme ve yasama organlarına sahiptirler. İspanya'nın anayasasında, eyalet düzeyindeki özerk toplulukların sınırları, yetkileri ve ilişkileri düzenlenmiştir.

Bu tablo, Almanya, Macaristan, İngiltere ve İspanya'nın merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve ilişki düzenlemelerini karşılaştırmaktadır. Almanya'da merkezi hükümet ile 16 eyalet arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanırken, Macaristan'da merkezi hükümetin

yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. İngiltere'de merkezi hükümet geniş idari vesayet yetkisine sahipken, İspanya'da ise bölgesel özerkliğe sahip olan Eyaletler (Autonomous Communities), kendi işleri ve yerel yönetim konularında belirli bir özerklik derecesine sahiptir. Her ülkede yerel yönetimler, belirli alanlarda yetki ve sorumlulukları yerine getirirken, merkezi hükümetin belirlediği politika ve yasal çerçevelere uyum sağlamak zorundadırlar.

1.16 Başkanlık Sisteminde Yerel Yönetim Uygulamaları

Demokratik sistemler farklı hükümet sistemlerini formüle ederlerken ülkenin sahip olduğu dinamikler ve kurumsallaşma sürecinde öncelikli konular temelinde farklı hükümet sistemleri modelleri üretirler. Örneğin, Fransa, parlamenter bir sistemi tercih ederken, başkanlık sistemine Anayasal değişikliklerle bazı özellikler ekleyerek yarı başkanlık sisteminin oluşumuna temel teşkil etmiştir Güney Kore ve Latin Amerika ülkelerinde hükümet sistemleri temelde başkanlık sistemine dayanmasına rağmen gerek klasik başkanlık sisteminden gerekse kendi içlerinde bazı kurumsal ve uygulama farklılıklarıyla modellemişlerdir. Aşağıda başkanlık sistemlerinde uygulanan yerel yönetim sistemlerini ABD, Güney Kore, Brezilya ve Şili örnekleri ele alınacaktır.

1.17 ABD Örneği (Federal-Başkanlık)

ABD, saf başkanlık sistemi olarak bilinen bir yönetim şekline sahip bir ülke ve aynı zamanda dünya üzerindeki başkanlık sisteminin en önemli örneklerindendir. Dahası bu sistem nedeniyle Amerika Birleşik Devletleri "başkanlık sisteminin anavatanı" olarak adlandırılmaktadır.³¹⁴ Bu ayırt edici özelliğe ek olarak, ABD'nin ekonomik, sosyal ve siyasi yönetim bakımından başkanlık sistemine örnek ülkelerinden biri olması, ABD'nin kendine özgü kamu yönetimi yapısını incelemeyi önemli kılmaktadır. Çünkü ABD'nin hükümet sistemi, çok eski tarihlere dayanan bir sistematığın sonucu olarak değil, 1700'lü yılların sonunda yerel hükümetlerin temsilcileri tarafından oluşturulan kurucu meclisin iradesi ile oluşturulan bir sistem olarak bilinmektedir.³¹⁵

³¹⁴ Zengin, G. (2017). Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı. *Strategic Public Management Journal*, 3 (6), 35-56.

³¹⁵ Kuzu, B. (2015). *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*. Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul.

ABD'deki saf başkanlık sistemi uygulamasında, temel anlamıyla bir yasama, yürütme ve yargı erkleri ayrımı bulunmaktadır.³¹⁶ ABD’de erkler arasındaki güç ayrımlarının bu denli belirgin bir ayrımla kurgulanması ülkenin siyasal tarihiyle yakından ilgilidir. Amerikan anayasasının kurucuları, aynı zamanda İngiltere’nin despotik uygulamalarından kaçan kurucular olduğu kabul edildiğinde, güçlerin tek elde toplandığı bir yönetim düzeninden kaçınmak istemeleri ve buna bağlı olarak güçler ayrımı kurgusunun uygulanması kaçınılmaz bir sonuç olmuştur.³¹⁷

ABD, tamamı 50 eyaletten oluşan federatif bir devlet yapısına sahiptir. ABD'nin devlet yapısında, her eyaletin kendi bayrağı, meclisi ve anayasası bulunmaktadır. Aynı zamanda her eyaleti seçimle işbaşına getirilen bir vali yönetmektedir. Bazı eyaletlerde ise vali yardımcısı, başsavcı, dışişleri bakanı, denetçiler ve komisyon üyeleri de halk tarafından seçilmektedir. ABD Anayasası'na göre eyaletler, federal hükümete göre modellenmiş olup cumhuriyetçi bir hükümet biçimini desteklemek zorundadır ve yasama, yürütme ve yargı güçleri ayrı olarak şekillenmektedir.³¹⁸

Amerikan federal sistemine göre, eyalet hükümetleri, ABD Anayasası tarafından federal hükümete devredilmeyen tüm yönetim fonksiyonlarından başlıca sorumludur. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki elli eyalet, kontrolü altındaki tüm faaliyetler için sorumluluğu kendisi ve şehirler ve kasabalar, county'ler, townships, okul bölgeleri, diğer özel bölgelerden oluşan yerel yönetim birimleri arasında bölmüştür. Sorumluluk dağılımı, eyaletin gelenekleri, koşulları ve siyasi kararlarına bağlı olarak eyaletten eyalete değişmektedir. Ancak eyaletler ve alt yerel idareler genel olarak vatandaşları doğrudan etkileyen aşağıdaki işlevlerde ortak sorumluluğa sahiptir.³¹⁹

- Mahkemelerin yönetimi
- Havaalanları
- Su temini ve dağıtımı
- Seçimlerin düzenlenmesi
- Arazi kullanımı

³¹⁶ Kuzu, B. (2015). Her Yönüyle Başkanlık Sistemi. Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul.

³¹⁷ Vile, M. J. C. (2007). Politics in the USA (6. Baskı). British Library Cataloguing in Publication Data.

³¹⁸ Whitehead, L. (2013). The Westminster System “Model” or “Muddle”? Taiwan Journal of Democracy, Özel Sayı, 9-38.

³¹⁹ Griffith, E. S. (1974). A History of American City Government: The Progressive Years and Their Aftermath, 1900–1920. New York: Praeger Publishers, for the National Municipal League.

- Bireysel davranışların düzenlenmesi
- Kanalizasyon, atık toplama ve bertarafı
- Parklar ve rekreasyon
- Cezaevleri ve hapishaneler
- Eğitim
- Cadde ve otoyollar
- Kamu sağlığı

1.17.1 ABD’de Yerel Yönetimler

ABD, bir federal anayasal cumhuriyet olup, başkanlık sistemine dayalı bir çoğulcu demokrasi ile yönetilmektedir. Hükümet sistemi, Federal, eyaletler ve yerel yönetimler olmak üzere üç katmanlı bir yapıya sahiptir. Eyaletlerin alt düzey idari bölümleri olarak adlandırılan yerel yönetimler, sayıları, özellikleri ve yapıları bakımından oldukça geniş bir yelpazede yer alan ilçeler, belediyeler, kasabalar, okul bölgeleri ve özel bölgelerden oluşmaktadır. İlçeler, belediyeler ve kasabalar genel amaçlı yerel yönetimler iken, okul bölgeleri ve özel bölgeler özel amaçlı yerel yönetimlerdir.

Amerika Birleşik Devletleri federal bir yapı çerçevesinde kurulduğu ilk yıllarda, Anayasada yerel yönetimlere ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Bunun yerine, bu konu geniş yetkilere sahip eyaletlere bırakılmıştır. Daha sonraki dönemlerde ise yerel yönetimler, eyalet anayasaları tarafından devletin bir parçası olarak kabul edilmiştir. Günümüzde Amerika Birleşik Devletleri'nin 50 eyaletinden 48'inde yerel yönetimi tanımlamak için "county" terimi kullanılmaktadır. Louisiana'da, county'lere benzer yönetim birimleri bulunmasına rağmen, bunlara "parish" adı verilmektedir. County seviyesinin altındaki yönetim birimleri genel olarak "cities" olarak adlandırılmaktadır. Ancak eyaletten eyalete büyük ölçüde değişen bir dizi farklı adlandırmalarla kurgulanan yerel yönetimler, towns, townships, boroughs, villages ve municipalities terimleri ile ifade edilmektedir.³²⁰ ABD’de yerel özerklik ya da özyönetim anlayışı, ülkenin ilk kuruluş yıllarından bugüne siyasi anlaşmalar, özel yasalar, tüzükler, anayasa hükümleri, idari kararlar ve mahkeme kararları ile kurumsallaştırılmıştır. Bu çeşitlilik nedeniyle, tüm eyaletler için tek bir yerel yönetim anayasal modelden bahsetmek imkansızdır.

³²⁰ Poister, T. H., and Gregory S. (1999). “Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice.” Public Administration Review, 59(4), 325–35.

Bununla birlikte bir eyalette yerel yönetimlere ne kadar özerklik tanınmalıdır sorusu temel problem olarak kalmıştır.

Amerikan siyasi sisteminde genel kural olarak, her eyaletin anayasası kendi yerel yönetim birimlerini kurar. Bu nedenle her anayasa eyaletten eyalete farklılık gösterebilir. Her eyalet, bu birimleri oluşturur ve hizmetleri bu şekilde yürütür. Açıkça görüldüğü gibi, yerel yönetimler federal düzeyde prosedürler ve ilkeler konusunda herhangi bir anayasa değişikliğine tabi değildir. 1788'de onaylanan ABD Anayasası, yerel yönetim birimleri ile ilgili hükümler içermemiş, tüm yetkilerini federasyon devletlerine bırakmıştır.³²¹ Tek sınırlama, eyaletlerin geçici bir düzenleme yaparken federal anayasa sınırları içinde kalmaları gerektiğidir. Daha doğru bir ifade ile yerel yönetimler federal hükümet kuruluşlarının değil eyaletlerin kontrolünde bir idari yönetim sergilemektedir.

Bu nedenle düzenleyici, idari veya vergilendirme yetkilerine sahip olmalarına rağmen devlet yalnızca anayasa veya yasalar tarafından verilen yetkileri kullanarak kendilerine bu alanda verilen yetki ve sorumluluk çerçevesinde görevlerini yerine getirirler. Bununla birlikte, eyaletler her zaman yerel yönetimlerin finans, personel, yapı, süreçler, işlevler ve hizmet standartlarını düzenleyebilir³²². Kısacası, yerel yönetimler ne federal ne de kendi eyalet yasaları ve düzenlemeleriyle çelişmemeli ve kendilerine eyalet yasaları tarafından verilen yetkileri kullanmalıdır.

ABD'deki yerel yönetimlerin çeşitli yapıları, göçmenlerin kökenleri, edindikleri yönetim alışkanlıkları ve eyaletlerin tarihî süreçleri gibi faktörlere bağlı olarak farklılık gösterir. ABD'de kademelenme olmaksızın birden çok yerel yönetim birimi aynı alandaki görevleri yerine getirebilir.

- Eğitim: İlk ve orta dereceli okullar yerel yönetimlerin, yükseköğrenim ise eyaletlerin yetki alanındadır. Eğitim sistemi ulusal bir yapıya sahip değildir.
- Sağlık Hizmetleri: Sağlık hizmetleri belediye ve kasaba yönetimleri tarafından yürütülür. Ancak bazı sağlık hizmetleri iller tarafından sağlanabilir.

³²¹ Gül, H. Ve Özgür, H., (2004). “Ademi Merkeziyetçilik Ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi”, (Ed.) Acar, M. Ve Özgür H., Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

³²² Bowman, A. Ve Kearney, R. (2011). State and Local Government, Wadsworth: Cengage Learning.

- Ulaşım: Yaklaşık %80'i yerel yönetimler tarafından idare edilen karayolları, yapım, bakım ve onarımlarda il idarelerinin sorumluluk alanındadır.
- Emniyet ve Asayiş: Emniyet ve asayiş hizmetleri yerel yönetimlerin önemli bir görev alanını oluşturur. Polis ve itfaiye birimleri bazı yerel birimlerde aynı çatı altında hizmet verebilir.

İl Yönetimleri (County): Ceza kanununu uygulamak, vergi toplamak, seçim yerleri ve görevlilerini tayin etmek, okulları ve kütüphaneleri yönetmek, yol ve köprü yapımını sağlamak, kayıtları tutmak, kamu düzenini sağlamak gibi görevlere sahiptir. Belediye Yönetimleri (Municipality): Halk güvenliğini sağlama, sokak, park ve eğlence tesislerinin bakımı, atık su arıtımı, çöplerin toplanması, imar ve inşaat yasalarının uygulanması, yangın ve kurtarma hizmetleri, hayvan kontrolü, toplu taşıma gibi görevleri yerine getirir. Özel Amaçlı Hizmet Birimleri (Special Districts ve School Districts): Belirli bir coğrafi bölgede belirli bir amaca hizmet etmek üzere kurulur. Su ve doğal kaynakları koruma, acil hizmetler ve ulaşım özel amaçlı hizmet birliklerinin başlıca hizmet alanlarıdır. Okul hizmet birimleri, okulların bakım ve onarımı ile ilgilenir ve yalnızca eğitim alanında faaliyet gösterirler.³²³

1.17.2 ABD'de Yerel Seçimler

Amerika'da yerel yönetimler, farklı sistemlerle işleyen bir dizi yönetim birimine sahiptir. Bu yapı iki ana sistemi içermektedir. Belediye Başkanlı-Meclis Sistemi ve Belediye Meclisi-Şehir Yöneticisi Sistemi olarak düzenlenen yapıların farkı Belediye yönetiminde kendini göstermektedir. İlk sistemde, güçlü belediye başkanları ve zayıf belediye başkanları olmak üzere iki alt kategori bulunur. Güçlü belediye başkanları, geniş yetkilere ve otoriteye sahipken, zayıf belediye başkanları daha sınırlı yetkilere sahiptir. Diğer sistemde ise belediye meclisi halk tarafından seçilir ve meclis, bir şehir yöneticisi atanmasından sorumludur. Belediye başkanı sadece sembolik görevlere sahiptir. Ayrıca, Kent Komisyonu Sistemi, Township, School District, Special District ve Metropolitan Government gibi özel yerel yönetim birimleri de mevcuttur. Bu birimler, belirli görevlere odaklanmış ve genellikle belirli hizmetleri sağlamak üzere kurulmuşlardır.³²⁴

³²³ Kalkınma Bakanlığı, 2018, "On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)", Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Raporu, Ankara. 2018

³²⁴ Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler. Sayıştay Dergisi(70), 103-120.

- Belediye Meclisi-Şehir Yöneticisi sisteminde yetki halk tarafından seçilmiş belediye meclislerine aittir.
- Kent Komisyonu Sistemi, Amerika Birleşik Devletleri'nde sınırlı sayıda belediyede uygulanan bir sistemdir. Halk tarafından seçilen ve beş kişiden oluşan komisyon üyeleri, hem karar alma organı hem de uygulama birimidir. Üyeler arasından seçilen başkan, halkı temsil etmek ve komisyon toplantılarına başkanlık etmek dışında başka bir görevi bulunmamaktadır.
- Township, Amerika Birleşik Devletleri'nde Town, Plantation, Location gibi isimlerle de anılan bir yerel yönetim birimidir. Bu sistemde, seçmenler, görevlileri seçmek ve mahalli konuları tartışmak ve kararlar almak üzere düzenlenen doğrudan demokrasi tarzı toplanarak karar alabilmektedir.³²⁵

Genel olarak yerel yönetimler, il yönetimi, şehir veya kasabalardan daha geniş bir coğrafi alanı kontrol eden ve devlet tarafından yasaların uygulanmasına yardımcı olmak ve devletin idari bir bölümü olarak hareket etmek üzere oluşturulan bir yönetimdir. Bu sistemler farklı biçimlerde ortaya çıkabilir, ancak en yaygın olanı komisyon sistemi olup, burada halk tarafından birden fazla kişi seçilerek yasama ve yürütme görevlerini yerine getiren bir yönetim organı olarak hizmet eder. Yerel seçimin diğer bir biçimi, genellikle bir şehir veya kasaba içinde olan şehir içi seçimdir. Hükümet genellikle belediye başkanı-meclis veya konsey sistemine göre çalışır. Belediye başkanı-meclis sisteminde, seçmenler doğrudan belediye başkanını ve konsey üyelerini seçer. Bu sistemde belediye başkanı, yürütme organı olarak hareket ederken, konsey federal hükümet gibi yasama organı olarak çalışır. Konsey sistemine göre, konsey üyeleri halk tarafından seçilir, ancak Başkan, eyaletin kurallarına bağlı olarak konsey tarafından seçilebilir veya atanabilir. Başkan, yönetici olarak hareket ederken, konsey politika belirler ve şehir bütçesini oluşturur.³²⁶

Tablo 5 ABD Merkez ve Yerel Seçim Sistemi

Seçim Farkları	Merkezi Yönetim (Federal Hükümet)	Eyalet Yönetimleri	Yerel Yönetimler (Belediyeler, İlçeler, vs.)

³²⁵ Türker, M. (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.

³²⁶ <https://www.legacycommunityhealth.org/teenwell/your-vote/the-different-types-of-elections/>, (12.08.2023).

Yürütme Erki	Başkan ve Başkan Yardımcısı seçimi.	Eyalet Valisi seçimi.	Belediye Başkanı, İlçe Yönetimi seçimleri.
Yasama Erki	Senato ve Temsilciler Meclisi üyelerinin seçimi.	Eyalet Senatosu ve Temsilciler Meclisi üyelerinin seçimi.	Şehir Konseyi veya İlçe Meclisi üyelerinin seçimi.
Yargı Erki	Federal Yargıtay üyelerinin atanması (seçim yoluyla değil, atanma).	Eyalet Yüksek Mahkemesi üyelerinin seçimi veya atanması.	Yerel mahkeme yargıçlarının seçimi veya atanması.
Vergi Politikası	Federal gelir vergisi politikalarını belirleme.	Eyalet gelir vergisi politikalarını belirleme.	Mülk vergileri ve yerel gelir vergilerini belirleme.

1.17.3 ABD’de Merkez Yerel İlişkisi

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki yerel yönetimlerin kökenleri 18. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Amerikan eyaletleri, bağımsızlık öncesinde ayrı ayrı örgütlendikleri için merkezi hükümetin yetkilerini sınırlama konusunda dikkatli davranmış ve federal bir devlet kurma düşüncesini, ancak halkın günlük yaşamını ilgilendiren tüm düzenlemelerin eyalet hükümetlerine bırakılması şartıyla benimsemişlerdir.³²⁷ Amerika'daki yerel yönetimler yönetim sistematığı içerisinde yerelden merkeze doğru bir hiyerarşi izlemektedir.

Eyaletler, ülkenin kuruluş aşamasında yetkilerinin bir kısmını merkezi yönetimlere devretmelerine rağmen, yerel idari konularda devletin hiçbir müdahalesini kabul etmemişlerdir.³²⁸ Genel olarak merkez yerel ilişkileri çerçevesinde Amerikan eyalet ve yerel yönetimleri bağımsız ve özerk bir hareket metodu izlemektedir. Merkezin yerel idare ve kararlar konusunda önemli sayılabilecek etkileri bulunmamaktadır. Bu etki aynı zamanda hukuki kararlar ve yargılama mekanizmasını da içine alacak şekilde geniş bir yetki alanını oluşturmaktadır.

³²⁷ Şahin, M. (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, Ankara: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 8(2).

³²⁸ Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları.

ABD'deki yerel yönetim birimleri, eyaletlerin anayasaları ve yasalarına göre düzenlenmiş olup, görevleri eyaletler arasında değişiklik gösterir. Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, municipality'ler genellikle kendi bölgelerinde polis ve itfaiye hizmetleri, kütüphane hizmetleri, yol bakımı, çöp toplama, aydınlatma ve park hizmetleri gibi mal ve can güvenliğini ilgilendiren görevleri üstlenir. Eğitim hizmetleri genellikle school district'ler tarafından sağlanırken, sağlık hizmetleri municipality'ler ve township'ler tarafından yürütülür. Taşıma hizmetleri bazen county, genellikle ise special district'ler tarafından düzenlenir. Su temini veya atık su arıtma hizmetleri de municipality'ler veya special district'ler tarafından gerçekleştirilir.³²⁹

Emniyet hizmetleri ve örgütsel yapı incelendiğinde, bazı yerel birimlerde itfaiye ve polis teşkilatlarının birleşik olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin içişleri görevleri arasında emniyet ve asayiş önemli bir yer tutar. Polis teşkilatı, küçük kasaba komiserliklerinden büyük şehirlerdeki emniyet müdürlüklerine kadar çeşitli düzeylerde örgütlenmiştir. Polis teşkilatının görevleri, yargı mekanizmasıyla doğrudan ilişkilidir, bu nedenle içişleri hizmetleri kategorisinde değil, yargı fonksiyonunun bir parçası olarak kabul edilir. Ayrıca, nüfus kayıtları, gayrimenkul işlemleri, kıymet takdiri, vergi toplama ve seçimler gibi iç işleri görevleri de yerel yönetimler tarafından yürütülür.³³⁰

Tablo 6 ABD’de Merkezi-Yerel Görev ve Yetki Dağılımı

Görev/Yetki	Merkezi Yönetim (Federal Hükümet)	Eyalet Yönetimleri	Yerel Yönetimler (Belediyeler, İlçeler, vs.)
Eğitim	Eğitim politikalarını belirleme, federal eğitim kurumlarını yönetme.	Eğitim standartlarını belirleme, eyalet okullarını denetleme.	Okulların günlük yönetimi, yerel eğitim politikaları.
Güvenlik	Ulusal savunma, federal polis teşkilatları (FBI, DEA).	Eyalet polis teşkilatları, otoyol güvenliği.	Şehir ve kasabaların güvenliği, yerel polis ve itfaiye.
Vergilendirme	Federal gelir vergisi, genel bütçe.	Eyalet gelir vergisi, bütçe ve harcamalar.	Mülk vergileri, yerel bütçe ve harcamalar.
Çevre Kontrolü	Çevre politikalarını belirleme, ulusal parklar ve ormanlar.	Eyalet çevre kuralları, doğa koruma.	Yerel çevre düzenlemeleri, parklar ve yeşil

³²⁹ Nadaroğlu, H. (1998). Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması, İstanbul: Beta Yayınları.

³³⁰ Türker, M. (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.

			alanlar.
Sağlık	Medicare, Medicaid gibi federal sağlık programları.	Eyalet sağlık politikaları, sağlık hizmetleri.	Hastane ve sağlık hizmetleri, yerel sağlık programları.
Altyapı	Federal yollar, köprüler.	Eyalet yolları, altyapı projeleri.	Şehir ve kasaba yolları, su ve kanalizasyon sistemleri.
Adalet	Federal yargı sistemleri.	Eyalet mahkemeleri, yargı sistemleri.	Yerel mahkemeler, suç önleme, hapis cezaları.

1.17.4 ABD’de Yerel Yönetimlerin Mali İdaresi

ABD'deki eyaletlerin ana gelir kaynağı merkezi yönetimdir. Merkezi yönetim bütçesinin yaklaşık %40'ı eyaletlere verilmektedir. Ancak, merkezi yönetim hibeleri yerel idarelere bazı koşullar çerçevesinde aktarmaktadır. Örneğin, eğitim, sosyal refah, yol, hastane, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gibi alanlar merkezi hibelerin yönlendirildiği faaliyet alanlarını oluşturmaktadır. Bu nedenle, eyaletlerin harcamalar açısından kullanabileceği çok az bir takdir yetkisi vardır. Şehirler, ilçeler ve diğer küçük yerel yönetimlerin kendi doğrudan gelir kaynakları vardır. Bunlar, emlak vergileri, hizmet ücretleri ve iş lisans ücretlerini içerir. Yerel yönetimler, hizmet alanların artan harcama taleplerinin karşılanması konusunda merkezi bütçeye başvurur. Bu, yerel idarelere ek bir finansman sağlama yetkisi veren eyalet tarafından verilen çok sınırlı bir yetki çerçevesinde gerçekleşen ve eyaletlerin çözüm üretme stratejilerini sınırlandıran bir durum olmaktadır.³³¹

ABD'de vergi kaynakları, merkezi yönetime ve yerel yönetimlere bırakılmasını öngören bir sistemle düzenlenmiştir. Bu sistemde vergiler, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Her yönetim birimi kendi vergilerine sahiptir ve merkezi bütçeden gelen bir paylaşım bulunmamaktadır. Federal devletin beş temel vergi kaynağı şunlardır: gelir vergisi, bordro vergileri (sosyal güvenlik ve yaşlılara sağlık hizmeti finansmanında kullanılan), kurumlar vergisi, özel tüketim vergileri ve gümrük vergileri. Eyaletler açısından önemli vergiler ise satış ve emlak vergileridir. ABD tarihinde emlak vergisi geliri, yerel

³³¹ Alao, D. O., Osakede, Kehinde, O. (2015). Challenges of local government administration in Nigeria: Lessons from comparative analysis. International Journal.

yönetimlerin mali kaynak sağlama ve özerkliği konularında büyük bir rol oynamıştır. Emlak vergisi geliri, belediyelerin toplam vergi gelirinin büyük bir bölümünü oluşturur. Satış vergisi ise yerel yönetimlerin diğer önemli gelir kaynağıdır. Yerel yönetimler, perakende satışlar üzerinde değişen esaslar ve oranlarla satış vergisi uygularlar. Yardımların dışında, yerel yönetimlerin işletmelerinden elde ettikleri gelirler (su, ulaşım, elektrik vb.) ve yaptıkları kamu hizmetlerinden aldıkları harçlar, diğer gelir kaynaklarını oluşturur. Ayrıca, tahvil ihraç ederek borçlanma, sermaye yardımları gibi yöntemlerle yerel yönetimlerin gelirleri çeşitlenir.³³²

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki yerel yönetimler, sundukları hizmetlere orantılı olarak önemli gelir kaynaklarına sahiptir. Bu gelir kaynakları arasında şunlar bulunmaktadır;³³³

- Mahalli Vergiler: Mahalli vergiler, gelir açısından en önemli kaynaklardan biridir. Yerel birimler, eyalet mevzuatı çerçevesinde faaliyet gösterdikleri için doğrudan eyalet yasaları çerçevesinde vergi koyma yetkisine sahiptirler. Mahalli vergiler arasında emlak vergileri, satış vergileri ve gelir vergileri bulunmaktadır.
- Emlak Vergileri: Emlak vergisi, bina ve arsanın yıllık olarak değerine dayalı olarak hesaplanan bir vergidir. Emlak vergisi, mülk sahibi tarafından belirlenen değere göre alınır. Tarımsal arazi olarak beyan edilirse vergi düşük olabilir, ancak mülk sahibi 10 yıl boyunca bu beyanı değiştiremez.
- Satış Vergileri: Yerel yönetimlerde, eyalet yasalarının izin verdiği oranlarda satış vergisi uygulanır.
- Gelir Vergisi: ABD'de gelir vergisi açısından ana yetkili federal devlettir. Ancak, bazı eyaletler kendi sınırları içinde yerel yönetimlere gelir vergisi toplama yetkisi verebilirler.
- Bağış ve Yardımlar: ABD'deki yerel yönetimler, federal devlet ve kendi eyaletlerinden önemli miktarlarda bağış ve yardım alırlar. Federal devlet, topladığı gelirleri belirli formüllere göre eyaletler ve yerel yönetimler arasında bölüştürür. Bu formül genellikle genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hasılası ve vergi toplama gibi kıstaslara dayanır. Federal devletin alt birimlere yaptığı yardımların yaklaşık üçte biri eyaletlere, geri kalan üçte ikisi ise yerel yönetimlere aktarılmaktadır.

³³² Kalkınma Bakanlığı, 2018, “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)”, Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Raporu, Ankara. 2018

³³³ Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler. Sayıştay Dergisi (70), 103-120.

1.18 Güney Kore Örneği (Üniter-Başkanlık)

Güney Kore'deki siyasal sistem, Başkanın beş yıllık bir dönem için halk tarafından seçildiği bir başkanlık sistemine sahiptir. Başkan, yürütme organının başı olup, üst düzey yetkilileri atama, Ulusal Meclis'i feshetme ve silahlı kuvvetlerin komutanı olarak görev yapma gibi önemli yetkilere sahiptir. Ancak, Başbakan ve Bakanların atanması Ulusal Meclis'in onayını gerektirir, bu da dengeleme sisteminin bir parçasını ortaya koymaktadır. Başbakanın rolü, genellikle Cumhurbaşkanıya kıyasla sınırlıdır ve genellikle Ulusal Meclis ile Cumhurbaşkanı arasında bir köprü görevi görür.³³⁴

Güney Kore'nin siyasal görünümü, erkek politikacılar tarafından domine edilen bir politik ortamda önemli gelişmelere sahne olmuştur, bunlardan biri de ilk kadın Cumhurbaşkanı Park Geun-hye'nin seçilmesidir. Ayrıca ülke, cumhurbaşkanı Park Geun-hye'nin Ulusal Meclis tarafından görevden alınması gibi zorluklar yaşamıştır. Bu da siyasi sistemin karmaşıklıklarını yansıtmaktadır.³³⁵ Ayrıca, Güney Kore'nin dış politikası ve bölgesel etkisi, akademik ilginin odak noktaları olmuştur.³³⁶ Güney Kore'deki siyasi dinamikler, tarihî ve jeopolitik faktörlerden etkilenmektedir. Bunların başında hala devam eden Kore Yarımadası sorunu ve birleşme zorlukları yer almaktadır.³³⁷

1.18.1 Güney Kore'de Yerel Yönetimler

Güney Kore'deki yerel yönetim ve merkezileşmenin gelişimi, tarihi olaylar ve toplumsal talepler tarafından belirlenmiştir. Başkan Park'ın suikastının ardından ve Beşinci Cumhuriyet'in yükselişi sonrasında yerel özerklik için anayasal temellerin oluşturulması, yerel özyönetimin temellerini atmıştır. Orta sınıf, işçiler ve üniversite öğrencileri de dahil olmak

³³⁴ Dostal, J. M. (2023). South Korea: The lasting pitfalls of the 'imperial presidency.' *The Political Quarterly*, 94(1), 57–68.

³³⁵ Hwang, W., Cho, W., & Wiegand, K. (2018). Do Korean-Japanese historical disputes generate rally effects? *The Journal of Asian Studies*, 77(3), 693–711.

³³⁶ Tias, A. (2021). South Korea and Chinese Conflict over THAAD: How it started and the way it ended. *Review of International Relations*, 2(2).

³³⁷ Kim, A. S. (2022). Rebuilding lost identity: Rethinking Korean reunification as an imagined community of shared national identity. *UCLA Pacific Basin Law Journal*, 39(1).

üzere çeşitli toplum kesimlerinin demokratik reformlar ve siyasi özgürlükler talepleri, Güney Kore'deki merkezileşmenin seyrini şekillendirmede kritik bir rol oynamıştır.

Güney Kore'deki merkezileşme süreci, ülkenin 1970'ler ve 1980'lerde hızlı ekonomik büyüme yaşamasının bir sonucu olarak ekonomik kalkınma ile iç içe geçmiştir. Bu ekonomik ilerleme, siyasi liberalizasyon ve daha fazla yerel özerklik taleplerinin artmasına yol açmış, bu da Kore vatandaşlarının değişen beklentilerine yansımıştır. Ekonomik ilerleme ile siyasi haklar talepleri arasındaki etkileşim, Güney Kore'deki merkezileşmenin çok yönlü doğasını yansıtmaktadır.³³⁸ Tarihi ve jeopolitik bağlam, Güney Kore'deki merkezileşme dinamiklerini şekillendirmiştir. Kore Savaşı sonrası ekonomik kalkınma süreci ve devletin teşvik ettiği büyüme, yönetimin ölçeklendirilmesini ve bölgesel odakları etkileyerek bölgesellik konusuna katkıda bulunmuştur.³³⁹

Belirtildiği gibi 20. Yüzyılın sonlarında yaşanan gelişmelerin bir sonucu olarak 21. yüzyıl, küreselleşme ve yerelleşmenin ön plana çıktığı bir dönemi işaret eder. Güney Kore'de de yapılan reformlar, yerel yönetimlere katılım mekanizmalarının artmasına paralel olarak, yerel özerkliği teşvik etmek amacıyla çeşitli uygulamaların geliştirilmesine odaklanmıştır. 1988'de yürürlüğe giren "Yerel Özerklik Yasası" ile Güney Kore'de yerel özerklik tesis edilmeye başlanmıştır. Bu yasa, 1991'de yerel meclislerin oluşturulmasıyla birlikte uygulanmaya başlanmıştır.³⁴⁰ Yerel Özerklik Yasası'na göre, Güney Kore'de yerel yönetimler üst düzey ve alt düzey olmak üzere iki kategoride sınıflandırılmıştır. Üst düzey yerel yönetimler il ve büyükşehir belediyelerini, alt düzey yerel yönetimler ise kırsal alanlardaki ilçeleri, belediyeleri ve bölgeleri kapsamaktadır. Üst düzey yerel yönetimler genellikle merkezi yönetim ile alt düzey yerel yönetimler arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır. Seul Büyükşehir Belediyesi, Sejong Belediyesi ve altı büyükşehir belediyesi ile sekiz il üst düzey yerel yönetim birimlerini oluşturmaktadır.³⁴¹ Alt düzey yerel yönetimler arasında ise 80 ilçe, 73 belediye ve 69 özerk bölge bulunmaktadır. Jeju ili, özel statüsü ve ekonomik yetkileriyle öne çıkan özerk bir il olarak dikkat çekmektedir. 1995'ten bu yana şehirlerarası kırsal birleşme

³³⁸ Local Government. <http://www.korea.net/Government/Constitution-andGovernment/Local-Governments> (02.02.2024)

³³⁹ Sobacı, Z., M. & Köseoğlu, Ö. (2016). Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler. İstanbul: Seta Yayınları.

³⁴⁰ Seog-Gun, K. (2002). Status of Korea's Local Autonomy System. Korea Focus, 10 (1), 111-120.

³⁴¹ Sobacı, Z., M. & Köseoğlu, Ö. (2016). Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler. İstanbul: Seta Yayınları..

ve konsolidasyonun bir sonucu olarak, Güney Kore'de yerel yönetimlerin sayısı 244'e yükselmiştir.³⁴²

Tüm özerk bölgeler ve belediyeler, sırasıyla büyükşehirlere ve illere aittir. 80 ilçeden 75'i illerin alt yönetimidir; geri kalan 5 ilçe ise büyükşehirlere bağlıdır. Yerel Özerklik Yasası'na göre, ilçelerin nüfusu 50,000'i aştığında ve çoğu kentsel şehir görüntüsüne sahip olduğunda belediyeye (si, city) dönüştürülebilir. 500,000'den fazla nüfusa sahip şehirlerin, belediye ve Dong ofislerini birbirine bağlayan idari bölgeler kurma yetkisi vardır. İdari bölgeler, özerk bölgelerin aksine, seçilmiş belediye başkanlarının kapsamlı denetimi altında işletilmektedir. Bir milyondan fazla nüfusu olan bir şehir, kendi yetki alanı içinde özerk bölgelere (Gu) sahip bir metropol şehir olarak belirlenebilir. Bu metropol şehirler, bir milyonluk nüfusa sahip olmaları koşuluyla, kendi yetki alanlarında özerk bölgeler kurabilirler. Bir milyondan fazla nüfusu olan bir şehir, metropol şehir olmak için yeterli bir koşuldur ancak tek başına yeterli değildir. Finansal kapasite gibi diğer koşulları sağlamayan birçok şehir, büyükşehir kenti statüsünü alamamıştır.³⁴³

1.18.2 Güney Kore'de Seçimler

Kore'de Belediyeler , Meclis ve Başkan olmak üzere iki temel organa sahiptir. Meclis, karar alma organıdır. Başkan ise yürütme organını temsil eder. Başkan, illerde vali, büyükşehir belediyelerinde ve ilçelerde belediye başkanı olarak adlandırılır. Ancak, Seul Büyükşehir Belediye Başkanı diğerlerinden farklıdır; statüsü, merkezi yönetimdeki bakanlara eşdeğer kabul edilir.³⁴⁴

Yerel yönetim Kore'de, güçlü bir belediye başkanı ve güçsüz bir belediye meclisi şeklinde tanımlanmıştır. Belediye başkanı ve yerel meclis, bütçe, yönetmelikler ve diğer politikaları oluşturma işlevlerini paylaşırlar. Ancak, yerel yönetimin gücü, belediye başkanı lehine

³⁴² Yüksel, D. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim. İstanbul: Hiper Yayınları.

³⁴³ Choi, J-W, Choe, C. S. & Kim, J. (2013). Local government and public administration in Korea. Local Government Officials Development Institute (LOGODI): Korea, 1- 168.

³⁴⁴ Sobacı, Z., M. & Köseoğlu, Ö. (2016). Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler. İstanbul: Seta Yayınları.

dağılmıştır. Örneğin, belediye başkanı, yerel bürokratları atama, bütçe sunma ve yerel meclis tarafından kabul edilen yönetmelikleri veto etme yetkisine sahiptir.³⁴⁵

Yerel meclis, iki ana organa sahip olan yerel yönetimde karar alma ve yürütme görevlerini yerine getiren bir yapıdır. Yerel meclis üyeleri ve başkan, seçimle belirlenir ve dört yıllık bir süre için görev yaparlar, en fazla üç defa seçilebilirler. Seçimlere aday olmak için en az 25 yaşında olmak ve ilgili yerel yönetim birimi sınırları içinde ikamet etmek gerekmektedir.³⁴⁶

Yerel meclis, genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla seçilen başkan ve üyelerden oluşur. Başkanlar ve üyeler, görev süreleri boyunca başka bir kamu görevinde bulunamazlar. Güney Kore’de yerel meclis toplantıları halka açık olarak yapılmaktadır. Yerel meclisler, yerel politikaları belirleme, temsil etme ve denetleme olmak üzere üç temel işleve sahiptirler. Ayrıca meclisler, kullanıcı harcı ve hizmet bedeli alma, yerel vergi koyma, yürütme organının faaliyetlerini onaylama ve idari işlerin denetimi gibi çeşitli yetkilere sahiptirler. Sistem içerisinde iki yıllık bir süre için gizli oyla bir meclis başkanı ve iki başkan yardımcısı seçilir. Yerel meclis faaliyetleri, olağan oturumlar ve daimi komisyon toplantıları ile gerçekleştirilir. Daimi komisyonlar, belirli faaliyet alanlarında çalışmalar yaparlar ve meclisin işleyişine katkıda bulunurlar.³⁴⁷

Tablo 7 Güney Kore Merkez ve Yerel Seçim Sistemi

Seçim Farkları	Merkezi Yönetim (Ulusal Hükümet)	Eyalet (Do) Yönetimleri	Belediyeler ve İlçeler
Başkanlık Seçimi	Ulusal düzeyde yapılan seçimlerle Başkan ve Başbakan belirlenir.	Eyalet düzeyinde ayrı bir başkanlık seçimi yoktur.	Belediye başkanları yerel düzeydeki seçimlerle belirlenir.
Ulusal Meclis Seçimi	Ulusal düzeydeki temsilciler, vatandaşlar tarafından yapılan seçimlerle belirlenir.	Eyalet düzeyinde benzer temsilciler, vatandaşlar tarafından yapılan seçimlerle belirlenir.	Belediye meclis üyeleri ve ilçe meclis üyeleri, yerel seçimlerle belirlenir.

³⁴⁵ Chong-Mi, P. (2000). Local Politics and Urban Power Structure in South Korea. Korean Social Science Journal. 27 (2): 41-67

³⁴⁶ Chong-Mi, P. (2000). Local Politics and Urban Power Structure in South Korea. Korean Social Science Journal. 27 (2): 41-67.

³⁴⁷ Hermanns, H. (2009). Political Parties in South Korea and Taiwan after Twenty Years of Democratization. Pacific Focus, 23(2) 15-24.

Eyalet (Do) Seçimleri	Eyalet Valisi, eyalet düzeyindeki seçimlerle belirlenir.	Eyalet meclis üyeleri, eyalet düzeyindeki seçimlerle belirlenir.	-
Yerel Seçimler	-	-	Belediye başkanları, belediye meclis üyeleri ve ilçe meclis üyeleri, yerel seçimlerle belirlenir.

1.18.3 Güney Kore’de Merkez Yerel İlişkisi

Güney Kore’de yerel yönetimler merkezi hükümet tarafından oluşturulmuş ve merkezi yönetimin yasal olarak belirli bir özerklik düzeyinde kamu hizmetlerini sunmakla yetkilendirilmiştir. Güç ve yetkinin merkezi ve yerel hükümetler arasında paylaşılması, her iki tarafın da kamu hizmeti sunumu konusunda birbirleriyle etkileşimde bulunması temelinde şekillenmektedir.

Güney Kore’de merkez-yerel yönetim ilişkileri beş farklı boyutu içerir. Bunlar sırasıyla merkez-üst düzey yerel yönetimler arasındaki ilişki, merkez-alt düzey yerel yönetimler arasındaki ilişki, üst ve alt düzey yerel yönetimler arasındaki ilişki, üst düzey yerel yönetimler arasındaki ilişki ve alt düzey yerel yönetimler arasındaki ilişki şeklinde işlemektedir. Bu ilişkiler bazen belirli yönlerde işbirliği içinde görünebilirken, diğer zamanlarda çatışmalı olabilir. Yerel özyönetimler aynı zamanda diğer yerel özyönetimlerle de ilişkilere sahiptir. Merkezi ve yerel hükümetler arasındaki ilişkiler gibi, yerel hükümetler arasındaki ilişki birbirlerinin ve bazı durumlarda diğerleriyle aynı sınıra sahip oldukları için hem işbirliği hem de çatışma içeren yönler içerir.³⁴⁸

Kore Yerel Özyönetim Kanunu (LAA), merkezi hükümetin yerel yönetimlerin günlük işleyişine müdahale yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir. Yerel yönetim kanunu, merkezi hükümet bakanlarının yerel yönetiminin sorumluluk ve devredilmiş yetkileri ile ilgili olarak herhangi bir idari konuda tavsiyede bulunabileceğini ve rehberlik edebileceğini belirtir. Gerekirse, bakanlar ilgili doküman ve belgeleri kendilerine sunması için yerel yönetimin

³⁴⁸ Presidential Commission for Decentralization (PCD). (2011). The White Paper on Decentralization (Seoul: PCD).

yürütme organından talepte bulunabilirler. Bakan, yerel yönetimin kendi inisiyatifiyle verdiği kararları iptal veya askıya alabilir. Ancak yerel yönetimin kararlarının iptali veya askıya alınması yalnızca yerel idarecilerin kanunları ihlal ettiği durumlarda yapılabilir. Seçilmiş yetkili, merkezi hükümetin iptali veya askıya alınmasına karşı anlaşmazlık yaşarsa, iptal veya askıya alınmadan itibaren 15 gün içinde Yüksek Mahkeme'de dava açabilir. Ayrıca kanun, üst düzey yerel yönetimlerin merkezi hükümetin denetimi altında olduğunu, alt düzey yerel yönetimlerin ise üst düzey yerel yönetimin denetimi altında olduğunu belirtir.³⁴⁹

Tablo 8 Güney Kore Merkezi – Yerel Görev ve Yetki Dağılımı

Görev ve Yetki Farkları	Merkezi Yönetim (Ulusal Hükümet)	Eyalet (Do) Yönetimleri	Belediyeler ve İlçeler
Yürütme Erki	Başkan ve Başbakan liderliğindeki Ulusal Meclis tarafından belirlenen hükümet.	Eyalet Valisi liderliğindeki eyalet yönetimi.	Belediye Başkanı liderliğindeki yerel yönetimler.
Yasama Erki	Ulusal Meclis tarafından belirlenen ve ulusal seçimle işbaşına gelen temsilciler.	Eyalet meclisleri, genellikle eyalet seçimi ile belirlenen temsilciler.	Belediye meclisleri ve ilçe meclisleri, yerel seçimle belirlenen temsilciler.
Yargı Erki	Yüksek Mahkeme ve diğer mahkemeler, atanmış yargıçlar tarafından yönetilir.	Eyalet yüksek mahkemeleri ve alt mahkemeler, atanmış veya seçilmiş yargıçlar tarafından yönetilir.	İlçe mahkemeleri ve yerel mahkemeler, seçilmiş veya atanmış yargıçlar tarafından yönetilir.
Vergi Politikası	Ulusal düzeyde gelir vergisi politikalarını belirleme.	Eyalet düzeyinde gelir vergisi politikalarını belirleme.	Mülk vergileri ve yerel gelir vergilerini belirleme.

Yukarıda yer alan yetkiler genel olarak yetki alanlarını ifade etmektedir. Bu yetki ve sorumluluklar merkezi hükümetin kontrolünde yerel yönetimler için faaliyet alanlarını ifade

³⁴⁹ Presidential Commission for Decentralization (PCD). (2011). The White Paper on Decentralization (Seoul: PCD).

eder. Ancak daha belirgin bir şekilde güçlü bir figür olarak görülen yerel yöneticiler (Başkanlar) ve yerel meclislere aşağıdaki yetkiler tanımlanmıştır.³⁵⁰ Yerel yönetim birimlerinde Başkanların yetkileri arasında, yerel yönetimi temsil etme, personeli denetleme ve yönetme, bütçe hazırlama ile meclise sunma, hukuka aykırı kararları yeniden değerlendirme ve bütçeyi aşan harcama kararlarını tekrar değerlendirme görevleri bulunmaktadır. Yerel meclislerin görevleri arasında ise, belediye yönetmeliklerini onaylama ve değiştirme, bütçe müzakerelerini yürütme, hesapları onaylama, çeşitli ücret ve harçları belirleme, fon oluşturma ve işletme, kamu tesislerini kurma ve bütçe dışı kaynaklardan gelen hakların feragatinden kaynaklanan yük paylaşımını gerçekleştirme, dilekçeleri kabul etme ve görevleri bulunmaktadır.³⁵¹

1.18.4 Güney Kore’de Yerel Yönetimlerin Mali İdaresi

Merkezi hükümet, Kore'deki yerel yönetimler üzerinde çok güçlü bir ve etkiye sahiptir. Yerel yönetimlerdeki yetkililerinin ve organizasyon birimlerinin sayısı merkezi hükümetin kontrolü altındadır. Yerel yönetimler kendi iradelerine dayanarak yönettikleri bölgeyi idare konusunda özerklikleri olsa da, bu durum Kore'nin yerel yönetimleri için geçerli değildir. Her üç yılda bir merkezi hükümet, yerel yönetimlerin toplam işgücü maliyetini hesaplar ve yerel yönetim birimlerini işgücünü yönetmek için finansal kaynak ayırmaya zorlar. Bu, yerel yönetimlerin bütçelerini merkezi hükümet tarafından hesaplanan miktarı aşan bir tutarda işgücü maliyetleri için harcamayacakları anlamına gelir. Ayrıca, yerel yönetimler mevcut büyüklüğe ek olarak yeni bir organizasyon birimi oluşturmak için merkezi hükümetin onayını almak zorundadır.³⁵²

Kore yerel yönetimlerinin bütçeleri, yürütme erki tarafından hazırlanır ve yasama organları tarafından karara bağlanır. Bütçe sürecine katılan bu iki erkin üyeleri olan belediye idarecileri ve yerel yasa yapıcılar, yerel seçmenler tarafından seçilir. Kore'nin üniter devlet yapısı gereği ülkenin bağımsız bir devlet olarak kurulduğu 1948'den bu yana yerel özerklik düzeyi oldukça düşük olmuştur. Bu kapsamda, yerel idarenin toplam bütçesi, merkezi idareden daha büyük

³⁵⁰ Hermanns, H. (2009). Political Parties in South Korea and Taiwan after Twenty Years of Democratization. Pacific Focus, 23(2) 15-24.

³⁵¹ Hermanns, H. (2009). Political Parties in South Korea and Taiwan after Twenty Years of Democratization. Pacific Focus, 23(2) 15-24.

³⁵² Ministry of Public Administration and Security (MOPAS), (2011). The Civil Service System of the Republic of Korea Seoul: MOPAS.

olamaz. Merkezi bütçe, merkezi hükümetin, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu alanları ve eğitimin bütçesini içerir. Merkezi hükümete ayrılan bütçenin payı yaklaşık % 60 iken yerel idarelere ayrılan bütçe % 40 civarındadır.³⁵³

Kore, Japon sömürge yönetiminden kurtulduktan sonra Prusya hukuk geleneğini takip ederek tipik bir şekilde merkezileşmiş bir ülke haline gelmiştir. 1991'de yerel temsilcilerin seçilmesinden bu yana merkezileşme eğilimi nispeten azalmış olsa da, Kore'nin yerel yönetimleri hala kamu yönetiminin her alanında çok sınırlı bir özerkliğe sahiptir. Yerel yönetimlerin finansal ya da mali özerkliği de bu kapsamda bir istisnaya tabi tutulmamıştır.³⁵⁴

1988 Yerel Finansman Yasası, mali adem-i merkeziyetçilik amacıyla defalarca değiştirilmiş olup, yerel yönetimler kendi kaynakları ve merkezi hükümet transferleri aracılığıyla gelir elde etmektedir. Bu gelirler yerel vergi, vergi dışı gelirler, gelir paylaşımı ve kategorik hibeleri içermekte olup, yerel yönetimler gelirlerini istedikleri şekilde harcama yetkisine sahiptir, gelir paylaşımı ise merkezi hükümetin belirlediği temel ihtiyaçlara göre dağıtılmaktadır. 2011'de sadeleştirilen vergi sistemi, yerel yönetimlerin gelirlerini oluşturan vergi dışı kaynaklar arasında kullanıcı harcı, ücretler ve mülk gelirlerine vurgu yaparak finansmanda önemli bir rol oynamaktadır.³⁵⁵

Belirtildiği gibi merkezi hükümet, Kore'deki yerel yönetimlerin denetiminde güçlü yetkilerle donatılmıştır. Yerel yönetimlerin birimlerinin sayısı merkezi hükümetin kontrolünde ve sınırlıdır. Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanlığı (MOPAS), yerel yönetimlerin personel giderlerini belirleyerek mali kaynak ayırır ve yerel yönetimlerin bütçelerinde kısıtlamalara neden olur. Yerel yönetimlerin günlük işleyişine merkezi hükümetin müdahale yetkisi Yerel Özerklik Yasası'nda belirtilmiştir. Merkezi hükümet, yerel meclis kararlarını veto etme yetkisine sahiptir. Merkezi yönetim mali kontrol mekanizmalarıyla yerel yönetimler üzerinde etkili bir denetim kurar. Ayrıca, yerel yönetimler arasında işbirliği ve anlaşmazlık

³⁵³ Ministry of Public Administration and Security (MOPAS), (2011). The Civil Service System of the Republic of Korea Seoul: MOPAS.

³⁵⁴ Yi, K. (1984). A new history of korea. Seoul: Ilchokak.

³⁵⁵ Choi, J-W, Choe, C. S. & Kim, J. (2013). Local government and public administration in Korea. Local Government Officials Development Institute (LOGODI): Korea, 1- 168.

durumlarında merkezi hükümet tarafından düzenleyici ve arabulucu mekanizmalar bulunmaktadır³⁵⁶.

1.19 Brezilya Örneği (Federal-Başkanlık)

Brezilya siyasal sistemi, Latin Amerika'daki en köklü federalizm örneklerinden biri olarak bilinmektedir. Bölgedeki diğer federal ülkeler ise Arjantin, Meksika ve Venezuela'dır. Demokratik sistem içerisinde, belediye başkanları ve valiler, federal hükümete karşı her zaman önemli özerkliğe ve önemli kaynaklara sahip güçlü aktörler olmuştur. Yönetim kapsamında gerçekleşen birçok faaliyet, ulusal politikalardan ziyade kendi eyaletlerini ilgilendiren konuları içermektedir. Dahası ulusal partiler, büyük ölçüde hala eyalet partilerinin bir federasyonu gibi hareket etmektedir.³⁵⁷ Başkanlık sistemiyle yönetilen ve federal bir Cumhuriyet olan ülkede, yasama, yürütme ve yargı birimlerince yürütülen bir kuvvetler ayrılığı uygulanmaktadır. Yürütme ve yasama organı üyeleri demokratik yollarla halk tarafından seçilirken yargı organı üyeleri ise anayasanın belirlediği bir yöntemle belirlenmektedir.

Brezilya'nın 1988 tarihli anayasası uyarınca Devlet Başkanı, devletin ve hükümetin başıdır. Devlet Başkanları yönetim için 4 yıllığına seçilirler ve ikinci defa aday olmalarının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Brezilya'da devlet Başkanları oldukça güçlü yetkilerle donatılmış olup yasama faaliyetlerinin de yüzde 80'ine kaynaklık edecek güce sahiptirler. Yasama gücüne rağmen Devlet Başkanlarına veto etme konusunda sınırlı bir yetki tanımlanmıştır.³⁵⁸

Nüfusu 214.5 milyon kişi olarak tahmin edilen Brezilya'da, halk temsilcilerini doğrudan, gizli, genel oy kullanarak seçmek zorundadır. Brezilya, iç yönetim birimi olan otonom federatif bir yapıya sahip olup, merkezi hükümet adına Başkan, ülkenin egemenliğine ait görevleri yerine getirme sorumluluğuna sahiptir. Merkezi hükümet, iç ilişkilerde veya diğer

³⁵⁶ Choi, J-W, Choe, C. S. & Kim, J. (2013). Local government and public administration in Korea. Local Government Officials Development Institute (LOGODI): Korea, 1- 168.

³⁵⁷ Brezilya'nın Siyasi Görünümü", Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, Erişim Tarihi: 22.01.2023, Erişim Adresi: <http://www.mfa.gov.tr/brezilya-siyasi-gorunumu.tr.mfa>.

³⁵⁸ O'Neil, P. H. , vd. (2010). Cases in Comparative Politics (third edition, s. 464) W. W. Norton & Company.

lkelerle olan uluslararası ilişkilerde Federasyon adına hareket eder. Federatif yapılar, anayasalar ve eyalet yasaları tarafından düzenlenen bölgesel idari yapılardır. Bu yapılar, Federal Anayasa'nın prensip ve kurallarına uygun olarak hareket ederler. Ülkenin idari yapılanması coğrafi olarak, Kuzey, Kuzey-Doğu, Orta-Batı, Güney-Doğu ve Güney olmak üzere beş bölgeye ayrılmıştır.³⁵⁹

Brezilya Anayasası, Amerikan Anayasası'ndan esinlenerek federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki paylaşımını düzenlemiş ve bu konuda Amerikan Anayasası'ndan daha detaylı bir yaklaşım benimsemiştir. Ayrıca, Almanya Anayasası'ndan alınan devredilebilen münhasır yetkiler ve ortak yetkiler kurumlarını da benimsemiştir. Brezilya Anayasası'na göre, federal devletin yetkileri Münhasır yetkiler, Münhasır yasama yetkileri, Federe devletlerle ortak yasama yetkileri, Federe devletlerle belediyelerle ortak yetkiler şekilde ayrılmıştır. Bu dört kategoride belirlenen yetki alanları, Brezilya'daki devlet yapısının temelini oluşturmaktadır.³⁶⁰

1.19.1 Brezilya’da Yerel Yönetimler

Brezilya’da 1980’lerin ortalarında başlayan yeniden demokratikleşme süreci 1988’de yeni bir anayasanın yapılması ve 1996’dan sonra birkaç anayasa değişikliğinin onaylanması, yerel yönetimlerin hem mali açıdan hem de genel sosyal hizmetlerin ana sağlayıcısı olarak etkisini artıran gelişmeler olmuştur. Demokratik bir anlayışı yeniden tesis etmek, diğer anayasal değişikliklerin yanı sıra yerel yönetimin rolünü ve yerel finansal kaynakları kendilerinin yönetebilmesi gibi bir dizi iyileştirme sürecini beraberinde getirmiştir. Yerel yönetimler, temel sağlık hizmetleri, anaokulu ve temel eğitim, yoksullara sosyal yardım dahil olmak üzere diğer faaliyetlerin yanında kentsel kalkınma ve yerel toplu taşıma gibi konulardan da sorumludur.

Brezilya’da 1988 Anayasası’nın hazırlanması, ülkenin geleceği için olumlu bir adım olarak görülmüş ve yeniden yapılanma süreci yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. Ülkede yerel yönetimlerin merkezi birimlerden ayrı olarak mali özerklik taleplerine en fazla

³⁵⁹ “Practical Guide, (2022). Brazilian Elections” <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/guia-pratico-eleicoes-brasileiras-2022-ingles.pdf>. (22.01.2023)

³⁶⁰ Serna de la Garza, Jos Ma. (2000). "Constitutional Federalism in Latin America," California: Western International Law Journal: 30(2).

kanunun düzenlendiği dönemlerde hali hazırda yerel yöneticiler destek vermiştir.³⁶¹ Ancak bu çabalar ülkenin genel siyasi yapısı içerisinde çok fazla karşılık bulamamıştır. Bu nedenle yerel idareler yönetsel özerkliğe sahip olsalar da mali olarak merkezi hükümetin kontrolünde bir yetkiye sahip olabilmışlardır.

Brezilya'da Belediye, (município) tanımı, belediye ve ilçe alanlarını, kırsal ve kentsel olanları içerir. Resmi kentsel yer tanımı yalnızca idari bir tanım olmakla birlikte boyutlarına bakılmaksızın tüm belediye ve ilçe alanlarını içerir. Bu kriterlere göre, Brezilya'nın kentleşme derecesi 1960'ta %45'ten 2000'de %81,25'e ve 2010'da %84,36'ya yükseldi. Brezilya'nın 5,570 belediyesi arasında, 26 eyalet başkenti ve Federal Bölge önemli bir konumdadır. Çünkü bölge ülkenin nüfusunun üçte birini oluşturur ve finansal, ekonomik ve siyasi kaynakların yoğunlaştığı yerlerdir.³⁶²

Brezilya'da yerel yönetimler karmaşık ve birbirine bağlı birçok zorluklarla karşı karşıyadır. İlk olarak, Brezilya'nın 5,570 belediyesi teknik ve mali kapasiteleri açısından eşit olmadığı gibi bu eşitsizliği azaltmaya yönelik federal mekanizmalar yetersizdir. Ayrıca, kurumsal olarak, her bir birim benzer yetkilere sahiptir. İkinci olarak, yerel yönetimler tarafından sağlanan sosyal hizmetler, çoğunlukla devlet ve federal hükümet kaynakları ile finanse edilmekte ve tüm bütçe kontrolü merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Üçüncü olarak, genel idari hizmet işgücü yoğun bir yapıya sahiptir. Belediyeler, hizmetleri genişletme ve sunum kalitesini artırma konusunda sınırlıdır. Çünkü federal yasa alt birim maaş harcamaları için bir tavan belirleyerek merkezin yerel yönetim harcamalarındaki rolünü ön plana çıkartır. Dördüncü olarak, son yıllarda merkezi yönetim gelirlerine nazaran artan yerel gelir, yerele yönelik yapılacak genel hizmetler yerine merkezi genel hizmet bütçesine dahil edilmiş olup diğer yerel politikalara pek alan bırakmamaktadır.³⁶³

Brezilya'da, federasyonun temel ilkelerine uygun olarak, federe devletler kendi anayasalarını ve yasalarını düzenler ve yönetirler. Federal Yüksek Mahkeme, "simetri ilkesi"ni benimsemiş

³⁶¹ Maria de Souza, C. (2020). Local governments in Brazil. In *Wealth Creation and Poverty Reduction* (s. 924–937). IGI Global.

³⁶² Maria de Souza, C. (2020). Local governments in Brazil. In *Wealth Creation and Poverty Reduction* (s. 924–937). IGI Global.

³⁶³ Maria de Souza, C. (2020). Local governments in Brazil. In *Wealth Creation and Poverty Reduction* (s. 924–937). IGI Global.

ve bu ilkeye göre, federe devletlerin anayasaları ve yasalarının Brezilya Anayasası'nı yansıtmaması gerektiğini belirtmiştir. Bu şekilde, Federal Yüksek Mahkeme, bu ilke anayasada açıkça belirtilmemiş olsa bile anayasa normlarının hiyerarşik bir şekilde yorumlanması gerektiğini federe devletlere dayatmaktadır. Federe devletlerin devlet yapısı, federal devlet yapısına benzer ve her federe devlette yasama, yürütme ve yargı organları bulunur. Federe devletlerin yasama organları tek meclislidir. Meclis üye sayısı, federe devletlerin Temsilciler Meclisi'nde temsil edildiği üye sayısının üç katıdır. Eğer bu sayı 36'yı geçerse, temsil edildikleri sayı kadar artırılır ve bu sayıdan on iki çıkartılarak federe devlet meclisinin üye sayısı belirlenir. Federe devlet meclis üyelerinin görev süresi 4 yıldır ve seçim sistemi, dokunulmazlık gibi konularda Brezilya Anayasası'nda düzenlenen hükümler uygulanır. Federe devlet meclis üyelerinin maaşları ise federe devlet yasalarıyla düzenlenir.³⁶⁴

Brezilya Anayasası'nın 18. maddesine göre, belediyeler Brezilya Federal Cumhuriyeti'nin siyasi ve idari teşkilatının bir parçası olup özerk birimlerdir. Belediyelerin özerkliği, "Self-Government" (Kendi Yönetim), "Self-Administration" (Kendi İdare), ve "Self-Organization" (Kendi Organizasyon) kavramlarıyla ifade edilmektedir. Bu kapsamda: "Self-Government," belediyelerin organlarının seçimle iş başına gelmesini, "Self-Administration," belediyelerin yerel kamu hizmetlerini kendi kaynaklarıyla idare etmesini, "Self-Organization," ise belediyelerin kendi belediye organik yasalarını düzenleyebilmesini ifade eder. Belediye organik yasaları, bazıları tarafından "belediye anayasası" olarak adlandırılır. Bu ifade, Brezilya'da 5,500 belediye bulunması ve her bir belediyenin ayrı organik yasası olması nedeniyle kullanılmaktadır. Bu yasalar, federal anayasada düzenlenen esaslara uymak zorundadır ve federe devlet anayasalarına uygun bir şekilde hazırlanmalıdır. Belediye organik yasaları, Federal Yüksek Mahkeme tarafından oluşturulan "simetri ilkesi"ne göre, federal anayasa ve federal devlet teşkilatıyla ilgili esasları yansıtmak zorundadır. Bu durum, belediyelerin ve federe devletlerin özerkliğini belirli bir çerçevede sınırlayabilir.³⁶⁵

Brezilya Anayasası'nın 30. maddesine göre, belediyelerin görevleri ve yetkileri şu şekildedir:

³⁶⁴ Souza, C. (2005). Dialogues on legislative and executive governance in federal countries (s. 78). McGill-Queen's Press - MQUP.

³⁶⁵ Ferrari, S. (2015). Local government in Brazil and Switzerland : A comparative study on merger and inter-municipal cooperation. In IFF Paper Online (s. 47–50). Fribourg (Switzerland): IFF.

- Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kanun çıkarmak.
- Gerekli durumlarda federal devletin ve federe devletlerin mevzuatlarını tamamlayıcı kanun veya yönetmelikler çıkarmak.
- Vergileri, hesap verme bilançosu ve tablosu yayınlama koşullarına uygun olarak düzenlemek ve tahsil etmek.
- Federe devlet düzenlemelerine uygun olarak ilçeleri kurmak, düzenlemek ve kaldırmak.
- Mahalli müşterek ihtiyaçlar dahil olmak üzere toplu taşıma ve diğer kamu hizmetlerini düzenlemek ve yürütmek.
- Federal devletin ve federe devletlerin teknik ve mali desteğiyle anaokulu ve ilkokul eğitim programlarını yürütmek.
- Federal devletin ve federe devletlerin teknik ve mali desteğiyle topluma sağlık hizmetlerini sağlamak.
- Gerekli durumlarda, şehir arazilerinin planlaması, kullanım kontrolü, parselasyonu, iskana açılması gibi mülki düzenlemeleri geliştirmek ve denetimleri altında yerel tarihi ve kültürel mirası korumak.³⁶⁶

Brezilya'daki yönetim yapısı üç katmandan oluşur: merkezi hükümet (Birlik), eyaletler (ara yönetimler) ve belediyeler (yerel yönetimler). Brezilya Anayasası, belediyeleri idari yapıdaki üçüncü katman olarak belirlemiş ve onlara eyaletlerle aynı statüyü vermiştir. Diğer federal ülkelerin aksine, Brezilya'daki belediyeler eyaletlerin üyeleri veya parçaları değildir; ancak belediyelerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi eyalet yasaları tarafından düzenlenir. Merkezi hükümet belediyeleri kuramaz veya kaldıramaz, ve eyaletlerde belediyelerin kurulması için tek bir model bulunmamaktadır. Belediyelerle ilgili konular ve yapısal işlevleri doğrudan anayasa tarafından düzenlendiğinden, yerel yönetimlerde değişiklik yapmak için anayasa değişikliği gerekmektedir.³⁶⁷

³⁶⁶ Ferrari, S. (2015). Local government in Brazil and Switzerland : A comparative study on merger an inter-municipal cooperation. In IFF Paper Online (s. 47–50). Fribourg (Switzerland): IFF.

³⁶⁷ Afonso, J. ve Araujo E. (2006). “Local Government Organization and Finance”, World Bank, 382-383.

Tablo 9 Brezilya Merkezi – Yerel Görev ve Yetki Dağılımı

Görev Yetki	Merkezi Yönetim (Federal Hükümet)	Eyalet ve Bölgesel Yönetimler	Belediyeler ve İlçeler
Yasama Yetkisi	Federal Yasama Organı (Ulusal Kongre) tarafından yürütülür.	Eyalet düzeyinde yasama organları vardır.	Belediyeler kendi iç meclisleri (Câmara Municipal) üzerinden yerel yasa ve düzenlemeleri belirler.
Yürütme Yetkisi	Federal Başkan ve Federal Kabine tarafından yürütülür.	Eyalet Valileri ve Eyalet Hükümetleri, bölgesel yönetimler tarafından atanan yetkililer.	Belediye başkanları ve yerel yönetimler, yerel düzeydeki icra işlemlerinden sorumludur.
Mahkeme Yetkisi	Federal Mahkemeler sistemi tarafından yönetilir.	Eyalet Mahkemeleri, eyalet düzeyinde yargı yetkisine sahiptir.	Belediyeler, kendi bölgelerindeki mahkemeler aracılığıyla yerel düzeyde yargı yetkisine sahiptir.
Mali Yetki ve Finansman	Federal hükümet, vergi toplama ve bütçe oluşturma yetkisine sahiptir.	Eyalet hükümetleri, bölgesel düzeyde finansman ve vergi toplama yetkisine sahiptir.	Belediyeler, kendi finansmanlarını sağlamak ve yerel projeleri finanse etmek için yerel vergi gelirlerine sahiptir.

Brezilya'nın belediyelerinin yönetim yapısı, doğrudan seçilen bir "belediye başkanı" ve "belediye konseyi" ile çift organlı bir modeli takip eder. Belediye başkanı yürütme organı olarak hizmet ederken, belediye konseyi yasama organı olarak görev yapar. Belediye başkanı ve konsey üyeleri dört yıllık bir süre için seçilir, ve konseyin üyelikleri belediyenin nüfusuna bağlı olarak değişir. Konsey üyeleri orantılı temsil sistemiyle seçilir. Brezilya Anayasası belediye başkanının bir kez yeniden seçilmesine izin verir ve belediye başkanının hem politik lider hem de yönetici olarak hareket ettiği güçlü bir başkan modeli benimser; bu modelde belediye başkanı, kararları uygulamaktan, devlet ve federal hükümetlerle, diğer kamu kurumları ve toplulukla ilişkileri yönetmekten, konseyle birlikte yasaları onaylamaktan sorumludur.³⁶⁸

Brezilya Anayasası aynı zamanda yerel yönetimlere ilişkin değişikliklerde yukarıda da bahsedildiği üzere anayasal değişikliği zorunlu kılar. Bu da belediyelerle ilgili konuları düzenlemede anayasanın önemini vurgulamaktadır. Bu hukuki çerçeve ve anayasanın Brezilya'daki yerel yönetimlerin yapısını ve işleyişini şekillendirmedeki etkisi merkez yerel ilişkilerinin de bir göstergesi olmaktadır. Yani Merkez yerel idari birimin kurulması ve

³⁶⁸ Arıkboğa, E. (2015). Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 2(2), 35-61

kaldırılmasına karar veremezken eyaletlere bu konuda yetki vermektedir. Ancak yapısal bir değişiklikte yine Merkezi hükümetin anayasal değişikliği onaylaması gerekmektedir.

1.19.2 Brezilya’da Seçimler

2022 yılı seçimlerinde yaklaşık 156 milyon Brezilyalı, ülke çapında çeşitli yasama ve yürütme görevleri için adayları seçmek üzere iki kez sandık başına gitmiştir. Bu sayı gerek yerel gerekse Başkanlık seçimleri için oldukça yüksek bir orana tekabül etmektedir.³⁶⁹ Birçok diğer Latin Amerika ülkesi gibi, Brezilya'nın temsili seçim sistemi, gelişmiş endüstriyel demokrasilerde yaygın olmayan bir karışıma sahiptir. Politik sistemde güç, yürütme organında yoğunlaşmıştır. Çoğu yürütme görevi için yapılan seçimler, başkan, valiler ve en az 200.000 seçmene sahip şehirlerin belediye başkanları dahil, birinci turda %50'yi geçen kimse olmazsa ilk iki bitiren arasında bir ikinci tur içerir. 200.000 seçmene sahip şehirlerin belediye başkanları için yapılan seçimler tek turda (birinci geçen kazanır kuralına uygun) belirlenir. Diğer pozisyonlar ise (federal milletvekilleri, eyalet milletvekilleri, belediye konseyi temsilcileri) genellikle aşamalı ikinci tur seçimlerle belli olur. Bu nedenle, seçim kazanmanın ya da ilk turda galip gelmenin etmenin en yaygın üç yöntemi (tek üye bölge çoğunluğuyla mutlak çoğunluk, tek üye bölge çoğunluğuyla çoğunluk, orantılı seçimler) önemli bir rol oynar.³⁷⁰

Çok partili, iki meclisli yasama sistemine sahip Brezilya, federal bir başkanlık sistemi ile yönetilmektedir. Yasama organı, halk tarafından senatörler 8 ve milletvekilleri 4 yıllık süreler için seçilir. Parlamento 81 üyeli bir Senato ve 513 üyeli bir Temsilciler Meclisi'nden oluşmaktadır. Ülke idari olarak 26 eyalete, Federal Bölge'ye (başkent Brasília ve çevresini içeren) ve toplamda 5570 belediyeye bölünmüştür. Eyalet düzeyinde, valiler doğrudan halk tarafından seçilir ve her eyaletin yasama işlevini yerine getiren tek meclisli bir Eyalet Yasama Meclisi bulunmaktadır. Yerel yargının yetkileri, federal mahkemelerle çatışmaları önlemek için düzenlenmiş olup, yerel düzeyde belediye başkanları ve belediye meclisleri yönetimden sorumludur.³⁷¹

³⁶⁹ Melo, C. R. (2023). Como será a democracia brasileira em 2026? In Avritzer, L.; Santana, E., & Bragatto, R (eds.), Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil. Belo Horizonte, Brazil: Autêntica Editora.

³⁷⁰ Maria D’Alva Gil Kinzo, Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil (São Paulo: Símbolo, 1980).

³⁷¹ Hamm, K. E., Hedlund, R. D., & Miller, N. M. (2013). State legislatures. Oxford University Press.

Brezilya'daki seçim sistemi, 1988 Anayasası ve 1965 yılında yürürlüğe giren Seçim Kanunu tarafından düzenlenmiş olup, bu süreç Yüksek Seçim Mahkemesi (Tribunal Superior Eleitoral, TSE) tarafından denetlenmektedir. Sistem, Anayasa'da tanımlanan ve Seçim Kanunu'nda detaylandırılan üç ayrı seçim sistemini içermektedir: Temsilciler Meclisi için orantılı temsil, aynı modeli yansıtan seçimler eyalet (Yasama Meclisleri) ve belediye (Belediye Meclisleri) düzeylerinde ve Federal Senato için yapılan seçimlerde çoğunluk oyu ile seçilen bir veya iki temsilci. Çoğunluk veya ikinci tur sistemi, tüm düzeylerdeki başkanları, valileri ve belediye başkanlarını seçmek için kullanılır, aynı zamanda Federal Senato seçimleri için de geçerlidir. Başkanlık seçimlerinde bir adayın seçilebilmesi için geçerli oyların %50'den fazlasını alması gerekmektedir; eğer hiçbir aday birinci turda mutlak çoğunluğu sağlayamazsa, ikinci tur seçimi yapılır. Bu sistem aynı zamanda eyalet valileri ve 200,000'den fazla seçmene sahip belediyelerin başkanları için de kullanılır ve eğer bir eşitlik durumu oluşursa yaş faktörü belirleyici olur. Federal Senato seçimleri her dört yılda bir gerçekleşir, her bir eyalet kendi senatörlerini seçer ve seçim, her eyaleti temsil eden senatörleri belirlemek için çoğunluk çerçevesinde yapılır. Temsilciler Meclisi, eyalet ve belediye yasama organları için Anayasa tarafından zorunlu kılınan orantılı sistem, açık liste sistemi kullanmaktadır, burada her parti, tüm adaylarının aldığı oy oranına dayalı olarak bir koltuk sayısı alır.³⁷²

Tablo 10 Brezilya Merkez ve Yerel Seçim Sistemi

Seçim Farkları	Merkezi Yönetim (Federal Hükümet)	Eyalet ve Bölgesel Yönetimler	Belediyeler ve İlçeler
Başkan	Ülkenin Başkanı, doğrudan vatandaşlar tarafından genel seçimlerde seçilir.	Eyaletlerde valiler genel seçimlerle belirlenir.	Belediye başkanları, yerel seçimlerde doğrudan vatandaşlar tarafından seçilir.
Parlamento	Federal Yasama Organı (Ulusal Kongre), Senato ve Temsilciler Meclisi'nden oluşur. Üyeler, vatandaşlar tarafından genel	Eyaletlerde bölgesel meclisler vardır ve üyeleri genel seçimlerle belirlenir.	Belediyeler, kendi iç meclisleri (Câmara Municipal) üzerinden yerel düzeydeki temsilcileri seçer.

³⁷² Akcagündüz, E. (2021). "Yerel Yönetimlerde Seçim Sistemlerinin Demokratik Temsil Üzerine Etkisi: İstanbul Adalar ve Sultanbeyli Belediye Meclisleri Üzerine İnceleme", Hacettepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi(3), 39:342-358.

	seçimlerle seçilir.		
Yerel Meclis (Câmara Municipal)	Yerel meclis üyeleri, belediye seçimlerinde doğrudan vatandaşlar tarafından seçilir.	Belirli eyaletlerde ve bölgelerde, yerel meclis üyeleri genel seçimlerle belirlenir.	Belediyelerdeki yerel meclis üyeleri, yerel seçimlerle belirlenir.

1.19.3 Brezilya’da Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi

Brezilya’da merkez yerel ilişkisi ağırlıklı olarak mali ilişkiler üzerinden değerlendirilmektedir. Dünyadaki federatif ülkeler arasında, Brezilya standart bir federatif yapıya sahip olsa da teoride en gelişmiş mali özerklik sergileyen ülkelerden biridir. İlginç bir şekilde, özellikle siyasi çevrelerde, mali sistemdeki merkezileşmeye karşı artan tepkilere rağmen Brezilyalılar bunu bu şekilde görmemektedir. Bu algı, 1988 Anayasa Meclisi tarafından belirlenen ancak ülkede henüz pek tanıtılmamış ve tartışılmamış olan vergi geliri merkez-yerel ilişkisinin genel görünümünü yansıtmaktadır.³⁷³

Brezilya Anayasası’nın 23. maddesi, federal devlet, federe devletler ve belediyeler arasındaki ortak yetkileri düzenlemektedir. Bu yetkiler şunlardır:

- Anayasa, kanunlar ve demokratik kurumlar konusunda saygı gösterilmesini ve kamu mallarının korunmasını sağlamak.
- Engelli kişilerin korunması ve himayesi için sağlık desteği ve sosyal yardım sağlamak.
- Tarihi, sanatsal, kültürel değere sahip eserleri, belgeleri, çalışmaları ve diğer varlıkları, önemli yerleri ve arkeolojik alanları korumak.
- Sanat eserlerinin ve diğer tarihi, sanatsal, kültürel değere sahip varlıkların ülkeden kaçırılmasını, tahrip edilmesini ve özgün niteliklerinden mahrum bırakılmasını önlemek.
- Kültürden, bilimden, eğitimden faydalanma imkanı sağlayacak vasıtaları sağlamak.
- Çevreyi korumak ve her türlü çevre kirliliğiyle mücadele etmek.
- Ormanları, hayvanları ve bitkileri korumak, tarımı geliştirmek, gıda maddelerinin teminini düzenlemek, konut inşaatı programlarını geliştirmek, konutların koşullarını geliştirmek ve temel temizlik hizmetlerini yürütmek.
- Yoksulluğun sebepleriyle ve yetersiz yaşama koşullarına yol açan faktörlerle

³⁷³ De Oliveira, F. (2003). Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?).

mücadele etmek, nüfusun yoksul kesimlerinin toplumsal bütünleştirilmesini teşvik etmek.

- Kendi yetki alanlarının sınırları içerisinde hidrojen ve mineral kaynaklarının araştırma ve kullanma imtiyaz haklarını kaydetmek, gözetlemek ve denetlemek.
- Trafik güvenliği için eğitim politikası oluşturmak ve bunu uygulamak.

Bu yetki alanlarında federal devlet, federe devletler ve belediyelerin işbirliği yapmaları gerekmektedir. Ancak uygulamada çeşitli problemler yaşanmaktadır, örneğin çevrenin korunması ve temizlik konularında yetki çatışmaları meydana gelebilmektedir. Bu nedenle, yönetim birimlerinin bu konularda ulusal, bölgesel veya yerel menfaati gözetmeleri ve uygun bir işbirliği sağlamaları önemlidir.³⁷⁴

1988 Brezilya Anayasası, federal hükümet, eyaletler ve yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetleri detaylı bir şekilde belirler. Belirli hizmet alanları, federal hükümet için özel olarak ayrılmışken aynı zamanda federal hükümet, eyaletler ve yerel yönetimlerin sorumlulukları paylaştığı alanlar da bulunmaktadır. Anayasa, dış ilişkiler, ulusal savunma, para basımı, savaş ilanı ve ulusal ile bölgesel kalkınma planlarının hazırlanması gibi alanlarda federal hükümete belirli görevler ve yetkiler atar. Ayrıca posta hizmetleri gibi belirli hizmetleri federal hükümetin sorumluluğundadır. Federal hükümet, eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki paylaşılan hizmet alanları ile öncelikle yerel yönetimlerin sorumluluğundaki hizmetlere açık bir genel bakış sunmaktadır.³⁷⁵

Federal hükümet, eyalet ve yerel yönetimlerle işbirliği yaparak başlıca sağlık ve sosyal refah hizmetleri, engellilerle ilgili hizmetler, tarih ve kültür koruma, çevre koruma, kültürel, eğitimsel ve bilimsel girişimler, orman ve vahşi yaşam koruma, tarım ve gıda, konut, yoksullukla mücadele, toplumsal dışlanmayla mücadele, maden çıkarma, hidroelektrik enerji

³⁷⁴ Dolinger, J.B., Luis R. (2014). "Federalism and Legal Unification in Brazil", Ed. Mathias R. D. H.(der.), Federalism and Legal Unification A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems, New York: Springer. Melo, M., Rezende, F. (2004). "Decentralization and Governance in Brazil", Ed. Andrew Selee Joseph S. Tulchin(der.), Decentralization and Democratic Governance in Latin America, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

³⁷⁵ Fleischer, J. (2021). Federal Administration. In Governance and Public Management (pp. 61–79). Cham: Springer International Publishing.

ve trafik güvenliği konularında sorumludur.³⁷⁶ Diğer yandan, yerel yönetimler de öncelikle merkezi hükümetin sevk ve idaresinde anaokulu ve ilköğretim, koruyucu sağlık hizmetleri, tarih ve kültür koruma, kentsel ulaşım ve arazi kullanımı gibi konularda sorumludur.³⁷⁷

1.19.4 . Brezilya’da Yerel Yönetimlerin Mali İdaresi

Brezilya'nın anayasasında yerel yönetim gelirleri garanti altına alınmış olmasına rağmen 1988'den önceki hiçbir anayasa, yerel yönetimlere şu anda sahip oldukları kadar kaynak sağlamamıştır. Bu kaynaklar, federal ve eyalet vergilerinden yapılan transferlerden ve yalnızca yerel yönetimin yetki alanındaki vergilerden kaynaklanmaktadır. Son elli yılda askeri rejim (1964-1985) de dahil Brezilya’da yerel gelirden sürekli bir artış olmuştur. Askeri rejim sırasında kaynakların federal düzeyde kontrol edildiği anlaşılrken günümüzde de kamu gelirinden başlıca yararlanan tarafın merkezi idare olduğu ifade edilmektedir. Yerel yönetimler şu anda ülkenin toplam kamu gelirinin yaklaşık %18.3'ünü yönetmektedir.³⁷⁸

Mali özerklik konusunda da Brezilya’da kamu alımları kararsız bir çizgi seyretnmektedir. Kamu alımları, ulusal, bölgesel ve yerel hükümetlerin yanı sıra diğer kamu kurumlarının ürün, hizmet ve kamu işleri satın aldığı bir süreç olarak tanımlanabilir. Ülkede kamu harcamalarını yerel ve merkezi yönetim bazında değerlendirecek olursak şöyle bir tablo ile karşılaşmak mümkündür.

- Tamamen desantralize (özerk): Satın alma kararlarını, neyi, nasıl ve ne zaman satın alacaklarına dair kararlarının, alt yerel yönetim birimlerine devredildiği durumdur.
- Tamamen merkezi: Ürün satın alma ile ilgili tüm önemli kararlar, kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla ürün satın alma konusuna odaklanmış merkezi bir kamu birimi tarafından alınır.
- Hibrit modeller: Tamamen merkezi ve tamamen yerel arasında, alım kararlarında

³⁷⁶ Maria de Souza, C. (2016). Local governments in Brazil. In *Advances in Public Policy and Administration* (s. 280–293). IGI Global.

³⁷⁷ Maria de Souza, C. (2016). Local governments in Brazil. In *Advances in Public Policy and Administration* (s. 280–293). IGI Global

³⁷⁸ Afonso, J. R. (2014). Repartição de receitas entre os entes federados. Municípios no Brasil. Paper presented at the Forum de Secretários Municipais de Fazenda, Sorocaba, SP

gücün paylaşıldığı bir dizi ara model bulunmaktadır. Bu modellerde satın alma birimleri, satın alma kararlarını yetki ve sorumlulukları çerçevesinde paylaşırlar.³⁷⁹

Mali özerklik açısından da Brezilya, hibrid bir model benimseyen bir ülke örneğidir. Ülkenin devlet yapısı federatif olduğundan, kamu harcamalarında merkez biriminden gelen kamu bütçesi kaynaklarını kullanır. Merkezileşme/desantralizasyon derecesini belirlemek için, politika karar alma ve kaynakların nasıl harcanacağıyla ilgili politika oluşturma boyutlarını analiz etmek gereklidir. Mevcut anayasa (madde 22, XXVII) genel ihale ve sözleşme kuralları üzerine yasa yapma yetkisini sadece merkeze tanımlarken, diğer eyalet birimleri özel kurallar üzerine aynı anda yasama yetkisine sahiptir. Bu nedenle, kamu alımlarıyla ilgili olarak, en önemli kurallar federal düzeyde belirlenir ve tüm yerel birimleri bağlar.³⁸⁰ Brezilya'da mali politikaların yerelleştirilmesi, yerel yönetimlerin önemli bir ölçüde özerklik kazanmasına ve federal ile eyalet düzeylerinden gelen transferlere daha fazla bağımlı hale gelmesine yol açmıştır.³⁸¹ Bu durum, yerel yönetimlerin sahip olduğu mali özerklik derecesi ve farklı hükümet düzeyleri arasındaki gelir eşitsizlikleri üzerine tartışmalara neden olmuştur. Mali teşviklerin dağıtımının, kamu mallarının temini ve yerel işletmelerin verimliliği üzerinde etkisi olduğu gösterilmiştir.³⁸² Ayrıca, mali desantralizasyonun etkisi ekonomik yönlerin ötesine geçerek siyasi ve sivil özgürlükleri de etkilemektedir. Bazı akademik çalışmalar ayrıca, desantralizasyon ile yolsuzluk arasındaki ilişkiyi vurgulamış ve belediye başkanlarının tekrar seçilebildiği yerlerde daha düşük yolsuzluk düzeylerini gösteren kanıtların bulunduğunu göstermiştir.³⁸³ Ayrıca, gelir dağıtımının eğitim sonuçları ve yoksulluk azaltma üzerinde etkisi olduğu bulunmuştur.³⁸⁴ Brezilya örneğinde, yerelleştirilmiş mali politikaların,

³⁷⁹ Chiappinelli, O. (2020). Decentralization and public procurement performance: new evidence from Italy. *Economic Inquiry*, 58(2), 856.

³⁸⁰ Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

³⁸¹ Vale, H. F. do. (2022). When time matters: Federal changes, temporality and recentralization in Brazil. *Dados*, 65(2).

³⁸² Zhuravskaya, E. V. (2000). Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style. *Journal of Public Economics*, 76(3), 337–368.

³⁸³ Ferraz, C., & Finan, F. (2009). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Retrieved from National Bureau of Economic Research website.

³⁸⁴ Litschig, S., & Morrison, K. M. (2013). The impact of intergovernmental transfers on education outcomes and poverty reduction. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4), 206–240.

önemli doğal kaynak rantlarına sahip bölgelerde yolsuzluğun artmasına ve kamu hizmeti performansını olumsuz etkilemesine neden olan sonuçlar doğurmuştur.³⁸⁵ Brezilya'daki belediyelerin gelir kaynakları, temel olarak vergiler, federal hükümet ve eyaletlerden yapılan transferler, kullanıcı ücretleri ve borçlanma üzerine kuruludur. Brezilya'nın 1988 Anayasası, vergilendirme konusundaki her düzeydeki idari birimlerin sorumluluklarını belirleyerek vergi kurma, oranları belirleme ve vergi toplama süreçlerini yönetme yetkisi verir. Belediyeler için en önemli vergi geliri, büyük şehirler tarafından toplanan ve genellikle modern teknoloji yoğun hizmetler sunan "hizmet vergisi"dir. Ayrıca, belediyeler tarafından mülkiyet vergisi ve mülkiyet satışlarından alınan vergiler de belirlenen oranlarda toplanır ve her bir belediye bu vergileri kendi yasaları çerçevesinde belirler.³⁸⁶ Federal hükümet ve eyaletlerden gelen transferlerle ilgili olarak, Brezilya'nın 1988 Anayasası, bölgesel eşitsizlikleri ortadan kaldırmak ve belediyelerin idari, siyasi ve mali özerkliğini güçlendirmek amacıyla yönetimler arası bir transfer sistemi kurmuştur. Bütçe transferi, kaynak açısından yetersiz bölgelerde yaşayan halka fırsatlar sağlamayı, daha zengin ve üretken alanlara göç girişimlerini azaltmayı amaçlar. Bu transferler, "ortak vergiler" ve "vergi geliri transferleri" olarak kategorilere ayrılmıştır. Ayrıca, bu sistem özellikle gelir paylaşımı açısından Brezilya'daki yerel yönetimlerin özerkliği vurgulanmaktadır.³⁸⁷

1.20 Şili Örneği (Üniter-Başkanlık)

Şili, 1973 yılında yaşanan askeri darbenin ardından başa gelen General Pinochet liderliğinde uzun yıllar süren bir otoriter yönetime sahne olmuş; 1988 yılından itibaren ise meşakkatli ve oldukça parçalı bir demokrasiye geçiş deneyimi yaşamıştır.³⁸⁸

1989 yılıyla birlikte başlayan bu yeni dönem, Pinochet sonrası Şili deneyimi ile Sovyet Sonrası dönemde demokrasiye geçiş tecrübesi yaşayan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin deneyimleri arasında belirgin bir farklılık oluşmasına sahne olmuştur. Gerçekten, Şili'de demokratik olarak seçilmiş Başkan Patricio Aylwin'in göreve gelmesinin ardından eski rejim

³⁸⁵ Sholikin, A., Winanti, P., & Sukmajati, M. (2022). Minimizing the natural resource curse "Innovation of extractive industry governance policy in bojonegoro regency." Proceedings of the 6th Batusangkar International Conference, BIC 2021, 11 - 12 October, 2021, Batusangkar-West Sumatra, Indonesia. EAI.

³⁸⁶ Afonso, J. ve Araujo E. (2006). "Local Government Organization and Finance", World Bank, 382-383.

³⁸⁷ Ribeiro J. ve Pinto A. (2012), Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries, 89-90

³⁸⁸ Abdulhakimoğulları E. (2013). Başkanlık Sistemi-Şili, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri, Ankara.

unsurlarının siyaset sahnesinden silinmesi ve sorumluların yargı önünde hesap vermesi yerine, Pinochet'in ordu, polis ve yargı kurumları üzerindeki etki ve kısmi kontrolünü sürdürmesi nedeniyle adeta eksik bir demokratikleşme süreci yaşanmıştır³⁸⁹. Bazılarınca “uzun (bir demokrasiye geçiş süreci” olarak da adlandırılan bu eksikliğin en önemli sonucu, Pinochet Anayasası'nın, 1989 yapılan tüm değişikliklere rağmen, neo-liberal ekonomik perspektifi kurumsallaştıran, seçilmiş siyasetçilerinin hareket alanını daraltan ve çoğunluk karşıtı kurumlar olarak çalışması öngörülen çeşitli “veto makamlarının” sistem üzerindeki kontrolünü devam ettiren özünü muhafaza etmiş olmasıdır. Ne var ki, Ülke'de bütün bu dönem boyunca etkin olan sol partiler ve demokratikleşme yanlısı diğer toplumsal güçler, Pinochet döneminin mirası olan ve ancak 2015'te kısmen değiştirilebilen kendine özgü bir seçim sisteminin ve anayasa değişikliğini son derece güçleştiren diğer bazı düzenlemelerin de etkisiyle, 1980 Anayasası'nda arzu ettikleri değişiklikleri gerçekleştirecek güce bir türlü ulaşamamışlardır³⁹⁰. Bütün bu olumsuz koşullara rağmen, Şili'de tümüyle demokratik yeni bir anayasa yapılması yönündeki toplumsal talep ve siyasî çabalar da hiçbir zaman gündemden düşmemiştir. Bu kapsamda görülen en somut adımlardan biri de 2013 yılında atılmış ve başkanlık seçimlerinde yarışan dokuz adaydan yedisinin anayasa değişikliğini kampanya sözü olarak dile getirmesi bu konuda yeni bir başlangıcın katalizörü olmuştur. Bu zorlu süreçte Şili'de oluşturulan anayasalar sonucunda Şili'de yürütme organı başkan, 21 adet bakanlık ve başkana bağlı bakanlık düzeyindeki devlet organlarından oluşmaktadır³⁹¹. Başkan hem devletin hem de hükümetin başkanıdır, aynı zamanda da başkomutan sıfatı taşımaktadır. Başkan yardımcısı ve “başbakan” makamlarının bulunmadığı Şili'de başkan, kabineyi oluşturan bakanları atama ve görevden alma noktasında tek merciidir. Bakanlar başkanın danışmanı konumundadır ve sadece başkana karşı sorumludurlar. Bakanlar Kongreyi oluşturan Temsilciler Meclisi ve Senatodaki oturumlara katılabilir ve düşüncelerini dile getirebilirler ancak oy veremezler. Başkana bağlı devlet kurumları arasında Genel Muhasebe Ofisi, Ulusal Kadın Hizmetleri Ofisi, Kültür ve Sanat Konseyi ve Genelkurmay Başkanlığı gibi kurumlar yer almaktadır Şili'de başkanlığa aday olabilmek için Şili topraklarında doğmuş

³⁸⁹ Miş, N., Aslan, A., Duran, H., & Ayvaz, M. E. (2016). Dünyada başkanlık sistemi uygulamaları [2. Baskı]. SETA.

³⁹⁰ Veto makamları” hakkında bkz. George Tsebelis, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, British Journal of Political Science 25, Issue 3 (1995): 289-325; George Tsebelis, Veto Players, How Institutions Work, (Princeton: Princeton University Press 2002).

³⁹¹ Şili Anayasası, m. 43.

olmak, Şili vatandaşlığına sahip olmak ve 40 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Şili’de başkan yardımcılığı makamı bulunmamaktadır. Şili’de başkanın görev süresi dört yıldır ve anayasaya göre iki dönem üst üste seçilme hakkı bulunmamaktadır. Brezilya’da olduğu gibi ancak bir dönem ara verdikten sonra ikinci kez seçilebilir³⁹².

1.20.1 Şili’de Yerel Yönetimler

Şili, merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olmasına rağmen, yerel yönetimlerin de önemli bir rol oynadığı bir sistem benimsemiştir. Şili’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, bağımsızlık sonrası dönemden günümüze kadar olan süreçte ve özellikle 1973 askeri darbesi ve sonrasında Pinochet rejimi döneminde geçirdiği dönüşümlerle kendisini göstermiştir.

Şili’nin yerel yönetim sistemi, ülkenin iller ve belediyelere ayrıldığı sömürge dönemine kadar uzanmaktadır. 1818’de bağımsızlık kazandıktan sonra Şili merkezi yönetim anlayışını korumuştur. Ancak 1925 Anayasası ile birlikte Şili’de yerel yönetimler resmen özerk birimler olarak tanındı. 1973’te General Augusto Pinochet tarafından gerçekleştirilen askeri darbe, idari yapıyı önemli ölçüde değiştirdi. Pinochet rejimi sırasında (1973-1990) idari işlevlerin merkezden uzaklaştırılması amacıyla bir dizi reform gerçekleştirildi. Ancak bu dönüşümlere rağmen gerçek siyasi yerelleşme oldukça sınırlı bir ivme kazandı. 1990’da demokrasinin geri dönmesiyle birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin artırılması yönünde daha fazla reform yapıldı.³⁹³

Şili’deki yerel yönetimlerin yapısı, iki ana başlık altında incelenebilir: belediyeler ve bölgesel yönetimler.

Belediyeler: Şili, her biri bir belediye başkanı (alcalde) ve bir belediye meclisi (concejo municipal) tarafından yönetilen 346 belediyeye (comunas) bölünmüştür. Belediyeler, eğitim, sağlık hizmetleri, kamu altyapısı ve yerel ekonomik kalkınma gibi geniş bir hizmet

³⁹² Şili Anayasası, m. 46.

³⁹³ Patricio, N. (2010). "Chile: From Military Rule to Democratic Government." In Routledge :Handbook of Latin American Politics, , 121-138.

yelpazesinden sorumludur. Faaliyetlerini finanse etmek için belirli yerel vergiler ve harçlar toplama yetkisine sahiptirler.³⁹⁴

Bölgesel Yönetimler: Ülke ayrıca her biri bir bölge valisi (gobernador regional) ve bir bölgesel konsey (consejo regional) tarafından yönetilen 16 bölgeye (regiones) ayrılmıştır. Bölgesel yönetimler, bölgesel planlama, ekonomik kalkınma ve belediye faaliyetlerinin koordinasyonu gibi daha geniş konulara odaklanır. Vali, halk oylaması ile seçilir ve bu durum bölgesel yönetişimin demokratik meşruiyetini artırır.³⁹⁵

Tablo 11 Şili Merkezi – Yerel Görev ve Yetki Dağılımı

Görev/Yetki	Merkezi Yönetim	Eyalet Yönetimleri	Yerel Yönetimler (Belediyeler, İlçeler, vs.)
Eğitim	Eğitim politikaları, müfredat ve bütçe planlaması	Yerel eğitim hizmetlerinin koordinasyonu	Yerel okullarının yönetimi, bakımı, geliştirilmesi
Sağlık	Ulusal sağlık politikaları ve büyük hastanelerin yönetimi	Bölgesel sağlık hizmetlerinin izlenmesi	Halk sağlığı ilk yardım ve acil sağlık hizmetlerinin organizasyonu
Altyapı	Ulusal otoyol ağları, büyük enerji projeleri, demiryolları	Altyapı ve ulaşım projeleri	Yerel yollar, su ve atık yönetimi
Çevre Koruma	Çevre politikaları ve büyük doğa koruma projeleri	Bölgesel çevre projelerinin planlanması ve yönetimi	Yerel çevre düzenlemeleri, ve projeler
Bölgesel Kalkınma	Ekonomik kalkınma politikaları ve bütçe dağılımı	Bölgesel kalkınma projelerinin hazırlanması	Yerel kalkınma projeleri
Sosyal Hizmetler	Sosyal güvenlik ve refah programları	Sosyal yardım programları	Yoksullukla mücadele ve sosyal hizmetler
Kamu Güvenliği	Polis, askeri güçler ve stratejik güvenlik planları	Yerel afet yönetimi ve güvenlik	Yerel düzeyde kolluk kuvvetlerinin desteklenmesi
Acil Durum Yönetimi	Afet yönetimi ve büyük kriz planlaması	Doğal afet ve bölgesel kriz yönetimi	Acil durumlara yerel çaplı müdahaleler

³⁹⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. "Gobierno Regional." Last modified June 27, 2024. <https://www.subdere.gov.cl/gobierno-regional>.

³⁹⁵ Montero, A. P., & Samuels, D. (2004). Decentralization and democracy in latin america. Flanner: University of Notre Dame Press.

Turizm ve Kültür	Turizm ve kültürel miras yönetimi	Bölgesel turizm projeleri ve kültürel kalkınma	Kültürel etkinlikler ve yerel turizm
Finans ve Bütçe	Vergi politikaları ve bütçe kontrolü	Bölgesel bütçe planlaması ve mali yönetim	Yerel vergi toplama ve harcama yönetimi
Toplumsal Katılım	Ulusal düzeyde siyasi ve demokratik süreçler	Yerel yönetimle halk arasında köprü rolü	Halkın karar alma süreçlerine katılımını teşvik etme

Şili'de yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişki, belirli bir idari merkezden uzaklaştırma derecesi ile karakterize edilir, ancak mali ve siyasi özerklik sınırlıdır. Yerel yönetimler, fonlarının büyük ölçüde merkezi hükümetten transferlere dayanması nedeniyle, yerel ihtiyaçları bağımsız olarak karşılamakta yetersiz kalmaktadır.³⁹⁶ Şili'deki yerel yönetimler, halkla olan etkileşimlerinde kamu istişareleri, katılımcı bütçeleme süreçleri ve yerel meclisler gibi çeşitli mekanizmalar aracılığıyla etkileşimde bulunur.³⁹⁷

1.20.2 Şili'de Seçimler

Şili'de yerel seçimler için genellikle oransal temsil sistemleri kullanılmaktadır. Belediyeler (comunas), belediye başkanlarını (alcaldes) ve belediye meclislerini (concejos municipales) seçerler. Şili'de yerel seçimlerde kullanılan oransal temsil sistemi, seçim çevresi başına birden fazla temsilcinin seçilmesine olanak tanır. Bu sistem, küçük partilerin de mecliste temsil edilmesini sağlar ve oy oranlarıyla sandalye dağılımı arasında daha orantılı sonuçlar verir. Seçim çevresi başına düşen temsilci sayısı, temsilde adaletin sağlanması açısından önemlidir. Daha fazla temsilcinin seçildiği seçim çevrelerinde, küçük partiler de mecliste yer alabilir. Buna karşın, temsilci sayısının az olduğu seçim çevrelerinde fiili seçim barajı yükselmekte ve küçük partilerin temsil edilmesi zorlaşmaktadır.³⁹⁸

³⁹⁶ Eaton, K. (2010). Politicians and economic reform in new democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s. Penn State Press.

³⁹⁷ Asociación Chilena de Municipalidades. "Municipalidades de Chile.". <https://www.achm.cl>. (06.27.2024)

³⁹⁸ https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/Dunyada_Secim_Sistemleri.pdf (21.05.2024)

Şili'deki geçmiş yerel seçimlerin kapsamlı bir değerlendirmesi yapıldığında, son yıllarda yerel siyasi manzaranın önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Özellikle 2016 ve 2021 yerel seçimlerinde, geleneksel partilerin gücü azalırken bağımsız adaylar ve yeni siyasi hareketler öne çıkmıştır. Bu değişim, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde daha çeşitli görüşlerin temsil edilmesini sağlamış, ancak aynı zamanda istikrarı da etkilemiştir. ³⁹⁹ Şili'de yerel seçimlere katılım oranları, ulusal seçimlere kıyasla daha düşük seyretmektedir. Son yıllarda yapılan reformlar ve vatandaşların yerel yönetimlere olan ilgisinin artması ile katılım oranlarında iyileşmeler gözlenmiştir. Temsil konusunda ise, oransal temsil sistemi sayesinde Şili'de yerel meclislerde daha kapsayıcı bir yapı oluşmuştur. ⁴⁰⁰

1.20.3 Şili'de Merkez Yerel İlişkisi

Şili'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, ülkenin merkeziyetçi yapısı nedeniyle oldukça karmaşıktır. Merkezi yönetim, genellikle yerel yönetimlerin üzerinde belirleyici bir rol oynar ve onlara karşı bazı yetki ve kontrol mekanizmaları uygular. Yerel yönetimler, eğitim, sağlık hizmetleri, yerel ekonomik kalkınma gibi belirli alanlarda yetkiye sahiptirler ancak bu yetkiler merkezi yönetim tarafından denetlenir. ⁴⁰¹

İş birliği mekanizmaları ise merkezi ve yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlamak için kurulmuş çeşitli platformlar ve danışma mekanizmalarını içerir. Bu mekanizmalar, yerel yönetimlerin merkezi politikalara uyumunu sağlamak ve yerel ihtiyaçlara göre politika uygulamalarını geliştirmek amacıyla kullanılır. Şili'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, merkeziyetçi yapı nedeniyle oldukça karmaşık bir görünüm sergilemektedir. Yetki paylaşımı ve işbirliği mekanizmaları, bu ilişkilerin yönetilmesinde önemli roller oynamaktadır. ⁴⁰²

³⁹⁹ P. D. A. Akyıldız, “Demokrasinin Sayılarla Sınavı: Seçim Sistemleri”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, (06.07.2016).

⁴⁰⁰ https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/Dunyada_Secim_Sistemleri.pdf (21.05.2024)

⁴⁰¹ https://file.setav.org/Files/Pdf/20160517160107_baskanlik-sistemlerindeyerel-yoonetimler-pdf.pdf (21.05.2024)

⁴⁰² Parlak, B. (2014). “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri”. TESAM Akademi Dergisi 1(1), 7-40

1.20.4 Şili’de Yerel Yönetimlerin Mali İdaresi

Şili’de yerel yönetimlerin mali idaresi, ülkenin merkeziyetçi yapısı içinde önemli bir yer tutar. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten aldıkları fonlar ve yerel düzeyde topladıkları vergiler aracılığıyla mali kaynaklarını yönetirler.⁴⁰³

Mali Yapı ve Gelir Kaynakları

Şili’de yerel yönetimlerin mali yapısı, genellikle merkezi hükümetten gelen paylar ve yerel vergiler üzerine kuruludur. Merkezi hükümet, yerel yönetimlere paylaşım esasına göre belirli bir bütçe aktarır. Yerel yönetimler aynı zamanda yerel düzeyde vergi toplama yetkisine de sahiptirler. Örneğin, emlak vergisi gibi yerel vergiler, belediyelerin ana gelir kaynaklarından biridir.⁴⁰⁴

Harcama ve Yatırım Politikaları

Yerel yönetimlerin harcama politikaları, genellikle sosyal hizmetler, altyapı projeleri ve diğer kamu hizmetlerine yöneliktir. Belediyeler, sağlık, eğitim, ulaşım gibi alanlarda hizmet sunumunu sağlamak için bütçelerini ayarlarlar. Özellikle büyük şehirlerde altyapı yatırımları ve çevresel projeler, yerel yönetimlerin öncelik verdiği alanlardan biridir.⁴⁰⁵ Şili’de yerel yönetimlerin mali işlemleri, yasal denetimler ve harcamaların hesap verilebilirliği açısından düzenli olarak denetlenir.⁴⁰⁶

1.21 . ABD, Brezilya, Güney Kore ve Şili Yerel Yönetim Sistemi Kıyaslaması

ABD

Amerika Birleşik Devletleri’nde yerel yönetimler, eyaletlerden aldıkları yetki belgeleri veya özerklik belgeleriyle geniş bir idari ve mali özerkliğe sahiptir. Bu belgeler, yerel yönetimlere

⁴⁰³ Navia, P. (2010). Chile: From Military Rule to Democratic Government. In T. Landman & N. Robinson (Eds.), Routledge: Handbook of Latin American Politics . 121-138.

⁴⁰⁴ <http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar%282%29/2001-2025/2009/Aralik/465alparslanugur.pdf> (21.05.2024)

⁴⁰⁵ Bayram, T., & Akman, Ç. (2019). Endonezya Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimler: Yasal, Yapısal Ve Mali Dönüşüm. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 15(2), 422-444.

⁴⁰⁶ Yılmaz, V., & Telsaç, C. (2021). Yerel Yönetimler ve Katılım. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (40), 235-254.

kendi sistemlerini belirleme, kurumlarını oluşturma, yönetim şeklini tespit etme ve belediye hizmetlerinin doğasını belirleme imkanı tanır. ABD Anayasası'nda yerel yönetimlere doğrudan yer verilmemekle birlikte, eyaletlerin varlığı korunmuş ve her biri için cumhuriyetçi yönetim şekli garanti edilmiştir. Yerel yönetimler, eyaletlerin rızası olmadan bölünemeyeceği öngörüsüyle faaliyet gösterirler.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimler çeşitli türlerde örgütlenmiştir. Temel yerel yönetim türleri arasında il (county), belediye (municipality), kasaba yönetimi (town) ve özel amaçlı yönetimler (special-purpose governments) bulunmaktadır. Özel amaçlı yönetimler ise özel bölgeler (special districts) ve okul bölgelerini (school districts) içermektedir

Yerel yönetimlerin görevleri genellikle hizmet sunumu, altyapı geliştirme, evre koruma, eğitim, sağlık hizmetleri gibi yerel ihtiyaçları karşılamak üzerine odaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin organları genellikle seçilmiş meclislerden oluşur ve bu meclisler, yerel politikaları belirleme ve karar alma yetkisine sahiptir. Yerel demokrasi uygulamaları çerçevesinde, yerel yönetimler genellikle düzenli seçimlerle belirlenen yetkililer tarafından yönetilir ve yerel halkın katılımı teşvik edilir.

ABD'de mahalle düzeyinde katılımı artırmak için mahalle birlikleri veya mahalle meclisleri gibi girişimler desteklenmekte ve belediyelerde katılımcı mekanizmalar sık ve düzenli bir şekilde uygulanmaktadır

Yerel yönetimlerin denetimi genellikle eyalet veya federal düzeyde gerçekleşir. Eyaletler, yerel yönetimlerin yasalara uygunluğunu ve etkinliğini denetlerken, federal hükümet de belirli programlar veya politikalar çerçevesinde denetim yapabilir. Yerel yönetimlerin mali yapısı ise genellikle eyaletlerin belirlediği vergi politikaları ve özerklik çerçevesinde şekillenir. Yerel yönetimlerin gelirinin büyük bir kısmı öz kaynaklardan sağlanır ve bu durum yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından önemlidir.

BREZİLYA

Brezilya'da üç katmanlı bir yönetim yapısı bulunmaktadır: merkezi yönetim (Birlik), eyaletler (orta kademe yönetimler) ve belediyeler (yerel yönetimler). Brezilya Anayasası belediyeleri

yönetişel yapısının üçüncü kademesi olarak kurmuş ve federasyonun üyeleri olarak eyaletlerle aynı statüyü vermiştir. Belediyelerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi eyalet yasası ile olmaktadır. Merkezi yönetim belediye kuramaz veya onları ortadan kaldıramaz. Yerel yönetimlere ilişkin değişiklikler yapmak anayasa değişikliği gerektirmektedir. 1988 Brezilya Anayasası federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetleri ayrı ayrı ve detaylı bir şekilde belirlemiştir. Belirli hizmet alanlarını sadece federal yönetime bırakırken; federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimlerin müştereken sorumlu olduğu hizmet alanları da bulunmaktadır. Dış ilişkiler, ulusal savunma, para basma, savaş ilanı, kalkınma için ulusal ve bölgesel planlar hazırlama, posta hizmetleri gibi belirli alanlarda görev ve yetki federal yönetime aittir.

Brezilya'da yerel yönetimlerde belediyeler, doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan ve belediye meclisinden oluşan ikili bir organ modeli benimser. Başkan belediyenin yürütme organı iken, belediye meclisi yasama organı niteliğindedir. Belediye başkanı ve meclis üyeleri 4 yıl için seçilir ve meclis üye sayısı belediye nüfusuna göre değişir. Belediye meclisi üyeleri çarşaf listeli nispi temsil sistemiyle seçilir. Brezilya Anayasası'na göre belediye başkanı bir kez daha seçilebilir ve güçlü başkan modeli benimsenmiştir. Başkan, politik liderlik ve yöneticilik rollerini üstlenir, kararların uygulanmasından sorumludur ve meclisle ilişkisi bulunmaktadır.

Belediyeler, eyaletlere göre daha fazla mali adem-i merkeziyetçilikten yararlanmaktadır. Ancak, belediyelerin gelirlerinde artış olmasına rağmen federal yönetim ve eyaletlerden yapılan transferler belediyelerin gelirlerinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu durum, belediyelerin sahip olduğu mali özerklik seviyesi konusunda tartışmaları beraberinde getirmektedir. Ayrıca, Brezilya'da yönetim kademeleri arasında (dikey dengesizlik) ve belediyelerin gelirleri arasında büyük farklılıklar (yatay dengesizlik) bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin denetimi genellikle eyalet veya federal düzeyde gerçekleşir. Eyaletler, yerel yönetimlerin yasalara uygunluğunu ve etkinliğini denetlerken, federal hükümet de belirli programlar veya politikalar çerçevesinde denetim yapabilir. Yerel yönetimlerin mali yapısı genellikle yerel gelirler ve eyalet bütçesinden sağlanan paylarla desteklenir. Yerel yönetimlerin mali yapısı, hizmet sunumunu etkileyen önemli bir faktördür.

Güney Kore'de yerel yönetimler, üst düzey ve alt düzey olmak üzere iki türde örgütlenmiştir. Üst düzey yerel yönetim, büyükşehir belediyesi ve il düzeyindeki yönetimleri kapsarken, alt düzey yerel yönetimler belediyeler, ilçeler ve bölgelerden oluşmaktadır. Üst düzey yerel yönetimler, merkezi yönetim ile alt düzey yerel yönetimler arasında aracılık görevi üstlenmektedir.

Yerel Özerklik Yasası çerçevesinde yerel yönetimler arasında görev çakışmalarını engellemek için görev bölüşümüne ilişkin hükümleri içermektedir. Ancak Güney Kore'de farklı kademelerde yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde çakışmalar görülmektedir.

Merkezi yönetim tarafından yürütülmesi gereken ve yerel yönetimlerin müdahil olamayacağı hizmet ve işlevler Yerel Özerklik Yasası'nda belirtilmiştir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin belirli ulusal işlevlere müdahale etme yetkisi bulunmamaktadır.

Yerel yönetimlerin görevleri arasında yerel hizmetlerin sağlanması, altyapı projelerinin yürütülmesi, çevre koruma, eğitim, kültür ve sosyal hizmetler gibi alanlarda faaliyet göstermek bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin organları genellikle belediye başkanı ve belediye meclisi şeklinde örgütlenmiştir. Belediye meclisi, yerel yönetimlerin karar organı iken, belediye başkanı yürütme organı olarak işlev görmektedir.

Yerel demokrasi uygulamaları çerçevesinde, yerel halkın seçimlerde oy kullanmasının yanı sıra, fikir, talep ve şikayetlerini yetkililere iletebileceği katılımcı mekanizmaların hayata geçirilmesi önem arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin denetimi ve mali yapısı, merkezi yönetim ile ilişkileri çerçevesinde önem taşımaktadır. Denetim düzeyi, türleri ve yeterli mali kaynakların sağlanması, yerel yönetimlerin özerkliği ve etkinliği açısından belirleyici rol oynamaktadır. Yerel yönetimlerin mali yapısı genellikle vergiler, merkezi hükümetten yapılan transferler, yerel gelirler ve borçlanma yoluyla finanse edilmektedir. Bu kaynaklar aracılığıyla yerel hizmetlerin sürdürülebilirliği sağlanmaktadır.

ŞİLİ

Şili'de yerel yönetimler, ülkenin merkeziyetçi yapısına rağmen önemli bir rol oynamaktadır. 1818'de bağımsızlığını kazandıktan sonra, 1925 Anayasası ile yerel yönetimler resmen özerk birimler olarak tanınmıştır. Ancak 1973'teki askeri darbe ve sonrasında Pinochet rejimi döneminde idari yapı önemli ölçüde değişmiş ve merkeziyetçi bir sistem güçlenmiştir. 1990'da demokrasinin yeniden sağlanmasıyla birlikte ise yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde reformlar gerçekleştirilmiştir.

Şili'deki yerel yönetimler, belediyeler ve bölgesel yönetimler olmak üzere iki ana kategoriye ayrılır. Belediyeler, eğitim, sağlık hizmetleri, altyapı projeleri gibi birçok hizmeti sunmakla görevlidir ve yerel vergiler gibi kaynakları kullanarak bu hizmetleri finanse ederler. Bölgesel yönetimler ise bölgesel planlama ve ekonomik kalkınma gibi daha geniş konularla ilgilenirler ve vali tarafından yönetilirler.

Şili'de yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi karmaşıktır; merkezi yönetim belirleyici bir rol oynar ve yerel yönetimlerin yetkilerini denetler. Ancak iş birliği mekanizmaları ve danışma platformları, politikaların yerel ihtiyaçlara göre uyarlanmasını sağlar.

Mali yönetim açısından, Şili'de yerel yönetimler genellikle merkezi hükümetten gelen paylar ve yerel vergilerle finanse edilirler. Harcama politikaları genellikle sosyal hizmetler ve altyapı projelerine odaklanır ve mali işlemler düzenli olarak denetlenir. Bu tarihsel ve yapısal çerçevede, Şili'de yerel yönetimlerin evrimi ve merkezi-yerel ilişkilerinin karmaşıklığı ortaya konmuştur.

Tablo 12 Seçilen Ülkeler Genel Değerlendirme

Ülke	İdari ve Mali Özerklik	Örgütlenme Türleri	Yerel Demokrasi ve Katılım	Denetim ve İşbirliği Mekanizmaları

ABD	- Eyaletlerden aldıkları yetki belgeleri veya özerklik belgeleriyle geniş bir idari ve mali özerkliğe sahiptir.	- İl (county), belediye (municipality), kasaba yönetimi (town) ve özel amaçlı yönetimler (special districts) gibi çeşitli türlerde örgütlenmiştir.	- Yerel demokrasi uygulamaları sıkça gerçekleştirilir ve katılımcı mekanizmalar teşvik edilir.	- Yerel yönetimlerin denetimi genellikle eyalet veya federal düzeyde gerçekleşir. Eyaletler, yerel yönetimlerin yasalara uygunluğunu ve etkinliğini denetlerken, federal hükümet de belirli programlar çerçevesinde denetim yapabilir.
Brezilya	- Belediyeler doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan ve belediye meclisi tarafından yönetilir.	- Belediyeler, eyaletlere göre daha fazla mali adem-i merkeziyetçilikten yararlanır.	- Belediye başkanları güçlü liderlik rolleri üstlenirler.	- Yerel yönetimler arasında dikey (merkezi-yerel) ve yatay (belediyeler arası) dengesizlikler bulunabilir. Denetim eyalet ve federal düzeyde yapılır.
Güney Kore	- Üst düzey yerel yönetimler (büyükşehir belediyeleri ve il düzeyindeki yönetimler) ile alt düzey yerel yönetimler (belediyeler, ilçeler, bölgeler) olmak üzere iki türde örgütlenmiştir.	- Yerel özerklik yasası, görev bölüşümüne yönelik hükümler içermektedir ancak görev çakışmaları yaşanabilir.	- Yerel demokrasi uygulamaları ve katılımcı mekanizmalar önemlidir.	- Denetim düzeyi ve mali kaynakların sağlanması merkezi yönetim ile ilişkiler çerçevesinde belirlenir.
Şili	- 1925 Anayasası ile yerel yönetimler resmen özerk birimler olarak tanınmıştır ancak merkeziyetçi sistem güçlüdür.	- Belediyeler (municipalities) ve bölgesel yönetimler (regional governments) olmak üzere iki kategoriye ayrılır.	- Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından denetlenen ancak iş birliği mekanizmaları ve danışma platformları ile desteklenen bir yapıya sahiptir.	- Yerel yönetimlerin mali yapısı genellikle merkezi hükümetten gelen paylar ve yerel vergilerle finanse edilir. Harcama politikaları sosyal hizmetler ve altyapı projelerine odaklanır.

1.21.1 Yarı Başkanlık Sisteminde Yerel Yönetim Uygulamaları

Dünyadaki mevcut sistemlerin çoğu, saf parlamenter ya da başkanlık sistemlerinden ziyade, daha karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu tür sistemlerde, hem doğrudan seçilen bir başkan hem de parlamenter bir başbakan bulunur. Bu durumda, iki farklı hükümet türünün işlem ve kurumları zamanla değişken ve çeşitli şekillerde birleştirilir. Bu tür sistemler, yarı başkanlık sistemleri olarak adlandırılır. Yarı başkanlık sistemleri siyasal partilere güvensizliğin beslendiği parlamenter sistem istikrarsızlıklarına bir tepki olarak formüle edilmiştir.⁴⁰⁷ Yarı başkanlık rejimi, devlet başkanının doğrudan seçildiği ve belirli önemli yetkilerle donatıldığı, ancak aynı zamanda milletvekillerinin çoğunluğunun güveniyle hükümeti yöneten bir başbakanın bulunduğu bir sistemdir. Bu rejim, adından da anlaşılacağı üzere, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı unsurlarını bir araya getirir. Bu nedenle, başkanlık rejiminden parlamenter rejime kıyasla daha yakın bir hükümet sistemi olarak kabul edilebilir⁴⁰⁸.

Ancak, diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi, yarı başkanlık rejiminin uygulama biçimleri, uygulandığı devletin sosyal, kültürel ve coğrafi yapısına göre değişiklik gösterebilir. Bir başka deyişle, benzer yapıya sahip rejimler bile, farklı ülkelerde çok çeşitli uygulama biçimlerine sahip olabilir. Bu farklılıklar, uzlaşma kültürü, siyasi parti sistemi, oy verme eğilimleri gibi faktörlerden kaynaklanabilir. Fransa örneğinde olduğu gibi parlamentoda birbirleri ile uzlaşamayan partilerin oluşturduğu parçalı yapıya karşı siçemle göreve gelen ve daha güçlü bir meşruiyete sahip cumhurbaşkanı ile siyasal istikrarsızlık sorununa çözüm bulunmaya çalışılmıştır.⁴⁰⁹

1.22 Fransa Örneği

Fransa'da, 1791 tarihli ilk anayasa ile güçler ayrılığı ilkesi yürürlüğe kondu. 1848 Anayasası, yürütme yetkisini yalnızca erkeklere tanınan genel oy ile seçilen cumhurbaşkanına bıraktı. Ancak zamanla parlamentoya verilen önem arttı ve parlamentonun üstünlüğüne atıfta

⁴⁰⁷ Alkan, H. (2013) Yarı Başkanlık Modelleri, Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, (s 287). İstanbul: Açılım Kitap.

⁴⁰⁸Duverger, M. (1986). “Le Concept de régime semi-présidentiel”, Maurice Duverger (Yön.) Les Régimes Semi-Présidentiels, Paris: Presses Universitaires de France, s. 7’den Maurice Duverger, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 2. Baskı, Presses Universitaires de France, , 277-282.

⁴⁰⁹ Alkan, H. (2018). Kurumsal, Yaklaşımın Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı, Sayı 13, İstanbul:Liberte Yayınları.

bulunulmasıyla birlikte, dağınık bir parti sistemi ortaya çıktı. Bu durum, 1871 ile 1940 yılları arasında 104 hükümetin kurulmasına neden oldu⁴¹⁰. II. Dünya Savaşı sonrasında, 1946 Anayasası parlamenter demokrasiyi daha işler hale getirmeye çalıştı fakat başarılı olamadı. Bu dönemde, Fransa'nın Cezayir başta olmak üzere dış topraklarda yaşadığı zorluklar ve yenilgiler, giderek istikrarsızlaşan parlamenter sistemin yerini daha güçlü ve istikrarlı bir yönetim arayışına bırakmasına yol açtı.

Bu arayışlar sonucunda, II. Dünya Savaşı sırasında Fransa'nın askeri lideri olan General de Gaulle siyasete çağrıldı. 1958'de, 6 aylık olağanüstü yetkilerle yönetime gelerek yeni bir anayasa hazırlanmasına öncülük etti. Aynı yıl, Fransız parlamentosu tarafından başkan olarak seçildi ve 1962'de yapılan anayasa değişikliğiyle halk tarafından yeniden seçilerek, günümüzdeki Fransız yarı başkanlık sisteminin temelini oluşturdu⁴¹¹. Fransa üniter yapıya sahip bir devlettir. Ancak, 1982 yılından sonra yaşanan değişimler ile yerinden yönetim(desantralizasyon) anlayışı anayasal düzende etkili olmuştur. Bu değişimde, valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılması temel mihenk taşı olmuştur. Ayrıca, 2003 yılında Anayasa'nın 1. maddesinde üniter 59 devlet yapısına eklenen desantralizasyon tanımı ile bu sürecin yasal dayanağı da sağlanmıştır. Bunun yanı sıra tüm siyasi, kamu ve özel sektör çalışma pozisyonları için kadın ve erkeklere eşit fırsatlar yaratılması Anayasa'ya 2008 yılında eklenmiştir. Ancak, 2000 yılında yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının görev süresi sınırlandırıldı.

1.22.1 Fransada Yerel Yönetim Uygulamaları

Yarı başkanlık rejiminin en belirgin örneği olarak kabul edilen Fransa'da, cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi sonucu ortaya çıkan durumun anlamını en iyi şekilde Sartori ifade etmiştir. Sartori, Fransız sistemini, başları eşit olmayan ancak kendi aralarında sarkaç hareketi gösteren iki başlı bir sistem olarak tanımlamıştır. Bu "sarkaç hareketi" terimi oldukça yaratıcıdır ve Fransa'nın siyasi yapısını etkili bir şekilde zihinde canlandırır. Daha somut bir ifadeyle, sarkaç hareketi, cumhurbaşkanı ve başbakan arasındaki ilişkiyi yansıtır; yani biri diğerine karşı çoğunluk konumunu oluşturur.⁴¹²

⁴¹⁰ Karahanoğulları, O. (2009). "Fransa'da Kamu Yönetimi", içinde Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, ed. B. A. Güler, 2. Baskı, s. 39-168. Ankara: İmge Yayınevi.

⁴¹¹ Kayıkçı, S. (2003). 1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.

⁴¹² Duverger, M. (1996). Le système politique français (s. 500-501). PUF.

Fransa'da: komünler(belediyeler), iller (départments), bölgeler ve kamu işbirliği kuruluşları olmak üzere dört yerel yönetim birimi bulunmaktadır.

Belediye (Komün):

Fransa'da en küçük yerel yönetim birimi belediyelerdir (komünler). Kırsal veya kentsel alan fark etmeksizin, Fransa'da köy ve kasaba gibi daha küçük yerel yönetim birimleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, Fransa'da belediyeler en alt kademe yönetim birimi olarak kabul edilir. Dolayısıyla, nüfusu sadece 50 kişi olan belediyeler bile bulunmaktadır. Ülke genelinde toplamda 36.556 belediye bulunmaktadır ve bunların 28.000'den fazlasının nüfusu 1.000 kişiden azdır.

Ancak, bu çok sayıda belediye, kamu hizmetlerinin verimliliğini azaltmakta ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını engellemektedir. Belediye sayısını azaltmaya yönelik reform çabalarına rağmen, bu konuda başarılı sonuçlar elde edilememiştir. Reformların başarısız olmasının sebeplerinden biri, yerel toplulukların kendi belediyelerine duyduğu bağlılıktan, diğer bir etken ise reformları gerçekleştiren siyasal kadronun, belediye sayısında yapılacak düzenlemenin kendi siyasal güçlerine zarar vereceğinden endişe etmesidir. Ayrıca, yerel düzeyde birden fazla temsili görevde bulunabilme olanağından yararlanan belediye meclis üyeleri ve belediye başkanları, birleşmeye yönelik endişelerini parlamentoya yansıtarak köktenci reformların desteklenmesini engellemiştir⁴¹³. Reformcular, yerel siyasetçilerin desteğini almak için köklü yapısal değişikliklerden kaçınmışlardır.

Belediyeler, diğer yerel yönetimler gibi yerel çıkarları gözeten görevleri yerine getirebilirler. Yerel çıkar, görev alanının belirlenmesinde kullanılan temel ölçüttür ve bu ölçüt doğrultusunda yerel yönetimler uluslararası veya ulusal düzeyde faaliyetlerde bulunamazlar. Örneğin, bir belediye ulusal referandumda "hayır" oyu kullanılması yönünde çağrıda bulunamaz veya kendi sınırları içindeki bir grev komitesine destek veremez.

7 Ocak 1983 tarihli Kanun'a göre, devlet ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde devlet görevleri ile yerel yönetim görevleri ayrıştırılmış ve her bir görevin kaynaklarıyla birlikte ilgili idarelere bırakılmıştır. Ayrıca, yerel yönetimler arasında yetki blokları anlayışı

⁴¹³ Dreyfus, F. & D'Arcy, F. (1993). Les Institutions Politiques et Administratives de la France. Paris: Economica.

benimsenerek, bir alandaki yetkilerin tek bir yerel yönetim kuruluşunda toplanması hedeflenmiştir. Ancak bu prensip tam anlamıyla uygulamaya geçirilememiştir. Çünkü farklı yerel yönetim kuruluşları birçok alanda birbirini tamamlayan yetkiler kullanmaya devam etmiştir. Dolayısıyla, belediyeler, görev bölüşümü sonrası halkın temel ve günlük gereksinimlerini karşılayan kuruluşlar haline gelmiştir⁴¹⁴.

İl (Département):

Fransa'nın temel yönetim birimlerinden biri de ildir. İller, merkeziyetçi yönetim geleneğinden gelen Fransız kamu yönetimi sisteminin halen önemli bir parçasıdır. İl Özel İdaresi olarak hizmet sunan bu yerel yönetim yapısı altında Fransa Anakarası'nda 96 il bulunmaktadır. Fransa'nın denizaşırı topraklarında ise 4 tane il bulunmaktadır. Böylece toplamda 100 Fransız ili bulunmaktadır. İl örgütlenmesi Fransa'da altı yılda bir yapılan seçimlerle göreve gelen ve "İl Genel Meclisi" adı verilen organ ile düzenlenir. 1982 yılında yapılan Fransız Yerel Yönetim Reformu ile birlikte iller İl Genel Meclisi içinden seçilen bir başkan tarafından yönetilir. Bu görev daha önce "prefect" adı verilen ve merkez tarafından atanan valiler tarafından görülüyordu. Valiler halen merkez adına, başbakanın temsilcisi konumundadır ve kaymakamlarla birlikte ağırlıklı olarak denetim hizmetlerinin yapılmasını sağlamaktadır.

Bölge:

Fransa'nın kamu yönetimi, bölge yönetimlerinin yanı sıra komün ve il yönetimlerini de kapsayan bir yapıya sahiptir. Fransa'nın ana karasında yirmi iki, denizaşırı topraklarında ise dört bölge bulunmaktadır. Bölge yönetimleri, komün ve il yönetimlerine kıyasla daha yeni idari birimlerden oluşur. Fransa'da, belediyeler arasında hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla oluşturulan "syndicates" veya belediye işbirlikleri, Türkiye'deki belediye birlikleri ile benzerlik göstermektedir. Bu yapılar, genellikle su, kanalizasyon ve çöp toplama gibi çeşitli hizmetlerin sağlanması amacıyla kurulmuş olup, Fransa'da 15.000 tek amaçlı ve 3.000 çok amaçlı syndicate bulunmaktadır. Bu sayılar, komünler arasında hizmet odaklı işbirliklerinin yaygın olduğunu göstermektedir. Bölge yönetimlerinin kurulumu, Fransa'da 1964 yılında çıkarılan bir yasa ile gerçekleştirilmiştir. Başlangıçta, bölge yönetimleri danışma organı olarak işlev görmüş, ancak 1972-73 yıllarında yapılan reformlarla kamu kurumları haline gelmiştir. Fransa'nın güçlü üniter devlet yapısında

⁴¹⁴ Moreau, J. (1995). Administration Régionale, Départementale et Municipale. Paris: Mémentos

bölge yönetimlerine geçiş süreçte zorluklar yaşanmıştır⁴¹⁵. İlk dönemlerde, bölge yönetimleri, parlamentodaki milletvekilleri, illerden seçilen belediye meclis üyeleri ve önemli komünlerin temsilcilerinden oluşmaktaydı. Ancak 1982'de başlatılan reformlarla bölge yönetimleri yerel yönetim organları olarak daha önemli bir rol üstlenmiştir. Bu reformlarla birlikte, bölge yönetimlerinin finansal destekleri ve yetkileri genişletilmiş, bu sayede büyük çaplı bölge yönetimleri oluşturulabilmiştir. Ayrıca, bölge meclisleri, illerden doğrudan seçilen meclis üyeleri tarafından oluşturulmuş, böylece bölge yönetimlerinin meşruiyeti ve bölgesel karar alma süreçleri güçlendirilmiştir. Bölge yönetimleri kendi içinden bir başkan seçerek, bölge ölçeğinde güçlü bir temsil sağlamış ve bu şekilde merkezi yönetim ile komün ve il yönetimleri arasında uzlaştırıcı bir rol üstlenmiştir. Bu yapı, bölge yönetimlerinin etkinliğini ve önemini artırmıştır.

Tablo 13 Fransa Merkezi – Yerel Görev ve Yetki Dağılımı

Görev/Yetki	Merkezi Yönetim	Bölgesel Yönetimler	Yerel Yönetimler (Belediyeler, İlçeler, vs.)
Eğitim	Eğitim politikaları, müfredat ve üniversiteler	Lise düzeyindeki okulların finansmanı ve yönetimi	İlkokul ve anaokullarının yönetimi
Sağlık	Ulusal sağlık politikaları hastanelerin finansmanı ve yönetimi	Bölgesel sağlık politikalarının uygulanması ve sağlık altyapısının iyileştirilmesi	Yerel sağlık merkezlerinin ve yaşlı bakım hizmetlerinin yönetimi
Altyapı	Otoyollar, büyük enerji projeleri, demiryolları	Altyapı ve ulaşım projeleri	Yerel yollar, su ve kanalizasyon
Çevre Koruma	Çevre politikaları ve büyük doğa koruma projeleri	Çevre projeleri ve doğal alanların korunması	Yerel çevre düzenlemeleri, ve atık yönetimi
Bölgesel Kalkınma	Ekonomik kalkınma politikaları ve bölgesel fonlar	Bölgesel kalkınma projelerinin hazırlanması	Yerel kalkınma projeleri
Sosyal Hizmetler	Sosyal güvenlik ve yardım programları	Sosyal yardım programları	Sosyal yardımlar ve hizmetler
Kamu Güvenliği	Polis, jandarma ve iç güvenlik planları	Kamu düzeninin korunmasında yerel desteğin sağlanması	Belediye polisleri ve yerel güvenlik

⁴¹⁵ Blanc, J. & Rémond, B. (1994). Les Collectivités Locales. Paris : Dalloz.

Acil Durum Yönetimi	Afet yönetimi, ordu ve büyük kriz planlaması	Doğal afet ve bölgesel kriz yönetimi	Acil durumlara yerel çaplı müdahaleler
Turizm ve Kültür	Kültürel mirasın korunması ve turizm stratejileri	Bölgesel turizm projeleri ve kültürel kalkınma	Kültürel etkinlikler ve yerel turizm
Finans ve Bütçe	Vergi politikaları ve bütçe kontrolü	Bölgesel bütçe planlaması ve yönetimi	Yerel vergilerin toplanması ve yönetimi
Toplumsal Katılım	Ulusal düzeyde siyasi ve demokratik süreçler	Halkla ilişkiler ve karar mekanizmaları	Halkın karar alma süreçlerine katılımını teşvik etme

1.22.2 Fransa’da Merkez-Yerel İlişkisi

1983'ten itibaren Fransa'da yürürlüğe giren yetki transferiyle ilgili kanunlar, merkezi yönetim ile komünler, iller ve bölgeler arasındaki yetki ve sorumlulukların kesin çizgilerle ayrılmasını öngörmektedir. Bu prensibe göre, her yetki alanı ve buna ait kaynaklar ya merkezi yönetime ya da yerel yönetim birimlerine devredilir. Ancak, bu ilkenin birçok istisnası bulunmaktadır. Fransız Anayasası’na göre, yerel yönetimler tarafından uygulanan yetkilerin tanımı yasama organının işidir⁴¹⁶. Fransa'nın yasama organı olan Parlamentosu ve Senatosu'nda yerel güçlerin temsilcileri de milletvekili olarak görev alabilir. Örneğin, bir belediye başkanı aynı zamanda milletvekili olabilir ve bu durum, hem yerel yönetimlerde hem de parlamentoda karar alma süreçlerinde etkili olmasını sağlar.

Fransa'daki yerel yönetimlerin sorumlulukları çeşitli yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. 1996'dan itibaren komünler, ilkokulların ve sınıfların kuruluşu, inşası ve korunmasından sorumludur. Ortaokulların kuruluş, inşa ve korunması iller tarafından gerçekleştirilirken, liselerin kuruluşu bölgesel yönetimlerin sorumluluğundadır. Merkezi yönetim ise müfredat oluşturma, personel ödemeleri, eğitimin düzenlenmesi, üniversite imkânlarının dağıtılması ve diğer eğitimle ilgili düzenlemelerden sorumludur. 1993'ten itibaren bölgeler, hizmet içi eğitim ve stajyerlik faaliyetlerinden sorumludur, ancak devlet bu alandaki faaliyetlere karar verme yetkisini saklı tutar.

1994'ten itibaren komünler, illerin sağlık alanındaki harcamalarına finansal katkıda bulunur; iller ise sağlık ziyaretlerinden, tüberküloz ve kanserle mücadele konularından sorumludur.

⁴¹⁶ Akçakaya, M. (2003). “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi.

Akıl sağlığı merkezi yönetimin sorumluluğundayken, halk sağlığı illerin, komünlerin ve bölgelerin sorumluluğundadır. İller, ocuk bakımı, anne ve ocuk hizmetleri, aileler için sosyal destek ve engelli bireylere yardım konularında sorumludur ve yaşıllara destekten de sorumludur. Merkezi yönetim ise ulusal dayanışma prensibi çerçevesinde finansal destek sağlar ve minimum geçim parasını belirler.

1984'ten itibaren komünler, illerin sosyal refah alanındaki masraflarına katkıda bulunur ve çeşitli acil durum hizmetleri sunar; iller ise bazı sosyal refah kurumlarından sorumludur. 1983-84 döneminden itibaren komünler, iller ve bölgeler strateji ve toprak kullanımı planlarını düzenler. Devlet bu alanda denetim sağlar ve mimari miras ile milli parkların korunmasından sorumludur. Bölgeler, bölgesel doğa parklarını yönetirken, ekonomik planlama ve kalkınma bağlamında 1983'ten itibaren komünler i komünal geşieme bildirgelerinden, iller altyapı destek programlarından, bölgeler ve merkezi yönetim ise bölgesel planlamadan sorumludur⁴¹⁷.

1986'dan itibaren komünler, iller ve bölgeler kültürel aktiviteleri geşiştirme, kütüphaneler ve müzeleri kapsayan kültürel hizmetleri sağlama görevini üstlenir, ancak merkezi yönetim bu alanda denetimini sürdürür. 1984'ten itibaren şehir içi okul ulaşıımı komünler tarafından, şehirler dışındaki ulaşıım ise iller tarafından finanse edilir. Ayrıca, 1984'ten itibaren komünler yelkenli liman yönetiminden, iller ticari limanların yönetiminden, bölgeler ise nehir limanlarının geşiştirilmesi ve korunmasından sorumludur. Merkezi yönetim ise ulusal öneme sahip limanlardan sorumludur.

1.23 Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Genel zellikleri

Yukarıda ABD, Brezilya ve Güney Kore rnekleriyle ulaşılan sonuçlardan hareketle bir model önerisine geçmeden önce Türkiye’de yerel yönetim sisteminin nasıl yapılandığı sorusu üzerine yoğunlaşılması gerekmektedir. Bu nedenle aşağıda moden dönemde yerel yönetim sistemimizin geşişimi ve mevcut durumu yeniden özetlenerek ele alınacaktır.

1.24 Türkiye’de Yerel Yönetimin Geşişim Aşamaları

⁴¹⁷ Dreyfus, F. & D’Arcy, F. (1993). Les Institutions Politiques et Administratives de la France. Paris: Economica.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi üç aşamada incelenebilir: Tanzimat öncesi, Tanzimat sonrası ve Cumhuriyet sonrası dönemler. Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda bir yerel yönetim sistemi bulunmamaktaydı. Tanzimat'la birlikte, vilayetlere muhassıllar gönderilmiş ve Muhassıllık Meclisleri oluşturulmuştur. Daha sonra Memleket Meclisleri kurularak halkın yönetime katılımı teşvik edilmiştir. Türkiye'de yerel yönetimlerin evrimi devam etmiş ve 1930'da çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Yasası ile belediyelerin tanımı ve görevleri belirlenmiştir. Daha sonra 2005'te 5393 Sayılı Belediye Yasası ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası yürürlüğe girmiştir. 2012'de kabul edilen 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile büyükşehir statüsüne geçen iller ve ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. Son olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne (CHS) geçişle ilgili anayasa değişiklikleriyle yerel yönetimlere ilişkin bazı temel değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler arasında yerel seçimlerin milletvekili genel ve ara seçimleriyle birleştirilmesi ve Cumhurbaşkanına yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapma yetkisi verilmesi yer almaktadır. Bu süreçte Türkiye'deki yerel yönetimlerin yapılanması ve işleyişi önemli ölçüde değişmiştir.

1.24.1 Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

20 Ocak 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye, toplamda 22 madde içermektedir. Bu 22 madde içinde 12 tanesi il, kaza ve bucaklara ayrılmıştır, bu da mahalli idarelere ne kadar önem verildiğini göstermektedir. Anayasa, il, ilçe ve bucak biçiminde üçlü bir yapıyı kararlaştırmıştır. İl ve bucaklara tüzel kişilik tanınırken, kazalara bu tanıma yapılmamıştır.

1924 Anayasası'nda, mahalli idarelerin görev ve yetkileri ele alınmaksızın, tüzel kişiliklerine vurgu yaparak mahalli idarelerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği belirtilmiştir. Cumhuriyetin ilanından planlı kalkınma dönemine kadar olan süreçte, mahalli idarelere yönelik en kapsamlı reform, 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu'dur. Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul edilen ve 1929 yılında yaşanan ekonomik darlık sürecinde kendini gösteren kanun, oldukça sıkı bir ve merkeziyetçi yönetim biçiminin ortaya çıkmasına neden olmuştur.⁴¹⁸

⁴¹⁸ Emni, F. T. (2009). "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun iç ve Dış Dinamikleri", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 16(3), 33.

Çok partili döneme geçişle birlikte, reform çalışmalarına, dış yardım, doğrudan yabancı yatırım, kredi ve borçlanma akışını durdurmada devam edilmiştir. Bu amaçla, batı tipi bir yönetim aygıtının oluşturulması gerektiği vurgulanmış, merkeziyetçi eğilimler terk edilmeye başlanmış ve mahalli idarelerin demokratikleştirilmesine yönelik çabalar artmıştır. Ancak, kentlerin köylerden yoğun göç alması ve kentleşme süreci, zamanla mahalli idarelerin idari ve mali bakımdan yetersiz kalmasına ve görevlerini gerektiği gibi yerine getirememesine neden olmuştur.⁴¹⁹

1970'lerden itibaren Türkiye'de, yerel yönetimler oldukça yoğun bir siyasallaşma sürecine girmiştir. 1980'lere gelindiğinde ise yerel idarelerin kronik hukuki ve mali problemleri artarak, belediyelerin yerel gelirleriyle icra ettikleri hizmet açısı negatif yönde genişlemiştir. 1973-1974 körfez krizine bağlı gelişen petrol krizinin Türkiye'deki olumsuz etkileri, "24 Ocak Kararları" olarak bilinen tedbir kararlarının alınmasına neden olmuştur. Ancak, bu kararların uygulanması mümkün olmadı, çünkü 12 Eylül Askeri Darbesi'nden sonra ülke genelinde "militer" bir emir komuta rejimi gelişmiştir.⁴²⁰

1991 yılında hazırlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) projesi, MEHTAP Raporu'yla benzer özelliklere sahip olmakla birlikte, Türkiye'nin demokrasiye geçiş sürecinde özelleştirmenin "kurtarıcı" rolünü üstlendiğini göstermektedir. Özelleştirmenin ekonomik politika olarak kabul edilmesi, o dönemdeki "karşı devletçi" taleplerin yükselmesiyle ilişkilendirilebilir.⁴²¹

Belediyelerin gelirleri ile hizmet ettiği alanlardaki ihtiyaç dengesizliği ve buna bağlı olarak bazı hizmetlerin yetersiz kalması, bu dönemde yaşanan zorluklardan kaynaklanmaktadır. Aynı dönemlerde Amerika ve İngiltere'de iktidara gelen Reagan ve Thatcher'ın liderlik ettiği özelleştirme hareketi, dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de etkisini göstermiştir.⁴²² Bu tarihlerde oldukça yoğun eleştiri alan ve iktidarla muhalefet arasında ana siyasal gündem olan özelleştirme o günün ekonomik yapısına kısmi rahatlatma getirmiştir.

⁴¹⁹ Güler, B. A. (1996) "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi". TODAİE. 266(1), 144.

⁴²⁰ Baran, S. (2018). 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül Askeri Darbesinin Basına Olan Etkileri: Milliyet Gazetesi Örneği. 1 (1). 76-96.

⁴²¹ Bilgin, V. (1995). "Özelleştirme Üzerine", Sayı 2, Yeni Türkiye.

⁴²² Koçak, Y. (2008). Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler. Ankara: Orion Kitabevi.

1.24.2 Türkiye’de Yakın Dönem Yerel Yönetimler

1980 sonrası askeri rejimin yerini demokratik yönetimlerin almasıyla birlikte, yerel yönetim alanlarında önemli adımlar atılmıştır. 1984'te büyükşehir belediyelerinin kurulması (3030 sayılı kanun) ve 1980 sonrasında belediye gelirlerini artırmayı öngören çeşitli yasal düzenlemeler, 1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu (3360 sayılı kanun) ile, 2004 ve 2005'te yapılan düzenlemelerle devam etmiştir. Kasım 2003'te kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim alanlarında bir dizi yeni kanunun çıkarılmasını kararlaştırmıştır. Bu süreçte, özellikle yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler ön plandaydı. 2004'te kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından biçim açısından anayasaya aykırı bulunarak iptal edildi, ancak aynı düzenlemeler 2005'te 5393 sayılı kanunla onaylandı. 2005'te yapılan 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu, 1913 tarihli geçici yasaya dayanan eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun (3360 sayılı kanun) yerine geçti.⁴²³

Bu kapsamda ilk olarak, 1984 yılında yeniden yapılanma sürecinde 195 sayılı KHK ile kurulan büyükşehir belediyeleri, kanunun çıktığı yıl 3030 sayılı yasa ile güvence altına alınmıştır. Aynı kanun 2004 yılında 5216 sayılı yasa ile değiştirilerek mevcut şeklini almıştır. Genel olarak ifade etmek gerekirse, il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri üzerine yapılan reformlar 2004 ve 2005 yıllarında revize edilmiştir. Halen yürürlükte olan 1924 tarihli Köy Kanunu da bu süreçte dikkate alınmıştır.⁴²⁴

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını bir çerçeve yasa olarak yeniden yapılandırmayı amaçlamaktaydı. Tasarı ile, katılımcı, saydam, hesap verebilir ve insan haklarına öncelik veren bir kamu yönetimi oluşturma hedeflenmiştir. Bu çerçeve, merkezi yönetimin hizmetlerde ikincil bir konuma düşerek daha çok yerel yönetimlere eşgüdüm sağlamak ve hizmetlerin hukuka, ulusal politika ve standartlara uygunluğunu denetlemek

⁴²³ Bilgiç, V. K. (1998). Yerel Yönetimler, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları.

⁴²⁴ Kayan, K. (2015). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin Uygulamaları. Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(9), 199-204.

amacıyla tasarlanmıştır. Kamuoyunda farklı yorumlara neden olan tasarı, ülkenin dönüşüm kapasitesinin olgunluğu konusunda çeşitli görüşleri beraberinde getirmiştir. Bazı eleştiri ve tartışmalara rağmen, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına dair hukuki düzenlemeler uygulamaya konulmuştur.⁴²⁵

Gelinen noktada, tüm dünyada etkisini gösteren küreselleşme eğilimleri, Türkiye'deki değişimlerin de en önemli faktörlerinden biri olarak kamu idaresinin eski kalıplaşmış idare olgusu yerine yeni yapılanma modeli olarak daralma ya da küçülme eğilimi göstermiştir. Aynı süreçlerde Türkiye'de, Dünya Bankası'nın etkisi altına aldığı ülkeler için geliştirdiği hareket planlarında "yerelleşme" adımlarını hızlandırarak "desantralizasyon" anlayışını benimsemiştir. Yerelleşme ya da yerinden yönetim reformları kapsamında, hem idari anlamda yukarıdan aşağıya yönetim ilişkilerinde "yetki devri", merkezi idareden taşraya verilen "yetki genişliği", veya merkezin bazı tasarruflarda yerel idareye salahiyyet verdiği "yetki göçerimi" gibi üç farklı biçimde bir görünüm sergilemiştir. Küresel bazda da kabul gören bu anlayış, değişen dünyanın yeniden idari reformlarıyla benzer bir mantığa oturmaya başlamıştır.⁴²⁶

Kamuda hantal ya da gereksiz olarak ve zaman zaman kullanılmayan gücün özel sektöre devri ve kamuya yük olan bazı sistemlerin revize edilmesiyle başlayan süreç, Türkiye'de yerel idarelerin mali politikaları ve yerel yönetim yapıları üzerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Yerel idareler mali disiplini çerçevesinde, yerelin merkezi idare kaynaklarıyla olan ilişkisi mümkün olduğunca en aza indirilirken, ulusal ve yabancı özel sermaye kaynaklarıyla ilişkilendirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Yeni reform girişimleri, yerel idarenin yetki ve sorumluluk konusunda daha çok aktif rol almasına neden olmuştur. Özellikle Türkiye'nin Avrupa Birliği süreci girişimleri çerçevesinde, yerel idarelere verilen önem ivme kazanarak yapılan revizelerin yerel idareler üzerinde olumlu bir etki bıraktığı anlaşılmıştır.⁴²⁷

1.25 Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri

Yerel yönetimler, vatandaşlara etkin ve verimli bir şekilde kamu hizmetleri sunan en yakın idari kuruluşlardır. Türkiye'de Tanzimat dönemiyle birlikte ortaya çıkan yerel yönetim

⁴²⁵ Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Sayıştay Dergisi (70), 85-102.

⁴²⁶ Gözler, K. (2007). Devletin Genel Teorisi. Bursa: Ekin Yayınevi

⁴²⁷ Güler, B. A. (1996). "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi". TODAİE. 266(1), 144.

birimler, 1982 Anayasası'yla detaylı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanarak kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu ifade edilmiştir.⁴²⁸ 126. madde, merkezi idarenin illere ve iller arasında yetki genişliği esasına göre bölümlere ayrıldığını belirtmiştir. 127. madde ise yerel yönetimleri il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yasayla belirlenen esaslara göre seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır.⁴²⁹

Türkiye'de 1982 Anayasası'na göre yerel yönetimler; il özel idaresi, belediyeler (büyükşehir, il, ilçe ve belde belediyeleri), ve köylerden oluşmaktadır. İl özel idareleri, illerle eş zamanlı olarak kurulmuştur. Ancak, 2012'de çıkarılan 6360 sayılı büyükşehir yasası ile birlikte büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerde il özel idareleri kapatılmıştır. Bugün Türkiye'de 81 il, 922 ilçe, 32 bin 255 mahalle, 18 bin 254 köy ve 23 bin 796 bağlı yerleşme bulunmaktadır. Yerel yönetimler, seçimle tüzel kişilik kazanır.

Yine bugün itibarıyla 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi (aynı zamanda il özel idaresi), 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 403 ilçe belediyesi, 404 belde belediyesi olmak üzere toplam 1407 belediye kurulmuştur.⁴³⁰

1.25.1 İl Özel İdaresi

İl özel idareleri, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devredilen önemli yerel yönetim birimlerinden biri olup, bağımsız gelirlere sahip, halk tarafından seçilen karar organlarıyla vatandaşların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan yerel yönetim kuruluşlarıdır. 1864'te Vilayetler Nizamnamesi ile kurulan il özel idareleri, 1987'de merkezi yönetimlere devrettikleri görevleri geri almış ancak 2005'te çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile tekrar merkezi bakanlıklara görevler devredilmiş ve il özel idarelerinin etkisizleşmesine neden olmuştur.⁴³¹

⁴²⁸ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddeleri.

⁴²⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddeleri.

⁴³⁰ Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri (2018).

⁴³¹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005)

İl özel idareleri, 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan kamu tüzel kişilikleridir. Bu idareler, il sınırları içinde bulunan köyler, kasabalar ve yerleşim yerleri dahil tüm alanlarda sorumludur. Belediye gibi mekânsal bir yönetim birimi olmayıp, geniş alanları kapsayan bir yönetim yapısıdır.⁴³² 5302 sayılı Kanun, il özel idarelerini, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı seçmenler tarafından seçilen ve idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlar. İl özel idareleri, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. Ancak, 6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehirde il özel idarelerinin kaldırılması gerektiği belirtilmiş ve bu idareler istisnai bir nitelik kazanmıştır.⁴³³

İl özel idarelerinin varlığı, hizmet alanı, yetki ve sorumlulukları, merkezi yönetim ile ilişkileri ve yönetsel durumu Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar tartışma konusu olmuştur. 1930-1945 yılları arasında il özel idareleri yerel yönetimlerde ağırlıklı bir role sahipti. Ancak 1960'lı yıllarda sağlık, sosyal yardım, eğitim, bayındırlık, tarım ve hayvancılık gibi temel görevlerin bakanlıklara devri ile il özel idarelerinin varlık sorunsalı ortaya çıkmıştır. 1970 ve 1980'li yıllarda bu idarelerin işlevselliğini yitirdiği ve kaldırılması gerektiği savunulmuştur (Güler, 2010, s. 286). Bu dönemlerde il özel idarelerinin merkezi yönetime aşırı bağımlılığı ve gelirler ile personel durumundaki yetersizlikleri nedeniyle etkisiz olduğu belirtilmiştir.

1.25.2 Belediyeler

Osmanlı İmparatorluğu'nda belediyelerin varlığına 19. yüzyılın ortalarına kadar rastlanmamaktadır. 19. yüzyılın sonlarına doğru İstanbul'da modern anlamda yerel yönetimlerin ilk izleri atılmıştır.⁴³⁴ Belediyelerin görev ve yapıları ilk kez 1930'da çıkarılan Belediye Yasası ile düzenlenmiştir. Ancak, bu yasa 2005'te kaldırılmıştır. 1923'te 421 olan belediye sayısı 2002'de popülist politikalarla 3,225'e çıkmıştır. Daha sonra 2005, 2008 ve 2013'te yapılan düzenlemelerle belediyelerin nüfus bakımından ölçeklendirilmesi sağlanmış, 2013'te belediye sayısı bin 398'e düşürülmüştür. Türkiye'nin nüfusunun yaklaşık %93'ü belediye sınırları içinde yaşamaktadır. 5393 sayılı Belediye Yasası'na göre, nüfusu beş bin ve

⁴³² Güler, B. A. (2010). Yerel Yönetimler. İmge Kitabevi.

⁴³³ Gözler, K. (2013). Anayasa Hukuku. Ekin Yayınevi.

⁴³⁴ Çınar, M. (2005). Osmanlı İmparatorluğu'nda Belediyecilik ve Modernleşme. Tarih ve Toplum, 45(267), 45-

üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.⁴³⁵ Köylerin birleşerek belediye kurabilmeleri için yerleşim yerinin meskûn sahasına azami beş bin metre mesafede bulunması ve nüfuslarının toplamının beş bin ve üzerinde olması gerekmektedir. Büyükşehir Belediyesi Yasası'na göre, 750 bin nüfusa sahip yerleşim yerlerinde büyükşehir belediyesi oluşturulabilir. Bu yasayla birlikte büyükşehir olan illerde, belediye dışındaki yerel yönetimler, il özel idareleri ve köyler kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüştür.⁴³⁶ Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri'nin bugünkü rakamlarına göre ise belediye sayısı toplam 1407'dir.

1.25.3 Köyler ve Mahalleler

Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze kadar varlığını sürdüren en küçük yerel yönetim birimi olan köy, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiş, 1924'te çıkarılan 442 sayılı Köy Yasası ile tüzel kişilik kazanmıştır. Bu yasa, nüfusa göre yerleşim birimlerini köy, kasaba ve şehir olarak sınıflandırmıştır. Köy, taşınabilir veya taşınamayan mallara sahip bağımsız bir varlık olarak kabul edilir. Mahalleler, resmi bir yerel yönetim birimi olmasa da vatandaşlar, belediyeler ve kamu kuruluşları arasında bir bağlantı rolü oynar. Türkiye'de 2013'teki düzenleme ile büyükşehir sınırları içinde kalan köyler belediyelerle birleştirilmiş, köy sayısı 35 binden 18,336'ya düşmüş ve bu köylerde yaklaşık 5,5 milyon insan yaşamaktadır.⁴³⁷ Yine Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanterine göre Türkiye'de 18.254 köy bulunmaktadır.

Türkiye'de köyler yerel yönetim birimi olarak resmîyet kazanmasa da Türkiye'de vatandaşlar, belediyeler ve kamu kuruluşları arasında önemli bir iletişim köprüsü olarak hizmet vermektedir. Ülkede toplam 32,255 mahalle bulunmaktadır. Mahalleler, beş yıllık periyotlarla seçilen mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilmektedir.⁴³⁸

⁴³⁵ Gök, A. (2017). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi. İstanbul Üniversitesi Yayınları.

⁴³⁶ Yavuz, Y. (2018). Türkiye'de Belediye Sayısının Artışı ve Azalışı: Tarihsel Bir İnceleme. Yerel Yönetim Araştırmaları Dergisi, 4(2), 23-37.

⁴³⁷ Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri (2018).

⁴³⁸ Ertürk, Y. (2014). Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Mahalle Muhtarlıkları. Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 2(1), 34-45.

1.26 Yerel Yönetim-Seçimleri ve Organları

Bir önceki başlıkta kısaca belirtildiği üzere Türkiye'de yerel yönetimler, belediyeler, il özel idareleri ve köyler olmak üzere üç ana birimden oluşmaktadır. Mahalli idareler seçimleri her 5 yılda bir yapılır. Belediyelerde, doğrudan halk tarafından seçilen bir belediye başkanı ve meclis bulunmaktadır. Meclis, stratejik plan hazırlamaktan bütçe kabulüne, kamulaştırmadan çeşitli kararlara kadar bir dizi yetkiye sahiptir. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında faaliyetlerini yürüten bir idari organ olarak görev yapar. İl özel idareleri ise il genel meclisi, il encümeni ve vali tarafından temsil edilen bir yapıya sahiptir. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve belediye meclisi gibi görev ve yetkilere sahiptir. Belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilmekte olup, görev süresince siyasi partilerin yönetimine katılamazlar.⁴³⁹ Belediye başkanlığı boşaldığında, vali tarafından atama yapılır ve seçim yapılana kadar görevi sürer. Köylerde ise köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organ bulunmaktadır. Köy ihtiyar meclisi, köydeki karar ve danışma organı olarak görev yapar, muhtar ise yürütme organını temsil eder.

İl özel idarelerindeki il genel meclisi ve il encümeni, belediyelerdeki meclis ve encümen gibi karar organlarıdır. Bu birimler, stratejik planlar, bütçe kabulü, kamulaştırma kararları gibi önemli konularda yetkilidirler. Vali ise il özel idaresini temsil eder ve çeşitli görevlere sahiptir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin örgütlenmesi, seçimleri ve temel organları, 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Muhtarlıkların Seçimi Hakkındaki Yasa ve ilgili diğer yasalar çerçevesinde belirlenmiştir. Yerel Yönetimler özetle aşağıdaki gibi sistematize edilmiştir:

1. **Büyükşehir Belediyeleri:** Büyükşehir belediyeleri, nüfusu 750.000 ve üzeri olan büyük şehirlerde kurulmuştur. Bu belediyeler, il sınırları içinde bulunan ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerini de içerir. Büyükşehir belediyeleri, genel anlamda kentlerin geniş bir coğrafyasındaki hizmetleri koordine etmekle sorumludur.
2. **İlçe Belediyeleri:** Türkiye'deki iller, ilçelere ayrılmıştır. Her ilçede bir ilçe belediyesi bulunmaktadır. İlçe belediyeleri, kendi sınırları içinde yer alan mahalle ve köylerdeki yerel hizmetleri yürütürler.

⁴³⁹ Eryılmaz, B. (2018). Kamu Yönetimi: İdari ve Mali Özerklik. Seçkin Yayıncılık

3. **Beldeler ve Köyler:** Büyükşehir belediyeleri dışında kalan illerde ve ilçelerde, belde belediyeleri ve köyler yerel yönetim birimleridir. Ancak, 2014 yılında çıkan yasa ile birlikte belde belediyeleri kapatılmış ve yerine mahalle statüsü getirilmiştir.

Görev	Görevli	Kuruluş	Organ
Büyükşehir Belediye, Büyükşehir İlçe Belediye	Belediye Başkanı	Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyesi	Belediye Meclisi
			Belediye Encümeni
İl Belediye , İlçe Belediye	Belediye Başkanı	İl Belediye , İlçe Belediye	Belediye Meclisi
			Belediye Encümeni
İl Özel İdaresi	Vali	İl Özel İdaresi	İl Genel Meclisi
			İl Encümeni
Muhtarlık	Muhtar	Köy	Köy İhtiyar Meclisi, Köy Derneği

Tablo 14 Yerel Yönetimler Görev ve Sorumluluk

Görev	Yerel Yönetici	Temel Görevler
Büyükşehir Belediye	Büyükşehir Belediye Başkanı	Kentin genel idaresinden sorumlu olmak
		İlçe belediyeleri ve köy muhtarlıkları ile koordinasyon
		Altyapı, ulaşım, çevre düzenlemeleri gibi büyük projeleri yönetmek
		İl genel meclisi ve belediye meclislerine başkanlık etmek
		Kentin kalkınması ve sürdürülebilir gelişimini sağlamak
		Büyük beldelerde özel idare görevlerini yürütmek
İlçe Belediye	İlçe Belediye Başkanı	İlçenin genel idaresinden sorumlu olmak
		Mahalle ve köy muhtarlıkları ile koordinasyon
		İlçenin altyapı, ulaşım, çevre düzenlemeleri gibi projelerini yönetmek
		İl genel meclisi ve belediye meclislerine katılmak
		İlçenin kalkınması ve sürdürülebilir gelişimini sağlamak

Belde/Mahalle Muhtarı	Belde/Mahalle Muhtarı	Belde veya mahalle düzeyinde idari işlerin yürütülmesi
		Vatandaşların sorunlarını dinlemek ve çözüme kavuşturmak
		Belediye hizmetlerini yönlendirmek ve koordine etmek
Köy Muhtarı	Köy Muhtarı	Köy düzeyinde idari işlerin yürütülmesi
		Vatandaşların sorunlarını dinlemek ve çözüme kavuşturmak
		İlçe belediyesi ile koordinasyon
İl Genel Meclisi	İl Genel Meclis Üyeleri	İl geneli konularda kararlar almak ve politikalar oluşturmak
		İl bütçesini belirlemek ve denetlemek
İl Encümeni	İl Encümen Üyeleri	İl genel meclisinin aldığı kararları uygulamak ve denetlemek
		İl özel idaresinin günlük işleyişinden sorumlu olmak

1.26.1 Yerel Yönetimler Genel Yetki ve Sorumlulukları

Yerel yönetimler, Türkiye'de merkezi yönetimden devredilen önemli görev ve yetkilere sahiptir. Belediyelerin temel görevleri, alt yapı hizmetleri (imar, su, kanalizasyon, ulaşım), kent bilgi sistemleri, çevre sağlığı, temizlik, zabıta, itfaiye, acil yardım, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet, nikah, meslek kazandırma gibi birçok alanda faaliyet göstermektedir.

Tablo 15 Türkiye’de Merkezî Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Yetki Dağılımı

GÖREV DAĞILIMI TABLOSU											
Yerel Yönetim Görevleri	Yetki Düzeyi			Yetki Türü				Yetki Kullanımı			
	Devlet	Ortak Kademeli Yönetim	Belediye	Tam	Ortak	Zorunlu	Kısmi	Doğrudan	Dolaylı	İsteğe Bağlı	Başka Bir Yöntem Adına
Güvenlik, polis	X			X		X		X		X	
İtfaiye			X	X		X		X		X	
Sivil koruma	X			X		X		X		X	
Adalet	X			X		X		X		X	
Resmi kayıt işleri	X			X		X		X		X	
İstatistik kayıtları	X			X		X		X		X	
Seçim kayıtları	X			X		X		X		X	
Eğitim											

Okul öncesi eğitim	X			X		X		X		X	
İlköğretim	X			X		X		X		X	
Ortaöğretim	X			X		X		X		X	
Mesleki ve teknik eğitim	X			X		X		X		X	
Yüksek öğrenim	X			X		X		X		X	
Yetişkin eğitimi	X			X		X		X		X	
Diğer											
Kamu Sağlığı											
Hastaneler	X		X			X		X		X	
Sağlık koruması	X			X		X		X		X	
Sosyal Refah										X	
Yuvalar ve çocuk bakımevleri	X			X				X		X	
Sosyal hizmet	X			X		X		X		X	
Yardım evleri	X		X							X	
Sosyal güvenlik	X			X		X		X		X	
Diğer											
Konut ve Şehir Planlama											
Konut	X		X		X		X	X		X	
Şehir Planlama			X	X		X			X	X	
Bölgesel / mekansal planlama	X		X		X	X		X		X	
Çevre ve Halk Sağlığı											
Su ve atık su			X	X		X		X		X	
Çöp toplama			X	X		X		X		X	
Mezarlıklar			X	X		X		X		X	
Mezbaa			X			X		X		X	
Çevre koruma			X		X	X		X		X	
Tüketici hakları			X		X	X		X		X	
Kültür, Boş Zaman Faaliyetleri ve Spor											
Tiyatrolar ve konserler	X		X		X		X		X	X	

Müzeler ve kütüphaneler	X		X		X		X	X		X	
Parklar ve açık alanlar			X	X		X		X		X	
Spor ve boş zaman	X		X		X		X	X		X	
İbadethaneler	X									X	
Diğer kültürel faaliyetler	X		X		X	X	X				
Trafik, Ulaşım											
Yollar	X		X	X	X	X		X		X	
Ulaşım	X		X		X	X		X		X	
Şehir kara ulaşımı			X	X		X		X		X	
Şehir raylı sistemleri			X	X		X		X		X	
Limanlar	X			X		X		X		X	
Hava alanları	X			X		X		X		X	
Diğer	X		X		X	X		X		X	
Ekonomik Hizmetler											
Isınma	X		X		X	X		X		X	
Şehir ısıtma sistemleri			X	X			X	X		X	
Su			X	X				X		X	
Tarım, ormancılık, balıkçılık	X			X				X		X	
Elektrik	X			X				X		X	
Ekonomik teşvikler	X			X				X		X	
Ticaret ve endüstri	X			X				X		X	
Turizm	X		X		X	X	X	X		X	
Diğer											

Kaynak: Toksöz vd., 2009

Belediye Yasası'na göre belediyelere, devlet okulları ve mabetlerin inşaatı, amatör spor kulüplerine destek, spor etkinliklerinin düzenlenmesi, gıda bankacılığı gibi faaliyetleri yerine getirme sorumluluğu yüklenmiştir. Yerel yönetimlere tanınan yetki ve sorumluluklar arasında, yerel ihtiyaçları karşılamak, yönetmelik çıkarmak, vergi ve harçları tahsil etmek, su ve atık su hizmetleri sağlamak, toplu taşıma düzenlemek, gayrisihhî müesseseleri denetlemek gibi konular bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri ise üst ölçekli imar planları yapma, il çevre düzeni planı yapma, ulaşım ana planı yapma, su havzalarını koruma, tarım alanlarını koruma, katı atıkların geri dönüşümünü yapma gibi daha geniş bir sorumluluk alanına sahiptir.

Türkiye'de merkezi yönetim ise adalet, dışişleri, güvenlik, sağlık, temel eğitim, yükseköğretim gibi genel yönetim hizmetlerini yürütmektedir.⁴⁴⁰

1.26.2 Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Denetim

Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali yapısı, büyük ölçüde merkezi yönetimden alınan vergi paylarına dayanmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığını ve gelişimini etkilemektedir. Yerel yönetimler, yetersiz ve merkeze bağımlı gelir politikası izleyerek tutarlı mali planlama yapma yeteneklerini sınırlamaktadır. Belediyelerin bütçeleri, stratejik planlarına ve performans programlarına uygun olarak hazırlanmakta ve Maliye Bakanlığı tarafından her yıl yayınlanan Mahalli İdareler Faaliyet Raporu aracılığıyla izlenmektedir.

Yerel yönetim gelirleri genellikle öz gelirler, devlet vergi gelirlerinden alınan paylar ve genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Belediyelerin gelir kaynakları arasında vergiler, resimler, harçlar, katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, kira gelirleri, ücretler, bağışlar ve çeşitli işletme faaliyetlerinden elde edilen gelirler bulunmaktadır.

Belediyeler tarafından alınan vergiler arasında emlak vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, çevre ve temizlik vergisi, yangın ve sigorta vergisi yer almaktadır. Harçlar ise çeşitli hizmetler karşılığında alınan bina harcı, işgal harcı, işyeri açma harcı, imar harçları, kaynak suları harcı, muayene ve denetleme harcı gibi ödemeleri içermektedir.

Belediyelerin yatırım harcamalarına katılma payı, ücretler, genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar ve transferler de önemli gelir kaynaklarıdır. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği

⁴⁴⁰ Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimler ve Türkiye'de Yerel Yönetimler. TODAİE Yayınları.

Bakanlığı bünyesindeki İller Bankası (İl Bank), belediyelerin imar faaliyetlerini finanse etmek ve yerel hizmet projelerini gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş olup, devlet gelirlerinden ayrılan payın %2'sini alarak finansman sağlamaktadır.

Borçlanma ise belediyelerin gelirlerinin ve öz gelirlerinin yetersiz olduğu durumlarda başvurdukları bir finansman yöntemidir. Ancak, belirli sınırlamalar ve izin prosedürleri bulunmaktadır. Belediyelerin bir önceki yıl gelirlerinin %10'unu aşan borçlanmalarda İçişleri Bakanlığı, daha yüksek borçlanmalarda ise Bakanlar Kurulu izni gerekmektedir.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin denetiminde başlıca mekanizmalar şunlardır:

1. Siyasi Denetim:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), yerel yönetimleri siyasi denetim altında tutar. Soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi araçlarla bu denetim gerçekleştirilir.

2. İç Denetim:

- Yerel yönetimler, kendi içlerinde denetim komisyonları, müfettişler ve iç denetçiler aracılığıyla denetlenir. Belediye Yasası'na göre, nüfusu 10.000'in üzerindeki il ve ilçe belediyelerinde denetim komisyonları kurulmaktadır.

3. Vesayet Denetimi:

- Merkezi yönetim kuruluşları, belirli alanlarda yerel yönetim kararlarına vesayet uygular. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin genel sekreterleri İçişleri Bakanı tarafından atanır. İmar planları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılır.

4. Mali Denetim:

- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını denetler. Kamunun zarara uğratılması durumunda tazmin kararı verebilir. Denetim raporları ve cevapları TBMM'ye sunulur.

5. Kamu Denetçiliği:

- Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetler üzerine incelemelerde bulunur ve önerilerde bulunur. 2010'da yapılan referandumla kurulmuştur.

6. Kayyım Uygulaması:

- 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yasa dışı faaliyetlerde bulunan belediyelere kayyım atanması uygulaması getirilmiştir. Bu uygulama özellikle terörle mücadele bağlamında kullanılmaktadır.

1.26.3 Türkiye’de Yerel Yönetim Uygulamaları

İl Özel Yönetimleri

İl özel idaresi, yönetsel coğrafyada "il" adı verilen bir mahalli idare birimidir. Köy ve belediyelerin faaliyetleri belirli bir iskân alanı ile sınırlıyken, il özel idaresi hizmetleri il sınırları içindeki tüm bölgeyi kapsar. İl özel idareleri, her il için kanunla kurulur ve il sayısı kadar olmak zorundadır. İl özel idareleri, ilin kurulması üzerine kanunla kurulur ve ilin kaldırılması durumunda tüzel kişilikleri sona erer. Anayasa tarafından kurulan özel idarelerin kaldırılması, anayasada yapılan değişikliklerle gerçekleşir. Bu kuruluşlar, demokratik ve yerel hizmetleri merkezi yönetimden daha etkili bir şekilde yönetebilecek bilimsel yapıya sahiptir.⁴⁴¹

Bu bağlamda, 2005 yılında yapılan 5302 sayılı değişiklik ile il özel idareleri alanında önemli değişikliklere gidilmiştir. 5302 sayılı kanuna göre, il özel idareleri "il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak ifade edilmiştir.⁴⁴²

İl Özel İdareleri, 5302 sayılı kanunun 6. maddesine göre bir dizi görevi yerine getirme yetkisine sahiptir. Bu görevler arasında sağlık, tarım, sanayi ve ticaret alanlarında faaliyet gösterme, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân işleri, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmetler ve yardımlar, yoksullara mikro kredi sağlanması, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları işletme, ilk ve ortaöğretim kurumları için arsa temini, bina yapımı, bakım ve onarım, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor hizmetleri bulunmaktadır. Ayrıca, köy ormanlarının desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisleriyle ilgili hizmetler belediye sınırları dışında gerçekleştirilmek üzere il özel idarelerinin görev ve yetki alanındadır.

⁴⁴¹ Güler, B. A. (1996). “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”. TODAİE. 266(1), 144.

⁴⁴² Ulusoy, A. ve Akdemir T. (2010). Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye). 6. Basım. Ankara: Seçkin Yayınları.

Vali, İl Özel İdaresi'nin başı ve tüzel kişiliğini temsil eden yetkilidir. 5302 sayılı kanunun 30. maddesine göre valinin görev ve yetkileri şunlardır:

- İl özel idaresinin menfaatlerini korumak, stratejik plana uygun olarak yönetmek, kurumsal stratejiler oluşturmak ve uygulamak.
- İl özel idaresini devlet dairelerinde, törenlerde, davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- İl encümenine başkanlık etmek.
- İl özel idaresinin menkul ve gayrimenkullerini idare etmek.
- İl özel idaresinin gelirlerini, alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- İl genel meclisinin ve encümenin kararlarını uygulamak.
- İle ayrılan bütçeyi yönetmek ve il özel idaresinde istihdam edilecek personelini atamak.
- İl özel idaresini, idareye bağlı kuruluşları ve işletmeleri denetlemek.
- İl sakinlerinin refahı ve sağlığı için gerekli önlemleri almak.
- Yoksul ve ihtiyaç sahipleri için bütçede ayrılan ödenekleri kullanmak.
- Yasada İl Özel İdaresine verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

İl genel meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve seçimleri ilgili kanunda belirtilen usul ve esaslara göre 5 yılda bir, ildeki seçmenler tarafından yapılır. Meclis üye sayısı, ilçelerin sayı ve nüfuslarına bağlı olarak değişir. Meclisin yetki ve görevleri arasında stratejik plan ve yatırım programlarını görüşmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, çevre düzeni planları ile imar plânlarını karara bağlamak, borçlanmaya karar vermek, ihtilaflı alacakların tasfiyesine karar vermek gibi konular bulunmaktadır. Ayrıca, İl genel meclisi il özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan isteğe bağlı hizmetler için ücret tarifesi belirleyebilir.⁴⁴³

İl özel idaresi teşkilatı, mali işler, tarım, insan kaynakları, genel sekreterlik, sağlık, hukuk, imar işleri gibi birimlerden oluşmaktadır. İl genel meclisinin kararıyla ihtiyaç duyulması durumunda yeni birimler oluşturulabilir. Bu birimler, büyükşehir belediyesi olan yerlerde

⁴⁴³ Aykaç, B. vd.. (2008.) Mahalli İdareler. 2. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

müdürlük ve daire başkanlığı, diğer yerlerde müdürlük şeklinde oluşturulacaktır. İl özel idaresi teşkilatı içinde yer alan genel sekreter, valinin nezaret ve emrinde görev yapar ve vali adına il özel idare hizmetlerini sürdürür. Üç milyona kadar olan illerde genel sekreter yardımcılığı kadrosu iki, üç milyondan fazla olan illerde ise dört olarak belirlenebilir.⁴⁴⁴

İl özel idaresinin denetimi, iç ve dış denetim olmak üzere iki kısımda gerçekleştirilir. Denetimin amacı, görev ve hizmetlerin sonuçlarını belirli nitelik, hedef ve performans kriterlerine göre tarafsız bir şekilde değerlendirmek, karşılaştırmak ve bir sonuca bağlamaktır. Denetim, hukuka uygunluk, mali kontrol ve performans kontrolünü içerir. İl özel idaresinin denetimi sadece mali işlemleri değil, aynı zamanda diğer idari işlemleri de kapsar. İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği personel aracılığıyla bu denetimi gerçekleştirir. İl özel idaresine bağlı kuruluş ve işletmelerde de aynı denetim kuralları geçerlidir. Vali, stratejik plan ve performans değerlendirmelerine dayanarak il özel idaresinin yürüttüğü faaliyetleri değerlendiren bir etkinlik raporu hazırlar ve meclise sunar. Bu rapor aynı zamanda İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve kamuoyuna açıklanır. Eğer il özel idaresi yönetimi, hizmetlerin ve görevlerin yetersiz olduğu ve bunun sonucunda halkın sağlık ve huzurunun olumsuz etkilendiği belirlenirse, İçişleri Bakanlığı bu aksaklığın giderilmesi için belirli bir süre içinde il özel idaresine talimat verir. Sorunun çözülmemesi durumunda ise validen çözüm istenir. Vali, il özel idaresi olanakları öncelikli olmak üzere diğer kurumların olanakları ile sorunu ortadan kaldırır. Hizmetlerde önemli bir aksaklık olup olmadığı yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenir.⁴⁴⁵

6360 sayılı Yasa ile Türkiye'de yerel yönetim sistemi, idari yapılanma, mali kaynak dağıtımı, siyasal coğrafya, yerel hizmet sunumu, imar ve planlama düzeninde köklü değişikliklere yol açmıştır. Bu yasayla birlikte, büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmış, il özel idareleri kaldırılmış, köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülmüş, 27 yeni ilçe kurulmuştur. Bu kapsamda, il özel idarelerinin yüzde 36'sı, belediyelerin yüzde 53'ü ve köylerin yüzde 47'si kaldırılmıştır. Yasada, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve yerel bir yönetim anlayışının önemine vurgu yapılmış, geniş ölçekli planlama politikalarının

⁴⁴⁴ Memişoğlu D. (2006). “Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.102) Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.

⁴⁴⁵ Aykaç, B. vd.. (2008.) Mahalli İdareler. 2. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım

uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojinin kullanımı, nitelikli personel istihdamı, verimliliğin artırılması gibi hedefler belirtilmiştir.⁴⁴⁶

Köylerde Yerinden Yönetim

Köy yönetiminin görevleri, 442 sayılı Köy Kanunu'nda "mecburi" ve "isteğe bağlı" olmak üzere iki grupta sınıflandırılmıştır. Mecburi işler temizlik, sağlık, bayındırlık, eğitim ve tarım konularını içerirken, isteğe bağlı işler genellikle köyün sosyal ve ekonomik gelişimi ile ilgili hizmetleri kapsar.

Köy yönetimi organları arasında muhtar önemli bir role sahiptir. Muhtarın köy işleri arasında ihtiyar meclisi ile işleri planlamak, köylüyü işe çağırarak, köy işleri için harcanacak parayı toplamak, harcamak için emir vermek, hesapları ihtiyar meclisine sunmak, mahkemede köy işlerini temsil etmek gibi görevler bulunmaktadır. Aynı zamanda devlet işleri arasında hükümetin bildirdiği kanunları ve nizamları ilan etmek, köy içinde dirlik ve düzeni korumak, salgın hastalıkları bildirmek, köylülerin çiçek ve bulaşıcı hastalıklara karşı aşılmasını sağlamak, vergi toplamak için gelen tahsildarlara yardım etmek, asker toplamak, yangın ve sel durumlarında köylüleri toplamak ve mücadele etmek gibi görevleri bulunmaktadır.

Köy yönetimi organları arasında bir diğer önemli kurum ise köy ihtiyar meclisidir. Doğal üyeleri arasında köy imamı ve köy öğretmeni bulunan ihtiyar meclisi, seçimle belirlenen üyelerle birlikte köy işlerini planlar, muhtarın harcamalarını kontrol eder, bütçeyi onaylar, köyün mecburi işleriyle ilgili alınan kararları denetler ve uyuşmazlıkları çözmeye çalışır. İhtiyar meclisinin aldığı kararların bir kısmı mülki amir tarafından onaylanması gerekmektedir. İhtiyar meclisi, köydeki sosyal ve ekonomik gelişmeye yönelik kararlar da alabilir, köyün isteğe bağlı işleriyle ilgili planlamalar yapabilir.⁴⁴⁷

Belediye Yönetimi

⁴⁴⁶ İzci, F. ve Turan, M. (2013). "Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 18 (1): 117-152.

⁴⁴⁷ Gözübüyük, A. (2004). Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.

Belediye, yerel ve ortak nitelikteki gereksinimleri karşılamak üzere oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin ortaya çıkışı 1900'lerin başlarına, ülkemizde ise 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddelerine dayanmaktadır.⁴⁴⁸

Belediye Organları: Belediye Meclisi: Belediyenin karar organıdır ve üyeleri belde halkı tarafından nispi temsil sistemine göre seçilir. Belediye meclisi, stratejik planları, yatırım ve çalışma programlarını kabul etme, bütçe ve kesin hesabı onama, imar planlarını görüşme, borçlanmaya karar verme gibi görev ve yetkilere sahiptir. Belediye meclisi, aynı zamanda belediyenin imar plânlarına uygun belediye imar programlarını da kabul eder.

Belediye Encümeni: Belediye yönetiminin yürütme organıdır ve belediye başkanının başkanlığında, belirli sayıda üyeden oluşur. Belediye encümeninin görevleri arasında stratejik plan ve yıllık çalışma programını inceleme, bütçe ve kesin hesap üzerine görüş bildirme, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararları alıp uygulama, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirleme gibi işlevler bulunmaktadır.⁴⁴⁹

Bu organlar, yerel yönetimde karar alım süreçlerini, bütçe yönetimini, imar planlamasını ve diğer önemli işlevleri yerine getirmek üzere görevlendirilmişlerdir. Belediye meclisi seçilmiş temsilcilerin katılımıyla, belediye encümeni ise belediye başkanının liderliğinde işlevselliğini sürdürmektedir.⁴⁵⁰

Belediye Başkanı

Belediye başkanı, doğrudan halk tarafından çoğunluk usulüyle beş yıllığına seçilen ve belediyeyi temsil etme, icranın başı olarak etkinliklerde bulunma yetkisine sahip bir kamu görevlisidir. 1963 yılından önce belediye başkanları belediye meclisi tarafından seçilirken, bu tarih itibarıyla halk tarafından tek dereceli olarak seçilmeye başlanmıştır. Ancak, bazı durumlarda bakanlar kurulu tarafından istisnai durumlarda belirlenecek belediyelerin

⁴⁴⁸ Aykaç, B. vd.. (2008.) Mahalli İdareler. 2. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

⁴⁴⁹ Ulusoy, A. ve Akdemir T. (2010). Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye). 6. Basım. Ankara: Seçkin Yayınları.

⁴⁵⁰ İnaç, H. ve Ünal, F. (2007). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, 17(10), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.

başkanları, tayin yoluyla göreve getirilebilir.⁴⁵¹ Bu durumda seçilecek ya da belirlenecek kişinin seçilme ehliyet ve yeterliliğine sahip olma koşulu aranmaktadır.

Belediye başkanının görev ve yetkileri şu şekildedir:

- Belediye veya yerel idare teşkilatının üst amiri olarak belediyeyi yönetme ve idare etme.
- Belediyeyi stratejik plan çerçevesinde, bütçe oluşturma ve belediye faaliyetlerini izleme ve raporlama faaliyetlerini de içeren sistematikte yönetme.
- Belediyeyi resmî kurumlarda, törenlerde ve yargı yerlerinde temsil etme veya temsilci tayin etme.
- Meclise ve meclis encümenine başkanlık etme.
- Belediyenin menkul ve gayrimenkullerini yönetme.
- Belediyenin gelirlerini takip etme ve alacaklarını tahsil etme.
- Yetkili organ kararı alınması şartıyla sözleşme yapma yetkisi.
- Meclisin ve encümenin aldığı kararları uygulama.
- Bütçeyi uygulama ve bütçe dışı aktarmalara onay verme.
- Belediye personelini atama yetkisi.
- Belediye ve bağlı kuruluşlar ile işletmeleri denetleme.
- İdaresi altındaki halkın huzur ve refahını sağlama.
- Yoksul ve muhtaçlara yönelik ayrılan bütçeyi bu kapsamdaki kişilerin hizmetini de kullanma.
- Kanunlarla belediyeye verilen ve meclis veya encümen kararı gerektirmeyen görevleri yapma ve yetkileri kullanma.

Belediyelerin Denetimi

Denetim, ekonomik hareketlilik ve işlemlerle ilgili uygulamaların belirlenmiş kıstaslara uygunluğunu inceleyen, tarafsız bir şekilde topladığı kanıtları değerlendiren bir süreçtir. Merkezi yönetimin yerel idareler üzerindeki kontrol yetkisi idari vesayetten ileriye gitmemelidir. Denetim, belediyelerin faaliyetlerindeki hataları önlemeye yardımcı olmak,

⁴⁵¹ Aytaç, F. (1991). Açıklamalı Belediye Kanunu, 5.Baskı, Ankara: Adalet Matbaacılık.

Çalışanların ve belediye teşkilatının gelişimine rehberlik etmek, yönetim ve kontrol sistemlerini analiz etmek, değerlendirmek ve raporlamak amacıyla yapılır.⁴⁵²

5393 sayılı kanunun 54. maddesine göre belediyelerin denetimi, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız bir şekilde analiz etmeyi, karşılaştırmayı ve ölçmeyi içerir. Denetim sonuçları rapor haline getirilerek ilgililere duyurulur.⁴⁵³

Belediyelerde iki tür kontrol yapılmaktadır: iç kontrol ve dış kontrol. İç kontrol, kamu yönetiminin kaynaklarını etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yönetip yönetmediğini inceleyen bağımsız ve objektif güvence sağlayan danışmanlık etkinlikleridir. Dış kontrol ise, kurum içi personeli olmayan, bağımsız ve organik bağı olmayan kontrolörler aracılığıyla yapılan denetimi ifade eder.

İç Kontrol: İç kontrol, risk değerlendirme, bilgi-iletişim, kontrol ortamı, kontrol faaliyetleri ve izleme olmak üzere beş unsuru içerir. İç kontrolör, bağımsızdır ve asli görevi dışında başka bir görev verilemez. İç kontrol, kamu yönetiminin idare ve denetim yapılarını analiz eder, kaynakların ekonomik, verimli ve etkili yönetilmesi için değerlendirmeler yapar, harcamaların yasalara uygunluğunu inceler ve malî yönetim süreçlerini denetler.

Dış Kontrol: Dış kontrol, kurum içi personeli olmayan bağımsız kontrolörler tarafından yapılan denetimi ifade eder. Denetim raporları, Sayıştay'a sunularak genel değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne takdim edilir. Sayıştay, iç ve dış denetimi gerçekleştirerek kamu yönetimlerinin gelir, gider ve mal hesaplarının yasal kontrollere uygun olup olmadığını değerlendirir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belediyelerde Sayıştay denetimi alanında değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler arasında Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki kontrol ve yargılama alanının genişlemesi, denetim amacının değişmesi, denetim konularının genişlemesi ve sorumlulukların artması gibi önemli noktalar bulunmaktadır. Ayrıca,

⁴⁵² Koçak, Y. (2008). Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler. Ankara: Orion Kitabevi.

⁴⁵³ Koçak, Y. (2008). Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler. Ankara: Orion Kitabevi.

Sayıştay'ın her yıl denetim raporu hazırlama mecburiyeti getirilmiş ve dış denetim anlamında tek yetkili kurum haline gelmiştir.⁴⁵⁴

5393 sayılı kanuna göre belediyelerin yetki ve görevleri aşağıdaki alanlarda yoğunlaşmıştır:

İmar, Ulaşım ve Altyapı Hizmetleri

- İmar planları oluşturmak.
- Kentsel altyapı, su, kanalizasyon, coğrafi ve kent bilgi sistemleri gibi hizmetleri sağlamak.
- Şehir içi trafik düzenlemeleri yapmak.
- Defin ve mezarlıkları yönetmek.

Çevre, Temizlik ve Yeşil Alanlar:

- Çevre ve çevre sağlığı hizmetlerini sağlamak.
- Temizlik ve katı atık yönetimini yapmak.
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanları korumak ve yönetmek.

Sosyal Hizmetler ve Kültür:

- Sosyal hizmet ve yardım projelerini yönetmek.
- Kültür, sanat, gençlik ve spor faaliyetlerini desteklemek.
- Nikah işlemlerini gerçekleştirmek.
- Meslek ve beceri kazandırma projelerini uygulamak.

Eğitim ve Sağlık:

- Devlete ait okul binalarının inşaatı, bakımı ve onarımını yapmak.
- Sağlık tesisleri açmak ve işletmek.

Ekonomi ve Ticaretin Geliştirilmesi:

- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi için faaliyetlerde bulunmak.

⁴⁵⁴ Ulusoy, A. ve Akdemir T. (2010). Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye). 6. Basım. Ankara: Seçkin Yayınları.

- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı gibi yerleri yönetmek veya izin vermek.

Toplu Taşıma ve Altyapı Projeleri:

- Toplu taşıma sistemlerini kurmak, işletmek veya işlettmek.
- Altyapı projelerini gerçekleştirmek ve yönetmek.

Mali İşler ve Vergi Tahsili:

- Vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını tahsil etmek.
- Borç almak ve bağış kabul etmek.

Diğer Hizmetler:

- Belde sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamak üzere faaliyetlerde bulunmak.
- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- Diğer birçok mahallî müşterek nitelikteki hizmeti sağlamak ve yönetmek.

Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye'de büyükşehir kavramı ve bu kavrama ilişkin çalışmaların tarihi, 1960'ların ikinci yarısında başlamıştır. Bu dönemde, özellikle İstanbul'un yanı sıra diğer büyükşehirlerin, göç ve büyüme kaynaklı şehirleşme ile ilgili yönetsel sorunları çözme ihtiyacı gündeme gelmiştir. Göç ve büyüme, yeni yerleşim alanlarının oluşmasına neden olmuş, ancak bu alanlar genellikle köylerden belediyelere dönüşen parçalı kentsel alanlara yol açmıştır. Bu süreç sonunda, sosyo-ekonomik açıdan bütünleşik ancak yönetsel açıdan parçalı kentsel alanlar ortaya çıkmıştır. Bu durum, belediyeler ve köyler arasında koordinasyon, planlama, hizmet etkinliği, ölçek ekonomisi ve bütünleşik kent yönetimi gibi sorunları beraberinde getirmiştir. Bu sorunlar ve çözüm önerileri, 1982 Anayasası'na kadar tartışılmıştır. Örneğin, 1970 yılında İstanbul'a odaklanıldığında, İstanbul Belediyesi'nin devasa bir yapıya sahip olduğu ve merkezdeki 14 ilçeyi kapsadığı görülmektedir. Ancak, ilin uç kısımlarındaki bazı belediyeler merkezden kopuk durumdadır. Bu durum, imar ve alt yapı hizmetleri açısından sorunlar

doğurmaktadır. Bu dönemde, İstanbul Belediyesi ile sınır komşusu olan küçük belediyeler üzerinde yoğunlaşan tartışmalar, parçalı yapının yarattığı sorunlara çözüm arayışını içermiştir.⁴⁵⁵

Bu süreçte soruna çözüm getirme amacı güden çeşitli girişimler olmuştur. Örneğin, 1968'de Hükümet, metropoliten nitelikteki şehirlerin idari yapısını belirlemek üzere İçişleri Bakanlığı'na bir proje çalışması yapılmasını istemiştir. 1970'li yıllarda ise Bayındırlık ve İçişleri Bakanlığı'nın tasarıları gibi önemli adımlar atılmıştır. Ancak bu süreçte sorunun çözümüne yönelik kalıcı adımlar atılamamıştır.⁴⁵⁶

1982 Anayasası, "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" ifadesiyle, büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkan tanıyan ve yerel yönetim sistemini zaman içinde köklü biçimde dönüştürecek uzun soluklu bir değişiklik yolunu açan esnek bir ifade içermektedir. Bu ifade, özellikle 1980 sonrasında büyükşehir belediyeleri üzerinden yaşanan önemli değişikliklere zemin hazırlamıştır. Ancak bu dönüşümün tedrici ve zamanın ruhuna uygun olduğu belirtilmektedir. Büyükşehir belediyeleri deneyiminin özellikle ilk yılları, arayış döneminin devamı niteliğindedir ve radikal bir kopuş veya düşünsel farklılık içermez. Özellikle 1984'teki tasarım, Anayasal engelin kalkması sonrasında kurumsal mimarinin hayata geçirilmesi çabasıdır. Ancak hemen sonrasında, yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte arayış döneminin izleri kaybolmuş ve 1986'dan itibaren tartışmalı alanlarda da "metropoliten" büyükşehirlerin kurulmaya başlanmıştır.⁴⁵⁷

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi (BŞB) yasası, büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ve kurumsal yapısına önemli niteliksel değişiklikler getirmiştir. Bu değişiklikler şu ana konuları içermektedir:⁴⁵⁸

- Büyükşehir Belediyesinin Sınırlarının Genişletilmesi: Yasa, büyükşehir belediyesinin sınırlarını genişletmiştir. Bu genişletme, belirli il sınırlarına kadar olan bölgelerde mülkiyeti içermekte olup, diğer bölgelerde nüfus ve yarıçap ilişkisi temel alınarak yapılmıştır.

⁴⁵⁵ Suri, Leyla ve Hatice Kansu (1999), "Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi, Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler, İstanbul Örneği", Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu, İstanbul BŞB yayını, s. 81–95

⁴⁵⁶ Arıkboğa, D. (2016) "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", Yerel Politikalar, 3, s. 48–96.

⁴⁵⁷ Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

⁴⁵⁸ Arıkboğa, D. (2016) "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", Yerel Politikalar, 3, s. 48–96.

- Belde Belediyelerinin Büyükşehir Sistemine Dahil Edilmesi: Büyükşehir sınırları içinde bulunan tüm belde belediyeleri, BŞB sistemi içine alınmıştır. Bu adımın amacı, belde belediyelerini büyükşehir disiplini içine alarak kentin imar bütünlüğünü korumak ve güçlendirmektir.
- Nüfus Eşiğinin Belirlenmesi: Yasanın getirdiği bir diğer önemli değişiklik, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 750 bin nüfus eşiğinin benimsenmesidir. Bu nüfus eşiği, daha sonraki yıllarda yapılan radikal yasal düzenlemelerin temelini oluşturmuştur.

Bu niteliksel değişikliklerin temel hedefi, il merkezi ile çevresindeki yerleşimleri bütünleştirmek ve bu sayede (metropoliten) kentsel alanın yönetsel bütünlüğünü sağlamaktır. Ancak bu yapı yetki karmaşasına neden olmuş ve sürdürülebilir bir modelden uzak bir yapılandırma olmuştur. Çünkü, karar alma mekanizmalarında yeni katılan belde ve belediyelerle Büyükşehir meclisleri arasında yetki karmaşası ortaya çıkmıştır.⁴⁵⁹

2008 yılında yapılan 5747 sayılı yasa, büyükşehirlerde coğrafi bir reform ve 2004'teki yasal değişikliğin negatif etkilerini azaltmak amacıyla yapılmıştır. Bu çerçevede, büyük ilçeler bölünerek ya da küçük beldeler birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuş, birçok ilk kademe belediyesi ise mevcut ilçe belediyelere dahil edilmiştir. Bu şekilde, Büyükşehir Belediye (BŞB) sistemi, ilçe belediyelerinin alt kademede, büyükşehir belediyesinin ise üst kademede konumlandığı, yetki karmaşasını önlemeye çalışan sade bir kurgulama ile düzenlenmiştir.⁴⁶⁰

Merkez ve yerel yönetim alanında yetki ve sorumluluklar esasen vatandaşa götürülen kamu hizmeti alanlarını kapsar. Kamu hizmeti, devlet veya diğer kamu tüzel kişilikleri tarafından halka sağlanan ve genel ihtiyaçları karşılamayı amaçlayan, sürekli faaliyetleri içeren bir hizmet türüdür. Halkın, bu hizmetleri talep etme hakkı ve kamunun bu hizmetleri vatandaşlara makul belirli bir ücret ve kalitede sağlama yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır. Bu, genel olarak devletin gözetiminde ve denetiminde gerçekleşir. Talep edilen ve kamu tarafından karşılanan gereksinimler genel olarak temel düzeydeki kamu hizmetlerini kapsar.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Arıkoğa, E. (2007). "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri", Çağdaş Yerel Yönetimler, 16(1), 31- 54.

⁴⁶⁰ Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

⁴⁶¹ Onar, S. S. (1992). İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: Marifet Basımevi.

"Kamu hizmeti" kavramı, idare hukukunda temel bir ilke olmasına rağmen, Türkçe 'deki karşılığı olan "hizmet" kelimesinin Fransızca'daki "service public" kavramını tam olarak ifade edemez. Bu nedenle yapılan hizmetin tam olarak neleri kapsayacağı da belirsiz olmaktadır. Bu kavram, "service" kelimesinin doğrudan anlamı olan (görev, ödev) hem de sembolik anlamı olan (örgüt, durum) içermelerini karşılar Ancak "hizmet" kelimesinin daha dar bir anlam taşıması bahse kon belirsizlikleri perçinleyen bir niteliğe sahiptir.⁴⁶²

Yerel kamu hizmetleri, niteliği gereği merkezi yönetim tarafından yerine getirilemeyen ve bu nedenle yerel birimlerce sağlanan hizmetlerdir. Genel kamu hizmetlerinin ülke genelinde eşit bir şekilde sunulması gerekliliği yerel kamu hizmetleri için geçerli değildir. Bu hizmetlerin yerel birimlerce sağlanması, etkin bir sunumun sağlanmasını amaçlar. Kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu değildir. Bazı hizmetler ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından, bazıları ise yerel topluluk ölçeğinde yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmelidir. Yerel nitelikli hizmetlerin genellikle yerel yönetimler tarafından sunulması gerektiği kabul edilmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki bölüşümü, hizmetlerin daha etkili bir şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin birtakım hizmetleri yürütmesi, sadece etkinlik sağlamakla kalmaz, aynı zamanda demokratik ve katılımcı bir yönetim için gerekliliği de oluşturur. Etkinliği artırmak için üç yöntem kullanılır: 1) En uygun hizmet alanı büyüklüğünün gözden geçirilmesi, 2) Kaynak savurganlığını önlemek için yerel yönetim birimlerinin azaltılması, 3) Her bir yerel yönetim birimine en iyi şekilde yerine getirebilecekleri hizmetlerin bırakılması.⁴⁶³ Bu yaklaşım, çok küçük veya çok büyük yerel birimlerin etkili hizmet sunmaya uygun olmadığı düşüncesine dayanmaktadır.

Genel kamu hizmeti, devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını sağlamak amacıyla yürütülen, halka genel olarak sunulan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanır. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için gerekli koşullar şunlardır: Devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından kurulan ve işleyen bir girişim niteliğinde olmalı, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kurulmuş bir hizmet olmalı, kamunun geneline yönelik olmalı, sürekli ve düzenli işleyen bir

⁴⁶² Çırakman, B. (1976). "Kamu Hizmeti", 9(4), Amme İdaresi Dergisi.

⁴⁶³ Keleş, R. (1995). "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, 4(1).

hizmet olmalıdır.⁴⁶⁴ Kamu görev ve hizmetleri, halkın temel hak ve özgürlüklerini kullanabilmeleri ve maddi-manevi varlıklarını geliştirebilmeleri için idare tarafından sağlanan zorunlu ve yararlı işler olarak da tanımlanabilir.⁴⁶⁵

Kamu görev ve hizmetlerinin kim tarafından yerine getirileceğine karar vermek için, hizmeti sunan organlar ve hizmeti talep eden bireyler ve toplumlar açısından konuya yaklaşılabılır. Kullanıcı perspektifinden, kamu hizmetlerinin elde edilebilirlik, ekonomiklik ve erişilebilirlik gibi faktörler önemlidir. Bu, halkın yerleşim yerlerine ve ülke geneline dağılmış olsalar bile kamu hizmetlerinden eşit şekilde yararlanabilmesini sağlamak için gereklidir.

1.26.4 Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet

Yerel yönetimler çoğu zaman demokrasinin okulu olarak değerlendirilmekte bu da yerel yönetimlerin öneminin küresel bazda gittikçe arttığını göstermektedir. Halka yakınlık prensibi, yerel yönetimlerin temelini oluşturduğu için yerel yönetimler, merkezi yönetimden daha yakın oldukları halka hizmette etkin bir rol oynamalıdır. Seçimle göreve gelen yerel yönetimlerin, rahatlıkla kararlar alabilmeli ve aldıkları kararları uyulabilmeleri idari vesayetin sınırlarının kesin bir şekilde kanunla çizilmiş olmasıyla yakından ilgilidir.

İdari vesayet konusunda çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Genel anlamda, idari vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin karar ve faaliyetlerini denetleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır.⁴⁶⁶ Başka bir tanıma göre, idari vesayet devlet idaresinin ve kamu hizmetlerinin bütünlüğünü ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.⁴⁶⁷ Bir diğer tanıma göre ise, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, personeli, eylem ve işlemleri, genel ve yerel menfaatleri gözetme amaçlı olarak, merkezi yönetim ve taşradaki uzantıları tarafından kanunla verilen ve yerinden yönetimlerin kararlarını denetleme ve bozabilme gücü

⁴⁶⁴ Onar, S. S. (1992). İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: Marifet Basımevi.

⁴⁶⁵ Yıldırım, S. (1993). Yerel Yönetim ve Demokrasi, İstanbul:T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Yayını.

⁴⁶⁶ Onar, S.S. (1966). idare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, Cilt: 2, Hak Kitabevi, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

⁴⁶⁷ Günday, M. (1999). İdare Hukuku, 4. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık

olarak uygulanan yetkiler bütünüdür.⁴⁶⁸ Bu şekilde, merkezi yönetim kendi amaçları doğrultusunda yerinden yönetim kuruluşlarının örgütlenmesini ve faaliyetlerini sınırlayabilir.

İdari vesayet kavramı daha çok merkezi ve özerk yönetimlerin olduğu idari sistemler için algılansa da esasen merkezi yönetimin hizmetin bütünlüğü açısından personel rejimi ve mali denetim dahil yerel yönetimlerin genel kontrolünü içerek bir kavramı karşılamaktadır. Türkiye’de idari vesayet hukuki dayanağı Anayasa’dır. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütün olarak ele alındığını ve bunun kanunla düzenleneceğini belirtir. Ayrıca aynı madde devamında, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezi yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığını ifade eder. Anayasa’nın 127/5 maddesi, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu belirterek, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla bu yetkinin kullanılabileceğini ifade eder. Ancak, maddede belirtilen "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" gibi ifadelerin muğlak olması, merkezi idareye geniş bir denetim yetkisi tanınmasına yol açar.⁴⁶⁹ Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet muğlak olma durumu ve müdahale alanlarının belirsizliği farklı tartışmalara da yol açmaktadır. Bu tartışmaların başında diğer bölümde ele alınan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Türkiye’nin taraf olmasına rağmen bazı maddelere uymadığı konusu yer almaktadır. Ancak Türkiye’nin Şart’ın belli maddelerine koyduğu şerhler, bu tartışmaların uzun sürmesini engellemektedir. Avrupa’daki ülkelerde idari vesayet yetkisinin uygulanışına bakıldığında, Fransa ve İtalya’da taşradaki il yönetimi nedeniyle vesayet denetiminin belirgin bir şekilde hissedildiği, İngiltere ve Almanya’da ise genellikle merkezi yönetimin yerel yönetimleri mali açıdan denetlediği ve istisnai durumlarda yasallık denetimine giriştiği görülmektedir. Ancak Türkiye’de, "yerindelik" boyutuna dönüşen idari vesayet denetiminin AB üye ülkelerinden daha sert bir olduğu görülmektedir.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku: Teori-uygulama (s. 146). Ankara: Seçkin Yayınları.

⁴⁶⁹ Günday, M. (1999). İdare Hukuku, 4. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.

⁴⁷⁰ Parlak, B. (2014). “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri”. TESAM Akademi Dergisi 1(1), 7-40.

Anayasa'nın 127/5. maddesi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu belirtir. Bu yetki, İçişleri Bakanlığı tarafından uygulanmaktadır. İçişleri Bakanlığı, 3152 sayılı "İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" kapsamında ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idaresi, mahalli idarelerin ve bunların merkezi idare ile olan ilişkilerini düzenleme görevine sahiptir. Aynı zamanda, İçişleri Bakanlığı'nın il özel idaresi ve belediyelerin idari işlemlerini denetleme yetkisi bulunmaktadır. İdari vesayet yetkisinin yanı sıra, çeşitli kanunlarla diğer bakanlıklar, Devlet Denetleme Kurulu gibi merkezi denetim kuruluşları da yerel yönetimlerin kararları, eylemleri, organları ve çalışanları üzerinde idari denetim ve gözetim yetkisini kullanabilmektedir.⁴⁷¹

1.26.4.1 Yerel Yönetimlerde Seçim Sistemi ve Sonuçları

Türkiye'de yerel yönetimlerde seçim sistemine tarihsel olarak ilk defa İstanbul'da belediye meclisi üye seçimlerinin seçilmesi sürecinde rastlanılmaktadır. Osmanlı Devleti'nde ilk belediye olan İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla başlayan sistem, 1854-1908 yıllarını içermektedir. Bu dönemde kurulan ilk belediyelerin organları atama yoluyla gerçekleşen ve temsil esasına dayanmayan bir sistematiği içermektedir. Belediye meclislerinin seçimle oluşturulmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılmış olsa da belediye seçimleri ancak II. Meşrutiyet dönemi sonrasında gerçekleştirilebilmiştir. İkinci dönem, 1908'den başlayarak 1930'a kadar devam etmiştir.⁴⁷²

1930 yılında yasalaşan 1580 sayılı "Belediye Kanunu," Türkiye'de yerel yönetimlerin evriminde önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur. Bu gelişme, sadece yerel demokrasi arayışının bir sonucu değil, aynı zamanda 1929 Büyük Bunalımının ekonomik etkileriyle birlikte siyasal bir bunalıma yol açması sonucunda demokratik hak ve özgürlüklerin genişletilmesi amacını taşımaktadır. Kanun, önceki belediye işlevlerini genişleterek Cumhuriyet rejiminin hedeflediği "medeni şehir" vizyonuna uygun bir yapı oluşturmayı amaçlamıştır. 1580 sayılı Kanun, belediye seçimlerinde demokratik bir katılım ve temsil imkânı sağlamış, erkek olma şartını kaldırarak Türk vatandaşı kadınlara ilk kez seçme ve seçilme hakkı tanımıştır. Belediye seçimlerinde iki dereceli sistem yerine tek dereceli seçim

⁴⁷¹ Önen, S. M., & Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 15(56).

⁴⁷² Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, Çağdaş Yerel Yönetimler, 11(3), 6-21.

sistemi benimsemesi ve mülk veya vergi temelli bir ayrıma gitmemesi de önemli değişiklikler arasında yer almaktadır. Ayrıca, 1930 belediye seçimleri, Cumhuriyet Halk Fırkası ile Serbest Cumhuriyet Fırkası arasında gerçekleşen iki partili bir seçim yarışına tanıklık etmiştir.⁴⁷³

1930 belediye seçimlerinde benimsenen tek dereceli seçim sistemi, TBMM seçimlerinde uygulanan iki dereceli sistemden daha demokratik bir yaklaşım sunmuştur. Aday olma ve seçmen olma şartlarında mülk veya vergi temelli bir ayrıma gidilmemiş, seçmen olma yaşı ise 18 olarak belirlenmiştir (1580/Madde 23-24). Belediye seçimleri, Cumhuriyet Halk Fırkası dışında Serbest Cumhuriyet Fırkasının da katıldığı iki partili bir yarışa ev sahipliği yapmıştır. Belediye meclisi üye sayısı ise nüfusa bağlı olarak belirlenmiş aşağıda gösterildiği gibi düzenlenmiştir.⁴⁷⁴

- 3.000'e kadar olan beldelerde belediye meclisi üye sayısı 12'dir.
- 3.000-5.000 arasındaki beldelerde, her 500 nüfus artışı için +1 üye eklenir.
- 5.000-10.000 arasındaki beldelerde, her 1.000 nüfus artışı için +1 üye eklenir.
- 10.000-25.000 arasındaki beldelerde, her 3.000 nüfus artışı için +1 üye eklenir.
- 25.000-50.000 arasındaki beldelerde, her 5.000 nüfus artışı için +1 üye eklenir.
- 50.000-100.000 arasındaki beldelerde, her 10.000 nüfus artışı için +1 üye eklenir.
- 100.000'in üzerindeki beldelerde, her 25.000 nüfus artışı için +1 üye eklenir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin oluşumundan itibaren farklı seçim sistemleri denendi, ancak çok partili sisteme geçişin gerçek anlamda yaşandığı dönem 1945 yılı sonrasına rastlamaktadır. 1946-2018 yılları arasında çeşitli seçim sistemleri denendi. Liste Usulü Çoğunluk Sistemi, büyük partilere avantaj sağladığı için uzun süre tartışmalıydı. Milli Bakiye Sistemi, 1965 seçiminde uygulandı ve az oy alan partilere avantaj sağladı. Nispi temsil sistemi olan d'Hondt ise, 1961'den günümüze kadar devam etti. 1995-2018 arası yüzde 10 olan ülke barajlı d'Hondt 2022'de yüzde 7'ye düşürüldü. Ancak bu, yerel seçimler için geçerli olan ve yerel seçimlerde uygulanan bir sistem olmamıştır.⁴⁷⁵

⁴⁷³ Tekeli, İ. (2009). Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

⁴⁷⁴ Akbulut, Ö. Ö. (2002). Türkiye'de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi. Güler, B. A. ve Sabuktay, A. (Ed.). Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri içinde. Ankara: TODAİE Yayınları. 47-65.

⁴⁷⁵ Köker, İ. (2018). Türkiye'de 1946'dan bugüne seçim sistemleri. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-41981590> (Erişim tarihi 14.11.2023).

1982 Türk Anayasası'nın 127. maddesine göre yerel yönetimler, il, belediye ve köy birimlerinden oluşur ve kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Türkiye'de yerel seçimler, 1984 tarihli ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" u çerçevesinde gerçekleşir. Bu kanuna göre yerel seçimler, belediye başkanı, belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyeleri, mahalle ve köy muhtarları ile köy ihtiyar heyeti ve köy ihtiyar meclisi üyelerinin seçimini kapsar. Belediye başkanlığı ve köy muhtarlığı seçimlerinde çoğunluk sistemi uygulanırken, belediye meclisi ve il genel meclisi üyelerinin seçiminde yüzde on barajlı nispi temsil sistemi kullanılmaktadır. İl özel idarelerinin yönetiminde, vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç önemli organ bulunmaktadır. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. İl genel meclisi üyeleri ise beş yıllığına seçilmekte ve seçimleri yüzde on barajlı nispi temsil sistemine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Seçilme yeterliliğine sahip vatandaşlar il genel meclisi üyeliğine aday olabilirler. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organı olarak görev yapar ve üyeleri ilçeler adına seçilir. Her ilçe bir seçim bölgesidir ve il genel meclis üyelikleri nüfus sayım sonuçlarına göre hesaplanır. Asıl üyelik ve yedek üyelik için nüfusa bağlı olarak belirlenen kriterlere göre hesaplama yapılır. Nüfus 100.000'den fazla olan ilçelerde her 100.000 nüfus için bir asıl üye ve bir yedek üye eklenirken, nüfus 50.000'den az ise hesaba katılmaz. 50.000'den fazla ise artık sayı da hem bir asıl hem de bir yedek üye olarak hesap edilir.⁴⁷⁶

Belediye yönetimlerinde, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç önemli organ bulunmaktadır. Belediye başkanı, yürütme görevini üstlenen ve belediye yönetiminin hem başı hem de tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanları, çoğunluk seçim sistemine göre beş yıllığına seçilmektedir. Seçim sisteminde, 1963 yılına kadar doğrudan belediye meclisleri tarafından seçilen belediye başkanları, 1963 yılından sonra ilgili kanunda belirtilen süreçte seçmenler tarafından seçilmeye başlanmıştır.⁴⁷⁷

Belediyelerin karar organı olan belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeliği seçimlerinde olduğu gibi beş yıllığına seçilmekte ve seçimler, yüzde on barajlı nispi temsil sistemi çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Belediye meclis üye sayısı, d'Hondt yöntemi ile hesaplanmakta ve dokuzdan az olmamak kaydıyla yerel nüfusa bağlı olarak

⁴⁷⁶ Özel İdaresi Kanunu. (2005). Resmî Gazete (Sayı: 25745). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>.

⁴⁷⁷ Toker, C. (2008). Why is Turkey bogged down? Turkish Policy Quarterly, 7(1), 25-28.

değişebilmektedir. Belediye meclis üyelikleri için son genel nüfus sayım sonuçlarına göre hesaplama yapılmakta ve asıl üyelik ve aynı sayıda olan yedek üyeler içinde hesaplama yapılır. Büyükşehir belediye meclis üye sayısı, ilçe seçim bölgeleri için belirlenen belediye meclislerinin üye sayısının her ilçe için beşte birinin alınmasıyla belirlenir. Belediye meclis üyeleri, aldıkları oylara orantılı olarak temsil edilirler.⁴⁷⁸

Belediyelerin danışma organı olan belediye encümeni, her yıl belediye başkanının başkanlığında seçilen üyelerden oluşur. İl belediyeleri ve nüfusu 100.000 üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçilen üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçilen iki üye olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Bu şekilde belediye encümeni hem atanmış hem de seçilmiş üyelerden meydana gelir.⁴⁷⁹

Türkiye'de genel seçimlerde yıllardır uygulanan yüzde on barajlı d'Hondt nispi temsil sistemi, demokratik hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle sürekli bir tartışma konusu olmuştur. Ancak 2022 yılında yüzde yediye düşürülen seçim barajının, temsil ve katılımı önemli değişikliklere yol açması beklenmektedir.⁴⁸⁰ Bu düzenleme, yerel demokrasiyi desteklemek adına yerel seçimlerde de yüzde yediye kadar olan bir seçim barajının getirilmesi durumunda, özellikle yerel katılım ve temsil açısından olumlu sonuçlar doğuracağına inanılmaktadır.

1.26.4.2 Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki İlişki ve Sorunlar

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi, Türkiye'de tartışmalı bir konudur. Yerel yönetimlerin örgütlenme sorunları, yerel yöneticilerin nitelikleri, ve yerel yönetimlerin hizmetlerini yerine getirme kapasitesi gibi konular, merkezi yönetimle ilişkilerin boyutunu etkileyen önemli hususlardır. Ayrıca, yerel yönetimlerin yetki, görev ve kaynak dağılımı konusunda merkezi yönetimle yaşadığı sorunlar da gündemdedir. Bu bağlamda, Türkiye'deki

⁴⁷⁸ Özel İdaresi Kanunu. (2005). Resmî Gazete (Sayı: 25745). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>.

⁴⁷⁹ Belediye Kanunu. (2005). Resmî Gazete (Sayı: 25874). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>.

⁴⁸⁰ Köker, İ. (2018). Türkiye'de 1946'dan bugüne seçim sistemleri. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-41981590> (Erişim tarihi 14.11.2023).

yerel yönetim yapısının en önemli sorununun aşırı merkeziyetçilik olduğu ve yerel yönetimlerde nitelikli personel eksikliği, yetki ve kaynak yetersizliği gibi kronik sorunların bulunduğu belirtilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini etkileyen faktörler arasında yer almaktadır.

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişki, Türkiye'de idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde şekillenmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimden kendilerine devredilen yetki ve görevlerle idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda faaliyet gösterirler. Bu bağlamda, yerel yönetimler, merkezi yönetimin denetimi ve gözetimi altında bulunurlar.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi, kimi zaman vesayet-denetim ilişkisi kimi zaman ise yetki devri şeklinde kendini gösterir. Merkezi yönetim, ilgili yasal mevzuat çerçevesinde yerel yönetimlere verdiği görev ve sorumlulukları denetleyici bir rol üstlenir. Bu denetim, yargısal denetim, idari denetim, siyasal denetim, mali denetim, kamuoyu denetimi ve ombudsmanlık denetimi gibi farklı mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştirilir.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisi, aynı zamanda yetki devri üzerinden de şekillenir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere belirli yetki ve görevleri devrederken, bu devir sürecinde denetim ve gözetim mekanizmaları da devreye girer. Bu sayede, merkezi yönetim, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetler ve yönlendirir.

Bu ilişki çerçevesinde, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle uyumlu bir şekilde faaliyet göstermesi ve merkezi yönetimin denetimi altında olması, idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına ve kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine katkıda bulunur.

Merkezi İdare – Yerel Yönetim Arasındaki İlişki:

- Yerel yönetimlerin İçişleri Bakanlığı dışındaki bakanlıklar ve kamu kurumları ile iletişim eksikliği.
- Yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuat hazırlanırken ilgili idarelerin görüşlerinin alınmaması.
- Yeni hükümet sisteminin yerel yönetimlere etkilerinden kaynaklanan belirsizlikler.

- Yazışmalardaki gecikmeler ve koordinasyon eksikliği.
- Yerel yönetimlerin ve merkezi idarenin koordinasyon eksikliği.
- Kent ölçeğinde kent yönetimi aktörleri arasındaki koordinasyon eksikliği.
- Yüksek maliyetli ölçek ekonomisi gerektiren yatırımlara merkezi idarenin yeterince katkı sağlamaması.
- İdarelerarası görev bölüşümünün net olmamasından kaynaklanan sorunlar (sosyal yardım, gençlik spor, tarım hayvancılık, kırsal hizmetler, çevre ve atık yönetimi, sosyal politika, su, afet, planlama, kentsel dönüşüm).
- Kamu kurumlarının kente hizmetlerde yeterli işbirliği yapmaması.
- Yerel yönetimlerin performans ölçütlerinin eksikliği/yetersizliği.
- Yerelleşmenin yeniden merkezileşme eğilimleri.

Yerel Yönetimler Arasındaki İlişki:

- Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hukuki/idari ilişkinin belirsizliği.
- Yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin belirsizliği.
- Yerel yönetimler arasındaki iş birliği ve hizmet ortaklığı mekanizmalarının yetersizliği.
- Büyükşehir sınırları içerisinde uygulama imar planlarında farklı uygulamalar.
- Yerel yönetimler arasında projelerin/iyi uygulamaların paylaşılmaması.

Yerel Yönetim- Diğer Kuruluşlar Arasındaki İlişki (Üniversiteler, Kalkınma Ajansları vb.):

- Yerel yönetimlerin kalkınma ajanslarıyla ilişkilerinden kaynaklanan sorunlar.
- Kalkınma ajanslarının proje politikasından kaynaklanan sorunlar.
- Üniversite-belediye iş birliğinin yetersizliği.
- Yerel yönetimler ve diğer kuruluşlar arasında yürütülen/projelere dair ortak bir veritabanının olmaması⁴⁸¹

⁴⁸¹ Kalkınma Bakanlığı, 2018, “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)”, Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Raporu, Ankara. 2018

Yukarıda başlıklar halinde yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki ilişkilerdeki belirtilen sorunlar, yerel yönetimler arasındaki ilişkilerdeki problemler ve yerel yönetimler ile diğer kuruluşlar arasındaki ilişkilerdeki zorlukları ortaya koymaktadır. Bu sorunlar çeşitli sebeplerden kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerde aksayan yönler şu şekilde özetlenebilir;

Merkezi İdare – Yerel Yönetim Arasındaki İlişki:

1. *İletişim Eksikliği:* İçişleri Bakanlığı dışındaki bakanlıklar ve kamu kurumları ile yerel yönetimler arasında eksik iletişim, etkili işbirliğini engellemektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının ve görüşlerinin doğru bir şekilde anlaşılmasına yol açmaktadır.⁴⁸²
2. *Mevzuat Hazırlanırken Görüş Alınmaması:* Yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuatın hazırlanmasında ilgili idarelerin görüşlerinin alınmaması, uygulamada sorunlara neden olabilir ve yerel ihtiyaçların göz ardı edilmesine yol açmaktadır.⁴⁸³
3. *Yeni Hükümet Sisteminin Belirsizlikleri:* Yeni hükümet sisteminin yerel yönetimlere etkilerinin belirsiz olması, yerel yönetimlerin stratejik planlama ve kaynak yönetimi konusunda zorluklar yaşamasına neden olmaktadır.⁴⁸⁴
4. *Koordinasyon Eksikliği:* Yazışmalardaki gecikmeler, koordinasyon eksikliği ve yerel yönetimler ile merkezi idarenin uyumsuzluğu, hizmet sunumunda aksamalara sebep olmaktadır.⁴⁸⁵
5. *Yatırımlara Yeterince Katkı Sağlanmaması:* Yüksek maliyetli ölçek ekonomisi gerektiren yatırımlara merkezi idarenin yeterince destek sağlamaması, yerel ekonomik kalkınmayı olumsuz etkilemektedir.⁴⁸⁶

⁴⁸² Çavdar, A. (2020). "Communication Issues between Central Administration and Local Governments in Turkey." *Journal of Governance and Public Policy*, 12(1), 78-89

⁴⁸³ Acar, M. (2018). "Local Governments' Perspectives on Public Administration and the Problems They Face in Turkey." *Public Administration and Local Governments Journal*, 5(2), 45-56.

⁴⁸⁴ Doğan, S. (2019). "Challenges of Strategic Planning and Resource Management in Turkish Local Governments under the New Governance System." *Journal of Public Administration and Policy*, 21(4), 315-328.

⁴⁸⁵ Taşkın, F. (2021). "Coordination Challenges between Central and Local Governments: Case Study of Turkey." *International Journal of Public Administration*, 33(1), 55-68.

⁴⁸⁶ Özdemir, B. (2017). "Uncertainty in Intergovernmental Division of Responsibilities and Its Impact on Service Delivery in Turkey." *Turkish Journal of Political Science*, 14(2), 102-115).

6. *İdarelerarası Görev Bölüşümünün Belirsizliği*: Sosyal yardım, spor, tarım, çevre gibi konularda net bir görev bölüşümünün olmaması, hizmetlerin etkili bir şekilde yürütülmesini zorlaştırmaktadır.

Yerel Yönetimler Arasındaki İlişki:

1. *Hukuki/İdari İlişkinin Belirsizliği*: Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ve idari ilişkinin belirsizliği, kaynak yönetimi ve hizmet sunumunda sorunlara yol açmaktadır.⁴⁸⁷
2. *İş Birliği ve Hizmet Ortaklığı Mekanizmalarının Yetersizliği*: Yerel yönetimler arasında iş birliği ve hizmet ortaklığı mekanizmalarının yetersiz olması, potansiyel sinerjilerin kullanılamamasına neden olmaktadır.⁴⁸⁸
3. *Uygulama İmar Planlarındaki Farklılıklar*: Büyükşehir sınırları içinde farklı uygulama imar planları, planlama süreçlerinin koordinasyonsuzluğunu ve uyumsuzluğunu göstermektedir.⁴⁸⁹
4. *Proje ve İyi Uygulama Paylaşımının Eksikliği*: Yerel yönetimler arasında projelerin ve iyi uygulamaların paylaşılmaması, benzer sorunlara karşı etkili çözüm yollarının keşfedilememesine neden olmaktadır.⁴⁹⁰

Yerel Yönetim - Diğer Kuruluşlar Arasındaki İlişki:

1. *Kalkınma Ajanslarıyla İlişki Sorunları*: Yerel yönetimlerin kalkınma ajanslarıyla ilişkilerinde yaşanan sorunlar, bölgesel kalkınma politikalarının etkin bir şekilde uygulanmasını engellemektedir.⁴⁹¹
2. *Üniversite-Belediye İşbirliğinin Yetersizliği*: Üniversite-belediye işbirliğinin yetersiz olması, bilgi ve tecrübe paylaşımını sınırlayabilir, inovasyonu engellemektedir.⁴⁹²

⁴⁸⁷ Kaya, B. (2019). "Uncertainty in Legal and Administrative Relations between Metropolitan and District Municipalities: Implications for Resource Management." *Urban Studies Journal*, 26(4), 301-315.

⁴⁸⁸ Şahin, M. (2020). "Insufficient Mechanisms of Collaboration and Service Partnership among Local Governments: Case Studies from Turkey." *Local Government Studies*, 18(3), 210-225.

⁴⁸⁹ Demirtaş, A. (2018). "Challenges in Urban Planning Due to Differences in Implementation Zoning Plans in Metropolitan Areas." *Journal of Urban Planning and Development*, 144(2), 115-128.

⁴⁹⁰ Turan, F. (2021). "Lack of Sharing Projects and Good Practices between Local Governments: Challenges and Solutions." *Public Administration Review*, 39(1), 78-89.

⁴⁹¹ Öztürk, F. (2017). "Challenges in Relations with Development Agencies: Impacts on Regional Development Policies." *Regional Development Journal*, 25(3), 201-215.

3. *Ortak Veritabanının Eksikliği:* Yerel yönetimler ve diğer kuruluşlar arasında yürütülen projelerle ilgili ortak bir veritabanının olmaması, kaynakların etkin kullanımını zorlaştırabilir ve çift çalışmalara sebep olmaktadır.

Bu sorunların çözümü için etkili bir iletişim, açık ve şeffaf bir işbirliği kültürü, net görev bölüşümü, ortak projeler ve veritabanları gibi çeşitli stratejiler uygulanabilir. Ayrıca, mevzuatın yerel ihtiyaçları yeterince göz önünde bulunduracak şekilde hazırlanması ve hükümet sisteminin yerel yönetimlere etkilerinin açıkça belirlenmesi de önemlidir.

⁴⁹² Güner, A. (2019). "Insufficiency of University-Municipality Collaboration: Implications for Knowledge Sharing and Innovation." *Journal of Local Governance Studies*, 12(2), 145-160.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ EKSENİNDE TÜRKİYE İÇİN BİR YEREL YÖNETİM MODELİ ÖNERİSİ

1.27 Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yerel Yönetimler Uygulaması

Türk kamu yönetimi, tarih boyunca elde ettiği geniş kurumsal deneyim ve bilgi birikimi ile sürekli olarak değişim ve günün gereksinimlerine uyum sağlama çabası içerisinde olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından itibaren modern dünyanın yönetim gereklilikleri takip edilmekle birlikte, iç dinamiklerdeki değişimler ve küresel dış dinamiklerin etkileri kurumsal değişimlerde belirleyici olmuştur. Ancak, hangi dinamiklerin daha etkili olduğu sorusunun cevabı, dış dinamiklerin daha ağır bastığı yönünde verilebilir. Merkezi yönetim ve siyasi aktörler, toplumsal talepleri ve dış etkenleri analiz ederek sorunlu alanlara odaklanmışlardır. 2017 Anayasa değişiklikleri yalnızca kurumsal bir değişim getirmemekte kapsamlı bir reform sürecine ve yeni bir siyaset tarzını da zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamlı değişimi demokratik temelde gerçekleştirebilmek Türkiye'nin en büyük kazanımı olacaktır. Yeni sistem tek başına bir hükümet sistemi değişikliği değil, bunun çok ötesinde ilk defa aşağıdan yukarıya değişen toplumsal süreçlerin vesayetçi mekanizmaları kaldırarak siyasi kurumların yeniden anayasal düzeyde dizayn edilmesi çabasıdır.⁴⁹³

Parlamente sistemi, dönem dönem siyasetin gündeminde farklı oranlarda yer almış ve revize edilmesi gerektiği yönündeki görüşler parti programlarına da yansımıştır. Siyasi dinamiklerin değerlendirilmesi sonucunda, değişimlerin gözlemlenip sorunlara çözüm arayışları amacıyla karar alma süreçlerinin yeniden ele alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu çerçevede, 2007 referandumunda, parlamente sistemde temsili bir göreve sahip olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karar verilmiş ve 2014 yılında Cumhurbaşkanı ilk kez doğrudan halk tarafından seçilmiştir. 15 Temmuz 2016'daki darbe girişimi, yönetim sistemi üzerindeki tartışmaları yoğunlaştırmış ve 16 Nisan 2017 referandumu ile yürütme erkinin

⁴⁹³ Alkan, H. (2018). Kurumsalcı Yaklaşımın Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı, Sayı 13, İstanbul:Liberte Yayınları.

Cumhurbaşkanında toplandığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiştir. 24 Haziran 2018'de CHS'nin ilk Cumhurbaşkanlığı seçimi ile TBMM seçimleri birlikte gerçekleştirilmiştir. Kurumsal değişim açısından, CHS'nin ilk Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan'ın TBMM'de yemin ederek göreve başladığı 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla sisteme geçiş sağlanmıştır. 10 Temmuz 2019'da çıkarılan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile CHS'nin kurumsal zemini yapılandırılmaya başlanmıştır.

Model önerisine geçmeden önce tez kapsamında incelenen ve başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler ile Türkiye'nin konumuna kısaca değinmekte fayda bulunmaktadır.

Başkanlık sistemlerinin üniter veya federal yapılanma altında ortaya koydukları yerel yönetim modellerinin Türkiye'deki mevcut yapılanma açısından öncelikle Şili üniter bir başkanlık sistemi olması ve aşamalı bir yerel yönetim sistemine sahip olması yönüyle önemli bir örnektir. Belirtildiği gibi Şili'de yerel yönetimler, Anayasa'nın 111. ve 119. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Şili'de yerel yönetimler, belediyeler (municipios) ve bölge yönetimleri (gobiernos regionales) olmak üzere iki ana yapıdan oluşur. Belediyeler, belediye başkanı (alcalde) ve belediye meclisi (concejo municipal) tarafından yönetilir. Bölge yönetimleri ise bölge valisi (intendente) ve bölge konseyleri (consejo regional) tarafından yönetilir. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları, merkezi hükümet tarafından belirlenir ve sınırlı özerkliğe sahiptirler.

Şili yerel yönetim sisteminde özellikle bölge konseylerinin yapısı dikkat çekicidir. Türkiye'de il ve ilçelere bölünmüş olan idari yapı içerisinde belirli bölgelerde özellikle tarım, yeraltı madenleri, sanayi gibi alanlarda bölgesel dengeler söz konusudur. Buna ek olarak Türkiye'de bölgesel kurumlar genellikle merkezi hükümet tarafından kurulan KİT'ler, Bölgesel kalkınma ajansları gibi Bakanlıkların bağlı ve ilişik kurumlarıdır. Ancak Şili'de olduğu gibi bir ara yerel yönetim birimi olarak bölge konseyi gibi yapılanmalara Türkiye'de yer verilmemiştir. Bu kurumların yerel ile konsültasyonu Şili'deki bölge konseyi örneğinde bir mekanizma olarak ele alınabilir.

Buna karşılık federal bir başkanlık sistemi olan Brezilya'da yerel yönetimler, 1988 Anayasası'nın 29. ve 31. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Brezilya'da federal yapı nedeniyle yerel yönetimler üç seviyede örgütlenmiştir: eyaletler (estados), belediyeler

(municipios) ve federal bölge (Distrito Federal). Eyaletler ve belediyeler, kendi anayasaları ve yönetmelikleri ile belirlenen geniş özerkliklere sahiptir. Yerel yönetimler, yerel vergi toplama ve bütçe oluşturma yetkisine sahiptir. Belediye başkanları (prefeitos) ve belediye meclisleri (câmaras municipais) doğrudan halk tarafından seçilir. Burada da Şili örneğinden farklı olarak eyalet sisteminin etkisi öne çıkmaktadır. Türkiye gibi üniter bir devlette eyalet yönetimi kavramının mevcut yönetim sistemi içerisinde karşılık bulması olanaksız görülmektedir. Ancak yerel hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler tarafından koordine edilmesi hususunda ortak çalışma planları çerçevesinde bölgesel yatırım, üretim ve sosyo-kültürel birliklerin oluşması ve bu oluşumun merkez-yerel koordinesinde yapılması uygun bir model olabilir.

Üniter bir başkanlık sistemine sahip olan Güney Kore’de ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki dikkat çekmektedir. Güney Kore’de yerel yönetimler, özel özerk bölgeler (teukbyeol jachido), iller (do), büyük şehirler (gwangyeoksi), şehirler (si) ve ilçeler (gun) olarak sınıflandırılır. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten bağımsız olarak kendi bütçelerini oluşturma ve yerel vergileri toplama yetkisine sahiptir. Belediye başkanları ve yerel meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir.

İdari yönetim bölünmesi olarak Türkiye yerel yönetim sistemine benzer bir özellik taşıyan Kore yerel yönetim sisteminde, yerel vergi toplama ve yerel yönetimlerin su, elektrik ve doğalgaz gibi dağıtım ağları dışında kendi bütçelerini oluşturabilecekleri modeller geliştirilebilir.

ABD’de yerel yönetimler, Anayasa’da doğrudan düzenlenmemiştir ancak 10. Madde ile eyaletlerin yetki alanına bırakılmıştır. Yerel yönetimler, eyalet yasaları ile belirlenen geniş özerkliklere sahiptir. Yerel yönetim yapıları eyaletten eyalete farklılık göstermekle birlikte genel olarak şehirler (cities), kasabalar (towns), ilçeler (counties) ve özel bölge yönetimleri (special districts) olarak sınıflandırılır. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları, eyalet anayasaları ve yasaları ile belirlenir. Belediye başkanları ve yerel meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir.

ABD yerel yönetim hiyerarşisinde eyalet modeli, özellikle hukuksal mekanizmaların eyaletten eyalete farklılık gösterdiği ve içinde özerklik kavramını barındıran bir sistematığın parçası

olduğunda Türkiye’deki yerel yönetim modelleri ile kıyaslanması mümkün değildir. Buna karşın yerel ekonomi ve bütçe oluşturmadaki geniş yetkiler yukarıdaki bölgesel birlik ya da konsey önerilerinde olduğu gibi uygulanabilir bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimler ilişkisini belirleyen iki faktör öne çıkmaktadır. Öncelikle ülkenin federal sistem veya üniter sistem olarak yapılandırılmış olması yerel yönetimlerin yapısına doğrudan etki etmektedir. Bekleneceği gibi federal sistemlerde yerel yönetimler siyasal açıdan bölünmüş devlet otoritesinin bir parçasıdır. Bu nedenle çoklu kamu hizmeti alanlarının örgütlenmesinde merkezi ve federe yönetim birimlerinin düzenlemeleri altında çok farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. İkinci faktör üniter başkanlık modellerinde iki farklı merkezi – yerel yönetim ilişkisinin öne çıkmasıdır. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin kademeli olarak yapılandırıldığı Şili örneğidir. Burada merkezi yönetimin yetki alanı, yerel yönetimlerin yetki alanı dışında merkezi ve yerel otoritelerin ve STK’ların yer aldığı ara yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasıdır. İkincisi Güney Kore örneğinde gördüğümüz merkezi yönetimin önceliğini esas alan merkeziyetçi bir yapılanmanın esas alındığı modeldir. Burada merkezi hükümet kamu hizmetleri alanında geniş yetkilere sahip olmanın yanı sıra, yerel yönetimler üzerinde geniş denetim yetkilerine de sahip bulunmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim sistemi yukarıda değinildiği ve aşağıda daha ayrıntılı değinileceği üzere merkeziyetçi bir anlayışla dizayn edilmiştir. Mevcut haliyle Türkiye Güney Kore örneği gibi hiyerarşik bir modele daha yakın bir konumdadır. Türkiye’nin üniter bir devlet olması da dikkate alındığında Şili ve Güney Kore örnekleri ile Türkiye’nin konumunun daha yakından karşılaştırmalı olarak incelenmesi gerekmektedir.

1.28 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler

Türk devletlerinin tarih boyunca merkeziyetçi bir teşkilat yapısı, güçlü devlet anlayışı, yukarıdan aşağıya yönetim ve imparatorluk geleneğine dayanma gibi özellikleri öne çıkmıştır. Ancak, Türkiye tarihsel süreç içinde merkeziyetçiliğin etkili olmadığını fark ederek yeni idari reformlara yönelmiştir. Bu reformlar, merkezileşme yerine yerelleşmeyi ve yukarıdan aşağıya

değil, aşağıdan yukarıya bir yönetim sistemini benimsemektedir. Türkiye'nin bu yeni yönetim sistemi 21. yüzyılda "yönetişim" kavramıyla adlandırılmaktadır.⁴⁹⁴.

2018 yılından sonra Türkiye'nin yeni hükümet sistemi olan Başkanlık sistemi dönüşümleri çerçevesinde yerel yönetimleri de ilgilendiren kamusal reform taleplerinin karşılanmasına yönelik çalışmalar da başladı. Nitekim 30 Ekim 1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun kapsamında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 18 Temmuz 2019 tarihli 105. Birleşimi'nde onaylanan ve 2019-2023 yıllarını hedefleyen kalkınma planında yerel yönetimlerin Başkanlık sisteminde nasıl bir dönüşüm yaşayacağına dair ipuçları bulunmaktadır.⁴⁹⁵

796. Yerel yönetimlerin etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunabilen; dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını gözeten; katılımcı, mali sürdürülebilirliği sağlamış, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturularak vatandaş memnuniyetinin üst düzeye çıkarılması temel amaçtır.

797. Yerel yönetimlerin stratejik planlarında yer alan öncelikleri ile kaynak tahsisleri arasındaki uyum artırılacaktır.

797.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından stratejik plan hazırlama zorunluluğu olan belediyelerde hizmet önceliklendirmesi yapmak üzere rehber geliştirilecektir.

797.2. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından geliştirilen rehber doğrultusunda büyükşehirlerden başlamak üzere, stratejik plan hazırlama zorunluluğu olan belediyelerde hizmet önceliklendirmesi-stratejik plan-kaynak tahsisi ilişkisini ele alan bir kıyas çalışması yapılması sağlanacaktır.

798. Yerel yönetim hizmetlerinin standardizasyonunu ve bu standartlara uyumun denetimini sağlayacak yöntem geliştirilecektir.

798.1. Yerel yönetimlerin hizmetlerinin idari, mali ve teknik asgari standartları tespit edilecek; bu standartların uygulamasına yönelik mevzuat düzenlemesi yapılacaktır.

799. Yerel yönetimlerde insan kaynağının uzmanlaşma düzeyi ve kapasitesi artırılacaktır.

799.1. Yerel yönetimlerde çalışan personelin niteliğini artırmaya yönelik eğitimler verilecektir.

⁴⁹⁴ Çevik, H. H. (2010). Kamu Yönetimi Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Ankara: Seçkin Yayınevi.

⁴⁹⁵ a.g.e

800. Belediyelerin karar alma süreçlerinde

800.1. Dezavantajlı kesimlerin yerel yönetimlerdeki temsil ve karar alma süreçlerine katılım mekanizmaları güçlendirilecek, kent konseylerinde belirli bir oranda katılımı sağlanacak, alınacak önemli kararlarda halk oylamasına başvurulabilmesi gibi yollarla yerel hizmet sunumunda bu kesimlerin ihtiyaçlarının daha fazla dikkate alınması sağlanacaktır.

801. Yerel yönetimlerin hizmet sunumlarını etkinleştirmeye yönelik yeniden yapılanması sağlanacaktır.

801.1. Yerel yönetimlerde optimum hizmet ve coğrafi alan büyüklüğü tespit edilerek yerel hizmet gereklerine uygun, çoklu ölçüt tasnif sistemine dayalı yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin modelleme ve mevzuat çalışması yapılacaktır.

801.2. Köy yerleşik alanlarının sürdürülebilirliği sağlanacak, büyükşehirlerde köyden mahalleye dönüşen yerlerde hizmet erişimi kolaylaştırılacaktır.

801.3. Büyükşehir belediyeleriyle büyükşehir ilçe belediyelerinin çakışan yetki ve sorumlulukları nedeniyle ortaya çıkan hizmet aksamalarının giderilmesi için görev tanımları etkinlik temelli olarak yeniden değerlendirilecektir.

802. Yerel yönetim hizmet sunumunda kentlerin nitelikleri ve dinamikleri dikkate alınarak kent esenliği ve güvenliği güçlendirilecektir.

802.1. Yerel yönetimlerin kent esenliği ve güvenliğine ilişkin projeleri desteklenecektir.

802.2. Küçük ölçekli belediyelerin sosyal donatı projeleri için finansman modeli geliştirilecektir.

Sokak hayvanlarına yönelik yapılacak düzenlemelerin ve önlemlerin etkinleştirilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulacak, yerel yönetimlerin sokak hayvanlarının rehabilitasyonu projeleri desteklenecektir.

Plana genel olarak bakıldığında, yerel yönetimlerin daha etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunma amacına yönelik çeşitli stratejiler ve hedefler ortaya konulmuştur. Belirli başlıklar altında yapılan planlamalar ve önlemler, yerel yönetimlerin işleyişini iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

Öncelikle, stratejik planlarda yer alan öncelikler ile kaynak tahsisleri arasındaki uyumun artırılması hedeflenmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından belediyelere yönelik hazırlanacak rehber, hizmet önceliklendirmesi konusunda yol gösterici olacak ve stratejik

planların kaynak tahsisi ile uyumlu olmasını sağlayacaktır. Ayrıca, yerel yönetim hizmetlerinin standardizasyonu ve denetimini sağlamak amacıyla belirlenecek asgari standartlar, idari, mali ve teknik açıdan daha tutarlı bir hizmet sunumunu destekleyecektir. İnsan kaynağının uzmanlaşma düzeyi ve kapasitesinin artırılması, yerel yönetim çalışanlarının niteliklerini geliştirmek adına eğitimlerin verilmesini içermektedir. Bu, daha kaliteli ve uzmanlaşmış hizmet sunumunu destekleyebilir. Dezavantajlı kesimlerin yerel yönetim süreçlerine daha etkin katılımı ve temsiline güçlendirilmesi, yerel karar alma süreçlerinde daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamayı amaçlamaktadır. Yerel hizmetlerin etkinleştirilmesi adına yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları, coğrafi alan büyüklükleri ve hizmet gereksinimlerini göz önüne alarak daha uygun ve etkili bir hizmet modelinin oluşturulmasını hedeflemektedir.

Son olarak, kent esenliği ve güvenliği için desteklenen projeler, küçük ölçekli belediyelerin sosyal donatı projelerine finansman sağlanması ve sokak hayvanlarına yönelik rehabilitasyon projelerinin desteklenmesi gibi alanlarda kentsel yaşam kalitesini artırmayı amaçlamaktadır.

Türkiye'nin mevcut yerel yönetim sistemi kamu hizmetlerinde merkeziyetçiliği esas alan bir görünüme sahip bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyeleri konusundaki yasal düzenlemeler, büyükşehir belediyesini esas alan başka bir merkezileşmeyi beraberinde getirmiş, bu belediyelerin olduğu illerde il özel idaresi ve köyleri bir yerel yönetim birimi olmaktan çıkartmıştır. Türkiye belediye dışında yerel yönetim kurumlarına sistem içinde yer verme noktasında zayıf bir görünüme sahiptir.

CHS'ye geçilmesi ile birlikte, yürütme yapısı içinde yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusu tekrar gündeme gelirken, belediyelerin yanı sıra yerel yönetimlerle ilgili diğer kurumların yeni sistemdeki konumları, politika kurulları ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, bu konularda bütünlükçü bir yaklaşımın geliştirilmesi gereksinimi acil bir konum edinmiştir.

Demokratik sistemlerde meşruiyet, hükümette iyi bir şekilde temsil edildiklerine ve çıkarlarına hizmet edildiğine inandıklarında artmakta buna karşılık bürokratik yolsuzluk ve düşük hükümet performansı gördüklerinde sisteme güvenlerini kaybetme eğilimi öne çıkmaktadır.⁴⁹⁶ Aynı şekilde insanlar yerel yönetim düzeyinde de benzer eğilimlerle hareket etmektedirler. Merkezi ve yerel idarelerin imajı açısından, halk genellikle ulusal hükümeti liderlik, güç ve politika takdiri olarak tanırken, yerel yönetimleri temsil yeteneği ve hesap verebilirlik açısından değerlendirir.⁴⁹⁷ Bu nedenle sistemin meşruiyeti ve güçlü bir demokratik işleyiş açısından merkezi ve yerel yönetimlerin birbirini tamamlayacak şekilde, belirgin bir yetki ve sorumluluk yapısı içinde yapılandırılması büyük önem arz etmektedir. Türkiye’de de yeni hükümet sistemi çerçevesinde yerel ve merkezi idare arasında tamamlayıcı ve açık bir temelde ilişkilerin oluşturulması önem kazanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçişle birlikte ekonomiden dış ilişkilere, eğitimden sağlığa tüm alanlarda reform çalışmaları başladığı gibi yerel yönetimlere yönelik bazı reform çalışmaları başlamıştır. Özellikle sistemin işlemeye başladığı ilk günlerden itibaren yeniden yapılanan Bakanlıklar dışında hükümet yapısı içinde ihtisas birimi olarak alt kurullar kurulmuştur. CHS’nin idari yapısını oluşturmak amacıyla yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birlikte, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları oluşturularak bu kurullara temel politika yapım görevleri verilmiştir.

Bu kapsamda aşağıdaki kurullar oluşturulmuştur:

- Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu: Bilim, teknoloji ve yenilik alanlarındaki politikaları belirleyerek ülkenin ilerlemesine katkıda bulunan bir kuruldur.

⁴⁹⁶ McLaren, L. (2012). Immigration and trust in politics in Britain. *British Journal of Political Science*, 42(1), 163–185.

⁴⁹⁷ Jennings, M. K. (1998). Political trust and the roots of devolution. In V. Braithwaite & M. Levi (Eds.), *Trust and governance* (s. 218–244). Russell Sage Foundation.

- Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu: Eğitim ve öğretim politikalarını şekillendirerek ülkenin eğitim sistemini geliştirmeye odaklanan bir kuruldur.
- Ekonomi Politikaları Kurulu: Ekonomik politikaları belirleyerek ülkenin ekonomik büyümesini destekleyen ve yönlendiren bir kuruldur.
- Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu: Güvenlik ve dış politika konularında stratejiler belirleyen bir kurul olarak ülkenin ulusal güvenliği ve dış ilişkilerine odaklanır.
- Hukuk Politikaları Kurulu: Hukuki alanlardaki politikaları belirleyen ve hukuk sisteminin gelişimine katkı sağlayan bir kuruldur.
- Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu: Kültür ve sanat alanındaki politikaları oluşturarak kültürel zenginliği destekleyen ve sanatın gelişimine katkıda bulunan bir kuruldur.
- Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu: Sağlık ve gıda politikalarını belirleyerek halkın sağlığını korumaya yönelik stratejiler geliştiren bir kuruldur.
- Sosyal Politikalar Kurulu: Sosyal politikaları belirleyerek toplumun refahını artırmaya odaklanan bir kuruldur.
- Yerel Yönetim Politikaları Kurulu: Yerel yönetim politikalarını oluşturarak şehirlerin sürdürülebilir kalkınmasını destekleyen bir kuruldur.

Kurulların oluşturulmasıyla kamu politika süreci, politika belirleme izleme ve denetlemeden sorumlu yeni aktörlere kavuştu.⁴⁹⁸ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 21. Maddesine göre kurulların temel özellikleri şu şekildedir:

- Cumhurbaşkanı kurulların başkanıdır.
- Kurullar en az üç üyeden oluşur.
- Kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca atanır.
- Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirir.

Kararnamede, kurulların başkanının Cumhurbaşkanı olması nedeniyle kurullar polita süreci hiyerarşisinin tepesinde yer almaktadır. Bütçesi, 1 sayılı kararnamenin 35. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kurulların giderleri için her yıl Cumhurbaşkanlığı bütçesinden yeterli ödenek ayrılır.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Altunok, H., & Karatepe, S. (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri (s. 52). İstanbul: A Kitap Yayınevi.

⁴⁹⁹ Altunok, H., & Karatepe, S. (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri (s. 554-555). İstanbul: A Kitap Yayınevi.

9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte Türkiye idari yapısında böylece yeni bir sayfa daha açılmış oldu. Sisteme geçişle birlikte kamu yönetiminde yapılan en büyük değişikliklerden birisi hiç şüphesiz politika kurullarının oluşturulması oldu. Bu çalışma kapsamında aşağıda Yerel Yönetimler Politikalar kurulunun yapısı ve yetki alanları üzerinde durulacaktır.

1.28.1 Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

Belirtildiği gibi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle oluşturulan kurullardan biri yerel yönetim politikaları kuruludur. Yerel yönetimler politika kurulunun görevleri arasında kentleşme, yerel yönetim politikaları, göç ve iskan konuları, çevre, orman, su gibi alanlarda politika önerileri geliştirme, kültürel mirasın kentleşme politikalarına katkıda bulunma, akıllı şehircilikle ilgili strateji önerileri yapma, Boğaziçi imar uygulama programları çerçevesinde kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapma ve etkin çevre yönetimi için politika ve strateji önerileri geliştirme gibi geniş bir yelpaze bulunmaktadır.

Ancak, yerel yönetimler politika kurulunun genel nitelikli görevleri, belirli bakanlıklarla bağlantı kurmadan merkezi hükümete yardımcı olma amacını taşıyan bir mekanizma olarak tanımlandığından, kurumsal açıdan herhangi bir bakanlıkla doğrudan ilişkilendirilmemesi sürecin işleyişinde ilişkiler hiyerarşisini muğlakta bırakmıştır.⁵⁰⁰ Aynı şekilde çok sayıda yerel yönetimlerle ilgili merkezi kuruluş olduğundan burada bir koordinasyon sorunu potansiyeli söz konusudur. Kurulun istişari nitelikte düşünüldüğü açıktır, ancak böyle olsa bile hangi mekanizma ile bakanlık ve diğer ilgili kuruluşlarla çalışacağı belirsizdir. Kurulun Türkiye’de yerel yönetim sistemi içindeki yerinin yeniden ele alınması, Kurul bileşiminin yeniden şekillendirilmesi, yerel yönetimlerle Kurul arasındaki etkileşimin esaslarının tanımlanması bu açıdan önem taşımaktadır.

Yerel yönetimler politika kurulunun genel nitelikli görevlerine bakıldığında, Tarım ve Hayvancılık, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği, Kültür ve Turizm, Sanayi ve Teknoloji,

⁵⁰⁰ Öner, Ş. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19(75), 1335-1353.

İçişleri Bakanlığı gibi birçok bakanlıkla ilgili politika üretebilecek bir alanı kapsadığı belirtilmiştir. Ancak, bu kurulun genel görev tanımına bakıldığında, özellikle yerel yönetimler alanında görüş bildirmek, merkezi hükümete yardımcı olma amacını taşıyan bir mekanizma olarak tanımlandığı gözlemlenmektedir.⁵⁰¹

Kurulun görevleri arasında ayrıca kentleşme ve yerel yönetimler konusunda politika ve strateji önerileri geliştirmek; akıllı kentler, göç, iskân, çevre, orman ve su gibi alanlarda geliştirici politika önerileri hazırlayarak Cumhurbaşkanı'na sunmak bulunmaktadır. Ancak, şu anda kurulun yerel yönetimler alanında etkili politika önerileri geliştirdiğini ve bu önerilerin yerel yönetimlere yansıdığını söylemek zordur. Bu konuda da somut ölçülebilir ve izlenebilir bir yetki yapısının oluşturulmasına gereksinim bulunmaktadır.

Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'nun, yerel yönetimlerin yönetim yapısında önemli değişiklikler getiren 6360 sayılı yasa ile konumunun ilişkilendirilmesi yararlı olacaktır.

Türkiye’de yerel yönetim reformlarının en önemlilerinden birisi olan 6360 sayılı kanunun 2014 yerel seçimlerinde uygulamaya girmesiyle ülkemizde yerel yönetimlerin idari yapılanmalarının yanı sıra sayılarında önemli değişiklikler olmuştur. Bu kapsamda 37.314 olan yerel yönetim sayısı 2017 yılı itibarıyla 19.733’e düşmüştür. 2017 yılı itibarıyla, büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143’ten 519’a çıkarken, il belediyesi 51’e, ilçe belediyesi 402’ye, belde belediyesi ise 396’ya düşmüştür. Böylece belediye sayısı toplamda 2,950 iken 1,397’ye gerilemiştir. Benzer bir düşüş de 2017 yılı itibarıyla 18,336 gerileyerek köy sayılarında yaklaşık yarı yarıya azalma olmuştur.⁵⁰²

Yasanın uygulamaya geçtiği andan günümüze kadar olan sürece genel sorunlara bakıldığında, yeni büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarına kadar hizmet sunma noktasında sorunlar yaşandığı görülmektedir. Kırsal kesimde yaşayan halk, merkeze yakın yerleşim yerlerindekiyle kıyasla daha az hizmet almaktadır. Yasa sonrası kırsal alanlardan büyükşehir merkez ilçelerine göç artmıştır. Bu durum, kırsal alanların nüfusunun azalmasına ve tarımsal üretimde gerilemeye yol açmaktadır. 6360 sayılı yasa ile köylerin mahalleye dönüştürülmesi,

⁵⁰¹ Batal, S. Ve Çakıcı, K. (2019). “Yerel Yönetimler Açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme”, Uluslararası Kamu Yönetimi Formu 17 Bildiriler Kitabı (Ed. Ercan Oktay, ğerife PekküçükGen, Ali Yıldırım), 24-26 Ekim 2019, Karaman, 169-189.

⁵⁰² Kalkınma Bakanlığı, 2018, “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)”, Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Raporu, Ankara. 2018

yerel halkın büyükşehir belediyelerinde karar alma süreçlerine katılımını da zorlaştırmıştır. Kurulun yasa ile ilişkilendirilmesi ve çalışma alanı olarak bu tip sorunlara odaklı öneriler getirmesi sistemin yeniden yapılanmasında büyük faydalar sağlayabilir.

Uluslararası düzeyde birçok saygın araştırmacının da ifade ettiği gibi yönetim kavramı ulusal ve uluslararası düzeyde merkezi yönetim, yerel yönetimler özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının arasında olması gereken etkileşimi ifade etmektedir.⁵⁰³Bu doğrultuda, yerel halkın büyükşehir belediyesi yönetiminde daha fazla katılımını sağlamak için Kurul yeni öneriler geliştirmelidir. İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında işbirliğinin artırılmasına yönelik politika önerileri oluşturulmalıdır. Ayrıca, yerel yönetim sisteminin aksayan yönlerini ele almak üzere akademisyenler ve sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerini almak için alt birimler oluşturulmalıdır.

1.28.2 Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

CHS'nin idari yapısını oluşturmak amacıyla yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında yerel yönetimlere ilişkin yapılan değişiklikler arasında, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak örgütlenmesi de bulunmaktadır. Birimlerden İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü eskiden beri idari yapılanmada yer almaktaydı. Bu bağlamda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinden yeni oluşturulan, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün yeni görev ve yetkileri şu şekildedir.

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yerine getirme, takip etme, sonuçlandırma ve geliştirme.
- Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetme.
- Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapma, istatistiki bilgileri toplama, değerlendirme ve yayımlama.

⁵⁰³ vd. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği

- Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlama ve uygulanmasını takip etme.
- Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etme.
- Bakan tarafından verilen diğer görevleri yerine getirme.

Yerel yönetim mevzuatının CHS'ne uyarlanmasıyla birlikte, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın da önemli bir aktör haline geldiği gözlemlenmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın yanı sıra, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı da yerel yönetimler üzerinde denetim yetkilerine sahip önemli bir kurum haline gelmiştir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97. maddesinde Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na mahalli idarelerle ilgili düzenleme yetkisi verilmiş ve bu çerçevede "mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek" görevi belirtilmiştir. Ancak, bu durumda dikkat çeken bir husus, yerel yönetimlerle ilgili yetkilerin iki farklı bakanlık olan İçişleri Bakanlığı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı arasında paylaşılmış olmasıdır. Örneğin, İçişleri Bakanlığı'na ait olan belediye bütçesi üzerindeki yetkiler, özel gelir ve giderleri bulunan hizmetlerin bütçe içinde işletilmesi, kent konseyinin çalışma usul ve esasları ile ilgili yönetmelik çıkarılması, belediye meclislerinin yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle iş birliği yapabilme yetkisi gibi bazı yetkilerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmiştir.⁵⁰⁴

Bu durum, yerel yönetimlerin merkezi idare ile ilişkilerinde çift başlılığa ve dağınıklığa neden olmuştur. İçişleri Bakanlığı bünyesinde İller İdaresi Genel Müdürlüğü ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü gibi farklı bakanlıkların yerel yönetimlere yönelik farklı yetkilerle donatılmış olması, merkezi ve yerel örgütlenmenin karmaşık bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 798. maddesi ise atıflar ve değişiklikler kısmında İçişleri Bakanlığı'nın mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkilerini ayrı bir şekilde ele almıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin vesayet denetimi ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı'na ait hükümlerde değişiklik yapılmamıştır.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Öner, Ş. (2020). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19(75), 1335-1353.

⁵⁰⁵ Arslan, E. (2022). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimlerin Denetimine Yansımaları", Kamu Yönetimi (Ed. Konur Alp Demir, Ali Çiçek), Ankara: Orion Kitabevi, 151-180.

Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, çevre koruma ve iyileştirme faaliyetlerini yürütürken, imar, çevre, yapı ve yapım işlerinin mevzuatına uygun olarak uygulanmasını sağlar. Ayrıca, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimiyle ilgili hizmetleri yürütür. Bu kapsamda, riskli alan ve yapıların tespitini yapar, 6306 sayılı Kanun kapsamında kredi desteği, kira yardımı ve enkaz bedeli ödemelerini gerçekleştirir. İmar planına esas jeolojik ve jeoteknik etüt raporlarını mevzuat çerçevesinde inceleyip onaylar, piyasa gözetimi, hazır beton denetimi, büro ve şantiye denetimlerini yapar. Hazinenin taşınmazlarının satışı, kiralanması, trampası ve diğer işlemlerini yürütür. Atık yönetimiyle ilgili lisans ve izinleri verir, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) yönetmeliği kapsamında gerekli belgeleri düzenler ve çevre dostu sertifikası verir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün yetki alanlarını yerel yönetimlerin yürüttüğü sağlık hizmetleri, kreşler, iş ve sosyal yardım hizmetleri gibi hizmet alanlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi durumunda, ilgili Bakanlığın faaliyet alanının dışına çıkılacağı, aksi durumda yerel yönetimlerin bazı faaliyet alanlarının kapsam dışında kalacağı görülmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı ile yetki ve sorumlulukların netleştirilmesi, katılım mekanizmalarının oluşturulması ve yerel yönetimlerin çeşitli hizmet alanlarındaki rollerinin belirlenerek belirsizliklerin giderilmesi için kapsamlı bir plan ve strateji geliştirilmelidir. Bu noktada, Yerel Yönetim Politika Kurulu'nda olduğu gibi ihtisas birimlerinin kurulması ve bu birimlerin aşağıda önerilen modelde daha geniş ele alınacağı üzere yerel yönetim şemasında koordinasyon sistemi içerisinde konumunun belirlenmesi gerekmektedir.

1.28.1 İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü

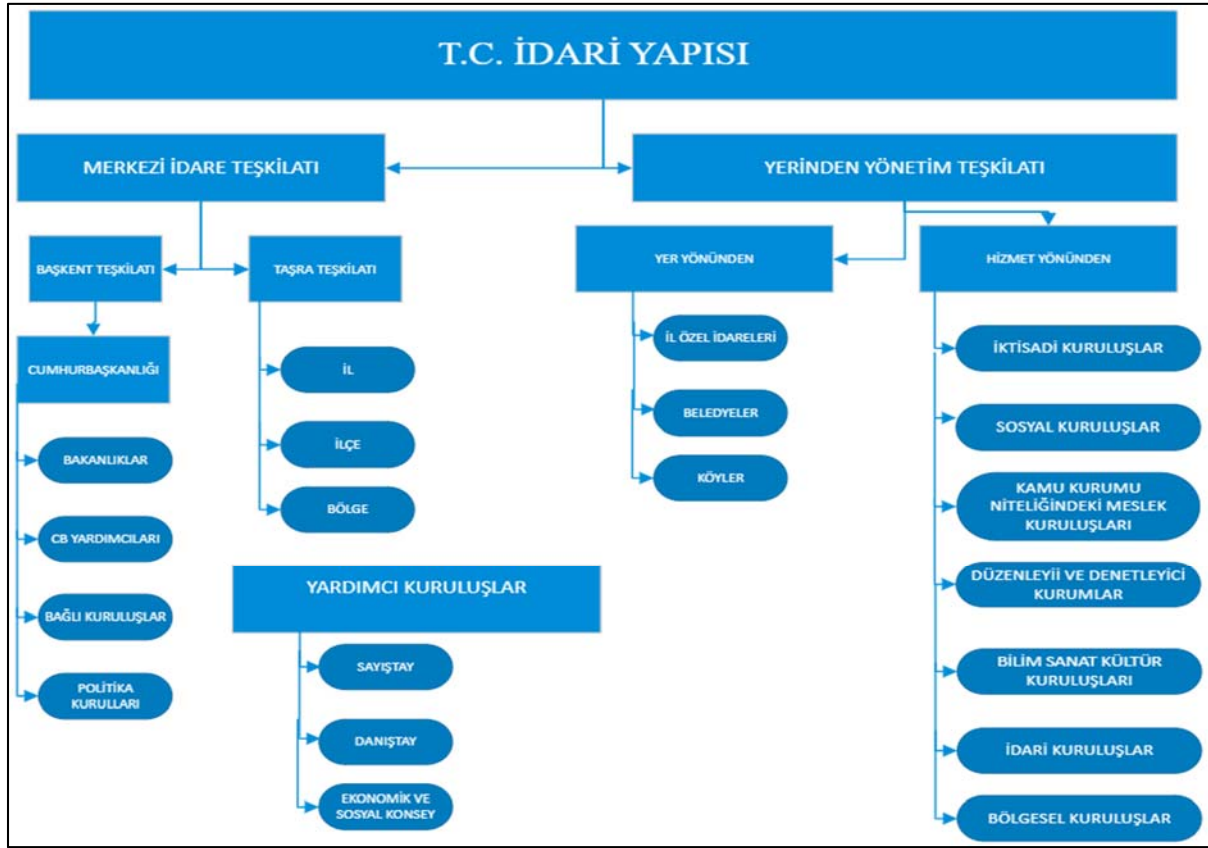
703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 2018 yılında İçişleri Bakanlığı'ndaki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılarak, Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. İçişleri Bakanlığı bünyesinde ise İller İdaresi Genel Müdürlüğü (İİGM) ve Teftiş Kurulu Başkanlığı (TKB) yer almıştır. TKB, mahalli idarelerle ilgili teftiş ve denetim görevlerini yürütmektedir. CHS'nin getirdiği değişiklikler, yerel yönetimlerin denetimi ve merkezi idare ile ilişkilerini etkilemiştir. İçişleri Bakanlığı, TKB aracılığıyla yerel yönetimleri denetlerken, İİGM ise mahalli idarelerin merkezi idare ile olan ilişkilerini koordine etmektedir. Ayrıca, muhtarlar

için kurulan elektronik sistemler ve bilgi paylaşım mekanizmaları, yerel yönetimlerin daha etkin çalışmasını hedeflemektedir. İlgili kuruluşlar arasında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve G İdaresi Genel Müdürlüğü bulunmaktadır.

Bu değişiklikler, yerel yönetimlerin denetimi ve merkezi idare ile ilişkilerinde yerel yönetimlerle yakından ilgili bir yapı oluşturmuştur. evre ve şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, yerel yönetimlerin daha etkin ve sürdürülebilir hizmet sunmalarını desteklerken, İİGM ve TKB'nin faaliyetleri, yerel yönetimlerin mevzuata uygun hareket etmelerini ve merkezi idare ile uyumlu çalışmalarını sağlamaktadır. Muhtarlar için kurulan elektronik sistemler ve bilgi paylaşım mekanizmaları, yerel yönetimlerin hızlı ve şeffaf bir şekilde bilgi akışı sağlamalarına olanak tanımaktadır. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile G İdaresi Genel Müdürlüğü gibi ilgili kuruluşlar, yerel yönetimlerle iş birliği yaparak, afet yönetimi ve g gibi önemli konularda koordinasyon ve destek sağlamaktadır. Aynı şekilde. İkili bir durum ortaya çıkmıştır hizmet odaklı/ denetim odaklı.

Türkiye Teşkilat Yapısı/İdari Yapı

Türkiye Cumhuriyeti'nin teşkilat ve idari yapısı merkeziyetçi bir devlet yapısı üzerine kuruludur. Anayasa ve yasalarla belirlenen bu yapı yasama, yürütme ve yargı organları üzerine dayanmaktadır. Cumhurbaşkanı ve ona bağlı olan bakanlıkların ile devletin genel politikalarını uygulayan merkezi yönetim birimleri vardır. Valiler, merkezi yönetimin taşradaki en st düzey temsilcisidir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Yerel yönetim bazında ise belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşan yerel yönetimler; halk tarafından seçilen beylediye başkanları ve il genel meclisi yeleri tarafından yönetilir ve yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerin sunulmasından sorumludur. Bu yapı Türkiye'nin üniter devlet niteliğini koruyarak merkezi ve yerel yönetimlerin görev alanlarını düzenler. Aşağıdaki şema bunu net bir şekilde anlatmaktadır.



Şekil 1 T.C. Teşkilat Yapısı / İdari Yapı

Kaynak: A. Fanid, N. (., & Akman, F. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilat Yapısı Üzerine Etkisi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 31-51. <https://doi.org/10.52539/mad.995929>

Türkiye’de genel idare iki ana yapıdan oluşur: Başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı. Başkent teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı, bakanlıklar ve başkentteki yardımcı kuruluşlardan oluşur. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı olan merkez teşkilatıdır. Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösterir. Başkentteki yardımcı kuruluşlar ise merkezi idareye yardımcı olan kuruluşlardır. Taşra teşkilatı ise il (genel) idaresi ve ilçe idaresinden oluşur. İl idaresinde vali, il yönetiminin başında yer alan en yüksek mülki amirdir. İl İdare Kurulu, ilde bulunan ve yönetimle ilgili kararların alındığı kuruldur. İl İdare Şube Başkanları ise ildeki çeşitli idari birimlerin başkanlarıdır.⁵⁰⁶

⁵⁰⁶ A. Fanid, N. (., & Akman, F. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilat Yapısı Üzerine Etkisi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 31-51.

İlçe idaresinde ise kaymakam, ilçenin en yüksek mülki amiridir. İlçe İdare Kurulu, ilçede yönetimle ilgili kararların alındığı kuruldur. İlçe İdare Şube Başkanları ise ilçedeki çeşitli idari birimlerin başkanlarıdır.

Merkeze bağlı birimlerden Bakanlıklar birincil derecede olmak üzere politika kurulları da yerelde etkin stratejiler geliştirmek amacıyla kurulmuş yapılardandır.

CHS'ye geçiş, yerel yönetim teşkilatlarının temellerinde ve işleyişinde büyük değişikliklere yol açmamıştır. Yerel yönetimler, yer ve hizmet yönünden organize edilmeye devam etmekte ve parlamenter sistemde uygulanan prensipler büyük ölçüde korunmaktadır. Ancak, sistemdeki bu süreklilik, yerel yönetimlerin güncel ihtiyaçlara ve sorunlara daha esnek ve hızlı yanıt verebilme kapasitesini geliştirmek adına daha yenilikçi yaklaşımlar gerektirebilir.

1.28.2 Devreden Bir Sorun Olarak Yeni Sistemde Merkez-Yerel Arasındaki Yetki Karmaşası

Türkiye'de kamu yönetim sisteminin birçok açıdan sorun analizleri yapılmış ve CHS gelene kadar palyatif çözüm arayışları ile rehabilite edilme çalışılmıştır. Bu sorunlar arasında merkezi yönetim yapılanmasının taşıdığı problemler ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin karmaşıklığı öne çıkmaktadır. Özellikle merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkilerin büyük ölçüde merkezi idareler tarafından kontrol edilmesi anlamına gelmektedir. Bu yapı, hem örgütsel hem de coğrafi düzeyde merkeziyetçiliği desteklemektedir. Türkiye'de modernleşme süreci, kamu hizmetlerinin genellikle merkezi hükümetin taşra birimleri aracılığıyla yürütülmesi şeklinde şekillenmiştir, bu da yerel yönetimlerin merkezi idarenin uzantısı olarak görülmesine neden olmuştur. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı kadar, yürütme alanında yetki dağılımı son derece önemlidir. Yukarıda ele alındığı gibi federal sistemlerde çok sayıda siyasi otoritenin bir arada bulunması kuvvetler ayrılığını pekiştirmektedir. Oysa üniter başkanlık sistemlerinde kamu hizmeti alanında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, iş yükünün dağılımı, sorumluluk ve demokrasi açısından son derece önemli hale gelmektedir. Kamu hizmetlerinde yerel yönetimlerin doğrudan yetkili olduğu alanlar 11 ile sınırlıdır. Bu alanlar arasında itfaiye hizmetleri, şehir planlama, su ve atık su yönetimi, çöp toplama, mezarlıklar, mezbahalar, parklar, şehir içi kara ulaşımı, şehir raylı sistemleri ve şehir ısıtma sistemleri bulunmaktadır. Merkezi yönetim organları ise 23 alanda tam yetkiye sahiptir; sağlık, turizm ve spor gibi bazı alanlarda ise ortak yetki bulunmasına rağmen, merkezi idarenin etkisi belirgindir. Şehir içi kara ulaşımı gibi bazı

konularda yerel yönetimler tam yetkili görünse de, önemli ölçüde merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının desteğini almaktadır.

Bu dağılım tablosu, Türkiye’de kamu hizmetlerinin organizasyonunda yerel yönetimlerin öne çıktığını ancak yerel yönetimlerin çeşitli hizmet özelliklerine göre farklı kurumsal yapılarla sınırlandığını göstermektedir. Bu durum, yerel yönetimlere yetki devrinin kurumsal merkeziyetçiliği daha da artırabilecek bir sorun yaratabileceğini işaret etmektedir. Mali açıdan da benzer bir durum söz konusudur. Dünya genelinde yerel yönetimlerin toplam kamu gelirleri içindeki payı genellikle %30-60 arasında değişmektedir; İskandinav ülkelerinde bu oran %60, Japonya’da %65, Orta Avrupa ve birçok Avrupa ülkesinde ise %30-50 arasındadır. Türkiye’de ise bu oran %10-15’tir. Ayrıca, gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin hizmet üretimi içindeki payı %30-60 arasında iken, Türkiye’de bu oran sadece %15’tir. Bu nedenle, Türkiye’de yerel yönetimlere daha fazla mali pay aktarılmasını sağlayacak gelir bölüşüm mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir.⁵⁰⁷

Yetki genişliği ilkesinin uygulama biçimi ile birlikte ele alındığında, Türkiye’nin oldukça merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde karmaşık bir örgütlenme yapısı ve görev çakışmaları yaygındır. Örneğin, havza koruma planlarının oluşturulması ve kirlilik haritalarının izlenmesi gibi konularda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı arasında birçok görev çakışması yaşanmıştır. Benzer şekilde, lojistik merkezlerinin kurulması ve yönetilmesi gibi konularda Ekonomi Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı arasında yetki paylaşımı sorunları görülmektedir.⁵⁰⁸ Yetkisel ve kurumsal karmaşıklık, aynı konuda ortak hareket etmesi gereken yönetsel birimler arasında senkronizasyon sorunlarına yol açmaktadır. Türkiye’de, benzer konularda yetkilendirilmiş kurulların varlığı da dikkat çekicidir. Örneğin, Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu ile Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu’nun ayrı birimler olarak yapılandırılmasının gerekçesi anlaşılmamaktadır. Ayrıca, bağımsız idari otoritelerin konumu, bu otoritelerin yürütme otoritesinden bağımsız olarak karar alabilmesi, ancak yürütme alanında belirli konularda

⁵⁰⁷ Özer, M. A. (2015). Yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerinde gelir bölüşümü sorunu ve Türkiye’deki son durumun değerlendirilmesi. TİD, 481, 525-558.

⁵⁰⁸ Ateş, H. (2018). Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi ve denetimi. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı

hukuki yetkilere sahip olması açısından önemli bir tartışma konusudur.⁵⁰⁹ Bağımsız idari otoriteler genellikle bakanlıklarla "ilgili" veya "ilişkili" olarak gösterilmekte, çoğu zaman hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimine tabi olmamaktadır. Bu otoriteler, çoğunlukla kendi bütçelerine ve karar alma süreçlerine sahiptir. Ancak, bu kuruluşların özerklikleri, zamanla güç odaklarına dönüşme potansiyelini de beraberinde getirebilir.⁵¹⁰ 2018 yılında çalışmalarına son verilen Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün yayınladığı Devlet Teşkilatı Rehberi'ne göre, bu tür kuruluşlar "özerk, tarafsız kurumlar" ve "düzenleyici ve denetleyici kurullar" olarak iki gruba ayrılmaktadır. Örneğin, Türkiye Varlık Fonu, Merkez Bankası gibi kurumlar birinci grupta yer alırken, RTÜK, Sermaye Piyasası Kurulu gibi kuruluşlar ikinci gruptadır. Bu özerk kuruluşlarla ilgili olarak statü, personel rejimi ve denetim mekanizmaları gibi birçok konuda tartışmalar mevcuttur. Siyasi otoriteler ile bu kuruluşların kararları arasındaki görüş ayrılıkları, özellikle ekonomi yönetiminde sıkça gündeme gelmektedir. Kamu yönetiminde özerk kuruluşların güç kazanması, rasyonel yönetim ve popülist politikaların ötesinde bir çözüm olarak sunulsa da, bu tür kuruluşların zamanla güç odağı haline gelme riski göz ardı edilmemelidir.

Her bakanlık bünyesinde farklı alt birimlerin bulunması, görev, yetki ve sorumluluk çakışmalarına yol açmakta ve etkin bir koordinasyonu zorlaştırmaktadır. Örneğin, birçok kamu hizmeti farklı bakanlık ve taşra birimleri tarafından yerine getirilmekte, bu da işlevsel ve tema bazlı ikili örgütlenme sorunlarına yol açmaktadır. En basit örneği ile Sağlık Bakanlığı il ve ilçe

sağlık müdürlüklerince yürütülen evde hasta bakımı ve yaşlı hizmetleri gibi yereli bire bir ilgilendiren hususlar büyükşehir, il ve hatta ilçe belediyeleri tarafından da hizmet olarak sunulmaktadır. Yine gençlik ve spor faaliyetleri il gençlik spor müdürlüklerinin yanı sıra belediye hizmetleri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Örnekler diğer sosyal bakanlıklarla da devam edebilir. Karar alma süreçlerinin merkezileştirilmiş olması ve yerel yönetimlere sınırlı yetki verilmesi, yönetimin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini de olumsuz etkilemektedir. Anayasal olarak belirtilen yerinden yönetim ilkesiyle uyumlu olarak, mahalli idarelerin yetki

⁵⁰⁹ Tan, T. (2012). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye'de kamu yönetimi içinde (ss. 527-556). Ankara: Nobel.

⁵¹⁰ Durgun, Ş. (2012). Türk kamu yönetiminde bürokratik siyaset. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye'de kamu yönetimi içinde (ss. 262-227). Ankara: Nobel.

ve görevleri kanunla düzenlenmiş olmasına rağmen, uygulamada yukarda da belirtildiği üzere merkezi idare birimlerinin hâlâ birçok kamu hizmetini yerine getirdiği gözlenmektedir.

Tablo 16 Türkiye’de Yerel Yönetimlerle İlgili Merkezi Birimler

Kurum	Bağlı olduğu yer	Yetki alanı	Hizmet alanı
Yerel Yönetimler Politika Kurulu (YYPK)	Cumhurbaşkanlığı	Merkez ve Taşra	• Yerel Yönetim Politikaları • Göç ve İskan • Çevre Politikaları • Kentleşme Politikaları • Akıllı Şehircilik
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü	Merkez ve Taşra	• Mahalli idarelerin mevzuatla verilen görev ve hizmetlerini yerine getirme, takip etme, sonuçlandırma ve geliştirme. • Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetme. • Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapma, istatistiki bilgileri toplama, değerlendirme ve yayımlama. • Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlama ve uygulanmasını takip etme. • Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etme
İçişleri Bakanlığı			• İller İdaresi Genel Müdürlüğü • Göç İdaresi Başkanlığı • Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı • AFAD Başkanlığı • Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü • Vilayetler Birliği
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü	Taşra	• Çocuk Hizmetleri • Engelli Hizmetleri • Aile ve Toplum Hizmetleri • Şehit Yakınları ve Gazi Hizmetleri Birimi • Yaşlı Hizmetleri Birimi • Eğitim Hizmetleri Birimi • Sosyal Yardımlar Birimi
Kültür ve Turizm Bakanlığı	İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü	Taşra	• Kültürel ve tarihi değerlerin korunması. • Kütüphane hizmetlerinin yürütülmesi. • Turizmin geliştirilmesi. • Kütüphaneler, müzeler açma ve kültürel etkinlikler • Yerel kültürel değerlerin yaşatılması. • Engelli, yaşlı ve hasta bireylerin kültürel hizmetlere erişiminin sağlanması.

Gençlik ve Spor Bakanlığı	Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü	Taşra	- Gençlerin kişisel ve sosyal gelişimlerini desteklemek. - Sosyal hizmetler ve spor tesislerinin yönetimi. - Gençlik merkezleri, spor salonları ve sosyal etkinlik alanlarının kullanımı. - Gençlik projeleri ve spor faaliyetlerinin yürütülmesi. - Spor faaliyetlerini planlama ve uygulama. - Gençlerin spora olan ilgisinin artırılması.
Millî Eğitim Bakanlığı	İl Millî Eğitim Müdürlüğü	Taşra	- Eğitim hizmetlerinin yerel ihtiyaçlara uygun şekilde sunulmasını ve yönetilmesini sağlama. - İl ve ilçe düzeyindeki müdürlüklerle uyum içinde çalışma. - Okul inşaatları ve bakım işleri gibi alanlarda yerel yönetimlerin taleplerine yanıt verme. - Özel eğitim ve rehberlik hizmetleri sağlama. - Eğitim stratejilerinin yerel düzeyde uygulanmasını sağlama. - Eğitim kurumlarının etkin yönetimini sağlama. - Eğitim teknolojileri ve bilgi işlem sistemlerinin entegrasyonunu sağlama.
Tarım ve Orman Bakanlığı	İl Tarım Müdürlüğü	Taşra	- Tarım, ormancılık, gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı gibi alanlarda araştırma, eğitim ve kontrol işlevlerini yürütme. - Tarım Araştırma Enstitüleri ile tarım ürünleri, bitki sağlığı ve tarım teknolojileri üzerine araştırmalar yapma. - Orman Araştırma Enstitüleri ile orman ekosistemleri, ormancılık teknikleri ve orman yönetimi konularında çalışmalar yürütme. - Orman Bölge Müdürlükleri ile ormanların yönetimi, korunması ve işletilmesi işlemlerini üstlenme. - Tarım ve Hayvancılık Bölge Müdürlükleri ile bölgesel tarım ve hayvancılık faaliyetlerini koordine etme. - Tarım Eğitim Merkezleri ile tarım konusunda eğitim ve seminerler düzenleme. - Ormancılık Eğitim Merkezleri ile ormancılık alanında eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri gerçekleştirme. - İl Tarım ve Orman Müdürlükleri ile il bazında tarım ve orman faaliyetlerini koordine etme ve denetleme. - İlçe Tarım ve Orman Müdürlükleri ile ilçelerde tarım ve orman hizmetlerini yürütme. - Zirai Karantina Müdürlükleri ile bitki ve bitkisel ürünlerin hastalık ve zararlılara karşı karantina işlemlerini yürütme.

Sağlık Bakanlığı	İl Sağlık Müdürlüğü	Taşra	• Aile sağlığı merkezlerinin açılması ve yönetimi. • Koruyucu sağlık hizmetlerinin sunulması. • Kansere mücadele. • Bulaşıcı ve kronik hastalıkların yönetimi. • Sağlıklı yaşlanma ve beslenme hizmetlerinin yürütülmesi. • Ruh sağlığı ve bağımlılıkla mücadele. • Anne ve bebek sağlığı. • Bulaşıcı hastalıkların yönetimi. • Çevre sağlığı ve iş güvenliği konularında çalışmalar. • Kamu hastanelerinin yönetimi ve denetimi. • Acil sağlık hizmetlerinin koordinasyonu.
Ticaret Bakanlığı	Ticaret İl Müdürlüğü	Taşra	• Tüketici şikayetlerini sonuçlandırmak. • Pazar ve hal işlemlerini yürütmek. • Haksız fiyat artışı şikayetlerini ele almak. • Denetimler yapmak. • Kooperatif işlemlerini yürütmek. • Esnaf ve sanatkârlar odalarının işlemlerini yapmak.

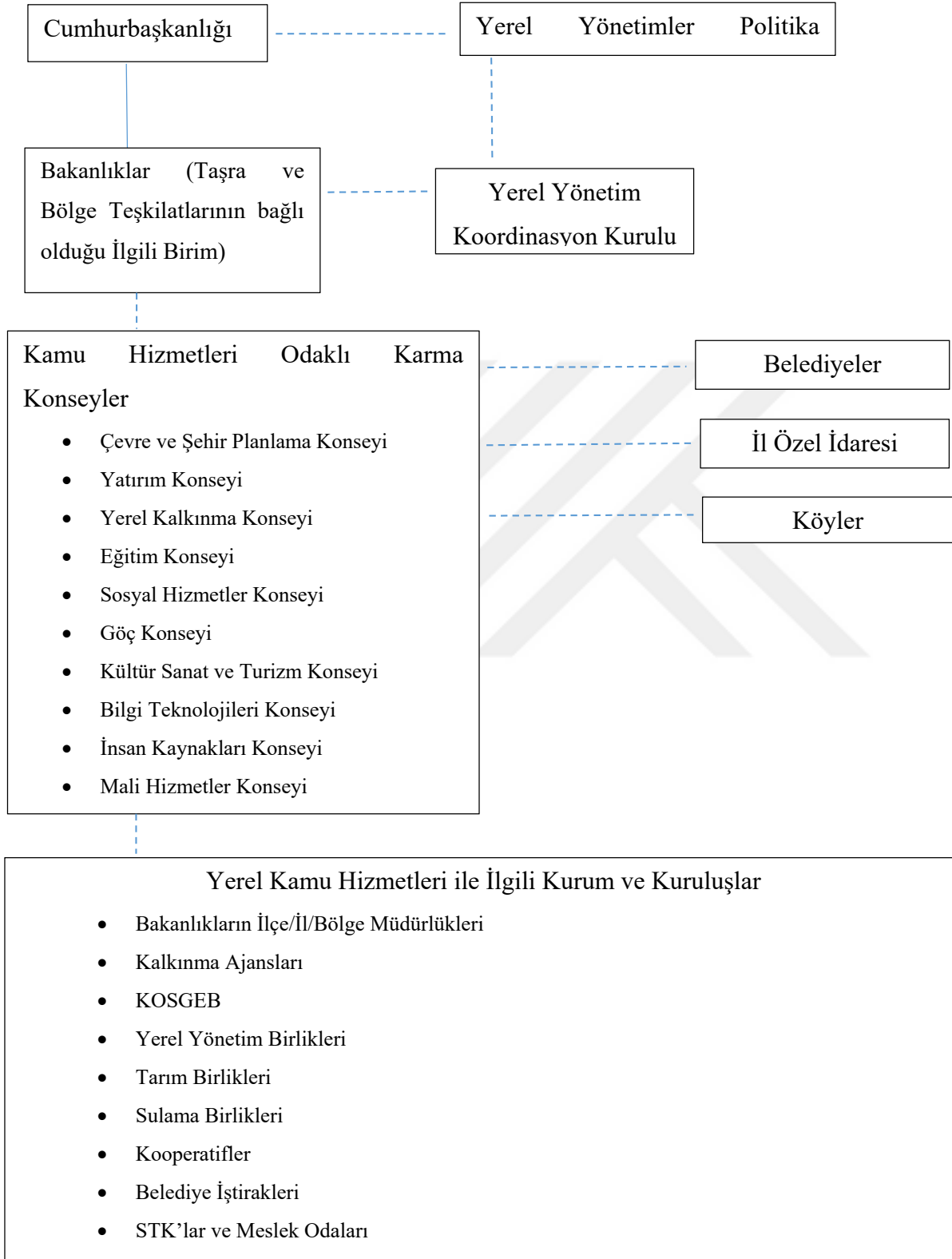
Türkiye’de merkeze bağlı olan ve yerelde hizmet veren birimler yukarıdaki tablo üzerinden incelendiğinde de modele kaynaklık oluşturacak ve tez içerisinde sıklıkla bahsedilen koordinasyon ihtiyacının ne denli önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak merkezden verilmesi nedeniyle bakanlıklarda yerel yönetimlerin yetki alanlarına giren birçok konuda yetkilendirilmiş birimlerin olması ve bunun yol açtığı çakışmalar bu kapsamda değerlendirilmelidir. Bu durum yetki konusunda bakanlıklar arasında merkez yerel çatışmalarına neden olabilecek bir görünüm sergilemektedir. Merkez ve yerel arasında yıllara dayanan bu çatışma haline karşı; Devlet kurumlarıyla entegre bir yaklaşımı içeren yerel yönetimlerin güçlendirilmesini öngören ve aynı zamanda yetki çatışmalarını sınırlandıran, katılımı güçlendirmeyi ve yerel kalkınma projelerinin daha verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamayı amaçlayan model önerimize geçebiliriz.

1.29 Yeni Sistemde Yerel Yönetimlerle İlgili Bir Model Önerisi

Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yerel yönetimlerin rolü ve sorumlulukları önemli ölçüde yeniden şekillenmiştir. Bu yeni sistemde, yerel yönetimlerin etkinliğini artırmak ve yönetişimi güçlendirmek için çeşitli ülkelerin yerel yönetim modellerinden alınan öneriler hayati önem taşımaktadır. Özellikle mali özerklik ve denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin daha bağımsız ve etkin bir şekilde hizmet sunmalarını sağlayabilir. Bu bağlamda, Şili, ABD, Brezilya ve Güney Kore gibi başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin uygulamaları; yerel yönetimlerin kendi bütçelerini

oluşturma ve yönetme yetkisini artırarak, yerel ihtiyaçlara daha duyarlı politikalar geliştirmelerine imkân tanımaktadır. Ayrıca, şili'de görüldüğü gibi merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımı ve denetim mekanizmalarının doğru şekilde düzenlenmesi, yerel yönetimlerin finansal yönetimlerini daha şeffaf ve hesap verebilir hale getirebilir.

Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri güçlendirmek, yerel yönetimlerin hizmet kalitesini artırmak suretiyle ülkenin genel yönetişim yapısına olumlu katkı sağlayabilir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, sadece yerel düzeyde daha etkin ve verimli hizmet sunumunu teşvik etmekle kalmayacak, aynı zamanda Türkiye'nin demokratik ve yönetişim kalitesini de yükseltecektir. Bunun için 2017 yılında yapılan halk oylamasının ardından 2018 yılında resmi olarak kabul ettiğimiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde nasıl bir yerel yönetim modeli olmalı sorusuna bir model önerisiyle cevap verelim.



Şekil 2. Yerel Yönetim Modelinin Genel Çerçevesi

Türkiye'de yerel yönetimlerin ve yerel kalkınmanın etkinliğini artırmak için önerilen yeni yerinden yönetim modeli, merkezi hükümetin çeşitli kurumlarıyla entegre bir yaklaşımı içermektedir. Bu model, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, yetki çatışmalarını sınırlandırmayı, katılımı güçlendirmeyi ve yerel kalkınma projelerinin daha verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için farklı kurumsal iş birliklerini ve yetki genişletmelerini öngörmektedir.

CHS'ne geçilmesi ile birlikte yeni getirilen kurumların başında YYPK gelmektedir. Ancak Kurulun yetki, üyelik yapısı ve birçok yerel yönetimle ilgili merkezi yapılanmanın bulunduğu bir yapıdaki yeri yeterince açık değildir. Modelin şekillendirilmesinde öncelikle bu sorunun çözümüne ilişkin öneriler getirilmiştir.

Kurul'a kamu hizmetleri odaklı ilgili birimlerin hazırladığı fizibilite çalışmaları ve raporları değerlendirerek, yerel yönetim politikalarına yol gösterici tavsiye niteliğinde önerilerde bulunma ve bu önerileri raporlaştırarak Cumhurbaşkanlığı ve TBMM'ne sunma yetkisinin verilmesi; Bütçe ve kaynak yönetimi ile ilgili gelişmeler takip ederek, gerekli önerilerde bulunma yetkisinin tanınması önerilmektedir. Kurul'un yerel yönetimlerle ilgili çatı kuruluşlarla da daha yakın çalışacağı bir statüye kavuşturulması gerekmektedir.

Aşağıda ise önerilen yeni modelin içinde yer alması düşünülen birimler bazında ayrıntıları ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

1.29.1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yerel Yönetimler Uygulaması

Merkez ve yerel yönetim arasındaki ilişki, birçok devletin yönetsel sorunlarının başında gelmektedir. Bu sorunların çözümü için birçok yasal düzenleme ve reform çalışması yapılmış, yerel yönetimleri koruma ve güçlendirme adına ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli faaliyetlerde bulunulmuştur. Ancak, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki gücü, kaynakları, yetkileri ve sorumlulukları birçok ülke için hala büyük bir sorun teşkil etmektedir. Son yıllarda göç, terör, mülteci sorunu ve merkeziyetçiliği savunan partilerin yükselişi, merkeziyetçilik eğilimlerini artırmıştır. Bu durum, merkezden yerele kaynak, görev ve sorumluluk aktarımı çabalarını zorlaştırmaktadır.

Türkiye'de de benzer şekilde 1850'li yıllardan bu yana merkez ve yerel yönetimler arasındaki güç dengesi sorunları yaşanmaktadır. CHS bağlamında bu durumu değerlendirdiğimizde, merkez ve yerel yönetimler arasındaki güç dengesinin sağlanması daha da kritik hale gelmektedir. Yerel yönetimlerin ilişkide olduğu merkezi yapılar ve diğer sosyal mekanizmalar ile desteklenmesi hem merkezi hükümetin hem de yerel yönetimlerin etkin çalışmasına katkıda bulunacaktır. Bu kapsamda öncelikle yerele etki eden merkezi yapıların analizinin yapılması faydalı olacaktır.

Türkiye’de merkeze doğrudan bağlı ve yerel hizmetlerde etkin olan kurum ve kuruluşlar ile yerel idare sorumluluğu bulunan yerel birimler arasındaki müşterek çalışmalar ya da ortak karar alma mekanizmaları yerel yönetim süreçlerinin işleyişinde olumlu değişmelere neden olacaktır.

Bu kapsamda, bir model önerisi çerçevesinde yerel yönetimlerde etki olan merkezi ve yerel kuruluşların genel yapısını incelemek ve incelenen kurumların yeni önerilen model çerçevesinde etkinliğinin izlenilmesi yerinde olacaktır.

1.30 Cumhurbaşkanlığına Bağlı Merkezi Yapılanma içinde Yerel Yönetimlerle İlgili Birimlere Yönelik Öneriler

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik bazı köklü değişiklikler de yaşanmıştır. Bu sistemle birlikte merkezi yönetimin yetkileri artmış yerel yönetimlere yönelik yeni kurullar oluşturulmuş bakanlıklar içinde de yetki değişiklikleri ve transferi olmuştur. Yeni modelde ise yerel yönetimler politikalar kurulunun daha etkin ve üretken hale getirilmesiyle, kurumlar arası koordinasyona katkısı artırılarak yerel birlik temsilcilerinin de sürece katkıda bulunacağı karma konseyler oluşturulacaktır. Karma konseylerin bu yönetim sürecine dahil olmasıyla birlikte temsilin yerele yayılması merkezin iş yükünün azaltılması düşünülmektedir.

1.30.1 . Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu ile İlgili Önerileri (YYPK)

Çalışmaya konu olan yeni yerel yönetimlerin modelinin en önemli fonksiyonel kurumlarının başında Yerel Yönetimler Politika Kurulu (YYPK) gelmektedir. Önerilen modelde Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu, yerel yönetimlerin etkin ve verimli çalışmasını sağlamak amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında koordinasyonu güçlendirmeyi

hedefler. Kurul, kamu hizmetleri odaklı karma konseylerin hazırladığı fizibilite çalışmaları ve raporları değerlendirerek, yerel yönetim politikalarını belirler ve belediyelere tavsiye niteliğinde önerilerde bulunur. Ayrıca genel bütçeden yerele aktarılacak bütçeyi TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na bir rapor halinde sunarak kaynak israfını önler. Böylece merkezi bir yerel yönetim yol haritası ortaya koyar.

Katılımcılar arasına, kurul üyeleri yanında koordinasyon kurulu başkanı ve kamu hizmetleri odaklı karma konsey başkanlarının (gerektiği durumlarda) dâhil edilmesini ve bu kurulun yükümlüklerinin aşağıda belirtilen şekilde düzenlenmesini öneriyoruz.

Görev ve Sorumluluklar:

Fizibilite çalışmalarının ve raporların değerlendirilmesinde, her bir konseyin hazırladığı fizibilite çalışmaları ve raporlar dikkatle incelenir. Bu süreçte, değerlendirme işlemlerini daha etkin yürütmek için alt komiteler oluşturulur. Yerel yönetim politikalarına yönelik öneriler getirilir; bu öneriler, raporlar ve fizibilite çalışmalarının ışığında şekillendirilir ve yerel idareler ile belediyelere tavsiye niteliğinde sunulur. Bütçe ve kaynak yönetimi kapsamında, bütçe ile ilgili öneriler Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) bir rapor halinde sunulur. Ayrıca, kaynak israfını önlemek amacıyla stratejik planlar geliştirilir ve yıllık rapor hazırlanarak genel çalışmalar ve önerileri içeren bu raporlar yıllık olarak Cumhurbaşkanı'na ve TBMM'ye sunar. Bu süreçte, bütçe ve kaynak yönetimi ile ilgili gelişmeler takip edilir ve gerekli önerilerde bulunulur. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki dengeli bir yönetim sistemi oluşturulması için, yerel yönetimlere kaynak aktarımı ve ülkenin genel yerel yönetim stratejisi hakkında kapsamlı bir raporlama yapılır. Ayrıca, dengeli bir yetki dağılımının hayata geçirilmesi için ve yerel yönetimler arasında dengeli bir yol haritası çalışmaları yürütülür.

Şu anki kurul yapısı ilgili kararnameye göre en az 4 yıllık yüksek öğrenim mezunu, kamuda veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmalıdır.⁵¹¹ Mevcut yapıya bakıldığında da kurul üyelerinin eski belediye başkanları, eski milletvekili ve eski bürokratlardan oluşturulduğunu görülmektedir. Bu dağılım aktif olarak görevde olan yerel yönetim birimlerini dışarıda

⁵¹¹ Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu https://www.mahalliidarelerdersisi.com.tr/pg_183_yerel-yonetim-politikolari-kurulu (12.08.2024)

bırakmaktadır. Bunun yerine üyelerin belirlenmesinde, yerel yönetimlerle ilgili bakanlık temsilcileri, akademisyenler, yerel yönetim birlikleri temsilcileri ile mevcut görevde olan büyük şehir belediye yöneticiliği yapan kişilerden belirlenecek isimlerin kurulda yer alması yerinde olacaktır. Ayrıca YY Koordinasyon Kurulu başkanının kurulda yer alması, tartışılacak konulara göre gerektiğinde Karma Konseylerden isimlerin toplantılara katılımlarının sağlanması ortak eğilim ve iletişimin güçlendirilmesi açısından fayda sağlayacaktır.

Uygulama Planı:

Kurul yapısının oluşturulmasında ilk olarak Yerel Yönetim ve Politikalar Kurulu (YYPK) üyeleri belirlenir ve ardından Koordinasyon Kurulu Başkanı atanır. Daha sonra, tüm üyelerin katılımıyla ilk toplantı gerçekleştirilir ve bu toplantıda kurulun çalışma prensipleri ile yıllık periyodik toplanma takvimi belirlenir. İlk toplantının ardından, her bir konsey, kendi alanında hazırladığı raporları ve fizibilite çalışmalarını toplar; bu süreçte bakanlıklarla koordinasyon sağlanarak gerekli görüşler alınır. Karma konseylerin çalışmaları, koordinasyon kurulu tarafından incelenir ve değerlendirilir. Bütçe ve kaynak yönetimi aşamasında, genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılabilecek bütçe konusunda öneriler oluşturulur ve kaynak israfını önlemek için stratejik planlar oluşturulur.

Yol haritasının çizilmesinde, yerel yönetimlere kaynak aktarımı düzeyi ve yöntemleri, ülkenin gelecekteki yerel yönetim stratejisi, ayrıca merkezi ve yerel yönetimler arasında dengeli bir dağılımın Türkiye şartlarında nasıl oluşturulacağı konularının öncelikle görev alanına alınması Kurulun çalışma etkinliğini arttıracaktır. YYPK'nin yıllık verimlilik ve izleme/revizyon raporlarının karar alma mercilerine iletilmesi uygulanacak politikalar ve yönetim hafızasının oluşturulması açısından bir bilgi birikimi oluşturacaktır.

1.30.2 Yerel Yönetimler Koordinasyon Kurulu

Koordinasyon Kurulu, Türkiye'de yerel yönetim modelinin önemli bir parçasıdır ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı tarafından başkanlık edilebilir. Bu kurula, yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmayı amaçlayan bu doğrultuda ilgili birimler arasında koordinasyonu sağlayan bir işleve sahip olması düşünüldüğünden modelde yer verilmiştir. Sözkonusu bu koordinasyon kurulunun işleyişi genellikle şu şekilde özetlenebilir:

Koordinasyon Kurulu'nun başkanı bu konuda görevlendirilecek bir yeni Cumhurbaşkanı Yardımcısı olmalıdır ve kurul, yerel yönetimler politikalar kurulu başkanı ve ilgili bakanlık temsilcilerinden oluşur. Bu yapı sayesinde yerel yönetim politikaları ve uygulamaları üzerinde geniş bir temsil yelpazesi sağlanması düşünülmüştür. Koordinasyon kurulu, yerel yönetimlerle ilgili politika geliştirme, uygulama ve değerlendirme süreçlerinde danışma ve karar verme işlevi de görür. Ayrıca, yerel yönetimlerin merkezi hükümetle koordinasyonunu sağlamak, yerel ihtiyaçları ve sorunları çözmek ve yerel yönetimlerin gelişimini desteklemek amacıyla YYPK'ne çeşitli stratejiler ve çözümler önerir.

Koordinasyon Kurulu merkezi yönetim içinde yerel yönetimlere dönük olarak oluşturulmuş birimler arasında ortak konsept oluşturma, işbirliğini sağlama, YYPK ile ilgili birimler arasında koordinasyon görevini yerine getirme ve gerektiğinde yerel yönetimlerle uyumu koordine eder.

Yerel yönetimlerle ilgili yasa ve düzenlemelerin uygulanmasını izler ve gerektiğinde politikalar kuruluna revizyon önerilerinde bulunur. Belediye ve diğer yerel yönetim birimlerinin örnek çalışmalarını izler ve bunların ortak uygulama önerilerine dönüştürülmesi yönünde çalışmalarda bulunur.

Politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında kilit bir rol oynayacak olan kurul, merkezi ve yerel yönetimlerle ilgili birimlere etkinliği artırmak için gerekli öneriler sunar. Ayrıca, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyonu güçlendirmeyi amaçlayarak, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına daha hızlı ve etkili bir şekilde yanıt verilmesini sağlar.

1.30.3 Kamu Hizmetleri Odaklı Yerel Koordinasyon Konseyleri

Yerel yönetimlerin etkin ve verimli çalışabilmesi için merkezi yönetim ile iş birliği içerisinde olmaları gerekmektedir. Bu iş birliğinin sağlanması amacıyla kurulacak Kamu Hizmetleri Odaklı Karma Konseyler, çeşitli kamu hizmetlerini koordine edecek ve yönetim kademeleri arasında bilgi akışını sağlamak amacıyla modelde önerilmektedir. Aşağıda, bu konseylerin yapısı, işleyişi ve görev dağılımına ilişkin bazı detaylara değinilmektedir. Bu konseyler merkezi yönetim ile yerel yönetim temsilcilerinin bir araya gelerek, ortak özellikler taşıyan

birden çok yerel yönetim birimi arasında iletişim sağlama ve alanlarında ortak kararlar alabilme ve iletişim sağlama işlevlerini yerine getirmeleri amacıyla modelde yer almıştır. Konseyler, Türk yerel yönetim sisteminde bir ara kademe oluşturarak, bir yönüyle aşırı merkeziyetçiliği yumuşatacak, diğer yönüyle bir ortak karar alma zemini oluşturacaktır. Modelde on konseye yer verilmiştir. Konseylerin belirlenmesinde yerel düzeyde öne çıkan alanlar dikkate alınmıştır. Konseyler sadece coğrafi şartlara göre değil bölgesel nüfus, sosyo ekonomik ve kalkınma ihtiyaçlarına göre belirlenecek olup Yerel Yönetim Koordinasyon Kurulu'nun toplantılarında gündem maddesine göre konsey başkanı nezdinde çağrılacaklardır. Aşağıda önerilen konseyler ile ilgili önerilere ayrı başlıklar halinde değinilmektedir.

Çevre ve Şehir Planlama Konseyi

Bu konsey, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı il ve bölge temsilcileri, yerel belediye ve ilgili bakanlığın temsilcileri, il özel idaresi temsilcileri, çevre ile ilgili sivil toplum kuruluşları (STK'lar) ve akademik çevrelerden uzmanların bir araya gelmesiyle oluşur. Konsey, bölgesel çevre sorunlarını tespit etmek ve çözüm önerileri geliştirmek, şehir planlaması ile ilgili stratejik planlar oluşturmak ve çevresel sürdürülebilirlik projelerini denetlemek ve raporlamakla görevlidir.

Yatırım Konseyi

Ekonomik kalkınmayla ilgili bakanlıkların il ve bölge temsilcileri, yerel yönetim temsilcileri (belediye, il özel idaresi, köy), özel sektör temsilcileri ve yatırım danışmanlarından oluşan bu konsey, bölgesel yatırım fırsatlarını değerlendirir, yatırım teşvik programları geliştirir ve yatırım süreçlerini kolaylaştırıcı tavsiye niteliğinde önlemler alır.

Yerel Kalkınma Konseyi

Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji Başkanlığı temsilcileri, yerel yönetim temsilcileri, yerel kalkınma ajansları, STK'lar ve akademisyenlerden oluşan Yerel Kalkınma Konseyi, bölgesel kalkınma stratejileri oluşturur, yerel ekonomiyi canlandırma projeleri geliştirir ve kalkınma projelerinin etkinliğini izler ve değerlendirir.

Eğitim

Konseyi

Milli Eğitim Bakanlığı temsilcileri, yerel yönetim temsilcileri, eğitim kurumları yöneticileri, eğitim STK'ları ve akademisyenlerden oluşan bu konsey, özellikle ara eleman

yeteştirilmesine d6n6k ihtiyaçları belirler, eēitimde fırsat eřitliēi saēlamak için projeler geliştirir ve eēitim kurumlarının performansını izler ve deēerlendirir.

Sosyal Hizmetler Konseyi

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlıēı temsilcileri, yerel y6netim temsilcileri, sosyal hizmet STK'ları ve saēlık ve sosyal hizmet uzmanlarından oluşan Sosyal Hizmetler Konseyi, sosyal hizmet ihtiyaçlarını belirler, sosyal hizmet projeleri geliştirir ve y6r6t6r, ayrıca sosyal hizmetlerin etkinliēini izler ve deēerlendirir.

B6lge G6 Konseyi

İçişleri Bakanlıēı G6 İdaresi Başkanlıēı temsilcileri, yerel y6netim temsilcileri, g6 ile ilgili STK'lar ve akademisyenlerden oluşan bu konsey, g6menlerin yerel entegrasyonunu saēlamak, ayrıca g6menlerin sosyal hizmetlerden faydalanmasını saēlamakla g6revlidir.

K6lt6r Sanat ve Turizm Konseyi

K6lt6r ve Turizm Bakanlıēı temsilcileri, yerel y6netim temsilcileri, k6lt6r ve sanat STK'ları ve turizm sekt6r6 temsilcilerinden oluşan bu konsey, k6lt6rel ve sanatsal projeler geliştirir, turizm alanında stratejik planlar oluşturur ve k6lt6r ve sanat etkinliklerinin yaygınlaştırılmasını saēlar.

Bilgi Teknolojileri Konseyi

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlıēı temsilcileri, yerel y6netim temsilcileri, bilgi teknolojileri STK'ları ve teknoloji uzmanları ile akademisyenlerden oluşan bu konsey, yerel bilgi teknolojileri ihtiyaçlarını belirler, bilgi teknolojileri projeleri geliştirir ve uygular, ayrıca bilgi teknolojileri kullanımını yaygınlaştırır.

İnsan Kaynakları Konseyi

Çalışma ve Sosyal G6venlik Bakanlıēı temsilcileri, yerel y6netim temsilcileri, insan kaynakları STK'ları ve iş d6nyası temsilcileri ile akademisyenlerden oluşan bu konsey, yerel insan kaynakları ihtiyaçlarını belirler, insan kaynakları projeleri geliştirir ve uygular, ayrıca iş g6c6 piyasasının ihtiyaçlarını analiz eder.

Mali Hizmetler Konseyi

Hazine ve Maliye Bakanlıēı temsilcileri, yerel y6netim temsilcileri, mali hizmetler STK'ları ve denetim uzmanları ile akademisyenlerden oluşan bu konsey, yerel mali hizmetler

ihtiyaçlarını belirler, mali hizmetler projeleri geliştirir ve uygular, ayrıca mali hizmetlerin etkinliğini izler ve değerlendirir.

1.31 Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Diğer İlgili Kuruluşlar

Yukarıda değindiğimiz ve kamu hizmet odaklı karma konseylerle beraber modelin diğer ayağını ise yerel kamu hizmetleri ile ilgil kurum ve kuruluşlar oluşturmaktadır. Daha önce değindiğimiz merkezi yönetim il, ilçe ve bölge birimlerinin yanı sıra başta kalkınma ajansları olmak üzere, yerel ve uluslararası yönetim birlikleri, tarım, hayancılık ve sulama birlikleri, kooperatifler, belediye iştirakleri, sivil toplum örgütleri (STK) ve meslek odaları gelmektedir.

Bölgesel kalkınma ajansları ve yerel birlikler; yerel yönetimlerin ekonomik kalkınma süreçlerine doğrudan ve dolaylı olarak destek vermektedirler. Türkiye'deki özellikle bölgesel kalkınma ajansları, yerel yönetimlerle iş birliği yaparak bölgesel ekonomik gelişmeyi teşvik eder ve bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikleri azaltmayı hedefler

1.31.1 Kalkınma Ajansları

Yerel kalkınma anlayışı, katılımcılık temelli bir yaklaşıma dayanarak kalkınmada fonksiyonelliği arttıracak faktörlerden biri olarak vurgulanmaktadır. Katılım, karar alma süreçlerine doğrudan veya dolaylı olarak etkilenecek bireylerin talep ve eleştirilerini yönetim sürecine dahil etme sürecidir, bu da hem bireylerin hem de sivil toplum kuruluşlarının aktif katılımını içerir. Bu katılım süreci, toplumun hukuka ve temel değerlere olan bağlılığını güçlendirerek temsili demokrasiyi güçlendirir.⁵¹²

Türkiye'de Bölge Kalkınma Ajansları'nın (BKA) yönetim sistemine entegrasyonu, AB müktesebatına uyum sürecinin bir parçası olarak 2003 yılında başlamıştır. Ancak, bu dönemde BKA'lar kabul görmemiştir. Bu redde, Türkiye'de kabul edilen en büyük yönetsel birimin iller olması ve "bölge" kavramının yasal olarak tanımlanmış olmaması gerekçe olarak gösterilmiştir. Türkiye'de yerel yönetim sistemi daha çok il ve ilçe düzeyinde örgütlenmiştir, bu nedenle bölgesel bir yapı önerisi başlangıçta dirençle karşılanmıştır.⁵¹³

⁵¹² Schmidt, R. (2002). *Democracy and Participation: A Philosophical Perspective*. Oxford University Press.

⁵¹³ EURADA. (1999). *European Association of Development Agencies*.

2006 yılında, BKA'ların kurumsallaşması için yeni bir yasal düzenleme hazırlanmıştır. Bu düzenlemede "bölge" sözcüğü çıkarılmış ve "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri" hakkındaki 5449 sayılı yasa kabul edilmiştir.⁵¹⁴ Bu yasa ile kalkınma ajansları, ülkenin kalkınma hızını artırmak ve AB müktesebatına uyum sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Kanunun kuruluş gerekçeleri arasında, bölgesel kalkınma politikalarının hazırlanması ve uygulanması, bölgesel farklılıkların azaltılması ve yerel potansiyellerin değerlendirilmesi bulunmaktadır.

Türkiye'de 2006 yılında kabul edilen kalkınma ajansları, bölgesel gelişme stratejileri ve planlar hazırlama, alt ölçekli plan ve stratejilerin belirlenmesi gibi görevlerle yetkilendirilmiştir.⁵¹⁵ Ajansların, özellikle GAP gibi projelerde girişimci yönlerinin ön plana çıkarılması amaçlanmıştır. 2014-2018 dönemini kapsayan beş yıllık kalkınma planında da kalkınma ajansları, mahalli idareler ve yerel aktörlerin görüşlerine önem verilerek Türkiye'nin kalkınma önceliklerine katkıda bulunması hedeflenmiştir.⁵¹⁶

Kalkınma ajansları, yerel kalkınma politikalarına ivme kazandırmak amacıyla Türkiye'de oluşturulan idari kuruluşlar olarak değerlendirilebilir. Ajanslar, yereldeki potansiyel gücün tespiti ve yerel sorunların çözümünde yerel aktörlerle iş birliği içinde çalışarak aktif bir rol üstlenmektedirler.⁵¹⁷ Ancak, DDK ve Sayıştay raporları, ajansların yerelleşme görevlerini yerine getirmede bazı zorluklar yaşadıklarını ve karar alma süreçlerinin merkeziyetçi bir yapıda olduğunu ortaya koymuştur.⁵¹⁸

2018 yılında yapılan düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ajansların yönetimi ve denetimi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'na bağlanmış, stratejik planlama süreçleri Cumhurbaşkanlığı Stratejik ve Bütçe Başkanlığı'nın koordinasyonunda yürütülmeye başlanmıştır.⁵¹⁹

⁵¹⁴ Resmî Gazete. (2002). Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun.

⁵¹⁵ Kalkınma Planı (2006)

⁵¹⁶ Kalkınma Planı (2013)

⁵¹⁷ Kalkınma Kanunu, 5449

⁵¹⁸ DDK Raporu (2020)

⁵¹⁹ Resmî Gazete (2018)

Bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmak ve bölgesel kalkınmayı teşvik etmek amacıyla Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinasyonunda çalışan özerk kamu kuruluşları olan bu ajanslar doğrudan yatırım yapan uygulayıcı kuruluşlar olmayıp, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini destekleyerek yerel potansiyelin açığa çıkmasını sağlamayı hedefler. Türkiye genelinde, her biri Düzey 2 Bölgelerinde kurulan 26 adet kalkınma ajansı bulunmaktadır. Doğrudan yerel ve kamusal hizmetlere odaklanmış bir takım kurullar bulunmaktadır.

Düzey 2 Bölgeleri, istatistikî sınıflandırmalardır ve bölgesel analizlerin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için geliştirilmiştir. Avrupa Birliği'nin istatistikî sınıflandırma birimleri ile uyumlu olan bu sistem, Türkiye'yi 12 Düzey 1 ve 26 Düzey 2 Bölgesi'ne ayırır. 5449 sayılı Kanun gereğince kalkınma ajansları bu Düzey 2 Bölgeleri esas alınarak kurulmuştur. Bu yönüyle kalkınma ajansları birer bölgesel kamu hizmeti kuruluşlarıdır. Bunların da bir yerel yönetim modeli içinde ayrıca ele alınması gerekir.

Kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuştur.⁵²⁰ Kalkınma ajanslarının görevleri, 15 Temmuz 2018 tarihli 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir.

Ajansların yapısal ve örgütsel çalışmalarına bakıldığında Strateji ve Bütçe Başkanlığı, kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonundan sorumludur. Bu ajansların örgütlenme yapısında dört ana bileşen vardır: kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri.⁵²¹

Kalkınma kurulu, bölgede bulunan kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimlerin katılımıyla oluşturulan bir danışma organıdır. Bölgesel gelişme vizyonunun belirlenmesi, iş birliğinin artırılması ve ajans faaliyetlerinin yönlendirilmesi gibi görevleri vardır. Ancak, 2014 yılında DDK tarafından hazırlanan rapora göre,⁵²² kurul toplantılarına katılım oldukça düşük seviyededir. Düşük katılım nedeniyle kurulun etkin çalışmadığı ve bazı ajansların zorunlu toplantılarını bile yapmadığı

⁵²⁰ Ulusal İşbirlikleri <https://www.ka.gov.tr/sayfalar/ulusal-isbirlikleri--17> (12.08.2024)

⁵²¹ Organizasyon yapısı <https://www.bakka.gov.tr/kurumsal/organizasyon-yapisi> (12.08.2024)

⁵²² DDK Raporu (2014)

belirtilmiştir. Kurul üyeleri arasında gönüllülük esasına dayanan yeni düzenlemeler olumlu karşılanmakla birlikte, kalkınma kurullarının etkisiz ve yetkisiz olduğu görüşü yaygındır.

Yönetim kurulu, ajansın karar organıdır ve bölgedeki illerin valileri, belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ile ticaret ve/veya sanayi odaları başkanlarından oluşur. Bu yapı, karar alma süreçlerine yeni aktörlerin dahil edilmesi yönünden katılımcılığı teşvik etmektedir. Ancak, alınan kararların Strateji ve Bütçe Başkanlığının onayına bağlı olması, yönetim kurulunun karar organı olma niteliğini zayıflatmakta ve ajansların esnek, hızlı ve katılımcı yapısını engellemektedir. Yönetim kurullarının her ay toplanması zorunluluğu, yoğun programları olan üyeler için zorluk yaratmaktadır.

Genel sekreterlik, ajansın icra organıdır ve genel sekreter, ajansın en üst amiridir. Genel sekreter, hem yönetim kuruluna karşı sorumludur hem de ajansın iç denetim faaliyetlerinde görev alır. Ancak, bu durum, genel sekreterin hem uygulamayı gerçekleştiren hem de denetleyen kişi olmasına neden olmakta ve kontrol ve denge mekanizmasını zayıflatmaktadır.

Yatırım destek ofisleri, kalkınma ajansları bünyesinde ve ajansın sorumlu olduğu bölgelerde kurulurlar. Bu ofisler, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari işlerini takip etmek ve yatırımcılara yol göstermekle görevlidir. Ofislerde çalışacak uzmanların yönetim kurulu tarafından belirlenmesi, liyakate önem verilmesi açısından olumlu bir adımdır. Ancak, uzman sayısının artırılması gerektiğinde, son kararın Strateji ve Bütçe Başkanlığının onayına bağlı olması, kamu iradesinin ön planda olduğunu göstermektedir.

Yatırım destek ofisleri, girişimcilerle ve kamu kurumlarıyla etkileşimde bulunarak önemli bir rol oynar. Aylık faaliyet raporları hazırlayarak, yönetim kurulunun başkanı olan valiye ve genel sekretere sunarlar. Bu raporlar, aktörler arasında karşılıklı öğrenme süreçlerine katkıda bulunur.⁵²³

Ajansların yapısal ve işlevsel yönden konumlanmaları esasen yerel ve merkezi idareler ile sivil toplum yapılarının da içinde bulunduğu bir koordinasyon sistematiğini içinde barındırır. Model önerisinde de benzer bir çalışma sistematiği önerilmekle birlikte ajansların pratikte uyguladığı koordinasyon sistemi sadece kendi kurumsal yapıları ile ilintilidir. Bu modelin diğer yerel etkin kurumlarla da koordineli olması için model önerisinde ayrıca detaylı öneriler

⁵²³ Arslan F. (2016). Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye'de Kalkınma Ajansları. Çağdaş Yerel Yönetimler, 25(2), 29- 52.

getirilecektir. Kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri arasında önemli projeler için sivil toplum, kamu ve özel kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamak yer almaktadır.

Bunlar haricine;

- Ekonomik ve sosyal yönlü araştırmalar yaparak kalkınmayı artırmak.
- Bölgedeki rekabeti geliştirmeye yönelik çalışmalar yapmak.
- Yerel kalkınma projelerine destek sağlamak.
- Küçük ve orta ölçekli işletmeleri destekleyerek önemli projeler geliştirmek.
- Uluslararası programlara katılarak önemli projelerin geliştirilmesine ve uygulanmasına yardımcı olmak.
- Ayrılan bütçeyi ilgili projeler ve faaliyetler için kullanmak.⁵²⁴

Bu görevler haricinde kalkınma ajansları ilgili kurumlarla ortak çalışmalar yaparak devlet destekleri ile yerel kalkınma faaliyetleri yürütebilir.

Ajanslar, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlar ve bölge plan ve programlarının uygulanmasını destekleyici faaliyet ve projelere katkıda bulunur. Bu kapsamda, desteklenen projelerin uygulama sürecini izler, değerlendirir ve sonuçları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bildirir. Ayrıca, bölgenin kırsal ve yerel kalkınma kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunur ve bu projelere destek sağlar. Bölgede kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen projeleri izler.

Türkiye'nin yerel kalkınmasında kalkınma ajanslarının rolü ve önemi, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi, sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması ve yerel potansiyelin harekete geçirilmesi açısından büyük bir öneme sahiptir. Kalkınma ajansları, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinasyonunda faaliyet gösteren özerk kamu kuruluşları olarak, yerel kalkınmanın sağlanması ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması için stratejik bir rol üstlenmektedir.

Kalkınma ajansları, yerel yönetimlerle işbirliği yaparak bölgesel kalkınma stratejilerinin uygulanmasını destekler. Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlayarak,

⁵²⁴ Resmî Gazete. (2006). Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun.

yerel kalkınma hedeflerine ulaşmalarına yardımcı olur. Ayrıca, bölge plan ve programlarının uygulanmasını destekleyici projelere katkıda bulunarak, yerel yönetimlerin kalkınma projelerini hayata geçirmelerine olanak tanır. Bu işbirliği, yerel yönetimlerin kaynakları etkin bir şekilde kullanmalarını ve bölgesel kalkınma hedeflerine ulaşmalarını sağlar.

Kalkınma ajansları, kaynakların etkin kullanımında ve yerel kalkınma projelerinin finansmanında önemli bir rol oynar. Ajanslar, iç ve dış kaynaklı fonları bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanır veya kullanır. Bu, yerel yönetimlerin ve diğer yerel aktörlerin kalkınma projelerini hayata geçirmeleri için gerekli finansal desteği sağlar. Ayrıca, kalkınma ajansları, bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye yönelik araştırmalar yapar veya yaptırır ve bu araştırmaları destekler. Bu, bölgesel kalkınma projelerinin daha verimli ve etkili bir şekilde planlanmasını ve uygulanmasını sağlar.

Kalkınma ajansları, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmak ve bölgenin rekabet gücünü artırmak için çeşitli araştırmalar yapar ve destekler. Bölgenin iş ve yatırım imkanlarını ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtarak, bölgeye yeni yatırımların çekilmesine katkıda bulunur. Ayrıca, küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri destekleyerek, yerel ekonominin güçlenmesine ve iş imkanlarının artırılmasına yardımcı olur.

Kalkınma ajansları, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmak için önemli bir rol oynar. Bölgesel gelişme hedeflerine yönelik olarak kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirir ve bu işbirliği sayesinde sürdürülebilir kalkınma projelerinin hayata geçirilmesini sağlar. Ayrıca, ajanslar, Türkiye'nin katıldığı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapar ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkıda bulunur. Bu, yerel kalkınma projelerinin uluslararası standartlara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesini ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşılmasını sağlar.

Bu kapsamda ajanslar, Türkiye'nin yerel yönetimlerindeki dönüşüm sürecinde kritik bir öneme sahiptir. Yerel yönetimler ve model önerisinde sunulacak olan diğer aktörlerle olan etkileşimlerle yeni örnek bir modelin oluşmasında etkin bir role sahiptir. Modelde görüldüğü gibi BKA'ların Karma Konseyler ile etkileşiminin artırılması önerilmektedir.

1.31.2 Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nın (KOSGEB) kökeni, Küçük Sanayi Yayım Hizmetlerinin Geliştirilmesi (KÜSGET) ve Sınai Eğitim ve Geliştirme Merkezi (SEGEM) projelerine dayanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilatı arasında yapılan Milletlerarası Antlaşma çerçevesinde 1973 yılında Gaziantep'te pilot proje olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde kurulan KÜSGEM, küçük ölçekli sanayi işletmelerine ortak kolaylık atölyeleri ile hizmet sunmaya başlamıştır⁵²⁵. Bu çalışmalar, sonraki yıllarda genel bir değerlendirmeye tabi tutularak, 17 Haziran 1983 tarih ve 83/6744 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan “Küçük Sanayi Yayım Hizmetlerinin Geliştirilmesi”ne dair Milletlerarası Antlaşmaya uygun olarak KÜSGET Genel Müdürlüğü'nün faaliyetlerine başlamasıyla devam etmiştir.

KÜSGET, küçük ve orta ölçekli işletmelere (KOBİ) yönelik teknik danışmanlık hizmetleri sunarak, modern işletmecilik ilkelerini uygulamaya koymuştur. Dünya standartlarında kalite bilincinin yerleşmesi ve yaygınlaştırılması, teknolojik üretim seviyesinin artırılması, istihdam kapasitesinin geliştirilmesi yönünde çalışmalarda bulunmuş ve çağdaş yönetim becerilerinin kazandırılması için gerekli teknik altyapının güçlendirilmesine yönelik hizmetler gerçekleştirmiştir.

10 Kasım 1978 tarih ve 7/16728 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanarak yürürlüğe giren “Sınai Eğitim Hizmetlerinin Verilmesi”ne dair Milletlerarası Antlaşmaya uygun olarak SEGEM Genel Müdürlüğü kurulmuştur. SEGEM, KOBİ'lerin eğitim ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çeşitli eğitim programları düzenlemiş ve hayat boyu eğitim anlayışını yaygınlaştırarak küçük ve orta ölçekli işletme çalışanları ile yöneticilerine hizmet vermiştir.

KÜSGET ve SEGEM'in proje anlaşmaları çerçevesinde gerçekleştirdiği hizmetlerin süreli olması ve ülke genelinde duyulan ihtiyacı yeterince karşılayamaması gibi nedenlerle, bu iki kuruluşun birleştirilerek daha kapsamlı, sürekli ve yaygın hizmetler verebilecek bir yapıya kavuşturulması amacıyla 3624 sayılı “Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) Kurulması Hakkında Kanun” hazırlanmış ve 20 Nisan 1990 tarih ve 20498 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁵²⁵ Tarihçe <https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/detay/7903/tarihce> (12.08.2024)

1990 yılında 3624 sayılı Kanun ile kurulan KOSGEB, bu tarihten 2009 yılına kadar imalat sanayi KOBİ'lerine hizmet ve destek sağlamıştır. Ancak, Türkiye'de imalat sanayi dışındaki sektörlerin ekonomik katma değer yaratma ve istihdam sağlama potansiyelinin artması ve bu sektörlerdeki KOBİ'lerden gelen talepler doğrultusunda, KOSGEB'in hedef kitlesini tüm KOBİ'leri kapsayacak şekilde genişletmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, “3624 sayılı KOSGEB Kuruluş Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair 5891 sayılı Kanun”, 5 Mayıs 2009 tarih ve 27219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece hizmet ve ticaret sektörlerindeki KOBİ'ler de KOSGEB'in hedef kitlesine dâhil edilerek, KOSGEB ülkenin KOBİ'lerinden sorumlu ulusal kuruluşu haline gelmiştir.

2017 yılına gelindiğinde, KOSGEB, özellikle teknolojik alanlar ve yerli üretim başta olmak üzere sanayi sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin desteklenmesine öncelik vermeye başlamıştır. Günümüzde, KOBİ'lerin yerli ve milli imkânlarla teknoloji odaklı üretim yapabilmeleri için gerekli desteği sağlamaya devam etmektedir.

KOSGEB'in yerel kalkınmadaki rolü, küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ) bölgesel ekonomilere katkısını artırmak ve yerel potansiyeli harekete geçirmekle ilgilidir. KOSGEB, sunduğu destek programları ile KOBİ'lerin finansal ve teknik kapasitelerini geliştirerek, yerel ekonomilerin dinamizmini artırmayı hedeflemektedir. KOBİ'ler, yerel düzeyde istihdam yaratma ve ekonomik büyümeyi sağlama potansiyeline sahip önemli aktörlerdir. KOSGEB'in sunduğu destekler, bu işletmelerin rekabet gücünü artırarak, yerel kalkınmayı sürdürülebilir kılmaktadır.

KOSGEB'in yapılanmasında her ne kadar merkezi bir kurum ve ülke genelindeki KOBİ'leri destekleme amaçlı kurumsal bir yapı olsa da başta tüm illerdeki müdürlükler olmak üzere kurum bünyesinde kurulan kalkınma enstitüleri ile bölgesel çalışmalar da bulunmaktadır.

KOSGEB bünyesinde 20 Mayıs 1998 tarihinde, bölgeler arası dengeli kalkınmayı sağlamak, işletmelerin rekabet gücünü artırmak, istihdamı geliştirmek ve işsizliği ile iç göçü önlemek amacıyla kurulmuştur. Enstitü, özellikle Kalkınmada Öncelikli Yöre kapsamındaki illere yönelik hizmetler sunmaktadır.⁵²⁶

Enstitü, belirli coğrafi konumlar ve KOSGEB Merkezlerini dikkate alarak 10 odak noktası belirlemiştir. Bu odak noktalarındaki illerde bilgilendirme toplantıları düzenlemek, inceleme

⁵²⁶ https://www.kobider.org.tr/pdf/kobi_sorunlar_destekler.pdf

ve araştırma çalışmaları yapmak ve hedef kitle temsilcileri ile yerel yöneticilerle işbirliği içinde olmak amaçlanmaktadır.

Hedef Bölgeler ve Odak Noktaları

1. Hedef Bölge: Doğu-Güneydoğu ve Doğu Karadeniz Bölgesi

1. Erzurum: Erzincan, Bayburt, Ağrı, Kars, Ardahan, Iğdır
2. Şanlıurfa: Adıyaman
3. Van: Muş, Bitlis, Hakkari
4. Diyarbakır: Siirt, Batman, Mardin, Bingöl, Şırnak
5. Malatya: Elazığ, Tunceli, Sivas
6. Trabzon: Ordu, Giresun, Rize, Gümüşhane, Artvin

2. Hedef Bölge: İç Anadolu, Batı Karadeniz Bölgesi ve Diğer KÖY (Kalkınmada Öncelikli Yöreler)

1. Çorum: Amasya, Sinop, Yozgat, Tokat
2. Nevşehir: Niğde, Aksaray, Kırşehir, Karaman
3. Zonguldak: Bartın, Karabük, Kastamonu
4. Ankara: Çankırı, Kırıkkale

Görüldüğü gibi KOSGEB yerel kalkınma ve kamu hizmetleri ile yakından ilişkili bir kuruluştur ve bu nedenle KOSGEB'in yerel kalkınma üzerindeki etkisini artırmak için yerel idarelerle güçlü bir iletişim stratejisi benimsemesi gerekmektedir. Bu strateji kapsamında, KOSGEB'in yerel yönetimlerle işbirliği yaparak, yerel kalkınma planlarının ve projelerinin entegrasyonunu sağlaması önemlidir. Yerel yönetimlerle düzenli toplantılar ve ortak çalışma grupları oluşturularak, yerel ihtiyaçların ve önceliklerin belirlenmesi sağlanabilir. Ayrıca, KOSGEB'in yerel idarelerle işbirliği içinde düzenleyeceği eğitim ve bilgilendirme toplantıları, KOBİ'lerin KOSGEB destek programları hakkında bilgi sahibi olmasını ve bu desteklerden etkin bir şekilde yararlanmasını sağlayacaktır.

1.31.3 Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), kırsal kalkınma programlarının ve destekleme uygulamalarının verimliliğini artırmak için İl Koordinatörlükleri aracılığıyla faaliyet gösterir. Kurum Avrupa Birliği fonları ile Başkanlık şeklinde 2007 yılında kurulmuş ve taşra teşkilatı olarak İl Koordinatörlükleri şeklinde yapılandırılmıştır. 2009 yılında 20 ilde, 2012 yılında ise 22 ilde olmak üzere toplamda 42 ilde koordinatörlükler kurulmuştur. Kurum, kırsal bölgelerdeki çiftçilere tarım alanında destek sağlar ve kredi kolaylıkları sunar. Kurumun temel amacı, tarımsal faaliyetleri teşvik etmek ve çiftçilere değer katmaktır.⁵²⁷ Bu destekler ve projeler, çiftçilerin tarımsal verimliliğini artırmayı ve kırsal bölgelerdeki iş faaliyetlerini desteklemeyi amaçlar. TKDK, tarım, hayvancılık ve kırsal kalkınma alanlarında projeler geliştirir ve başvuru formlarını değerlendirerek uygun destek ve fonları sağlar. Başvuruların incelenmesinde, üretici ve faaliyetlerinin destek kriterlerine uygunluğu öncelikli olarak değerlendirilir. Tarım ve hayvancılık alanlarında destek ve projelerden faydalanabilecek niteliklere sahip olan kişi ve işletmeler, TKDK'nın sağladığı desteklerden yararlanabilirler. TKDK hibelerinden faydalanmak için belirlenen şartların yerine getirilmesi gereklidir.

TKDK yerel kalkınmaya özellikle kırsal alanlardaki tarımsal faaliyetlerin ve ekonomik aktivitelerin desteklenmesi yoluyla önemli bir katkı sağlar. Desteklenen projeler, tarımsal verimliliği artırarak çiftçilerin gelirlerini yükseltir ve kırsal bölgelerdeki yaşam standartlarını iyileştirir. Ayrıca, kredi kolaylıkları ve finansal destekler, küçük ve orta ölçekli tarım işletmelerinin gelişimine katkıda bulunur, bu da kırsal kalkınmayı hızlandırır.

1.31.4 Sulama Birlikleri

Türkiye'de DSİ ve KHGM tarafından işletmeye açılan sulama tesislerinin yönetimi, sulama birlikleri, sulama kooperatifleri veya belediye ve köy muhtarlıkları gibi yerel idarelere devredilmektedir. DSİ'nin 2000 yılı verilerine göre, sulama alanlarının yaklaşık %68'i (1.524.454 hektar) işletme ve bakım işleri açısından kullanıcıların yönetimine bırakılmıştır. Bu alanların %91'i (1.387.897 hektar) sulama birlikleri tarafından yönetilmektedir.⁵²⁸

Sulama birlikleri, Anayasa'nın 127. maddesi, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 47 ve 48. maddeleri, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133 ve 148. maddeleri ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun

⁵²⁷ <https://www.tkd.gov.tr/IKKoordinatorlukleri>

⁵²⁸ DSİ Genel Müdürlüğü Resmi İstatistikler <https://www.dsi.gov.tr/Sayfa/Detay/1848> (12.08.2024)

56. maddesi gereğince, İçişleri Bakanlığı'nın Tip Tüzüğü ile kurulmakta ve hizmet sahalarındaki yerel yönetimlerin onayının ardından Bakanlar Kurulu Kararı'nın Resmi Gazete 'de yayımlanmasıyla tüzel kişilik kazanmaktadır.⁵²⁹

Sulama birliklerinin yapısı, Birlik Meclisi, Birlik Encümeni, Birlik Başkanı, Birlik Genel Sekreteri ve Birlik Saymanı gibi organlardan oluşmaktadır. Teknik hiyerarşi ise genel sekreter, işletme mühendisi ve su dağıtım teknisyeni şeklinde düzenlenmiştir.⁵³⁰

Tarım sektöründeki üretimi artırmak ve kırsal kalkınmayı desteklemek amacıyla, toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi ve bu kaynaklardan yararlanma ilkelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, sulama sistemlerinin kullanıcılara devredilmesi ve bu tesislerin verimli bir şekilde işletilebilmesi için etkili ve verimli örgütlenme modellerinin oluşturulması önemlidir. Ancak, DSİ tarafından 1993 yılında yasal altyapı eksikliğiyle yapılan devirler sonucunda, sulama birlikleri çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu birlikler, 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'na göre faaliyet göstermekte olup, bu kanun sulama suyu ücretlerinin artırılması gibi yükümlülükler getirmiştir. Kanuna göre, sulama suyu ücretleri çeşitli maliyetleri karşılayacak şekilde belirlenmelidir. Ayrıca, birliklerin yatırım bedellerini geri ödemek, tesislerin işletme ve bakımını yapmak gibi sorumlulukları bulunmaktadır. Ancak, mevcut birliklerin bu görevleri yerine getirmekte zorlandığı ifade edilmektedir.

Seçimler, sulama birliklerinin en önemli sorunlarından biridir. Seçilebilmek için mülk sahibi olmak veya araziye en az beş yıl süreyle kiralamış olmak gerekmektedir. Birlik meclisinin üye sayısı belirli sınırlar içinde değişiklik gösterebilmektedir, ancak kesin bir sayı belirlenmemiştir. Sulama birliklerinin yönetimi, delege sistemine dayalı seçimlerle oluşmakta olup, bu sistem pazarlıklara dayalı oy kullanma gibi sorunlara yol açabilmektedir. Bu sistemin olumsuz etkilerini önlemek için tüm çiftçilerin katılımıyla seçim yapılması önerilmektedir.

Kanun ayrıca, sulama birliklerinin tahsil ettiği tutarların belirli oranlarda yatırım geri ödemeleri ile bakım ve onarım işlerinde kullanılmasını şart koşmaktadır. Ancak, mevcut koşullarda bu tahsilatların yapılması zor görünmektedir. Ayrıca, bütçelerin gelir ve gider denkleğinin sağlanması esas olmakla birlikte, bu genellikle mümkün olmamaktadır. Personel giderleri bütçenin %30'unu aşamaz, ancak ihtiyaç halinde %40'a kadar çıkarılabilir. Personel

⁵²⁹ Uçan, K.ve Boz, İ. (2011). "Sulama Birlikleri Personelinin Mesleki Açidan Yeterlilikleri: Kahramanmaraş İli Örneği". Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi 36, 69-75.

⁵³⁰ a.g.e

maaşları düzenli olarak ödenememekte ve her seçim dönemi sonunda personel değişiklikleri yaşanmaktadır. Haksız yere işten çıkarılanların tazminatları, birliklere mali yük getirmektedir.

Denetimler açısından, birliklerin idari ve mali denetimi her yıl valiler tarafından yapılmakta veya yaptırılmaktadır. Ancak, bu denetimler genellikle verimlilik ve performans denetimini kapsamamaktadır. Sulama şebekelerinin çiftçilere devredilmesi için devir sözleşmesi ve çerçeve ana statüsünün iyi hazırlanması gerekmektedir. Kamu sulama tesislerinin devirleriyle ilgili hukuki, teknik ve ekonomik sorunların çözülmesi ve yönetim yapılarının iyileştirilmesine ihtiyaç vardır. Yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğunu belirtenlerin oranı %94.33'tür.⁵³¹

1.31.5 Yerel Yönetim Birlikleri

Mahallî idare birlikleri, il özel idaresi, belediye ve köy gibi birden fazla mahallî idarenin, belirli hizmetleri ortaklaşa yürütmek amacıyla bir araya gelerek oluşturduğu, kamu tüzel kişiliğine sahip ve kendilerine özgü bütçeleri bulunan kamu idareleridir. Türkiye Belediyeler Birliği, Marmara Belediyeler Birliği ve Akdeniz Belediyeler Birliği gibi birlikleri örnek olarak gösterebiliriz. Özellikle bölgesel kalkınmışlık seviyesi, nüfus ve sosyo ekonomik faktörlere bağlı olarak kurulan bu bölgesel birlikler sayesinde hizmetin merkezden yerele daha etkin iletilmesi hedeflenmektedir.

Bu birlikler, yerel yönetim niteliğinde olup özerk bir yapıya sahiptir. Mahallî idare birlikleri, meclis, encümen ve başkan olmak üzere üç ana organ tarafından yönetilir. Kanunda öngörülen bazı istisnalar dışında, bu organların üyeleri seçimle belirlenir.

Mahallî idare birliği kurmak için en az iki mahallî idarenin bir araya gelmesi gereklidir. Ancak, bu idarelerin aynı türden olması şart değildir. Örneğin, belediyeler kendi aralarında birlik kurabileceği gibi, il özel idareleri veya köyler de kendi aralarında birlik kurabilir. Aynı şekilde, belediye, il özel idaresi ve köyler, türlerinden bağımsız olarak bir araya gelerek birlik oluşturabilirler.⁵³²

Bir mahallî idare birliği kurma süreci, birlik tüzüğüne kesinleşmesi ve cumhurbaşkanının izni ile tamamlanır. Bu onayın ardından birlik, tüzel kişilik kazanır ve resmen kurulmuş olur. Mahallî idare birlikleri, kuruluş amaçlarına göre farklı kategorilere ayrılabilir:

⁵³¹

Harran

Üniversitesi

Fen

Bilimleri

Enstitüsü

<http://acikerisim.harran.edu.tr:8080/jspui/bitstream/11513/165/1/386768.pdf>

⁵³² https://www.tbb.gov.tr/Tr/icerik_mahalli-dare-birlikleri_232

1. **Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler:** Ülke genelinde hizmet veren geniş kapsamlı birliklerdir.
2. **Üye Sayısı Yüzden Fazla Olan Birlikler:** Çok sayıda üyesi olan büyük ölçekli birliklerdir.
3. **Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri:** Turizm bölgelerinde altyapı hizmetlerini geliştirmek ve yönetmek amacıyla kurulan birliklerdir.
4. **Köylere Hizmet Götürme Birlikleri:** Köylerin ihtiyaç duyduğu çeşitli hizmetleri sağlamak amacıyla oluşturulan birliklerdir.
5. **Diğer Birlikler:** Yukarıda belirtilen kategoriler dışında kalan, farklı amaçlarla kurulan birliklerdir.

Mahallî idare birliklerinin farklı kategorilerde faaliyet göstermesi, yerel ihtiyaçlara yönelik özel çözümler geliştirilmesine olanak tanır. Ülke düzeyinde kurulan birlikler geniş kapsamlı hizmetler sunarken, turizm altyapı hizmet birlikleri turizm bölgelerindeki altyapı ihtiyaçlarına odaklanır. Köylere hizmet götürme birlikleri ise kırsal bölgelerin kalkınmasına katkı sağlar. Bu çeşitlilik, merkezi yönetimin stratejik hedefleri doğrultusunda yerel yönetimlerin kapasite ve etkinliklerini artırma potansiyeline sahiptir.

Bununla birlikte, yönetim birliklerinin özerk yapıları ile merkezi yönetimin denetim ve rehberlik fonksiyonları arasında da bir denge kurulmalıdır. Bir yandan yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilme ve uygulama yeteneği korunmalı, diğer yandan merkezi yönetim etkin bir denetim mekanizmasıyla yerel yönetimlerin performansını izleyerek gerektiğinde müdahalede bulunabilmelidir. Her şeyden önce bu tip kuruluşların etkin bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.32 Yeni Modelde Yerel Yönetimlerin Yetki ve Sorumlulukları

Yıllar içinde Türkiye'deki kamu yönetiminin yapılanması ve sorunlarına farklı görüşlerle yaklaşmıştır. Merkezî yönetim yapılanmasının barındırdığı birtakım sorunlar ve merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkilerine yoğunlaşan yaklaşımlar bunlardan biridir. Diğer bir yaklaşım, insan kaynakları sistemi ve bürokratik davranış kültürü üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu yönüyle belirtilmesi gereken diğer yaklaşımlar: Yönetime katılım, idarenin şeffaflığı,

hesap verebilirlik, mevzuatla ilgili sorunlar şeklinde belirtilebilir. Tüm bu literatüre, çalışma kapsamında girilmesi mümkün olmadığından kamu yönetim sisteminin sorunları açısından belli başlı yönler üzerinde bir belirleme yapıp konuyu o çerçevede ele almak gerekmektedir. Türkiye’de kamu yönetim sisteminin sorunları çeşitli açılardan incelenmiştir. Bu sorunlar merkeziyetçilik, karmaşık örgütlenme yapısı ve hesap verebilirlik eksiklikleri gibi temel konular etrafında toplanmaktadır.

Yerel yönetimlerin yetki ve yükümlükleri; toplumun talep ve ihtiyaçlarını daha etkili, verimli doğru bir şekilde karşılamak için belirli prensipler doğrultusunda yapılandırılmalıdır. Türkiye’de yönetim sistemi açısından gerek merkezî örgütlenmenin iç yapısı gerekse merkezî yönetim-yerel yönetimler arasındaki ilişki ve yetki paylaşımı açısından merkeziyetçilik hâkim bir görünümdür.

Merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkilerin başkent örgütleri tarafından kullanılması anlamına gelmektedir. Merkeziyetçilik, örgütsel ve coğrafi olmak üzere iki temel düzlemde ele alınabilir. Örgütsel merkeziyetçilik, kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanması; coğrafi merkeziyetçilik ise merkezî yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere sınırlı yetki verilmesi anlamına gelmektedir.⁵³³ Bu yapısal özellik, Türkiye’nin sahip olduğu yönetim kültürü mirasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de modernleşme süreci, kamu hizmetlerinin yerel seçimli otoritelere devredilmesine yabancı bir süreçte şekillenmiştir. Hatta bunun tam aksine modernleşme sürecine yön veren kadrolar için böyle bir gelişme, devlet için ciddi tehditlere yol açabilirdi. Bu nedenle yönetim kültürümüz açısından yerel, her zaman merkezî hükûmetin taşradaki bir uzantısı olarak görülmüş ve ele alınmıştır.⁵³⁴

Yerel yönetimler, merkezî yönetimin beklentilerini yerel düzeyde yerine getiren organlar olarak görülmüşlerdir. Kanunlarda açık bir engellemenin olmadığı durumlarda bile idari gelişme süreci içinde birçok kamu hizmeti bakanlıklar ve onların taşra örgütleri tarafından yerine getirilmiştir⁵³⁵. Yerelde, merkezin taşra örgütleri, her düzeyde hizmet eksikliğini gideren kuruluşlar olarak zaman içinde yetki dağılımında ağırlığı oluşturmuşlardır. 2005

⁵³³ Eryılmaz, B. (2012). Kamu yönetimi. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

⁵³⁴ Göymen, K. (1997). Türkiye’de kent yönetimi. İstanbul: Boyut

⁵³⁵ Alkan H. (2019). “Geleceğin Türkiye’inde Yönetim”, İlke İlim Kültür Eğitim Vakfı, 70-77.

yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na kadar bir yerel yönetim kuruluşu olana il özel idarelerinin başında güçlü yetkilerle donatılmış valilerin olması bu durumun açık bir yansımasıdır. Valiler aynı zamanda alanı geniş tutulmuş idari vesayet yetkisinin merkez adına yereldeki sahibi olarak diğer yerel yönetim kuruluşları üzerinde de etkilidir. Türkiye'de bir bakanlık teşkilatının hizmet alanının kendi özelliklerinden kaynaklanan örgütsel farklılıklarının dışında merkez teşkilatında 5, bağlı kuruluşlarda 5, taşra birimlerinde 13 hiyerarşik birimi bulunmaktadır. Bakanlıklara bağlı kuruluşlar bu sayıya dâhil değildir. Ayrıca her bakanlığın hizmet alanından kaynaklanan merkez ve hiyerarşik alt birimleri eklendiğinde karşımıza devasa bir örgüt ağı çıkmaktadır.⁵³⁶ Bu yapı, bakanlıklar arasında görev, yetki ve sorumluluk çakışması, farklı adlarla kurulmuş ama aynı işlevi gören iç denetim birimlerinin varlığı, fonksiyonel/ tema bazlı ikili örgütlenme sorunu, ekonomi yönetiminin koordinasyonu, bakanlıkların bünyesinde aynı işi yapan farklı birimlerin bulunması gibi sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.⁵³⁷ Türkiye'de kamu yönetim sistemi, uygulamada tekdüze örgütlenmeyi esas alan yönetimin bütünlüğü ilkesi, yönetimin işlem ve düzenleme yetkisini kanuna bağlı türevsel anlayışla ele alan ve takdir yetkisini sınırlayan yasal dayanak ilkesi, karar, uygulama ve denetimin merkezî örgütlerde yoğunlaştığı, yetki genişliğini sınırlı yorumlayan, yerel yönetimlere daha az alan bırakan merkezden yönetim ilkesine dayanmaktadır.⁵³⁸ 1982 Anayasası'nın 126. maddesi: "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" diyerek Türkiye'de merkezî yönetim ile onun taşra birimleri arasındaki ilişkinin yetki genişliği esasına göre yapılandırıldığını belirtmektedir. Yetki genişliği ilkesi, merkezî idaredeki karar alma ve uygulama yetkilerinin merkezî idareye bağlı taşra birimlerine devredilmesi anlamında coğrafi (dikey hiyerarşi içinde), yine merkezî idareye tanınmış bazı karar alma ve uygulama yetkilerinin belli bir konuda faaliyet gösteren bir kamu kuruluşuna devredilmesi anlamında fonksiyonel yetki genişliği olarak iki şekilde işletebilir. Türkiye'de anayasal olarak yetki genişliği ilkesi belirtilmiş olmasına rağmen uygulamada karar almaya dönük yetkilerin merkezde toplanması eğiliminin güçlü olduğunu,

⁵³⁶ Ateş, H. (2018). Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi ve denetimi. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.

⁵³⁷ a.g.e

⁵³⁸ Tutum, C. (2012). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye'de kamu yönetimi içinde (ss. 488-471). Ankara: Nobel

fonksiyonel yetki genişliğine ise sınırlı düzeyde yer verildiği görülmektedir.⁵³⁹ Yetki genişliğinin, merkezî idareden yerel yönetimlere yetki devri içermediğini, burada sözü edilen yetki devrinin merkezî örgütler içinde hiyerarşik veya kurumsal düzeyde yapılabildiğine dikkat etmemiz gerekmektedir. Dolayısıyla merkeziyetçi eğilimin anlaşılabilmesi için merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımına da bakılması gerekmektedir. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denmekte, 127. maddesinde ise “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklinde bir ifadeye yer verilmektedir. Buna karşılık belirtildiği gibi gerek mevzuat gerekse uygulama açısından kamu hizmetlerinin, mahallî hizmetler de dâhil büyük bir kısmı, merkezî idare birimleri tarafından yerine getirilmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'deki kamu yönetim sistemi, merkeziyetçi eğilimler, karmaşık örgütlenme yapısı ve hesap verebilirlik sorunları ile karakterizedir. Bu durum, kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu yönetiminin daha etkili ve verimli olabilmesi için yapısal reformlar ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Mevzuatın karmaşıklığı ve geniş yorumlanabilirliği, yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirliği zorlaştırmakta, bu nedenle daha etkin ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına geçilmesi elzemdir.⁵⁴⁰

1.32.1 Yetki Dağılımı ve İdari Vesayet

Yerel yönetim reformları, kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulması açısından kritik bir öneme sahip olduğu kadar, cumhurbaşkanlığı sisteminin işleyişi açısından da büyük bir rol oynar. Başkanlık sistemlerinde, merkezî ve yerel yönetim yetkilerinin nasıl bölündüğü, siyasi hesap verebilirlik açısından doğrudan etkili bir faktördür. Üniter başkanlık sistemlerinde, kamu hizmetleri alanında yetkilerin rasyonel bir şekilde yerel ve merkezî otoriteler arasında

⁵³⁹ Sezer, Y. (1995). Türk idare teşkilatında valinin statüsü. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE

⁵⁴⁰ Eryılmaz, B. (2012). Kamu yönetimi. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

paylaşılması gereklidir. ⁵⁴¹Bu paylaşım sağlanamazsa, merkeziyetçiliğin getirdiği yük, Başkanın etkinliğini azaltabilir ve herhangi bir hizmet aksamasında doğrudan Başkanın sorumlu tutulması algısına yol açabilir. Bu bağlamda, yetki dağılımının siyasi hesap verebilirlik açısından işlevsel olabilmesi için, bu konuda kapsamlı bir reform yapılması gerekmektedir. Bu reform, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini zorunlu kılar. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, genellikle geniş bir şekilde kabul gören bir öneridir; ancak bunun çeşitli zorlukları da bulunmaktadır. Özellikle, yerel düzeydeki insan sermayesi, kalkınmışlık, güvenlik, örgütlenme ve eğitim gibi konulardaki farklılıklar, tek tip bir düzenlemenin bu sorunları çözmekten çok daha fazla aksamalara neden olabileceğini gösterir. Ayrıca, ülkenin bütünlüğü ile ilgili endişeler de Türkiye için dikkate alınması gereken bir noktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin bir yerel yönetim reformuna gitmesi kaçınılmazdır; ancak bu sürecin Türkiye'nin kendine özgü koşullarını da göz önünde bulundurarak yürütülmesi zorunludur. Modelde merkezi ve yerel birimler arasında hem konsept değişimi hem de ortak çalışma birimlerinin oluşturulması yoluyla bu konuda ortak bir eğilimin zaman içinde gelişeceği bir zeminin oluşması hedeflenmektedir. Kamu hizmetleri düzeyinde ulusal düzeyde zaman içinde kriterler geliştirilerek, bu kriterler çerçevesinde verimli bir merkezi ve yerel kamu hizmet paylaşımı oluşturulabilecektir.

Türkiye siyasi tarihinde idari vesayet ve yerel yönetimler, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki denetimini ifade eden önemli bir konudur. İdari vesayet, yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından denetlenmesi, yerel kararların uygunluğunun kontrol edilmesi ve yerel yönetimlerin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak amacıyla uygulanır. Bu da merkeziyetçi yapının bir sonucudur.

İdari vesayet, yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsız olarak hareket etmelerini sınırlandırır. Yerel yönetimlerin aldığı kararlar, merkezi yönetimin onayına tabi olabilir veya merkezi yönetim tarafından denetlenebilir. Bu durum, yerel yönetimlerin bazı durumlarda merkezi politikalarla uyumlu hareket etmesini zorunlu kılar. Yerel yönetimlerin yetki alanlarının düzeyini de tartışmalı hale getirebilir. Bu alanda yargı denetimini esas alan bir çerçevenin oluşturulması yararlı olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminin demokratik süreçleri güçlendirmesi, her şeyden önce getirdiği çerçevenin siyasî aktörlerce iyi algılanması ve yeni sistemin gerektirdiği teamüllerin

⁵⁴¹ Alkan H. (2019). “Geleceğin Türkiye’inde Yönetim”, İlke İlim Kültür Eğitim Vakfı, 70-77.

oluşumuna katkı sağlamalarına bağlıdır. Gerek yürütmeyi temsil eden siyasi aktörler, gerekse Mecliste temsil edilen partiler ve siyasi liderlerin süreci okuma biçimi mevcut sistemin demokratikleşme süreci ile olan etkileşim biçimini de belirleyecektir. Sistemin kurumsal zemini elbette ki tek başına demokratik bir değişim için yeterli olamaz. Bunun diğer sistemsel ve kültürel faktörlerce de desteklenmesi gerekir.⁵⁴²



⁵⁴² Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri Ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi(30 - MEDYA ve DEMOKRASİ), 139-153.

SONUÇ

Bu çalışmada, siyasal sistemlerin yerel yönetim üzerindeki etkileri tartışılmış ve Türkiye için uygun model önerileri neler olabilir sorusuna cevap aranmıştır. Baştan da belirtildiği üzere yerel yönetimlerin hizmetleri değil, yetki hiyerarşisi ve merkezle olan ilişkisi idari yönetim bağlamında tartışılmıştır. Her ülkenin yönetim yapısının ve yerel yönetim uygulamalarının farklı olduğu göz önüne alındığında, Türkiye'nin kendi ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun bir yerel yönetim modeli geliştirmesi önemlidir. Şunu çok iyi biliyoruz ki siyasal sistemler, bir ülkenin yönetim yapısını, kamu hizmetlerinin sunumunu ve yerel yönetimlerin işleyişini doğrudan etkiler. Bu tezde, federal-başkanlıkla yönetilen Amerika Birleşik Devletleri ve Brezilya, üniter-başkanlıkla yönetilen Güney Kore ve Şili ile Federal-Parlamenter sistemle yönetilen Almanya, Üniter Parlamenter sistemle yönetilen Macaristan, bölgesel üniter parlamenter sistemle yönetilen İngiltere, parlamenter monarşi ile yönetilen İspanya örnekleri üzerinden yerel yönetim uygulamalarının nasıl şekillendiği merkez-yerel karşılaştırması yapılarak incelenmiştir. Farklı siyasal sistemlerin yerel yönetimlere olan etkileri literatür taramaları ve nitel karşılaştırmalı kurumsalcı analiz yönetimiyle tartışılmış ve Türkiye için olası model önerisi sunulmaya çalışılmıştır.

Hükümet sistemleri – yerel yönetim ilişkisi bağlamında yapılan karşılaştırmalı inceleme aşağıdaki bulgulara işaret etmektedir: Bir hükümet sistemine özgü yerel yönetim modeli bulunmamakta, benzer yerel yönetim modelleri farklı hükümet sistemlerinde görülebilmektedir. Bu bulguya karşılık, bir devletin üniter veya federal yönetim şekline sahip bulunması o ülkedeki yerel yönetimlerin yapılanma ve işleyişine doğrudan etki etmektedir. Federal sistemlerde, merkezi, eyaletler ve yerel yönetim düzeyinde üç boyutlu bir kamu hizmeti ve politika belirleme alanı oluşmakta, bu durum kamu hizmetlerinin verilmesinde yetki dağılımını zorunlu kılmaktadır. Üniter devlet sistemlerinde ise merkezi, adem-i merkezi ve bölgesel yerel yönetim sistemleri farklı işleyiş biçimleri oluşturabilmektedirler.

Yerel yönetimlerle ilgili yenileşme, sadece kamu hizmetlerinin daha etkin sunumunun sağlanması açısından değil yeni yönetim sistemimiz olan Cumhurbaşkanlığı sisteminin işleyişi açısından da çok önemlidir. Başkanlık tarzı sistemlerde merkezî ve yerel yönetim yetkilerinin ayrışma biçimi, siyasi hesap verilebilirliğin sağlanması ile doğrudan ilişkilidir. Federal yapıdaki başkanlık sistemlerinde, yürütme, federal ve federe devlet düzeyinde bölündüğünden başkanın yürütme yetki alanı, federe yönetim ve onun altındaki yerel yönetim

alanı başta olmak üzere iki farklı yürütme otoritesi tarafından sınırlanmıştır. Üniter yapıda başkanlık sistemlerinde ise kamu hizmetleri alanında yetki paylaşımının yerel ve merkezi otoriteler arasında rasyonel bir biçimde paylaşılması zorunludur. Bu olmazsa merkeziyetçiliğin getirdiği yukarıya doğru iş yükü, sistem delegasyona müsaade etmediğinden, başkanın yönetmedeki etkililiğini zayıflatacağı gibi hizmetteki aksamadan, doğrudan başkanın sorumlu tutulması gibi bir algı oluşmasına da neden olabilir. Bu yüzden yetki alanının siyasi hesap verebilirlik açısından daha işlevsel olabilmesi için yetki dağılımının yeniden ele alınması doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu zorunluluk ister istemez kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesini gerektirecektir.

Bu tez çalışmanın gerekçesi olarak Türkiye'de yerel yönetimlerin ve yerel kalkınmanın etkinliğini artırmak için önerilen yeni yerinden yönetim modeli, merkezi hükümetin çeşitli kurumlarıyla entegre bir yaklaşımı içermektedir. Bu model, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, yetki çatışmalarını sınırlandırmayı, katılımı güçlendirmeyi ve yerel kalkınma projelerinin daha verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için farklı kurumsal iş birliklerini ve yetki genişletmelerini öngörmektedir.

CHS'ne geçilmesi ile birlikte yeni getirilen kurumların başında YYPK gelmektedir. Ancak Kurulun yetki, üyelik yapısı ve birçok yerel yönetimle ilgili merkezi yapılanmanın bulunduğu bir yapıdaki yeri yeterince açık değildir. Modelin şekillendirilmesinde öncelikle bu sorunun çözümüne ilişkin öneriler getirilmiştir:

Kurul'a kamu hizmetleri odaklı ilgili birimlerin hazırladığı fizibilite çalışmaları ve raporları değerlendirerek, yerel yönetim politikalarına yol gösterici tavsiye niteliğinde önerilerde bulunma ve bu önerileri raporlaştırarak Cumhurbaşkanlığı ve TBMM'ne sunma yetkisinin verilmesi; Bütçe ve kaynak yönetimi ile ilgili gelişmeler takip ederek, gerekli önerilerde bulunma yetkisinin tanınması önerilmektedir. Kurul'un yerel yönetimlerle ilgili çatı kuruluşlarla da daha yakın çalışacağı bir statüye kavuşturulması gerekmektedir.

Model önerisinde yeni bir birim olarak Yerel Yönetim Koordinasyon Kurulu'nun oluşturulması önerilmektedir. Türkiye'de yerel hizmetlerin büyük bir ağırlıkla merkezi birimler tarafından verilmesi bu birimlerin kendi arasında ve bu birimler ile yerel yönetimler arasında yetki çakışmalarına neden olabilmekte, bu konuda koordinasyon ihtiyacının ne denli

önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca yeni sistemin getirdiği istişari kurulların bu genel görünümde nerede konumlanacağı ayrıca belirsizlik oluşturmaktadır. Koordinasyon Kurulu çok sayıda yerel yönetimlerle ilgili merkezde yapılandırılmış birimler arasında ve YYPK'nın yaptığı çalışmalarla bu birimlerin koordinasyon ve uyumunu sağlamak amacıyla görev yapacak bir kuruluş olarak önerilmektedir. Koordinasyon Kurulu'nun başkanının bir Cumhurbaşkanı Yardımcısı olması ve kurulda yerel yönetimler politikalar kurulundan ve çeşitli bakanlık temsilcilerinden üyelerin yer alması önerilmektedir. Koordinasyon Kurulu yerel yönetimlerle ilgili yasa ve düzenlemelerin uygulanmasını izler, YYPK önerileri ile ilgili birimlerin uyum ve işbirliği süreçlerini yönetir, koordinasyonu sağlar. Süreçle ilgili revizyon önerilerinde bulunur. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin verilmesinde etkinliğinin artırılması ve bunun üniter bir model çerçevesinde hayata geçirilmesi için yerel düzeyde kamu hizmetlerine odaklı Yerel Koordinasyon Konseyleri'nin oluşturulması diğer bir öneridir.

Yerel Koordinasyon Konseylerinin, Anayasal olarak tanımlanmış olan yerel yönetimlerle, yani belediyeler, İl Özel İdaresi ve köylerle ilişkilendirilmesi modelin diğer bir önerisidir.

Türkiye'de anayasal olarak tanımlı olmasa da görev, karar alma süreçleri ve yetkileri açısından bir yerel yönetim birimi gibi çalışan bazı kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşlar yerel kamu hizmetlerine odaklanmış olsalar da bir yerel yönetim birimi olarak nitelenmemektedirler. Tez kapsamında Kalkınma Ajansları başta olmak üzere KOSGEB, Yerel Yönetim Birlikleri, Tarım, Hayvancılık ve Sulama Birlikleri gibi örneklere değinilmiş, modelde bu kuruluşların da bütüncül bir bakışla sisteme entegre edilmesi önerilmiştir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için bu kuruluşlarla ilgili yasal mevzuatın gözden geçirilmesi ve özellikle koordinasyon konseyleriyle irtibatlandırılmalarına yönelik bir çerçeve oluşturulmuştur.

Türkiye'de kamu hizmetlerinin organizasyonunda yerel yönetimlerin yetkileri ile merkezi yönetim arasındaki ilişki oldukça karmaşık bir yapıdadır. Türkiye'de kamu hizmetlerinin sunumu dikkate alındığında merkezi - yerel yönetimlerin yetki dağılımı açısından merkezi bir modeli esas aldığı görülmektedir. Bu durum 2017 Anayasa değişiklikleri ile sistemin üniter bir başkanlık sistemine dönüşmesi ile birlikte ele alınmalı ve sistemin demokratik anlamda konsolide olması, hizmet verimliliğinin ve hesapverebilirliğin netleştirilmesi açısından yerel

yönetimler anlayışının daha geniş bir bakış açısıyla ele alınması ve güçlendirilmesi gerekmektedir.

Modelde merkezi, merkezi-yerel ve yerel düzeyde üniter modelin gerektirdiği işbirliği süreçlerine açık üç boyutlu bir işleyiş esas alınmaktadır. İşleyiş sürecinin bir sonucu olarak modelin üç aşamalı, merkeze ait yetkiler, ortak yetkiler ve yerel yönetimlere ait yetkiler olmak üzere, yetki dağılımına geçişin sağlanması amaçlanmaktadır.

Böyle bir yapılanmada merkezî ve yerel yönetimler arasında yetki dağılımına ilişkin merkezin yükünü azaltacak karar alma mekanizmasını daha etkin ve verimli hale getirecek şekilde yerel yetkililerin de dahil olacağı ortak konseyler sayesinde yerelin koordinasyona dahil edildiği bir öneri sunulmaktadır.

Önerilen modelin gerekliliklerinden biri de idari vesayet konusunda hukuki denetimin esas alınmasıdır. Çok sayıda istişari ve ortak karar alma sürecinin yer aldığı böyle bir modelde, idari vesayetin ancak yargı kararına bağlı olarak uygulanması sistemin işleyişini rahatlatacaktır.

Türkiye gibi farklı bölgesel koşullara sosyo ekonomik yapıya sahip ülkelere özel (Şili gibi) olarak merkezi hükümet, yerel yönetimlerin genel stratejilerini ve politikalarını koordine etmeli ancak Güney Kore örneğinde olduğu gibi yerel düzeydeki uygulama yetkisini kısıtlamamalıdır. Denetim, yerel yönetimlerin hukuka ve genel standartlara uygunluklarını sağlamalıdır. Merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasında güçlü bir işbirliği mekanizması kurulmalıdır. Bu da doğal olarak ortak projeler ve hizmet alanlarında işbirliği, yerel yönetimlerin merkezi hükümetle uyum içinde çalışmasını doğurur. Dolayısıyla Türkiye, bir yerel yönetim reformuna gitmek zorunda olmakla birlikte sürecin kendine özgü koşullarını da göz önünde bulundurmak zorundadır. Türkiye’de yerelin potansiyelini belirleyecek kriterlerin oluşturulması ve bu kriterlere göre farklı yerel yönetim modellerinin bir arada uygulanmasına fırsat verilmesi yararlı olabilir.

Hizmetin daha etkin sağlanması ve merkezi idarenin yükünün yerele dağıtılması hedefleri doğrultusunda yerel yönetimlere, yerel güvenlik ihtiyaçlarına yönelik belirli yetkiler verilmelidir. Ancak, bu hassasiyetle üzerinde durulması gereken yetki devri noktasında ulusal

güvenlik standartlarının korunması ve koordinasyonun mutlak şekilde merkezi hükümetin sorumluluğunda olması en elzem şartlar arasında olmalıdır.

Yerel yönetimlere mali kaynak sağlanması ve bu kaynakların kullanımında özerklik verilmesi, yerel yönetimlerin finansal olarak bağımsız ve sürdürülebilir hale gelmesini sağlar. Bu anlamda özellikle kalkınma ajanslarının rolü ve bütçeleri artırılarak gelir artırımı sayesinde yerele hizmet aktarımı yapılabilir. Ayrıca vergilendirme yetkileri ve merkezi yönetimden bağımsız bütçe oluşturma hakkını içerebilir. Tabi bütün bunlarla birlikte yerel yönetimlerin, faaliyetleri ve harcamaları konusunda şeffaf olmaları ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi gereklidir. Bu, düzenli denetimler ve vatandaşların erişebileceği bilgilendirme sistemleri aracılığıyla sağlanabilir.

Diğer bir husus yerel yönetimlerin, çevreyi koruma ve sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun hareket etmeleri zorunlu kılınmalıdır. Nitekim en son olarak 30 Temmuz'da TBMM Genel Kurulu'ndaki oylamada kabul edilerek Meclis'ten geçen ve yasalaşan 17 maddelik "160 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi", Resmi Gazete'de [yayımlandı](#)⁵⁴³. Yerel yönetimlere ise bakımevi kurmaları ve mevcut şartları iyileştirmeleri için 31 Aralık 2028'e kadar süre tanınarak kanuna uymayan yerel yöneticiler hakkında ceza uygulanacağı yasayla sabitlendi. Bunun gibi, atık yönetimi, yeşil alanların korunması ve yenilenebilir enerji kullanımı gibi alanlarında aynı şekilde kanunla korunması ve uygulamaların sıkı denetimi merkezi hükümet tarafından ısrarla takip edilmelidir.

Toplumsal dezavantajlı kesimlerine yönelik sosyal hizmetlerin sunulması, yerel yönetimlerin öncelikli sorumlulukları arasında yer almalıdır. Bu, sosyal yardım programları, engelli bireylere yönelik hizmetler ve gençlik programları gibi alanlarda faaliyetleri içerir. Farklı yerel yönetimler arasında koordinasyon ve işbirliği teşvik edilmelidir. Ortak projeler ve bölgesel kalkınma programları, kaynakların daha etkin kullanılmasına ve daha geniş ölçekli sorunların çözümüne katkı sağlar. Bölümün başında da özellikle vurgu yapıldığı üzere bütün bu yetki görevlerin yerelleşmesi aşamasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkili bir iletişim ve işbirliği mekanizması kurulmalıdır. Bu, yerel yönetimlerin merkezi politikalarla uyumlu hareket etmesini sağlarken, yerel ihtiyaçların da merkezi yönetim tarafından dikkate alınmasını garanti eder.

⁵⁴³ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/08/20240802-5.htm> (12.08.2024)

Saydığımız bu tavsiye ve değerlendirmeler, yeni modelde yerel yönetimlerin daha etkin, halk odaklı ve sürdürülebilir hizmetler sunabilmelerini amaçlamaktadır.

Sonuç olarak ülkemizde 2018 yılındaki halk oylamasıyla hayatımıza giren cumhurbaşkanlığı sistemine uygun bir yerel yönetim modeli, merkeziyetçilik ve yerelleşme arasında bir denge kurmalıdır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında merkezî yönetim ile ilgili belirtilen yetki genişliği ilkesinin kanunlarda geniş bir biçimde uygulanmasına imkân tanınması ve bu yöndeki uygulamaların desteklenmesi, yerel yönetimlerin güçlenmesi açısından belirleyici olacaktır. Yerel sorunları tanıyan merkezî yönetim görevlileri ile yerel yönetim organları bir arada çalışabilecek ve kararlar arasında uyum sağlanabilecektir. Yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmesi, yerel ihtiyaçların etkin bir şekilde karşılanmasını da beraberinde getirecektir. Ancak, merkezi hükümetin genel politikaları belirleme, denetim yapma ve koordinasyon sağlama rolü kesin bir şekilde devam etmelidir. Bu model sayesinde yerel yönetimlerin mali özerkliği ve hızlı karar alabilme gücü artarken, merkezi hükümetle uyum içinde olmasının yanı sıra daha etkin çalışabilecektir. Hepsinden önemlisi; merkezi hükümetin enerjisini politikalara dönüştürmek yolunda daha verimli kullanmasına da imkan tanıyacaktır.

KAYNAKÇA

- A. Fanid, N. (., & Akman, F. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilat Yapısı Üzerine Etkisi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 31-51.
- Abdulahakimo ğulları E. (2013). Başkanlık Sistemi-Şili, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri, Ankara. Acar, M. (2018). "Local Governments' Perspectives on Public Administration and the Problems They Face in Turkey." *Public Administration and Local Governments Journal*, 5(2), 45-56.
- Adamolekun, L. (1991). Decentralization Policies: Problems and Perspectives. *Asian Journal of Public Administration*, 1(13), 97-92.
- AER Web Sitesi, <http://aer.eu/statute-strategies/actionplan/> (13.01.2023).
- Afonso, J. R. (2014). Repartição de receitas entre os entes federados. Municípios no Brasil. Paper presented at the Forum de Secretários Municipais de Fazenda, Sorocaba, SP.
- Afonso, J. ve Araujo E. (2006). "Local Government Organization and Finance", World Bank, 382-383.
- Ak, A. (2015). Yetki Genişliği (Tevsii Mezuniyet) Prensibinin Şer'i Hukukla Mukayeseli Olarak İslam İdare Hukuku Ekseninde Analizi, On dokuz Mayıs Üniversitesi, İlahiyat Fakültesi Dergisi, S.39, ss.147-180
- Akbulut, Ö. Ö. (2002). Türkiye'de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi. Güler, B. A. ve Sabuktay, A. (Ed.). *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri içinde*. Ankara: TODAİE Yayınları. 47-65.
- Akcagündüz, E. (2021). "Yerel Yönetimlerde Seçim Sistemlerinin Demokratik Temsil Üzerine Etkisi: İstanbul Adalar ve Sultanbeyli Belediye Meclisleri Üzerine İnceleme", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*(3), 39:342-358.

- Akçakaya, M. (2003). “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi.
- Akdoğan A. (2007). Yerel Yönetimlerin Uluslararası İlişkileri, Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım, Editör Ayşegül Sabuktay, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 336, 75-82.
- Akman, E., & Özaslan, A. (2019). Kentsel Dönüşüm Ombudsmanlığı Mümkün Mü?: Türkiye İçin Bir Model Önerisi. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12(1), 29-47.
- Akman, E., Akman, Ç., & Aksu, D. (2022). Bibliometrical analysis of postgraduate theses on sustainable development in Turkey. Present Environment and Sustainable Development, 2(2), 183–193.
- Aktan, C. C. (1998). “Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme”, Dış Ticaret Dergisi, (26.08.2004)
- Aktaş, H. (2016). Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları Ve Alternatif Çözüm Yolları. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(1), 209-228.
- Alao, D. O., Osakede, Kehinde, O. (2015). Challenges of local government administration in Nigeria: Lessons from comparative analysis. International Journal.
- Alkan H. (2019). “Geleceğin Türkiye’inde Yönetim”, İlke İlim Kültür Eğitim Vakfı, 70-77.
- Alkan, H. (2013). Yarı Başkanlık Modelleri, Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, (s 287). İstanbul:Açılım Kitap.

- Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 11-12). İstanbul: Açılım Yayınları.
- Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 13). İstanbul: Açılım Yayınları.
- Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 14). İstanbul: Açılım Yayınları.
- Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 143). İstanbul: Açılım Yayınları.
- Alkan, H. (2013). Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Bs., (s. 28). İstanbul: Açılım Yayınları.
- Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri Ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi(30 - MEDYA ve DEMOKRASİ), 139-153.
- Alkan, H. (2018). Kurumsalcı Yaklaşımın Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı, Sayı 13, İstanbul:Liberte Yayınları.
- Altunok, H., & Karatepe, S. (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri (s. 52). İstanbul: A Kitap Yayınevi.
- Altunok, H., & Karatepe, S. (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri (s. 554-555). İstanbul: A Kitap Yayınevi.
- Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.Cahi 'Theorizing Subsidiarity: Towards an Ontology-sensitive Approach', International Journal of Constitutional Law 15(1): 201–24.

- Il, M. (2017).
- Arıkboğa, D. (2016). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar, 3, s. 48–96.
- Arıkboğa, E. (2007). “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 16(1), 31- 54.
- Arıkboğa, E. (2015). Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 2(2), 35-61.
- Arıkboğa, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, Marmara University Journal of Political Science, 6(1), 1-34.
- Arif Erençin, “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, Bildiriler Kitabı, 2004, s.58
- Arslan F. (2016). Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye’de Kalkınma Ajansları. Çağdaş Yerel Yönetimler, 25(2), 29- 52.
- Arslan, E. (2022). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimlerin Denetimine Yansımaları”, Kamu Yönetimi (Ed. Konur Alp Demir, Ali Çiçek), Ankara: Orion Kitabevi, 151-180.
- Asociación Chilena de Municipalidades. "Municipalidades de Chile.". <https://www.achm.cl>. (06.27.2024)
- Atar, Y. (2005). Türk Anayasa Hukuku (s. 142). Konya: Mimoza Yayıncılık.
- Ateş, H. Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi ve denetimi. Ankara: Devlet

- (2018). Personel Başkanlığı
Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasına İlişkin Karar. T.C. Resmî Gazete, tarihi 3.10.1992, sayısı 21364.
- Aydemir, S. R. (2000). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri”, Yerel Gündem,,: Sayı:8, , 43-56.
- Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler. Sayıştay Dergisi(70), 103-120.
- Aykaç, B. vd.. (2008.) Mahalli İdareler. 2. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Aytaç, F. (1972). Metropolitan İdare Kurulması Üzerinde Yapılan Çalışmalar.Türk İdare Dergisi, 43 (337). 1-23.
- Aytaç, F. (1991). Açıklamalı Belediye Kanunu, 5.Baskı, Ankara: Adalet Matbaacılık..
- B., Nuria, D., Jose M. (2008). Fiscal Federalism and Political Decentralization Lessons from Spain, Germany andCanada,The Financing System Of Spanish Regions: Main Features, Weak Pointsand Possible Reforms, Studies in Fiscal Federalismand State-Local Finance Series, 3-24.
- Baran, S. (2018). 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül Askeri Darbesinin Basına Olan Etkileri: Milliyet Gazetesi Örneği. 1 (1). 76-96
- Batal, S. Ve Çakıcı, K. (2019). “Yerel Yönetimler Açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi:Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme”, Uluslararası Kamu Yönetimi Formu 17 Bildiriler Kitabı (Ed. Ercan Oktay, gerife PekküçükÇen, Ali Yıldırım), 24-26 Ekim 2019, Karaman,169-189.
- Bayrakdar, M. (2012). İslam Bilim Adamları (s. 103). İstanbul: İnkılab Yayınları.

- Bayram, T., & Akman, Ç. (2019). Endonezya Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimler: Yasal, Yapısal ve Mali Dönüşüm. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 15(2), 422-444.
- Becerren, B., Kalağan, K., “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://siyasaliletisim.org/pdf/baskanliksistemi.pdf> (7 Nisan 2023)
Belediye Kanunu. (2005). Resmî Gazete (Sayı: 25874). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>.
- Belli, A. 6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme, The Journal of Academic
Aydın, A. Social Science Studies, 55, 401-413.
(2017).
- Bilgiç, V. K. Yerel Yönetimler, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları.
(1998).
- Bilgin, V. “Özelleştirme Üzerine”, Sayı 2, Yeni Türkiye.
(1995).
- Biricikoğlu, H. (2013). Kamu Yönetimi, Sakarya Üniversitesi,
http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3._hafta.pdf (30.06.2023)
- Biricikoğlu, H. (2013). Kamu Yönetimi, Sakarya Üniversitesi,
http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3._hafta.pdf (30.06.2023)
- Biricikoğlu, H. (2013). Kamu Yönetimi, Sakarya Üniversitesi,
http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3._hafta.pdf (30.06.2023)
- Blanc, J. & Rémond, B. (1994). Les Collectivités Locales. Paris : Dalloz.
- Bowman, A. State and Local Government, Wadsworth: Cengage Learning.
Ve Kearney,

- R. (2011).
- Bozkurt, Ö. ve T., Ergun, (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 260.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara :TODAİE Yayını.
- Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (Ed.). (1988). Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde (s. 119-156). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. Brezilya’nın Siyasi Görünümü”, Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, Erişim Tarihi: 22.01.2023, Erişim Adresi: <http://www.mfa.gov.tr/brezilya-siyasi-gorunumu.tr.mfa>.
- Bulkeley, H. and Kern, K. (2006). Local government and the governing of climate change in germany and the uk. Urban Studies, 43(12), 2237-2259.
- Candemir, H.(1999). “Bazı Yabancı Ülkelerde Belediyeler”, Yerel Yönetim ve Denetim, 4(10), 29-41.
- CEMR (2012), <https://www.ccre.org/en/actualites/view/1388> (20.03.2023)
- Cevher, Y. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetim Yazını 1992-2007 Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Üzerine Bir İnceleme, Yüksek Lisans Tezi, Hatay:Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Charlton R. (1986). Political Realities - Comparative Government, (s. 22) ABD, Longman.
- Chiappinelli, O. (2020). Decentralization and public procurement performance: new evidence from Italy.Economic Inquiry, 58(2), 856.

- Choi, J-W, Local government and public administration in Korea. Local
Choe, C. S. & Government Officials Development Institute (LOGODI): Korea, 1- 168.
Kim, J.
(2013).
- Chong-Mi, P. Local Politics and Urban Power Structure in South Korea. Korean
(2000). Social Science Journal. 27 (2): 41-67.
- Cools, M. “Local and Regional Democracy In Spain” <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-spain-recommendation-marc-cools-belgiu/168071969f>
Velbeek, L.
(2013).
- Coşkun, B. ve Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal Tarihsel
Nohutçu, A. Perspektif Genel Değerlendirme ve Saptamalar, Bilgi Çağında Türk
(2005). Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, İstanbul: BETA Basım
Yayın Dağıtım, 3, 1-36.
- Coşkun, V. “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Türk İdare Dergisi, 71, 422.
(1999).
- Council of Subnational Public Finance In the European Union,
European Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). 11. Kalkınma
Municipalities Planı (2019-2023)
and Regions
(CEMR)
(2022).
- Çavdar, A. "Communication Issues between Central Administration and Local
(2020). Governments in Turkey." Journal of Governance and Public Policy,
12(1), 78-89.
- Çetin, H. “Liberalizmin Tarihsel Kökenleri”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi
(2002). İdari Bilimler Dergisi, (3)1, 79-96.
- Çevik, H. H. Kamu Yönetimi Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Ankara: Seçkin
(2010). Yayınevi.

- Çınar, M. (2005). Osmanlı İmparatorluğu'nda Belediyecilik ve Modernleşme. Tarih ve Toplum, 45(267), 45-60
- Çırakman, B. (1976). "Kamu Hizmeti", 9(4), Amme İdaresi Dergisi.
- Çiçek, D., & Sarı, Y. (2018). Yerel Halkın Turizme Olan Desteği: Türkiye'deki Sakin Şehirler Üzerine Bir Araştırma. Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi, 29(2), 185-196.
- Çitci O. (1996). "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5 (6).
- Çoban, H. (2014). Mali Yerinden Yönetim Kavramı ve İçeriği, (Mali Yerinden Yönetim-Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler Kitabı), Ed., Sakal, M., Kesik, A., ve Akdemir, T. Ankara: Ankara:Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti.
- Çukurçayır, M. A. (2003). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A. (2004). Yerel Yönetimler ve Yurttaş Odaklılık (s. 241–263). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çukurçayır, P., Eroğlu, Y., & Sağır, A. (2015). Yerel Yönetişim, Katılım Ve Kent Konseyleri. Yerel Politikalar(1).
- DDK
Raporu
(2014)
- DDK
Raporu

(2020)

- De Oliveira, F. (2003): Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?). Değerlendirilmesi”, İller ve Belediyeler Dergisi, s.763, ss.20-29.
- Demir F. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve TürkiyeSemi-Presidential System and Turkey. Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, 8(Özel), 831-876.
- Demir, H., & Karakütük, M. (2003). Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi (2), 65-77.
- Demir, Ö. (2003). Küresel Rekabette Etkin Devlet, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 11.
- Demirtaş, A. (2018). Challenges in Urban Planning Due to Differences in Implementation Zoning Plans in Metropolitan Areas." Journal of Urban Planning and Development, 144(2), 115-128.
- Deniz Ş. (2005). Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları, (Yüksek Lisans Tezi, s.4-13.) Muğla Üniversitesi.
- Derdiman, C. ve Uysal, Y. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri, U,Ü, Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 27, 251-277.
- Deveci, A. (2013). Kentlerin kökeni ve tarihi. (Ed. Fatime Güneş). İçinde Kent Sosyolojisi Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2978, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1932.
- Doğan, S. (2019). "Challenges of Strategic Planning and Resource Management in Turkish Local Governments under the New Governance System." Journal of Public Administration and Policy, 21(4), 315-328.
- Dolinger, J.B., Luis R. (2014). "Federalism and Legal Unification in Brazil", Ed. Mathias R. D. H.(der.), Federalism and Legal Unification A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems, New York:

- Springer. "Decentralization and Governance in Brazil", Ed. Andrew Selee Joseph S. Tulchin(der.), Decentralization and Democratic Governance in Latin America, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Melo, M., Rezende, F. (2004).
- Donati, P. (2009). 'What Does "Subsidiarity" Mean? The Relational Perspective', Journal of Markets & Morality 12(2): 211–43.
- Dostal, J. M. (2023). South Korea: The lasting pitfalls of the 'imperial presidency.' The Political Quarterly, 94(1), 57–68.
- Dreyfus, F. & D'Arcy, F. (1993). Les Institutions Politiques et Administratives de la France. Paris: Economica.
- DSİ Genel Müdürlüğü Resmi İstatistikler <https://www.dsi.gov.tr/Sayfa/Detay/1848> (12.08.2024)
- Durgun, Ş. (2012). Türk kamu yönetiminde bürokratik siyaset. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye'de kamu yönetimi içinde (ss. 262-227). Ankara: Nobel.
- Duverger M., & Tekeli Ş. (1998). Siyaset Sosyolojisi, (s. 253.). İstanbul.
- Duverger M., & Tekeli Ş. (1998). Siyaset Sosyolojisi, (s. 275.). İstanbul.
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. European Journal of Political Research, 8(2), 165–187.
- Duverger, M. (1986). "Le Concept de régime semi-présidentiel", Maurice Duverger (Yön.) Les Régimes Semi-Présidentiels, Paris: Presses Universitaires de France, s. 7'den Maurice Duverger, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 2. Baskı, Presses Universitaires de France, , 277-282.

- Duverger, M. (1996). Le système politique français (s. 500–501). PUF.
- Eaton, K. (2010). Politicians and economic reform in new democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s. Penn State Press.
- Edward Scott, Local government and local democracy in England, (London, 2023), <https://lordslibrary.parliament.uk/local-government-and-local-democracy-in-england/#heading-2> (10.07.2023)
- Efe, H., Kotan, M., “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://dergipark.gov.tr/kauibf/issue/19209/204214> (7.11.2023).
- Elazar, D. J. (2001). ‘The United States and the European Union: Models for Their Epochs’. In Nicolaidis, K. and R. Howse (eds) The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union. 31–53. Oxford: Oxford University Press.
- elections/ , (12.08.2023)
- Elgie, R. (1999). Semi-Presidentialism in Europe. (s.2). Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, R. (1999). Semi-Presidentialism in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, yarı başkanlık sistemine ilişkin parlamentodan sorumlu başbakan ile halk tarafından seçilen başkan tanımlamasını minimalist tutmuş; Duverger’in başkanın oldukça önemli yetkileri ve kamu gücünü kullanma erki yaklaşımını subjektif bulmuştur.
- Elgie, R. (1999). Semi-Presidentialism in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, R. (2005). From Linz to Tsebelis: Three Waves Of Presidential/Parliamentary Studies? Democratization,
- Elgie, R. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent

- (2007). Democracies. *Taiwan Journal of Democracy*, 3(2), 59-60.
- Elgie, R. (2012). *Semi-Presidentialism, Sub-types And Democratic Performance*. New York: Oxford University Press.
- Elgie, R., Moestrup, S., & Yu-Shan, W. (2011). *Semi-Presidentialism*. In *Semi-Presidentialism and Democracy* (s. 27). London: Palgrave Macmillan UK.
- Elgie, R., Moestrup, S., & Yu-Shan, W. (2011). *Semi-Presidentialism*. In *Semi-Presidentialism and Democracy* (s. 40). London: Palgrave Macmillan UK.
- Emini, F. T. (2009). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun iç ve Dış Dinamikleri”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(3), 33.
- Emir, O. (2023). Roma imparatorluğu’nun doğu politikasında polemon krallığı’nın rolü. *International Journal of Ancient History*, 5, 715–735.
- Emrealp, S. (2005). *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı*, İstanbul: IULA-EMME.
- Eren, E. K. (2002). Başkanlık Sisteminin Türk Parti Sistemi Açısından Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(3), 135-162.
- Eren, H. (1994). Yönetimde merkeziyetçilik, adem-i merkeziyetçilik ve özerklik – denetim. *Türk İdare Dergisi*, 403(66), 145-150.
- Erkul, H. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Erkul, H., Baykal, T., & Kara, H. (2022). Kent Konseylerinin Sorunları Üzerine Bir İnceleme: Çanakkale Kent Konseyi Örneği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(22), 85-105.

- (2013).
- Ertuğrul, A. ve Özgür, H. (2004). “Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen (Ed.), Kamu Yönetimi, içinde (s.143-182), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Ertürk, Y. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Mahalle Muhtarlıkları. Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 2(1), 34-45.
- Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, Çağdaş Yerel Yönetimler, 11(3), 6-21.
- Eryılmaz, B. (2006). Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2008). Kamu Yönetimi, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2011.). Kamu Yönetimi, Düşünceler – Yapılar – Fonksiyonlar – Politikalar, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2012). Kamu yönetimi. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2018). Kamu Yönetimi: İdari ve Mali Özerklik. Seçkin Yayıncılık.
- Esen, A. (2011). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddelerin Değerlendirilmesi”, İller ve Belediyeler Dergisi, 763, 20-29.
- EURADA. (1999). European Association of Development Agencies.
- Faguet, J.P. (2005). Governance from below: A theory of local government with two empirical tests. SSRN Electronic Journal.
- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review, 3(99), 327–346.

Federal: Centro Gráfico, 1988.

- Fekete, Éva
G; M. Lados;
E. Pfeil ve Z.
Szoboszlai,
(2002).
Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary, Consolidation or Fragmentation, Ch. 2., DFID-LGI Local Government Policy Partnership Program.
- Ferrari, S.
(2015).
Local government in Brazil and Switzerland : A comparative study on merger an inter-municipal cooperation. In IFF Paper Online (s. 47–50). Fribourg (Switzerland): IFF.
- Ferraz, C., &
Finan, F.
(2009).
Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Retrieved from National Bureau of Economic Research website.
- Fleischer, J.
(2021).
Federal Administration. In Governance and Public Management (pp. 61–79). Cham: Springer International Publishing.
- Føllesdal, A.
(1998).
‘Survey Article: Subsidiarity’, The Journal of Political Philosophy 6(2): 190–218.
Forum of Federations. "United States." Forum of Federations, n.d.
<https://www.forumfed.org/countries/united-states/>.
- Galbraith,
John Kenneth.
(1954).
The Great Crash, New York: Houghton Mifflin Company
- Genç, E.
(2015).
"Demokratikleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler", Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries), 10(1), 267-290.
- Geniş, Ş.
(2007).
Globalization of Cities: Towards Conceptualizing a New Politics of Place-Making in a Transnational Era. Gaziantep University Journal of Social Sciences, 6(1), 59-77.

- Gerard M. (2007). Local authority competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 75.
- Goldsmith, M. (2010). “Central Control Over Local Government - A Western European Comparison”, Local Government Studies, 28(3), 91-112.
- Gök, A. (2017). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi. İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Gönenç, L. (2007). Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği’. Güncel Hukuk , 44, 39-43.
- Görmez, K. (1987). “Mahalli İdareler ve Demokrasi”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 3(1-2).
- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara: Gazi Kitapevi Yayınları.
- Görmez, K. (2005). Küreselleşme ve yerelleşme. İçinde K. Görmez (ed.), Küreselleşme ve yerelleşme. Ankara: Odak Yayınevi.
- Görmez, K. (1990). “Türkiye’de Belediyeler ve Yerel Demokrasi”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 6(2).
- Görmez, K., (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Gazi Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi, 2(1), 81-88.
- Göymen, K. (1997). Türkiye’de kent yönetimi. İstanbul: Boyut
- Göymen, K. (1999). “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, Amme İdaresi Dergisi ,32(4), 67-83.
- Göyünç N. (1999). “Osmanlı Devletinde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)” in Yeni Türkiye Osmanlı (s. 77). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Göze A. Siyasal Düşünceler ve Yönetimler (s. 537). İstanbul: Beta Yayınları.

- (2013).
Gözler, K. Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?
(2000). Türkiye Günlüğü, 62, 25-47.
- Gözler, K. Devletin Genel Teorisi. Bursa: Ekin Yayınevi.
(2007).
- Gözler, K. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (s. 477). Bursa: Ekin Yayınları
(2011).
- Gözler, K. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (s. 588). Bursa: Ekin Yayınları.
(2011).
- Gözler, K. Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
(2012).
- Gözler, K. Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Yayınevi.
(2013).
- Gözübüyük, Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.
A. (2004).
- Gözübüyük, Anayasa hukuku (s. 37). Ankara: Turhan Kitabevi.
A. (2008).
- Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, 13. Basım, Ankara: Turhan Kitabevi.
A. (2015).
- Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara: Sevinç Matbaası.
A. (1983).
- Griffith, E. S. A History of American City Government: The Progressive Years and
(1974). Their Aftermath, 1900–1920. New York: Praeger Publishers, for the
National Municipal League.
- Gül, H. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Âdem-i Merkezileşme-
(2005). Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarından Bakış”,
Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – 1: Reform, (s. 39-56)
Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Gül, H. Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri.
(2008). Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (Ed.). Türkiye’de Yerel Yönetimler

içinde (s. 85-118). Ankara: Nobel Yayınevi.

- Gül, H. (2015). Yerel Yönetimler Üzerine, Ed. Tekeli, R. Nobel Akademik Yayıncılık, 1. Basım, Ankara.
- Gül, H. Ve Özgür, H., (2004). “Ademi Merkeziyetçilik Ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi”, (Ed.) Acar, M. Ve Özgür H., Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Güler, B. A. (1996). “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”. TODAİE. 266(1), 144
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimler ve Türkiye'de Yerel Yönetimler. TODAİE Yayınları.
- Güler, B. A. (2001). Yerel yönetimlerde reform sorunu. Çağdaş Yerel Yönetimler, 10 (3), 7-12.
- Güler, B. A. (2010). Türkiye'nin Yönetimi-Yapı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Güler, B. A. (2010). Yerel Yönetimler. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Günday, M. (1999). İdare Hukuku, 4. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güner, A. (2019). "Insufficiency of University-Municipality Collaboration: Implications for Knowledge Sharing and Innovation." Journal of Local Governance Studies, 12(2), 145-160.
- Gürdal S.S. (2013). “Türkiye’de Parlamenter Sistem Uygulaması”, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, s.4.) Batman Üniversitesi.
- Gürkan, A., Yılmaz, S., & Aslam, G. (2010). How- To Note: A Framework for the Assessment of Political Decentralization. The World Bank.

- Güven, H. S. (1982). “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 15(4), 27-48.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2004). “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, 37, 45-62.
- Hamm, K. E., Hedlund, R. D., & Miller, N. M. (2013). *State legislatures*. Oxford University Press.
- Hampton, W. (1991). *Local government and urban politics*. Longman Publishing Group.
- Hanic, H. (2017). *Yeni Anayasa Cumhurbaşkanlığı: Sistemi Yeni Türkiye* (1. Baskı, s. 159). İstanbul: Hayy Kitap Yayıncılık.
- Harran Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü
<http://acikerisim.harran.edu.tr:8080/jspui/bitstream/11513/165/1/386768.pdf>
- Hasluck, E. L. (2010). *Local government in England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hauss C. (2014). *Encyclopedia Britannica*.
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa hukukunda karşılaştırmalı “demokratik hükümet sistemleri” ve Türkiye* (s. 6–7). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Hennock, Peter. E. (2007). *The Origin of the Welfare State in Englandand Germany, 1850-1914: Social Policies Compared*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hermanns, H. (2009). *Political Parties in South Korea and Taiwan after Twenty Years of Democratization*. *Pacific Focus*, 23(2) 15-24.
- Heywood A. (Siyaset, çev. Bekir Berat Özipek, Adres Yayınları

2011).

Hill, D. M. Democratic Theory And Local Government, London.

(1974).

Hill, Dilys M, Democratic Theory And Local Gvernment, London, 1974

Hossain, A. Administrative Decentralization : A Framework for Discussion and Its
(2007). Practices in Bangladesh. International Journal of Organization Theory
& Behavior, 10(1), 1-43.

Hukuku,
Seçkin
Yayınları,
Ankara

Hulbert, C. Public Investment Across Levels of Governments: The Case of Galicia,
(2012). Spain, OECD 28th Territorial Development Policy Committee.

Humes, S., & “The structure of local governments throughout the world” 1961.
Martin, E. M.
(1961).

Hwang, W., Do Korean-Japanese historical disputes generate rally effects? The
Cho, W., & Journal of Asian Studies, 77(3), 693–711.
Wiegand, K.
(2018).

ILO. (2001). The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal
Services. Geneva: Report for Discussion at the Joint Meeting on the
Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services

İbn Haldun’un kavrayışı ile ümran, medeniyet ve kültür kavramları ile
tek başına ifade edilemeyecek bir anlama sahiptir. Ümran, toplumla
kaynaşmak ve ihtiyaçları gidermek maksatlı bir konaklama yerine
inmek ve orada ikamet etmek, maişet temininde yardımlaşmak
anlamındadır. Daha fazlası için bkz. İbn Haldun, Mukaddime, Cilt 1,

çev. Süleyman Uludağ, 6. Baskı, İstanbul, Dergâh Yayınları, 2009, s. 204-209.

İdaresi Dergisi, S.37, ss.45-62.

İlber Ortaylı, Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul: Hil Yayınları, 1985, 20-22, İstanbul 1975.

İnaç, H. ve Ünal, F. (2007). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, 17(10), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.

İzci, F. ve Turan, M. (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 18 (1): 117-152.

İzci, .Y., & Turan, Y. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1), 117-152.

Jennings, M. K. (1998). Political trust and the roots of devolution. In V. Braithwaite & M. Levi (Eds.), Trust and governance (s. 218–244). Russell Sage Foundation.

Juma T., Otieno K. vd. (2014). “Devolution and Governance Conflicts in Africa: Kenyan

Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku: Teori-uygulama (s. 146). Ankara: Seçkin Yayınları.

Kalaycıoğlu, E. (1984). Çağdaş Siyasal Bilim: Teori, Olgu Ve Süreçler (s. 13). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Kalkınma Bakanlığı, 2018, “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)”, Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Raporu, Ankara. 2018

Kalkınma Bakanlığı, 2018, “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)”, Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Raporu, Ankara. 2018

Kalkınma Kanunu, 5449

Kalkınma Planı (2006)

Kalkınma Planı (2013)

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi- Journal of Public Administration and Policy. (2020). Yıl / Year: 2020, Cilt / Vol.: 1, Sayı / No: 2 (Özel Sayı / Special Issue).

Kanatlı M., (2016). The Practicability of The Presidential System in Turkey and The Discussions Over Never Ending Dreams of Democracy, 3 (2),. (s. 111–130) Tesam Akademi Dergisi.

Kapani, M. (1993). Kamu hürriyetleri. Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları.

Karahanoğulları, O. (2009). “Fransa’da Kamu Yönetimi”, içinde Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, ed. B. A. Güler, 2. Baskı, s. 39-168. Ankara: İmge Yayınevi.

Karakurt, E. Sivil Toplum Örgütleri Ve Küresel Direniş Hareketleri İlişkisi. ISGUC

- (2004). The Journal of Industrial Relations and Human Resources, 6(1).
- Karaman Z. T. (1997). “Türk Yerel Yönetimlerin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, Türk İdare Dergisi, 417.
- Kartal, Filiz (1998). Macaristan’da Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Çağdaş Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 7(2), 121- 127.
- Kavruk, H. (2002). Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Kaya, B. (2019). "Uncertainty in Legal and Administrative Relations between Metropolitan and District Municipalities: Implications for Resource Management." Urban Studies Journal, 26(4), 301-315
- Kayan, K. (2015). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin Uygulamaları. Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(9), 199-204.
- Kayıkçı, S. (2003). 1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Kazıcı, Z. (2006). “Vakıf Medeniyeti”, Sivil Toplum Düşünce ve Araştırma Dergisi, 15, 172-173.
- Keane, J. (2013). Demokrasi ve Medya. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Keleş, R. (1995). "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, 4(1).
- Keleş, R. (2009). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

- Keleş, R. (2014). Kent ve Kültür Üzerine. Mülkiye Dergisi, 29 (246), 9-18.
- Keleş, Ruşen. “Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma”, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri. Ankara, 1-2 Aralık 1994, 23-34.
- Keleş, Ş. (2009). Belediyeler ve Çevre Sorunları, (Editör: Veysel K. Bilgiç), Değişik Yönleriyle Yerelleşme, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kılıç, O. (1999). XVII. Yüzyılın ilk Yarısında Osmanlı Devleti’nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması (s. 89). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kışlalı, A. T. (1984). Eski Yunanda demokrasi ve demokratik düşünce. Amme İdaresi Dergisi, 17(1), 63-77.
- Kim, A. S. (2022). Rebuilding lost identity: Rethinking Korean reunification as an imagined community of shared national identity. UCLA Pacific Basin Law Journal, 39(1).
- Koçak, Y. (2008). Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler. Ankara: Orion Kitabevi.
- Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. "Local Government in the United Kingdom." Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018. <https://www.kas.de/en/web/vereinigtes-koenigreich/laenderberichte/detail/-/content/local-government-in-the-united-kingdom>.
- Köker, İ. (2018,). Türkiye'de 1946'dan bugüne seçim sistemleri. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-41981590> (Erişim tarihi 14.11.2023).
- Köker, İ. (2018,). Türkiye'de 1946'dan bugüne seçim sistemleri. Erişim adresi: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-41981590> (Erişim tarihi 14.11.2023).

- Köseoğlu, M. (2010), Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri, Türk İdare Dergisi, 468, s. 85-86
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. Edward Elgar Publishing.
- Kuzu B. (2005). "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Adnan Küçük, Selahaddin Bakan, Ahmet Karadağ (ed.), 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye’de Siyasal Hayat, İstanbul: Alfa Akademi Ltd. Şti, 1. Baskı, Cilt 1, s. 167-229.
- Kuzu, B. (2005). Türkiye’de başkanlık sistemi (1. bas.). İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Kuzu, B. (2012). Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, İstanbul :Babıali Kültür Yayıncılığı.
- Lee, H. T. (1995). Toplam kalite ve liderlik. Verimlilik Dergisi (Milli Prodüktivite Merkezi Yayını), Toplam Kalite Özel Sayı, 17- 24.
- Lijphart, A., Ayas, G., & Bulsun, U. (2006). Demokrasi motifleri: Otuz altı ülkede yönetim yapıları ve performansı (s. 22-30). İstanbul: Salyangoz Yayınları.
- Lijphart, A., Ayas, G., & Bulsun, U. (2006). Demokrasi motifleri: Otuz altı ülkede yönetim yapıları ve performansı (s. 118). İstanbul: Salyangoz Yayınları.
- Lijphart, A., Ayas, G., & Bulsun, U. (2006). Demokrasi motifleri: Otuz altı ülkede yönetim yapıları ve performansı (s. 120). İstanbul: Salyangoz Yayınları.
- Linz, J. (1994). 'Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America', 3-87, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf Erişim Tarihi: 15.09.2023.
- Linz, Juan J. "The Perils of Presidentialism." Journal of Democracy.

(1990).

Litschig, S., & Morrison, K. M. (2013). The impact of intergovernmental transfers on education outcomes and poverty reduction. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4), 206–240.

Litvack, J. I., & Wallack, J. S. (2004). Decentralization briefing notes. World Bank Institute .

Lockard, D. (1963). “The politics of state and local government”, Macmillian 1st edition.

Marglin, Stephen. (2000). “Lessons of the Golden Age: An Overview”, *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Ed. Marglin, Stephen. A., Juliet B. Schor. Oxford: Oxford University Press

Maria D’Alva Gil Kinzo, *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil* (São Paulo: Símbolo, 1980).

Maria de Souza, C. (2016). Local governments in Brazil. In *Advances in Public Policy and Administration* (s. 280–293). IGI Global.

Maria de Souza, C. (2020). Local governments in Brazil. In *Wealth Creation and Poverty Reduction* (s. 924–937). IGI Global.

Maurice Duverger, yarı başkanlık rejimini ilk 1970 yılında 11. baskısını yayınladığı siyasal kurumlar ve anayasa hukuku hakkındaki kitabında kullanmış (ayrıntı için bkz. Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel* [Political institutions and constitutional law], Paris: Presses Universitaire de France, 11th edition, 1970:277); 1974 yılında yarı başkanlık sistemine ilişkin çalışmasını genişletmiş (Ayrıntı için bkz. Maurice Duverger, *La monarchie républicaine* [The republican monarchy], Paris: Laffont, 1974); 1978 yılında ise tam detaylı bir çalışma olarak yayınlamıştır (Maurice Duverger, *Xeque mate-Análise comparativa dos sistemas políticos semipresidenciais* [Cheque-mate-

Comparative analysis of the semi-presidential political systems], Lisboa: Edições Rolim. 1978). Bu akademik tartışma ve katkılardan sonra Fransa’da yarı başkanlık sistemi literatüre yerleşmiştir.

- McCormick, J. (2010). Comparative politics in transition (s. 4). Canada.
- McLaren, L. (2012). Immigration and trust in politics in Britain. *British Journal of Political Science*, 42(1), 163–185.
- Mecek, M., Atmaca, Y. (2020). Legislation analysis on the administrative structure of local governments. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(76), 2068-2087.
- Melo, C. R. (2023). Como será a democracia brasileira em 2026? In Avritzer, L.; Santana, E., & Bragatto, R (eds.), *Eleições 2022’e a reconstrução da democracia no Brasil*. Belo Horizonte, Brazil: Autêntica Editora.
- Memiş, H. H. (2007). *Diken...: Hükümet sistemleri*. Ankara: Akasya Kitap.
- Memişoğlu D. (2006). “Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.102) Süleyman Demirel Üniversitesi SBE. *Dinamikleri*”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32(4), 67-83.
- Ministerio De Administraciones Publicas (İspanya Maliye ve Kamu Yönetimi Bakanlığı), *Local Governments In Spain*, <http://www.minhap.gob.es/en>
- Ministry of Public Administration and Security (MOPAS), (2011). *The Civil Service System of the Republic of Korea* Seoul: MOPAS.
- Miş, N., Aslan, A., Duran, H., & Ayvaz, M. E. *Dünyada başkanlık sistemi uygulamaları* [2. Baskı]. SETA.

(2016).

Mokrzycki, E.

(1982).

'What to Take into Account when Comparing? The Problem of Context". in Niessen, M. & Peschar, J., eds.. International Comparative Research. Problems of Theory, Methodology and Organisation in Eastern and Western Europe. Oxford: Pergamon Press, 45-56.

Montero, A.

Decentralization and democracy in latin america. Flanner: University of Notre Dame Press.

P., &

Samuels, D.

(2004).

Moreau, J.

Administration Régionale, Départementale et Municipale. Paris: Mémentos.

(1995).

Moreno M. Angel-Manuel, Local Government In Spain, https://www.inap.es/documents/10136/1684267/PagInicia_Local%2520Government.pdf/3d8cd845-a7c0-676c-837e-9c4fea308b0d

Murat

Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği. The Journal Of Academic Social Science Studies

Aygen.(2014).

Muratoğlu, T.

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 69(1-2), 737-776.

(2011).

N. Demir.

“Basic Principles Of Democracy And Modern Democracy Theories”, eab, 10(2), 597–611.

(2010).

Nadaroğlu, H.

Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması, İstanbul: Beta Yayınları.

(1998).

Navia, P.

Chile: From Military Rule to Democratic Government. In T. Landman & N. Robinson (Eds.), Routledge: Handbook of Latin American Politics . 121-138.

(2010).

- Needham, C. (2009). Legislative-Executive relations. In Comparative Politics: Explaining Democratic Systems (s. 134). London: SAGE Publications.
- Nur, U. (2003). Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlık”Tan “İki Başlı Yürütme Yapılanması”na. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 52(2), 1.
- O’Neil, P. (1993). Presidential Power İn Post-Communist Europe: The Hungarian Case İn Comparative Perspective. Journal of Communist Studies, 9(3), 177–201.
- O’Neil, P. H. , vd. (2010). Cases in Comparative Politics (third edition, s. 464) W. W. Norton & Company.
- Oktay, T. (2008). “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 119-156.
- Onar, S. S. (1992). İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: Marifet Basımevi.
- Onar, S.S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, Cilt: 2, Hak Kitabevi, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası. Organizasyon yapısı <https://www.bakka.gov.tr/kurumsal/organizasyon-yapisi> (12.08.2024)
- Ortaylı, İ. (1979). Türkiye idare tarihi. Ankara: Doğan Basımevi.
- Ortaylı, İ. (1985). Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul: Hil Yayınları.
- Osmańczyk E. J. (2003). Encyclopedia of the United Nations and International Agreements, Third Edition, Volume 4: T-Z and Index.

- Ökmen, M. & Parlak, B. (2015). Yerel yönetimlerde yeni eğilimler. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Ökmen, M. & Parlak, B. (2015). Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar. Ekin Yayınevi.
- Ökmen, M. (2003). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 10(1), 117-139.
- Ökmen, M., & Elma, F. (2013). Türk Dünyasında Yerel Yönetimler. İstanbul:Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayınları.
- Ökmen, M., & Parlak, B. (2010). Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler. Bursa: Alfa Aktüel.
- Önen, S. M., & Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 15(56).
- Öner, Ş. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19(75), 1335-1353.
- Özbudun, E. (1986). “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler, (s. 227-228.) Ankara: Anayasa Yargısı.
- Özbudun, E. (2013). Hükümet Sistemi Tartışmaları, (Sayı .51 ss.157.) Ankara: Yeni Türkiye Dergisi.
- Özdemir, B. (2017). Uncertainty in Intergovernmental Division of Responsibilities and Its Impact on Service Delivery in Turkey." Turkish Journal of Political Science, 14(2), 102-115).
- Özdenkoş, D. “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”,

- (1999). Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 1(2), 77-95.
- Özel İdaresi Resmî Gazete (Sayı: 25745). Erişim adresi:
Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>.
(2005).
- Özel İdaresi Resmî Gazete (Sayı: 25745). Erişim adresi:
Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>.
(2005).
- Özel, M. “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik
(2000). (Subsidiaritaet)”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(3).
- Özel, M. Yerel Yönetim Bilimi ve Ayrı Bir Disiplin Olarak Gelişme Sorunu.
(2014). Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 6 (3).
- Özer, M. A. Yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerinde gelir bölüşümü sorunu ve
(2015). Türkiye’deki son durumun değerlendirilmesi. TİD, 481, 525-558.
- Özer, M. Akif “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel
(2000). Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Analizi Üzerine”,
Türk İdare Dergisi, 426.
- Özmen Y., P. Hükümet Sistemlerinin Sosyoekonomik Göstergelere Göre
(2019). Karşılaştırılması, Ankara: İmaj Yayınları.
- Öztürk, F. "Challenges in Relations with Development Agencies: Impacts on
(2017). Regional Development Policies." Regional Development Journal, 25(3),
201-215.
- P. D. A. “Demokrasinin Sayılarla Sınavı: Seçim Sistemleri”, Uyuşmazlık
Akyıldız, Mahkemesi Dergisi (06.07.2016).
- Park, C. Local Governance and Community Power in South Korea. Korea
(2006). Journal, 46 (4), 1–24.

- Parlak, B. (2014). "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri". TESAM Akademi Dergisi 1(1), 7-40.
- Patricio, N. (2010). " Chile: From Military Rule to Democratic Government." In Routledge :Handbook of Latin American Politics, , 121-138.
- Pektaş, E. K. ve H. Koçak. (2007). Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği. Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi. (Ed. Abdullah Yılmaz ve Yavuz Bozkurt) Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları. 117-156.
- Pıtırılı, A. (1989). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi. Sayı: 383, 59-72.
- Poister, T. H., and Gregory S. (1999). "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice." Public Administration Review, 59(4), 325–35.
- Practical Guide, Practical Guide, (2022). Brazilian Elections” <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/guia-pratico-eleicoes-brasileiras-2022-ingles.pdf>. (22.01.2023)
- Brazilian Elections <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/guia-pratico-eleicoes-brasileiras-2022-ingles.pdf>. (22.01.2023)
- Presidential Commission for Decentralization (PCD). (2011). The White Paper on Decentralization (Seoul: PCD).
- Presidential Commission (2011). The White Paper on Decentralization (Seoul: PCD).

for
Decentralizati
on (PCD).
(2011).

Presidents And Assemblies Constitutional Design And Electoral
Dynamics. In Schlüsselwerke der Politikwissenschaft . 1992, (s. 75–80).
Cambridge : VS Verlag für
Sozialwissenschaften.http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9_21

Pustu, Y. “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, S.57.
(2005),

Pustu, Y. Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine”.
(2006). Sayıştay Dergisi, (60), 129-151

Resmi
Gazete
(2018)

Resmi Gazete. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun.
(2002).

Resmî Gazete. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun.
(2006).

Rhodes, R. A. 'Developed Countries', in Rowat, D. C, ed., International Handbook on
W. (1980). Local Government Reorganization. Contemporary Developments.
London: Aldwych Press, 563-581.

Rhodes, R. A. Control and Power in Central-Local Government Relations. Farnham:
W. (2018). Ashgate Publishing.

Ribeiro J. ve Pinto A. Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries, 89-
90.
(2012),

Roberts, N., & Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Politikalar. Yerel Yönetim ve

- Lloyd, R. (2000). Kalkınma Dergisi, 12(3), 45-58.
- Rondinelli, D. (1999). What is Decentralization? Decentralization Briefing Notes, 2-5.
- Ryan, R., Woods, R. (2015). Decentralisation and Subsidiarity: Concepts and Frameworks for Emerging Economies, Forum of Federations, 15, 1-46.
- Sadioglu, U., K. Dede (ed.) (2016). Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments, Hershey, Pennsylvania: IGI Global Publishing.
- Sadioğlu, U. (2012). 2000’li Yıllarda Türkiye ve Almanya’da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: İl Belediyeleri İçin Bir Model Önerisi. Tez No:319428, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi.
- Saliterer, I., Korać, S., Barbera, C., & Steccolini, I. (2021). Taking stock: the role of the institutional context for local government financial resilience. Local Public Finance, 319-332.
- Sartori, G., & Özbudun, E. (1997). Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler Ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme (s. 114–117). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sayıştay. (2019). Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Kararı. Scenario”, Public Policy and Administration Research, 4 (6), 1-10.
- Schmidt, J. (2015). Presentation of the Hungarian Local Government system.
- Schmidt, R. (2002). Democracy and Participation: A Philosophical Perspective. Oxford University Press.
- Seog-Gun, K. (2002). Status of Korea’s Local Autonomy System. Korea Focus, 10 (1), 111-120.

- Serna de la Garza, José Ma. (2000). "Constitutional Federalism in Latin America," California: Western International Law Journal: 30(2).
- Sezer, K., Oksay, A., & Atilla Gök, G., (2016). Azerbaycan Türkiye Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 470-478.
- Sezer, Y. (1995). Türk idare teşkilatında valinin statüsü. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE
- Sholikin, A., Winanti, P., & Sukmajati, M. (2022). Minimizing the natural resource curse “Innovation of extractive industry governance policy in bojonegoro regency.” Proceedings of the 6th Batusangkar International Conference, BIC 2021, 11 - 12 October, 2021, Batusangkar-West Sumatra, Indonesia. EAI.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (2003). Comparative Presidencies: The Inadequacy Of The Presidential, Semi-Presidential And Parliamentary Distinction. European Journal of Political Research, 42(3), 289.
- Sidgwick, H. (2012). The elements of politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sobacı, M. Z. (2007). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, Yönetim Bilimleri Dergisi, 5(1), 219-235.
- Sobacı, Z., M. & Köseoğlu, Ö. (2016). Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler. İstanbul: Seta Yayınları.
- Souza, C. (2005). Dialogues on legislative and executive governance in federal countries (s. 78). McGill-Queen’s Press - MQUP.

- Steiner, E. (2015). Introduction to the Hungarian Local Government System. Budapest:Hungarian National Association of Local Authorities.
- Stepan, A. C., & Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism (vol. 46, s. 4). Cambridge University Press.
- Stones, P. (1968). "Local government for students" published by Macdonald and Evans, 3rd edition.
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. "Gobierno Regional." <https://www.subdere.gov.cl/gobierno-regional>. (06.24.2024)
- Suri, L. ve Kansu, H. (1999). "Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi, Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler, İstanbul Örneği", Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu, İstanbul BŞB Yayını , 81–95.
- Şahin L. (2016). Hükümet Sistemlerinin Yönetimin Boyutları Bağlamında Değerlendirilmesi, (Yüksek Lisans Tezi s.35.) , Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şahin, M. (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, Ankara: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 8(2).
- Şahin, M. (2020). "Insufficient Mechanisms of Collaboration and Service Partnership among Local Governments: Case Studies from Turkey." Local Government Studies, 18(3), 210-225.
- Şahyar Akdemir, D. (2020). Yerel Demokrasi, Katılım Ve Türkiye Kent Konseyleri Platformu. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi, 10(19), 35-54.
- Şaylan, G. (2008). Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, Ankara: İmge Kitabevi, 23-29.

ŞENER, M. B. (2021). A Review of the Meaning and Importance of the Universal Declaration of Human Rights. Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi, 7(3), 15-25.

Şili
Anayasası,
m. 44.

Şili
Anayasası,
m. 46.

Şinik, B. (2012). Avrupa'dan karşılaştırmalı yerel yönetim örnekleri: Fransa, Macaristan, Türkiye. İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Şişli, O. (2022). "Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesinde Katılımın Etkisi: Kent Konseyleri", International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal, 8(65): 2158- 2169.

Tan, T. (2012). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye'de kamu yönetimi içinde (ss. 527-556). Ankara: Nobel.

Tarık Zafer Tunaya, Türkiye'nin Siyasî Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3.Baskı, İstanbul, 2016, s.18-19.

Tarihçe <https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/detay/7903/tarihce>
(12.08.2024)

Taşkın, F. (2021). "Coordination Challenges between Central and Local Governments: Case Study of Turkey." International Journal of Public Administration, 33(1), 55-68).

- Tekeli, İ. (2009). Cumhuriyet'in Belediyecilik Öyküsü (1923-1990). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Teziç, E. (2001). Anayasa Hukuku: Genel esaslar (s. 403–417). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Teziç, E. (2013). “Başkanlık Rejimini Anlamak”, Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 51, s. 336-371.
- The Union of International Associations (UIA) Web Sitesi, <http://www.uia.org/> (17.01.2023).
- Tias, A. (2021). South Korea and Chinese Conflict over THAAD: How it started and the way it ended. Review of International Relations, 2(2).
- Toker, C. (2008). Why is Turkey bogged down? Turkish Policy Quarterly, 7(1), 25-28.
- Toksöz, F. (2009). Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Toprak, Z. (2014). Yerel Yönetimler (s. 39). İzmir: Siyasal Kitabevi.
- Tortop, N. (1992). “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1(3).
- Tortop, N. (1992). Güçlü mahalli idareler anlayışının gelişmesi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2(2), 3-11.
- Tosun, T., Tosun, G. E. (1999). Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı ve Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Tunaya, T. Z. (1966). Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku. İstanbul: İÜHF Yayıncılık.
- Tunç H., Yavuz B. (1999). ‘Avantaj Ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi’, 1-39. (s. 3.) Türkiye Barolar Birliği Dergisi.

(2009).

Turan, F. "Lack of Sharing Projects and Good Practices between Local Governments: Challenges and Solutions." *Public Administration Review*, 39(1), 78-89). (2021).

Turan, İsa. "Demokrasi, Seçim ve Seçim Sistemleri". *Toplum Ekonomi ve Yönetim Dergisi* 3, s. 2 (2022): 94-120.

Turhan, M. Hükümet sistemleri ve 1982 Anayasası (s. 47). Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayıncılık. (1989).

Veto makamları" hakkında bkz. George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism",

British Journal of Political Science 25, Issue 3 (1995): 289-325; George Tsebelis, *Veto Players, How Institutions Work*, (Princeton: Princeton University Press 2002).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005)

Turhan, M. "Başbakanın Seçimi ve Atanması", (26, S. 3.), AİD, C. (1993)

Turhan, M. Hükümet Sistemleri (pp. 43–56). Ankara: Gündoğan Yayıncılık. (1993).

Tutum, C. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye’de kamu yönetimi içinde* (ss. 488-471). Ankara: Nobel Yayıncılık. (2012).

Tuzcuoğlu, F., Akman, Ç., & Akman, E. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Uluslararası Faaliyetleri: Uluslararası Kuruluşlara Üyelikler Üzerinden Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7 (Özel Sayı-Special Issue), 1211–1238. (2020).

- Türker, M. (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddeleri.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddeleri.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri (2018).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri (2018).
- Uçan, K.ve Boz, İ. (2011). “Sulama Birlikleri Personelinin Mesleki Açıdan Yeterlilikleri: Kahramanmaraş İli Örneği”. Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi 36, 69-75.
- Udo Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg, 2006, C.F. Müller Verlag. s.36
- Ulusal İşbirlikleri <https://www.ka.gov.tr/sayfalar/ulusal-isbirlikleri--17> (12.08.2024)
- Ulusoy, A. ve Akdemir T. (2010). Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye). 6. Basım. Ankara: Seçkin Yayınları.
- United Cities and Local Governments-Middle East and West Asia (UCLG-MEWA) Web Sitesi, <http://uclgmewa.org/uclg-genel-bilgiler/> (22.01.2023).

- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Sayıştay Dergisi (70), 85-102.
- Usta, V. Ç. . F. Ç. . S. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi. Niğde Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(2), 85-102.
- Üste, B. R. (2005), “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, Türk İdare Dergisi, 448.
- Vale, H. F. do. (2022). When time matters: Federal changes, temporality and recentralization in Brazil. Dados, 65(2).
- vd. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği
- Vile, M. J. C. (2007). Politics in the USA (6. Baskı). British Library Cataloguing in Publication Data.
- Weber, M., & Akın, H. B. (2005). Bürokrasi ve Otorite. Adres Yayınları.
- Whitehead, L. (2013). The Westminster System “Model” or “Muddle”? Taiwan Journal of Democracy, Özel Sayı, 9-38.
- Wickwar, H. (1970). The Political Theory of Local Government, Carolina: Universty Of South Carolina Pres.
- Wilson, Robert H. , (1997). Graham, Lawrence (Eds.). Policymaking in a redemocratized Brazil. Austin,TX : LBJ School of Public Affairs Vol. 2: Publicpolicy and social exclusions.
- Wilson, D. (2003). Unravelling Control. In Local Government Studies, 29(4), 1-19.

- Wilson, R. (2000). Understanding local governance: an international perspective. 40, 51-63.
- Wollmann, H. (2015). Institutional Development of Public and Social Services Provision in European Countries: From Government to Governance. *Strategic Public Management Journal*, 1 (1), 1-23.
- Work, R. (2002). Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. *Philippine Journal of Public Administration*, 46, 1-24.
- Yabancı kaynakların oluşturduğu literatürde, yarı başkanlık aynı zamanda iki kutuplu yürütme (bipolar executive), bölünmüş yürütme (divided executive), parlamenter başkanlık cumhuriyeti (parliamentary presidential republic), yarı başkanlık hükümeti (semipresidential government), başkanlı parlamenter sistem (presidential-parliamentary) gibi isimlerle de anılmakta olup özünde yarı başkanlık sistemini temsil etmektedir. Ayrıntı için bkz. Juan J. Linz, ‘Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?’, Ed. J. J. Linz and A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994.
- Yalçındağ, Selçuk (1995). "Saydam ve Dürüst Belediyecilik", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (1).
- Yamaç, M. (2014). Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2, 1-21.
- Yaman, A., “Başkanlık Sistemi Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”,
- Canas V. (2004). The Semi Presidential System. *Heidelberg Journal of International Law*, 64, 95–124.

- Yavuz, B. (2008). Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan (s. 16). Ankara: Asil Yayınevi.
- Yavuz, Y. (2018). Türkiye'de Belediye Sayısının Artışı ve Azalışı: Tarihsel Bir İnceleme. Yerel Yönetim Araştırmaları Dergisi, 4(2), 23-37.
- Yazıcı, S. (2011). Başkanlık ve Yarı- Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Yazıcı, S. (2011). Başkanlık Ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme (s. 26). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu
https://www.mahalliidarelerdergisi.com.tr/pg_183_yerel-yonetim-politikalari-kurulu (12.08.2024)
- Yeter, Enis, (1996). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve ilgili Yasalarda Durum", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak, s.3-13
- Yıldırım ve Şimşek, 2008: 84) Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2008). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri (6. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, S. (1993). Yerel Yönetim ve Demokrasi, İstanbul:T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Yayını.
- Yılmaz, V., & Telsaç, C. (2021). Yerel Yönetimler ve Katılım. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (40), 235-254.
- Yılmaz, Vedat & Telsaç, YEREL YÖNETİMLER VE KATILIM. Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi. 40. 235-

- Cüneyt. 254.
(2021).
- Yi, K. (1984). A new history of korea. Seoul: Ilchokak.
- Yilmaz, N. Antik Yunan Dönemi Karşılaştırmalı Siyaset Biliminde Siyasal Sistem
(2014). Sınıflandırmalarına Genel bir Bakış. Doğu Üniversitesi Dergisi, 1(15),
123–138.
- Yusoff, M., Conceptualizing Decentralization and its Dimensions. International
Sarjoon, A., Business Management, 10(6), 692-701.
Awang, A., &
Efendi, D.
(2016).
- Yücel B. Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye
(2008). Örneği, (Doktora Tezi, s.58.)
- Yüksel, D. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim.
(2018). İstanbul: Hiper Yayınları.
- Zengin, G. Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim
(2017). Ombudsmanlığı. Strategic Public Management Journal, 3 (6), 35-56
- Zhuravskaya, Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian
E. V. (2000). style. Journal of Public Economics, 76(3), 337–368.

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://cittaslowturkiye.org/uyelik-sureci-ve-kriterler/> (12.11.2022).

<http://dergipark.gov.tr/firatsbed/issue/17003/177647> (7 Aralık 2023).

<http://siyasaliletisim.org/pdf/baskanliksistemi.pdf> (7 Nisan 2023)

<http://www.europeanwalledtowns.org/ewt-members> (12.11.2022).

http://www.tdbb.org.tr/?page_id=38&lang=en (12.11.2022).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm> (27.09.2024)

<http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar%282%29/2001-2025/2009/Aralik/465alparslanugur.pdf> (21.05.2024)

https://file.setav.org/Files/Pdf/20160517160107_baskanlik-sistemlerindeyerel-yoonetimler-pdf.pdf (21.05.2024)

<https://polishhistory.pl/the-birth-of-local-democracy-in-poland/> (27.05.2023)

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Spain-intro.aspx> (15.08.2023)

<https://rm.coe.int/regional-democracy-in-hungary-monitoring-committee-rapporteur-mr-j-olb/168071a65a> (7.11.2023).

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=Congress&direct=true>,
(03.01.2024.)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html> (10.01.2023).

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html> (10.01.2023).

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-node.html> (10.01.2023).

<https://www.cittaslow.org/content/our-principles>(12.11.2022).

https://www.kobider.org.tr/pdf/kobi_sorunlar_destekler.pdf

<https://www.legacycommunityhealth.org/teenwell/your-vote/the-different-types-of->

<https://www.mfa.gov.tr/almanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (10.01.2023).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/08/20240802-5.htm> (12.08.2024)

[https://www.sbb.gov.tr/wp-](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/YerelYonetimlerOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf)

[content/uploads/2020/04/YerelYonetimlerOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/YerelYonetimlerOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf)(12.11.2022)

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf

https://www.tbb.gov.tr/Tr/icerik_mahalli-dare-birlikleri_232 (21.05.2024)

<https://www.tkd.gov.tr/IiKoordinatorlukleri> (12.11.2022)

https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/Dunyada_Secim_Sistemleri.pdf (21.05.2024)

https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/Dunyada_Secim_Sistemleri.pdf (21.05.2024)

https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2022/konularina_gore_karsilastirmali_dunya_anayasalari.pdf, (17.01.2024.)

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

- Adı Soyadı: Bahadır Celepoğlu

EĞİTİM DURUMU

- İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler (Doktora)
- Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Felsefe ve Din Bilimleri (Y. Lisans)
- İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Radyo ve Televizyon (Lisans)

İŞ TECRÜBELERİ

- T.C. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Daire Başkanı)
- T.C. Sağlık Bakanlığı (Daire Başkanı)
- T.C. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şube Müdürü
- İhlas Haber Ajansı Editör ve Bölge Koordinatörü

YABANCI DİL VE DÜZEYİ

- İngilizce (orta)

KURS VE SERTİFİKALAR

- Yönetim Hizmetleri
- Bilgi sistemleri ve yazılım

BİLGİSAYAR BECERİLERİ

(Programları kullanma seviyenizi belirtiniz.)

- Microsoft Word (çok iyi)
- Microsoft Exel (çok iyi)
- Photoshop (iyi)
- QuarkExpres (iyi)