



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

# **YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASINDA TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ İÇİN BİR TİPOLOJİ BELİRLEME ÇALIŞMASI**

Yasemin ÇİFCİ

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2020

YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASINDA TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ İÇİN BİR  
TİPOLOJİ BELİRLEME ÇALIŞMASI

Yasemin ÇİFCİ

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2020

## ÖZET

ÇİFCİ, Yasemin. *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türk Yerel Yönetimleri İçin Bir Tipoloji Belirleme Çalışması*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2020.

Yerel yönetimler tarihsel süreçte önemleri her geçen gün artan yönetimler haline gelmişlerdir. Bu durum yerel yönetimlerin daha derinlemesine incelenmesini gerekli hale getirmiştir. Yerel yönetimlere yönelik olarak yapılan tipoloji çalışmaları ile ülkelerin yerel yönetimlerinin kıyaslanması, benzerlik ve farklılıklarının ortaya konulması üzerine odaklanılmıştır. Bu tez kapsamında Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yerel yönetim sistemleri, Avrupa'da yapılan tipoloji çalışmaları ve Türkiye yerel yönetimlerinin gelişimi, reform süreci ve Türkiye yerel yönetimlerinin de bir tipoloji kapsamına alınıp alınamayacağı analizi yapılmıştır. Bu kapsamda üniversitelerin öğretim üyeleri ve yerel yönetimler alanında uzman kişilerle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmeler sonucunda Türkiye yerel yönetimlerinin sorun alanları, reform sonrası görüntüsü ve tipolojiler ile bağlantısına yönelik bulgular edinilmiştir. Bu bulgular aracılığıyla Türkiye yerel yönetimlerinin reform sonrasında yerel yönetim tipoloji çalışmaları içinde yer alıp almayacağına yönelik tartışma yürütülmüştür. Sonuç olarak Türkiye'de yerel yönetimler Avrupa yerel yönetim tipolojileri içerisinde en çok Fransız Napolyonik Modele benzemekle birlikte kendine has bir yerel yönetim modeli oluşturmuştur.

### **Anahtar Sözcükler**

Yerel Yönetimler, Yerel Yönetim Tipolojileri, Avrupa'da Yerel Yönetimler, Türkiye'de Yerel Yönetimler.

## ABSTRACT

ÇİFCİ, Yasemin. *A Typology Development Study For Turkish Local Governments After Local Government Reform*, Master's Thesis, Ankara, 2020.

Local governments have become increasingly important in the historical process. This situation made it necessary to examine local governments in more depth. With the typology studies for local governments, the focus is on comparing the local governments of the countries and revealing their similarities and differences. Within the scope of this thesis, the local government systems of the European Union member countries, typology studies in Europe and Turkey development of local government, the local government reform process and Turkey is also made of a typology analysis can not be taken into context. In this context, interviews were held with the faculty members of universities and experts in local governments. Turkey problem areas of local government as a result of these discussions, findings are available for connection with image and typologies after the reform. Through these findings, Turkey will take after the debate on the reform of local government took place in local government typology studies were carried out. As a result, although local governments in Turkey like most French Napoleonic Model in European local governments typologies has created a unique local government model.

### **Keywords**

Local Governments, Local Government Typologies, Local Governments in Europe, Local Governments in Turkey.

## İÇİNDEKİLER

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	i
ETİK BEYAN.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT .....	iv
İÇİNDEKİLER .....	v
KISALTMALAR DİZİNİ .....	xi
TABLolar DİZİNİ .....	xii
ŞEKİLLER DİZİNİ .....	xiv
GİRİŞ .....	1
1. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER.....	4
1.1. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ .....	4
1.2. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK SEBEPLERİ.....	8
1.3. YEREL YÖNETİMLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ .....	9
1.4. YEREL YÖNETİMLERİN TEMEL DEĞERLERİ VE NİTELİKLERİ ....	10
1.5. YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİ.....	12
1.6. YEREL YÖNETİMİN FAYDALARI VE ÖNEMİ.....	13
1.7. YEREL YÖNETİMLERİN SAKINCALARI.....	15
2. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLER VE AVRUPA'DA YEREL YÖNETİM TİPOLOJİLERİ.....	17
2.1. AVRUPA'DA YEREL YÖNETİM TİPOLOJİLERİ.....	17
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİM REFORMLARI.....	28
2.2.1. Franco Grubu (Fransız/Napolyon Modeli) Ülkeleri.....	29
2.2.1.1. Fransa'da Yerel Yönetimler.....	29
2.2.1.2. İtalya'da Yerel Yönetimler .....	33
2.2.1.3. Belçika'da Yerel Yönetimler .....	36
2.2.1.4. İspanya'da Yerel Yönetimler .....	39

2.2.1.5. Portekiz’de Yerel Yönetimler .....	41
2.2.1.6. Yunanistan’da Yerel Yönetimler .....	42
<b>2.2.2. Anglo Sakson Grubu (İngiliz/Anglo Sakson Modeli) Ülkeleri .....</b>	<b>46</b>
2.2.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler.....	46
2.2.2.2. İrlanda’da Yerel Yönetimler .....	50
<b>2.2.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri (İskandinav Modeli/Karma Model).....</b>	<b>51</b>
2.2.3.1. İsveç’te Yerel Yönetimler.....	51
2.2.3.2. Danimarka’da Yerel Yönetimler .....	53
2.2.3.3. Avusturya’da Yerel Yönetimler.....	56
2.2.3.4. Almanya’da Yerel Yönetimler.....	58
2.2.3.5. Hollanda’da Yerel Yönetimler.....	61
2.2.3.6. Finlandiya’da Yerel Yönetimler .....	63
<b>2.2.4. Doğu Avrupa Ülkeleri .....</b>	<b>66</b>
2.2.4.1 Tip 1 Ülkeleri.....	66
2.2.4.1.1. Macaristan’da Yerel Yönetimler .....	66
2.2.4.1.2. Polonya’da Yerel Yönetimler .....	70
2.2.4.1.3. Slovakya’da Yerel Yönetimler .....	72
2.2.4.2. Tip 2 Ülkeleri.....	74
2.2.4.2.1. Çek Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimler.....	74
2.2.4.2.2. Estonya’da Yerel Yönetimler .....	75
2.2.4.2.3. Letonya’da Yerel Yönetimler .....	77
2.2.4.3. Tip 3 Ülkeleri.....	78
2.2.4.3.1. Bulgaristan’da Yerel Yönetimler .....	78
2.2.4.3.2. Hırvatistan’da Yerel Yönetimler .....	81
2.2.4.3.3. Romanya’da Yerel Yönetimler .....	82
2.2.4.3.4. Slovenya’da Yerel Yönetimler .....	84
2.2.4.4. Tip 4 Ülkeleri.....	86
2.2.4.4.1. Litvanya’da Yerel Yönetimler .....	86
<b>2.2.4.5. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler.....</b>	<b>87</b>
2.2.4.5.1. Malta’da Yerel Yönetimler .....	87
2.2.4.5.2. Güney Kıbrıs’ta Yerel Yönetimler .....	89

2.2.4.5.3. Lüksemburg’da Yerel Yönetimler .....	91
---	----

<b>3. BÖLÜM: YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASINDA AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYE ÜLKELERİN TİPOLOJİLER KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ .....</b>	<b>94</b>
<b>3.1. FONKSİYONEL DESANTRALİZASYON.....</b>	<b>94</b>
<b>3.1.1. Franco Grubu (Fransız/Napolyon Modeli) Ülkeleri .....</b>	<b>95</b>
3.1.1.1. Fransa.....	95
3.1.1.2. İtalya .....	95
3.1.1.3. Belçika .....	96
3.1.1.4. İspanya .....	97
3.1.1.5. Portekiz .....	97
3.1.1.6. Yunanistan .....	98
<b>3.1.2. Anglo Sakson Grubu (İngiliz/Anglo Sakson Modeli) Ülkeleri .....</b>	<b>98</b>
3.1.2.1. İngiltere.....	98
3.1.2.2. İrlanda .....	99
<b>3.1.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri (İskandinav Modeli/Karma Model) .....</b>	<b>100</b>
3.1.3.1. İsveç .....	100
3.1.3.2. Danimarka.....	100
3.1.3.3. Avusturya.....	101
3.1.3.4. Almanya.....	102
3.1.3.5. Hollanda.....	102
<b>3.1.4. Doğu Avrupa Ülkeleri .....</b>	<b>104</b>
3.1.4.1. Tip 1 Ülkeleri.....	104
3.1.4.1.1. Macaristan.....	104
3.1.4.1.2. Polonya .....	104
3.1.4.1.3. Slovakya.....	105
3.1.4.2. Tip 2 Ülkeleri.....	106
3.1.4.2.1. Çek Cumhuriyeti.....	106
3.1.4.2.2. Estonya.....	106
3.1.4.2.3. Letonya .....	107
3.1.4.3. Tip 3 Ülkeleri.....	108

3.1.4.3.1. Bulgaristan.....	108
3.1.4.3.2. Hırvatistan.....	108
3.1.4.3.3. Romanya.....	109
3.1.4.3.4. Slovenya.....	109
3.1.4.4. Tip 4 Ülkeleri.....	110
3.1.4.4.1. Litvanya.....	110
<b>3.1.4.5. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler</b> .....	<b>111</b>
3.1.4.5.1. Malta.....	111
3.1.4.5.2. Kıbrıs.....	111
3.1.4.5.3. Lüksemburg.....	112
<b>3.1.4.6. Fonksiyonel Desantralizasyon Açısından Ülkelerin Değerlendirilmesi</b>	<b>113</b>
<b>3.2. MALİ DESANTRALİZASYON</b> .....	<b>116</b>
3.2.1. Ülkelerdeki Yerel Vergi Gelirlerinin Toplam Yerel Vergi Gelirleri İçindeki Payı ve GSYH'nin Bir Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Gelirlerinin Dağılımı Değerlendirmesi.....	116
3.2.2. Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı.....	118
3.2.3. GSYH'nin Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Borcu.....	120
3.2.4. Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların (Hibe ve Sübvansiyonlar) Yerel Yönetim Gelirleri İçindeki Payı.....	122
3.2.5. Mali Desantralizasyon Açısından Ülkelerin Değerlendirilmesi.....	124
<b>3.3. İDARİ DESANTRALİZASYON</b> .....	<b>134</b>
3.3.1. Franco Grubu Ülkeleri.....	135
3.3.2. Anglo-Sakson Grubu Ülkeleri.....	141
3.3.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri.....	141
3.3.4. Doğu Avrupa Ülkeleri.....	146
3.3.5. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler .....	151
<b>3.4. ALANSAL ÖRGÜTLENME</b> .....	<b>153</b>
3.4.1. Ülkelerdeki Seçilmiş Yerel ve Bölgesel Yönetim Kademesi Sayıları ....	154
3.4.2. Ülkelerde Belediye Yönetim Biriminin Ortalama Nüfus Büyüklüğü ...	155
3.4.3. Franco Grubu Ülkeleri.....	156
3.4.4. Anglo-Sakson Grubu Ülkeleri.....	157



3.4.5. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri.....	157
3.4.6. Doğu Avrupa Ülkeleri .....	158
3.4.7. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler .....	160
3.4.8. Alansal Örgütlenme Açısından Ülkelerin Değerlendirilmesi .....	161
<b>3.5. TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ</b>	<b>162</b>
<b>3.5.1. Franco Grubu Ülkeleri.....</b>	<b>163</b>
3.5.1.1. Fonksiyonel Desantralizasyon .....	163
3.5.1.2. Mali Desantralizasyon .....	164
<b>3.5.2. Anglo Sakson Grubu Ülkeleri.....</b>	<b>165</b>
3.5.2.1. Fonksiyonel Desantralizasyon .....	165
3.5.2.2. Mali Desantralizasyon .....	165
<b>3.5.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri.....</b>	<b>166</b>
3.5.3.1. Fonksiyonel Desantralizasyon .....	166
<b>3.5.4. Doğu Avrupa Ülkeleri .....</b>	<b>167</b>
3.5.4.1. Fonksiyonel Desantralizasyon .....	167
3.5.4.2. Mali Desantralizasyon .....	168
<b>3.5.5. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler</b>	<b>168</b>
3.5.5.1. Fonksiyonel Desantralizasyon .....	168
3.5.5.2. Mali Desantralizasyon .....	168
<b>4. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>169</b>
<b>4.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....</b>	<b>169</b>
4.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetimler.....	169
4.1.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrasında Yerel Yönetimler.....	170
4.1.3. Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Yerel Yönetimler.....	179
<b>4.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASI YEREL YÖNETİMLERDEKİ GELİŞMELER .....</b>	<b>182</b>
<b>4.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformunun Dış Dinamikleri .....</b>	<b>183</b>
4.2.1.1. Küreselleşme.....	183
4.2.1.2. Ekonomik Koşullar .....	183

4.2.1.3. Neo Liberalizm/Yeni Kamu Yönetimi/Yerelleşme .....	183
4.2.1.4. Uluslararası Aktörler ve Yasal Düzenlemeler .....	184
4.2.1.5. Toplumsal Dinamikler .....	184
<b>4.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformunun İç Dinamikleri .....</b>	<b>184</b>
4.2.2.1. Yapısal-İşlevsel Sorunlar .....	184
4.2.2.2. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri .....	184
4.2.2.3. Performans Düşüklüğü .....	185
<b>4.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yönelik Yapılan Reformlar .....</b>	<b>185</b>
4.2.3.1. Fonksiyonel Desantralizasyon .....	187
4.2.3.2. Mali Desantralizasyon .....	189
4.2.3.3. İdari Desantralizasyon .....	194
4.2.3.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Personel Durumu .....	200
4.2.3.4. Alansal Örgütlenme .....	203
<b>4.3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASI TİPOLOJİ TARTIŞMASI.....</b>	<b>203</b>
<b>4.4. YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASINDA TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ İÇİN BİR TİPOLOJİ BELİRLEME ÇALIŞMASI.....</b>	<b>208</b>
4.4.1. Araştırmanın Amacı ve Faydası .....	208
4.4.2. Araştırmanın Kapsamı .....	208
4.4.3. Araştırmanın Yöntemi .....	209
4.4.4. Bulgular .....	209
<b>SONUÇ.....</b>	<b>215</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>220</b>
<b>EK 1. Orijinallik Raporu.....</b>	<b>236</b>
<b>EK 2. Etik Komisyon Onay Belgesi.....</b>	<b>238</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

- AB** : Avrupa Birliği
- AYYÖŞ** : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
- EUROSTAT** : Avrupa İstatistik Ofisi (European Statistics)
- GSYH** : Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
- IMF** : Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
- OECD** : Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü  
(Organisation for Economic Co-operation and Development)

## TABLOLAR DİZİNİ

<b>Tablo 1.</b> POLLEADER Tipolojisi.....	26
<b>Tablo 2.</b> Fransa’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	95
<b>Tablo 3.</b> İtalya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	95
<b>Tablo 4.</b> Belçika’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	96
<b>Tablo 5.</b> İspanya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	97
<b>Tablo 6.</b> Portekiz’de Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	97
<b>Tablo 7.</b> Yunanistan’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	98
<b>Tablo 8.</b> İngiltere’de Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	98
<b>Tablo 9.</b> İrlanda’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	99
<b>Tablo 10.</b> İsveç’te Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	100
<b>Tablo 11.</b> Danimarka’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	100
<b>Tablo 12.</b> Avusturya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	101
<b>Tablo 13.</b> Almanya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	102
<b>Tablo 14.</b> Hollanda’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	102
<b>Tablo 15.</b> Finlandiya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	103
<b>Tablo 16.</b> Macaristan’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	104
<b>Tablo 17.</b> Polonya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	104
<b>Tablo 18.</b> Slovakya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	105
<b>Tablo 19.</b> Çek Cumhuriyeti’nde Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	106
<b>Tablo 20.</b> Estonya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	106
<b>Tablo 21.</b> Letonya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	107
<b>Tablo 22.</b> Bulgaristan’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	108
<b>Tablo 23.</b> Hırvatistan’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	108
<b>Tablo 24.</b> Romanya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	109
<b>Tablo 25.</b> Slovenya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	109
<b>Tablo 26.</b> Litvanya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	110
<b>Tablo 27.</b> Malta’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	111
<b>Tablo 28.</b> Kıbrıs’ta Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	111
<b>Tablo 29.</b> Lüksemburg’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%).....	112
<b>Tablo 30.</b> Fonksiyonel Desantralizasyon Açısından Ülkeler .....	113

<b>Tablo 31.</b> Ülkelerdeki Yerel Vergi Gelirlerinin Toplam Yerel Vergi Gelirleri İçindeki Payı ve GSYH'nin Bir Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Gelirlerinin Dağılımı .....	116
<b>Tablo 32.</b> Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı .....	118
<b>Tablo 33.</b> GSYH'nin Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Borcu.....	120
<b>Tablo 34.</b> Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların (Hibe ve Sübvansiyonlar) Yerel Yönetim Gelirleri İçindeki Payı .....	122
<b>Tablo 35.</b> Ülkelerdeki Seçilmiş Yerel ve Bölgesel Yönetim Kademesi Sayıları .....	154
<b>Tablo 36.</b> Ülkelerde Belediye Yönetim Biriminin Ortalama Nüfus Büyüklüğü.....	155
<b>Tablo 37.</b> Türkiye'de Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%) .....	189
<b>Tablo 38.</b> Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelirleri .....	192
<b>Tablo 39.</b> Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Öz Gelirleri.....	193
<b>Tablo 40.</b> Türleri İtibarıyla Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Personel Sayıları (2017).....	201
<b>Tablo 41.</b> Türkiye'de Kamuda İstihdam Edilen Personel Türlerinin Yerel Yönetimler İçindeki Oranları .....	202
<b>Tablo 42.</b> Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Genel Çerçevesi .....	213

## ŞEKİLLER DİZİNİ

<b>Şekil 1.</b> Yerel Yönetimin Kavramsal ve Olgusal Etkileşim Alanı.....	7
<b>Şekil 2.</b> Yerel Yönetimlerin Türleri.....	12

## GİRİŞ

Yerel yönetimler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önemli etkisiyle tüm dünyada önemli birimler haline gelmişlerdir. Demokratik bir gereklilik olarak da yerelleşmenin sağlanmasının en önemli araçları şüphesiz yerel yönetimlerdir. "Subsidiarite" olarak da ifade edilen halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerin yerele ilişkin ihtiyaçları ve sorunları en iyi şekilde yansıtacağı düşüncesinden hareketle ülkelerde yerel yönetimlere verilen önemin artırılmasında fayda görülmektedir.

Yerel yönetimlerin ön plana çıktığı günümüz dünyasında çalışmamızın odak noktası olan Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yerel yönetim süreçleri belirli aşamalardan geçerek bugünlere dek gelmiştir. Ülkeler yerel yönetimleri güçlendirmek adına birtakım reformlar uygulamışlar ve hala dönüşüm halindedirler. Her ülkenin kendi tarihsel dokusu her alanda olduğu gibi yerel yönetim sistemlerinin de diğerlerinden ayrışmasına neden olmuştur. Ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin ortak özellikleri mevcut olsa da temelde tarihsel süreç, sosyal, ekonomik ve yönetsel yapıları birbirlerinden farklılaşan sistemleri de meydana getirmiştir.

Ülkelerde yaşanan reform süreçleri sonrasında ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin incelenmesi hem Türkiye'nin geçirdiği ve geçirmekte olduğu reform sürecini yorumlamamıza hem de literatürdeki birkaç ülke yerel yönetimlerinin karşılaştırılmasına dayanan eksikliği gidermede yardımcı olacaktır.

Ülkelerin yerel yönetim sistemlerine yönelik çalışmalar incelendiğinde yerel yönetimlerin ülke ülke bir tipoloji içerisine oturtulmaya çalışıldığı ya da yerel yönetimlerin bir sınıflandırılmaya tabi tutulduğu görülmektedir. Yapılan tipoloji çalışmalarında literatürün genel olarak kabul ettiği sınıflandırma olarak Franco, Anglo Sakson ve Kuzey-Orta Avrupa ülkeleri şeklinde bir ayrıma gidildiği ve bu ayrım kapsamında ülkelerin yerel yönetimlerinin incelendiği görülmektedir. Her bir tipoloji çalışmasında ülke yerel yönetimlerinin incelendiği boyutlar kısmen farklılıklar gösterse de ülkeler genel anlamda idari desantralizasyon, mali desantralizasyon, fonksiyonel

desantralizasyon ve alansal örgütlenme boyutlarıyla analiz edilerek tipolojiler bu temel üzerine oturtulmuştur.

Literatür kapsamında göze çarpan bir eksiklik olarak Türkiye yerel yönetimlerinin, yerel yönetim tipolojileri içerisinde konumlandırma eksikliği olduğu görülmüş olup, bu eksikliğin giderilmesi adına hem Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yaşadığı reform süreci hem de Türkiye'nin 2004-2005 reformlarından günümüze dek yaşadığı süreç analiz edilerek Türkiye'nin reform sonrası görüntüsüyle bu tipolojiler içine konumlandırılıp konumlandırılmayacağı; herhangi bir tipoloji kapsamına alınamazsa kendine özgü bir yerel yönetim yapısı oluşturup oluşturmadığı incelenmeye çalışılmıştır.

Konumlandırma yani yerel yönetimleri bir model/tipoloji içine dahil etme Türkiye'deki yerel yönetimleri ülke örnekleriyle kıyaslamada alan açacaktır ve yerel yönetimlere ilişkin problemlerin giderilmesinde çözüm önerisi getirilmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca, Türk yerel yönetimlerinin, Avrupa yerel yönetim tipolojileriyle benzerlikleri, farklılıkları ve kendine özgü unsurları ortaya konulacaktır.

Tez kapsamında sonuçları destekleyebilmek ve tezi güçlendirebilmek adına üniversite öğretim üyeleri ve yerel yönetimler alanında uzman kurum yöneticileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Tezin birinci bölümünde yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, varlık sebepleri, kavramsal çerçevesi, temel değerleri, türleri, fayda ve sakıncalarına değinilerek yerel yönetimlerin genel çerçevesi çizilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yerel yönetimlerinin özellikleri ve geçirdikleri reform süreçleri tezin genelinde bütünlük sağlamak açısından literatürde kullanılan tipoloji çalışmaları başlıkları altında incelenmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde yerel yönetim tipolojileri, reform ve tipoloji başlıkları altında incelenerek daha sonra yapılacak çalışmalara ve ilgililere okuma ve araştırma kolaylığı sunacağı düşünülmektedir. Bu bölümde EUROSTAT ve OECD istatistikleri kapsamında ülkeler fonksiyonel desantralizasyon, idari desantralizasyon, mali desantralizasyon (ülkelerdeki yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı, yerel vergilerin GSYH içindeki yüzdesi; toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirlerinin payı,



yerel yönetimlerin gelirleri içinde yardımların payı) ve alansal örgütlenme (yerel ve bölgesel kademe sayıları, nüfus büyüklüğü) boyutlarıyla incelenmiştir.

Tezin dördüncü bölümünde Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel süreci analiz edilmiş; Türkiye’nin reform süreci fonksiyonel desantralizasyon, idari desantralizasyon, mali desantralizasyon ve alansal örgütlenme başlıkları altında incelenmiştir. Bu incelemede IMF ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (Güncel adıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) istatistiklerinden yararlanılarak Türkiye yerel yönetimlerinin güncel verileri üzerinde durulmuştur. Ayrıca, Türkiye’nin yerel yönetim reformu sonrasında Avrupa yerel yönetim tipolojileri içine konumlandırıp konumlandırılmayacağı tartışması yürütülmüştür. Bu bölümün sonunda tartışmaya ışık tutmak ve literatürden elde edilen verileri desteklemek amacıyla üniversite öğretim üyeleri ve yerel yönetimler alanında uzman kurum yöneticileri ile gerçekleştirilen çalışmanın bulgularına yer verilmiştir.

Tezin sonuç bölümünde ise Türkiye’de yaşanan reform süreci sonrasında Türkiye yerel yönetimlerinin tipoloji çalışmaları içindeki konumu ile ilgili Türkiye’de yerel yönetim reformu sonrasında bir tipoloji belirleme çalışmasına yönelik tez kapsamında yapılan araştırma sonucunda elde edilen bulgular da dikkate alınarak genel bir değerlendirme yapılmıştır.

# 1. BÖLÜM: YEREL YÖNETİMLER

## 1.1. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ile ilgili ortak bir görüş söz konusu olmasa da bu konuda birbirine yakın görüşler de bulunmaktadır. Kimi düşünürlerce yerel yönetimler komün yönetimlerine dayanmakta iken kimi düşünürlere göre yerel yönetimlerin ortaya çıkışını Eski Yunan sitelerine kadar götürmek mümkündür. Bir başka görüş ise yerel yönetimlerin var olabildiğini merkezi yönetimlerin ortaya çıkışı ile olduğunu savunmaktadır.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı konusunda farklı ülkelerde yapılanmalar farklılık göstermiştir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışının genel olarak “yönetim olgusu”nun var olmasından sonra olduğu bilinmektedir. Kentlerin ortaya çıkışıyla beraber siyaset ve yönetim serüveninin de başladığı söylenebilir (Parlak, 2015). Yerleşik hayata geçilmesi, kent alanlarında yerleşim birimleri kurulması ve kent ortamında yaşamın getirdiği şartlar toplu olarak yaşamaya ilişkin hizmetlerin üretilmesini ve bu hizmetleri üretecek birimlerinin kurulmasını gündeme getirmiştir (Karakılçık, 2016). Bu anlamda yerel yönetim ve kent “aynı mekânlı” kavramlar olarak düşünülebilir (Parlak & Ökmen, 2015). Kentlerin ilk ortaya çıkışı Sjoberg’e göre “Mezopotamya ve Meso-Amerika’da” olmuştur (Görmez, 1997). Yerel yönetimler İlk kentin kurulmasıyla ortaya çıkmış ve tarihsel süreçte farklı görünümde farklı işlevler yürütmüşlerdir (Karakılçık, 2016).

Tarihsel seyir içinde ilk yerel yönetimlerin, devlete/merkezi yönetime bırakılmış görevleri (askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların cezalandırılması gibi) yerine getirdikleri görülmektedir (Keleş, 2012). Kimi düşünürlerce ilk çağlarda ilk yerel yönetim birimleri olarak görülen “antik site” adı verilen birimler belli bir toprak parçası üzerinde yaşayanlarca oluşturulmuş, kendi kendini yönetebilen, siyasal güçleri, dini özerkliği, karar alma güçleri ve yetkileri bulunan “en küçük demokratik idari birimler”dir. Bu birimler Roma İmparatorluğu’nun kıta genelinde egemen bir güç olduğu döneme kadar sitelerin bu rolü sürmüştür (Keleş, 2012). Roma İmparatorluğu’nun egemen güç haline gelmesiyle sitenin sosyal ve siyasi özerkliği yıkılmış; komünler bir başka deyişle “özerk mahalli idareler” ortaya çıkmıştır. Bu dönemdeki komün yönetimleri her ne kadar modern anlamda yerel yönetimlerin başlangıcı sayılmasa da komünleri “demokrasinin temeli” olarak değerlendirmek mümkündür (Görmez, 1997).

Kavimler Göçü süreci, Avrupa'nın yeniden şekillenmesine zemin hazırlamanın yanı sıra kent yönetim yapılarını da biçimlendirmiştir. Roma İmparatorluğu yıkılınca kentlerin yönetiminde merkezin söz sahibi olması yerini Kilise ve feodal beylerin söz sahibi olmasına bırakmıştır (Karakılçık, 2016). Yerel yönetimlerin tarihsel süreci incelendiğinde “Ortaçağ Kentleri” çağdaş yerel yönetimlere en yakın kurum olarak nitelendirilebilir (Kalabalık, 2005). Bu kentlerin ortaya çıkmasında ticaretin canlanmasının en önemli unsur olduğu bilinmektedir (Görmez, 1997). Burada hemen belirtmek gerekir ki komün yönetimlerinin kurulabilmesinde “feodalitenin yıkılması” etkili olmuştur. Feodalizmin yıkılması ile birlikte onuncu yüzyıldan sonra burjuvazi gelişmiştir ve buna koşut olarak; kentler de büyümüş ve kurumsallaşmıştır (Keleş, 2012). Canlanan ticaretle birlikte tüccarlar ve kent halkı “*beratlarını (charter)*” almışlardır (Görmez, 1997). Ortaçağ'da kent halkı kralla bir sözleşme yaparak beratla kendi kendini yönetme hakkı almaktadır. Yani yöneten-yönetilen ilişkisi genel bir hukuk kuralına dayanmamaktadır. Fakat sonraları Roma Hukuku yeniden canlanmış ve tüzel kişilik yerel toplulukların da sahip olduğu bir kavram olmuştur (Wollmann, 2006).

İngiltere ve Fransa'da 1250-1550 yılları arasında bu özellikler söz konusu iken Almanya'da bu yıllar arasında “özgür kentler” ortaya çıkmıştır. “Belediye” sözcüğü ilk kez 1789 Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanılmıştır. İngiltere'de ilk kez 1835'te belediye tüzel kişiliklerinin kurulduğu görülmektedir (Wollmann, 2006).

16.yüzyılda Batı'da ulus devletler ortaya çıkmıştır. Bu yüzyıldan itibaren kentlerin ulus ve imparatorluk kavramlarının önünde olduğu görülmektedir (Karakılçık, 2016). Bu dönemde özellikle İngiltere ve Fransa'da yerel yönetimler “ara kurum” olarak işlev görmüşlerdir. Ara kurum niteliği bazı dönemler dışında Almanya'da da varlığını sürdürmüştür. 17.yüzyılda ise iktidarların merkezileşmesi ile birlikte ulus devletler kurulmuş ve komünler güç kaybetmiştir. Ulus devletin gelişme göstermesi ile devletin kente göre ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır. Bu dönemde Bodin ve Montesquieu, yerel yönetimleri “hükümdarı sınırlandıran birimler” olarak tanımlamışlardır. Ayrıca bu dönemde kent temelli ütopyalar da gündeme gelmiştir. Bu ütopyalar arasında Thomas More, Robert Owen ve Campanella en bilinenleridir (Görmez, 1997).

Aydınlatma Çağı ile birlikte ara kurum olarak yerel yönetimlerin var olması düşüncesi yerini “yerel yönetimlere gerek olmadığı” görüşüne bırakmıştır. 1780-1850 yılları

arasında ise faydacı düşünürler olarak bilinen Turgot ve Bentham'ın görüşleri ile birlikte günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimler var olmaya başlamıştır. Bentham tarafından “*Local Government*” kavramı ilk kez kullanılmıştır. Bunun etkisi ile Bentham'ın görüşleri İngiltere ve Fransa yerel yönetimlerini de etkilemiştir (Wollmann, 2006).

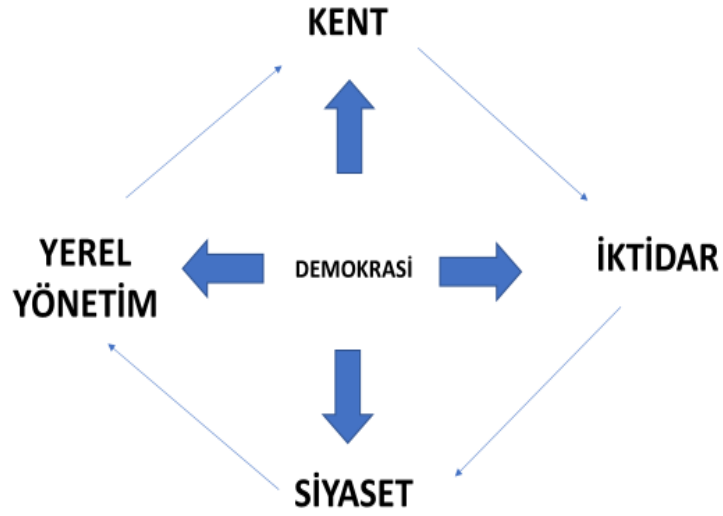
19. ve 20. yüzyılda ise; yerel yönetimlere demokratikleşme için gerekli ve önemli kuruluşlar olarak bakan John Stuart Mill'in yanı sıra yerel yönetimlerin gelişiminde Webbler, Fabian Sosyalistler, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki özerk belediyeçilik akımı, Tocqueville, Proudhon, Sieyes gibi düşünürlerin de etkisi olmuştur (Sharpe, 1970). Yerel yönetimlerin belediyeleşmesi 19.yüzyılda gerçekleşmiştir (Görmez, 1997). 20. Yüzyılın başlarında ise yerel yönetimlerin “altın çağı” yaşanmıştır. Sunacakları hizmetler için gerekli kaynakları bulabilmişler ve merkezi yönetimden daha çok yerel halka hizmet sunmuşlardır (Keleş, 2012).

20.yüzyılın ilk çeyreğinden sonra ise Kıta Avrupa'sında özellikle İngiltere'de yerel yönetimlere bakış değişmeye başlamıştır. Bu dönemde siyasi partiler ve baskı gruplarının etkisiyle güç merkezleşmiş, yerel güçlerin etkinliği azalmıştır. Devlet müdahaleciliğinin ve harcamaların artmasında “1929 Ekonomik Krizi” ve “Keynes Devrimi”nin ekonomik anlamdaki katkısı etkili olmuştur. Sonrasında ise bazı hizmetlerin bütün toplumlarda millileştirilmesi yoluna gidilmiş ve yerel yönetimler merkezin bir uzantısı olarak görülmüştür. Aynı zamanda yerel yönetimler yerel nitelikteki hizmetleri etkin bir şekilde sunan tamamlayıcı kuruluşlar olarak işlev sağlamıştır. 1960'lı yıllarda ise “katılımcı demokrasi” arayışları ile birlikte karar verme sürecinde yereli ön plana çıkaran yaklaşımlar güçlenmiştir. Sosyal devlet anlayışı da yerel yönetimlerin yerel hizmet sunumunda daha etkili olacağı düşüncesine yol açmıştır. Sosyal politik işleyiş ve yönetsel yapı kapsamında 1960'lı yılların sonlarında refah devleti politikalarının sorgulanmaya başlanmasıyla birlikte üretimde esnek ve desantralize bir yapılanma ortaya çıkmıştır. Böylece yeni bir dönem olarak düşünülebilecek bir süreç başlamıştır. Refah devleti politikalarının yerini neoliberal politikalar almaya başlayınca, bu politikalar küreselleşmeyle birlikte “yerelin ön plana çıkarılması”nın temelini oluşturmuştur. Bu da gerek örgütsel gerekse işlevsel açıdan yeni yönetim anlayışı ve yapılanmasını doğurmuştur (Parlak, 2015). 1970'li yıllarda yerel yönetimler daha çok mali özerklik arayışları ve merkezi yönetimin vesayetinin azaltılması bağlamında tartışılmıştır. 20.

yüzyılda tüm dünyaya yayılmaya başlamış ve merkeziyetçi olan çoğu ülkede bile yerel yönetim uygulamaları görülmeye başlanmıştır (Güler, 2013).

20.yüzyılda yerel yönetimleri zorunlu kılan ya da niteleyen dört temel özellikten söz edilebilir:

1. Hizmet Çoğulculuğu,
2. Nüfus artışları ve buna bağlı olarak kentleşmenin hızlanması,
3. Etkenlik/Yönetimde Etkenlik/Etkinlik,
4. Küreselleşme sürecinin etkisiyle küresel sermaye akışında yerel yönetimlerle iş birliği yapılmasının daha etkili olacağı anlayışı (Keleş, 2012).



**Şekil 1. Yerel Yönetimin Kavramsal ve Olgusal Etkileşim Alanı.**

Demokrasi; “katılımı” göstermektedir. Yerel Yönetim, Siyaset, Kent ve İktidar kavramlarının temelinde bu olgu bulunmaktadır. Katılımın içeriği ve düzeyine göre bu dört kavramın her biri belirlenmekte ve değer kazanmaktadır (Parlak, 2015).

## 1.2. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK SEBEPLERİ

Yerel yönetimler, merkezi yönetimle birey arasında bir ara kademe oluşturma amacına yönelik olarak ortaya çıkmıştır. Yerel niteliğe sahip birtakım mal ve hizmetlerin optimum etkinliğinin sağlanabilmesi için yerel yönetimler gereklidir. Yerel yönetimleri merkezi idarenin taşra teşkilatından ayıran en önemli husus organlarının seçimle iş başına gelmesidir. Bu da demokrasi açısından önem taşımakta ve yerel yönetimlerin var olması için ön koşulu oluşturmaktadır (Gül, 2015).

Yerel yönetimler, tarihsel süreç içerisinde toplumların belli ihtiyaçlarını karşılamak, belli amaçlara ulaşabilmek için meydana gelmişlerdir. Bu nedenle yerel yönetimlerin varlığı bir sebebe bağlanamaz. Yerel yönetimlerin varlık sebepleri aşağıdaki şekilde açıklanabilir:

### 1.Siyasal Sebepler:

Her zaman geçerli olmasa da milli birlik ile yerel yönetimlerin yakından ilgili olduğu söylenebilir. Milli birliğin güçlü olduğu yerlerde yerel yönetimlerin güçlendirildiği, milli birliğin güçlü olmadığı yerlerde ise yerel yönetimlerin kontrol altına alındığı görülmektedir. Fakat yerel yönetimlerin oluşturulmasında yerel halkın isteklerinin etkili olduğu düzenlemelerin de kabul edildiği bilinmektedir (Görmez, 1997).

### 2. İdari-Yönetmel Sebepler

Kamu hizmetlerinin tümünün merkezi yönetim tarafından sunulmasının imkansızlığı aslında yerel yönetimleri ortaya çıkaran idari sebeplerin başında gelmektedir (Gözler, 2018).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler her ne kadar birbirine karşıt olarak görülse de her ikisinin de hem güçlü hem de zayıf yanları bulunmaktadır ve birinin zayıf yanları diğerinin güçlü yanlarını oluşturmaktadır. (Keleş, 2012)

### 3.Toplumsal Sebepler:

Yerel yönetimlerin var olması ve gelişme düzeyi ile toplumsal gelişme arasında yakın bir ilişki vardır. Bu sebeple “bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızlı kentleşmekte

olması” o ülkenin yerel yönetimlerinin gelişmesini sağlayabilir. Aynı zamanda bir yörede yaşayanların katılımcı ve demokratik eğilimde olması da yerel yönetimlerin gelişmesini etkiler (Keleş, 2012).

### 1.3. YEREL YÖNETİMLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

“Yerel yönetim” kavramı üzerinde anlaşılmış ortak bir tanım olmamakla birlikte birbiri ile benzer tanımlar da söz konusu olabilmektedir.

Yerel yönetim kavramını açıklayabilmek için yerel yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ince ayrıma değinmekte yarar vardır. Keleş’e (2012) göre yerinden yönetim “yönetim dizgesini ve eylemini” anlatırken, yerel yönetim “birimleri” anlatmaktadır. (Keleş, 2012)

Keleş (2012), yerinden yönetimin başlıca iki türü olduğunu ifade etmektedir:

**1. Yetki Genişliği, Yetki Göçerimi;** burada merkezi yönetim, merkez adına kullanmak üzere, merkezden uzaktaki bir örgüte, birtakım işlevleri yerine getirmelerini sağlayacak bir ya da daha çok yetkiyi devretmektedir. Burada yerinden yönetimin bir türü olarak ele alınan yetki genişliğinin merkeziyetçiliğin bir türü olduğunu savunanlar da bulunmaktadır (Keleş, 2012).

**2. Yerinden Yönetim (Gerçek Anlamda Yerinden Yönetim, Yetki Göçürümü);** “Yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının” yasalar tarafından belirlenen ya da merkezi yönetime bırakılmış olanlardan başka işlevleri yerine getirebilmeleri için, siyasal, tüzel ve akçal birtakım yetkilerle donatılmalarını ifade etmektedir (Keleş, 2012).

Yönetim Biliminde yerinden yönetimin iki türünden bahsedilir:

1. Siyasal Yerinden Yönetim, 2. Yönetimsel Yerinden Yönetim

**Siyasal Yerinden Yönetim;** “daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir” (Keleş, 2012).

**Yönetimsel Yerinden Yönetim** “İdari Âdem-i Merkeziyet” olarak da adlandırılmaktadır. Bu yönetim biçiminde yerel yönetimler yürütme gücüne yönelik birtakım yetkilere

sahiptir; yasama ve yargı güçleri merkezde toplanmıştır. “Yönetimsel yerinden yönetim” bir başka ifadeyle “idari âdem-i merkezîyet” yerel yönetimlerin yürütmeye yönelik olarak sahip oldukları yetkileri kullanan birimlerin niteliklerine göre ikiye ayrılmaktadır: Yer Yönünden Yerinden Yönetim ve Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim (Keleş, 2012).

**Yer Yönünden Yerinden Yönetim**, “mahalli âdem-i merkezîyet” olarak da adlandırılmakta olup bu yönetimde; bir yörede yaşayanların mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayabilmelerini ve bunu da kendi organları ile gerçekleştirebilmelerini sağlamak adına o yörede yaşayanlara “özerklik” tanınmaktadır. Burada özerklik ile, yerel yönetim birimlerinin ayrı tüzel kişiliğe, merkezi yönetimden ayrı gelir kaynaklarına sahip olması ve organlarının seçimle iş başına gelmesi, işlerini bu organlar eliyle yürütmesi anlaşılmaktadır.

**Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim**, “işlevsel yerinden yönetim” olarak da adlandırılmaktadır. Bu yönetim, belli bazı kamu hizmetlerinin merkezin dışında idari ve mali açıdan özerk bir örgüt tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir.

Yerinden yönetim, yerel halka sunulacak hizmetlerin, merkezi yönetim tarafından değil, merkezi idarenin teşkilatı içinde veya hiyerarşisinde olmayan, özerkliğe sahip tüzel kişiler tarafından yürütülmesi olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin var olabilmesi için yerinden yönetim kurumlarının kendi görevlerine sahip olması yani kamu tüzel kişiliğinin bulunması gerekmektedir; yerinden yönetimlerin seçimle iş başına gelmesi ve görevden alınmalarının yargı yolu ile olması gerekir; yerinden yönetimler yeterli ölçüde mali ve teknik araçlarla donatılmış olmalıdır; gerek idari gerekse mali alanda serbest hareket etme olanaklarının yani yerel özerkliklerinin bulunması gereklidir (Gül, 2015).

#### **1.4. YEREL YÖNETİMLERİN TEMEL DEĞERLERİ VE NİTELİKLERİ**

Yerel yönetimlerin etkin karar almasının sağlanması ve ülke çıkarlarına uygun hizmetler yapabilmelerini sağlamaya yönelik olarak bu yönetimlere özerklik tanınmıştır. Yani özerkliğin tanınmasındaki temel amaç hizmetlerin daha iyi yürütülmesidir. Yerel yönetim temelinde yerel demokrasi değerlerini barındırmaktadır. Yerel yönetimler; yerel ve yönetim boyutlarından oluşmaktadır. Yerel boyut, yerel yönetimlerin yerel hizmetleri sağlayan birimler olduğu anlamına gelmektedir. Yönetim (İktidar) boyutu, yerel



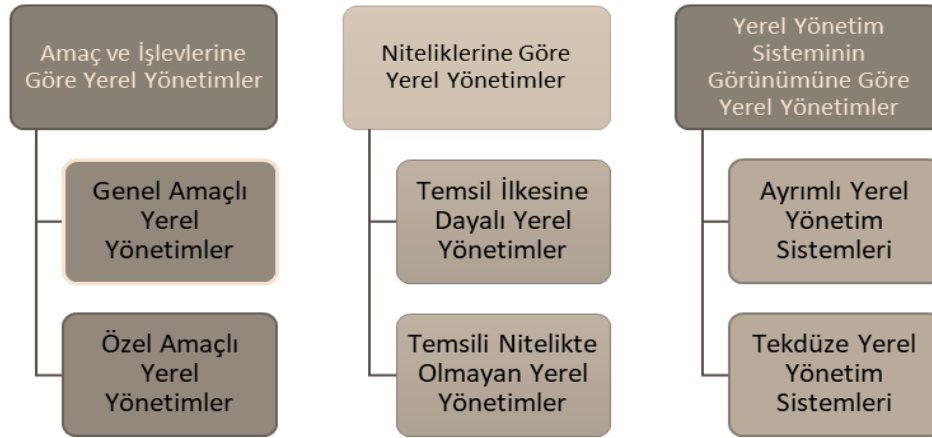
yönetimlerin kendi kendini yönetebilen demokratik birimler olmasını anlatmaktadır. Kent yönetimi konusunda da yerel yönetimlere büyük bir görev düşmektedir. Kent ve yerel yönetimler aynı mekânlı kavramlar olarak nitelendirilmektedir. Yerel yönetimler demokrasi tartışmalarında da önemli bir yer tutmaktadır (Parlak & Ökmen, 2015).

Biçimleri ve görünüşleri farklı olsa da yerel yönetimler bazı ortak değerlere dayanmaktadır. Bunlar “eşitlik, özgürlük, refah ve etkenlik” olarak ifade edilebilir. Liberal doktrinde yerel yönetimler özgürlüğü geliştirmektedir. Bunu da gücü merkezden yerel birimlere aktararak sağlamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler egemen gücü sınırlamaktadır. Bu ise, oluşabilecek keyfi yönetimlerin önüne geçmekte; bunlara karşı bireyleri ve onların değerlerini korumakta böylece çoğulculuğa katkı sunmaktadır. Bunun sonucu olarak da gücün tek elde toplanması engellenmekte ve özgürlüğün önündeki kısıtlamalar kaldırılmaktadır. Özgürlük kavramı, tek tek bireylerin özgürlüğünü değil, yerel topluluğun özgürlüğünü ifade etmektedir. Aslında özgürlük düşüncesi, yerel özerklik ve devletin yerel yönetimlerin sorumluluğundaki işlere karışmasının önlenmesi hususlarında etkili olmuştur. Yerel yönetimler katılım yoluyla eşitliği sağlamaktadır. Yerel hizmetlerden yararlanan halkın karar süreçlerine katılımı eşitliğin gelişmesini sağlamaktadır. Katılım kavramının yerel yönetimler için önemi, kentin ve toplumun bireye üstün olması anlayışına dayanmasından kaynaklanmaktadır. Katılım kavramı, yerel yönetimlerin özerkliğe önemli ölçüde sahip birçok kurumdan oluştuklarını varsaymaktadır. Yerel yönetim ayrıca refahı geliştirmektedir. Bunu ise idari kararları verimli, etkin ve yerel koşullara duyarlı bir şekilde alarak ve buna uygun eylemlerini gerçekleştirerek yapmaktadır. Yerel yönetimler güçlü oldukça yerel sorunlar, ihtiyaçlar, yerel halkı yakından tanıyan ve onların yaşadığı şartları iyi bilen karar verici ve yöneticiler tarafından belirlenmekte ve karşılanmaya çalışılmaktadır. Etkenlik; yerel yönetimlerin varlık sebeplerinden biri de kamu hizmetlerini etkin bir biçimde sunmalarındır. Bunu yerine getirebilmeleri gerekli yetki ve mali kaynaklarla donatılmalarına bağlıdır. Fakat burada belirtilmesi gereken nokta, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarına sahip olması onları bağımsız yönetimler yapmamaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin üzerinde merkezi yönetimin gözetim ve denetim yetkisi bulunmaktadır. Burada önemli olan yerel yönetimlerin işlerini kendi kaynaklarını kullanarak merkezin karışması olmadan yerine getirebilmeleridir. Etkenlik açısından bakıldığında yerel yönetimlerin birçok amaç, işlev ve ilkeye sahip oldukları göz önüne

alındığında bunların hepsinin aynı anda “en çoğa” çıkarılması imkânsız gözükmetedir (Keleş, 2012; Parlak & Ökmen, 2015).

### 1.5. YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİ

Yerel yönetimler genel olarak amaç ve işlevlerine, niteliklerine ve yerel yönetim sisteminin görünümüne göre üç ana başlık altında incelenmektedir.



**Şekil 2. Yerel Yönetimlerin Türleri**

(Kaynak: Şekil 2, Keleş, 2012 kaynağından elde edilen bilgiler ışığında oluşturulmuştur.)

Amaç ve işlevlerine göre yerel yönetimler;

**Genel Amaçlı Yerel Yönetimler:** Bu yönetimler belli bir yörede yaşayanların yerel nitelikteki tüm ihtiyaçlarını karşılamakla görevlendirilmişlerdir (Keleş, 2012).

**Özel Amaçlı Yerel Yönetimler** ise belli bir kamu hizmetinin (eğitim, sağlık gibi.) görülmesiyle görevlendirilmişlerdir (Keleş, 2012). Temsili organlarca yönetilmektedirler. Genel amaçlı yerel yönetimlerin yeterli düzeyde yerine getiremeyecekleri yerel nitelikteki hizmetler özel amaçlı yerel yönetimlerce yerine getirilebilmektedir (Kalabalık, 2005).

Niteliklerine göre yerel yönetimler iki türdür. Bunlar;

**Temsil İlkesine Dayalı Yerel Yönetimler;** seçimle oluşturulan karar organlarına sahip ve daha çok iki ya da üç düzeyde yer alan yönetimlerdir. Basamak sayılarını ülkenin nüfusu, büyüklüğü, merkeziyetçiliğin derecesi, yerel yönetimlerin sayısı ve tarihsel gelişim süreci belirlemektedir. Bu yönetimlerin tipik örneğini belediyeler oluşturmaktadır (Keleş, 2012).

**Temsili Nitelikte Olmayan Yerel Yönetimler;** atamayla oluşturulan organlara sahip olan yönetimlerdir. “Daha çok iç güvenlik ve posta hizmetlerinin görülmesi için oluşturulmuş birimlerdir.” (Keleş, 2012).

Yerel yönetim sisteminin görünümüne göre yerel yönetimler iki türdür. Bunlar;

**Ayrımlı Yerel Yönetim Sistemleri;** bu sistemlerde yerel yönetim birimleri arasında yasalarla konulmuş ayrımlar (yetki, gelir gibi yönlerden) bulunmaktadır (Keleş, 2012).

**Tekdüze Yerel Yönetim Sistemleri;** bu sistemlerde ise yerel yönetim birimleri aynı yasal statüye sahiptirler ve yasalar önünde yetki, hak gibi hususlarda aralarında ayırım bulunmamaktadır (Keleş, 2012).

## 1.6. YEREL YÖNETİMİN FAYDALARI VE ÖNEMİ

Yerel yönetimin faydalarını şu şekilde sıralayabiliriz (Kalabalık, 2005; Gül, 2015; Parlak & Ökmen, 2015; Karakılçık, 2016):

Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği artırır. Yerel yönetimler, yerel nitelikteki ihtiyaçların ve sorunların tespiti ve çözümünde merkezi yönetime göre kaynağa yakın olma üstünlüğüne sahiptir. Bürokratik yapı ve kırtasiyecilik azalır. O yörede yaşayanların dilek ve istekleri daha iyi değerlendirilmekte ve kararlar daha çabuk ve etkili bir şekilde alınabilmektedir. Dolayısıyla çevresel şartların merkezi yönetime kıyasla daha kolay bir şekilde dikkate alınması sağlanmaktadır. Yerel yönetimler tarafından üstlenilen birçok yerel hizmet sayesinde merkezi yönetimin daha genel hizmetlere odaklanması kolaylaşır; böylece bu hizmetlerde daha verimli olması sağlanmış olur. Yerel nitelikteki hizmetlerin kararı yerel yöneticiler tarafından verildiği için verim artmaktadır. Yerel yönetim birimleri halka hizmet sunma konusunda “hizmet yarışması” içine girecektir. Bu da hizmetlerin daha etkili sunulmasını sağlayacaktır. Yerel ihtiyaçlara uygun bir şekilde yönetim içinde personel de bu ihtiyaçlara göre dağıtılacak, böylece hizmetlerin verimi artırılacaktır. Merkezden yönetim sistemindeki yerel yönetimlere yerel hizmetler için kaynak tahsisi sorunları ortadan kaldırılacak, ihtiyaçlar zamanında karşılanabilecek, ek bütçe oluşturma ya da yeni kaynak yaratma yoluna gidilebilecektir. Ekonomik etkinliklerin gelişmesine paralel olarak gerek ulusal gerekse bölgesel büyüme oranında artış olacaktır. Yerel yönetimlerin kendi aralarındaki rekabet, vatandaşların isteklerine uygun kamusal mal ve hizmet üretimini sağlayacak ve daha kolay bir izleme ve denetim sağlanmış olacaktır.

Yerel yönetimler demokrasinin gelişmesini sağlar. Yerinden yönetimin güçlendirilmesini sağlayacak nitelikler ile demokratik değer ve kurallar arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Yerel süreçlere halkın katılımının sağlanmasının yanı sıra ülke yönetiminde var olacak devlet adamlarının yetiştirilmesinde de yerel yönetimlerin önemi büyüktür. Çünkü ulusal anlamda demokrasinin var olabilmesi için yerel demokrasinin sağlanması önem taşımaktadır. Yerel topluluk, sorunlarının çözümü için kendi içinden yönetici seçmekte, bu da yerel demokrasinin oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Yerinden yönetim temsili demokrasinin bir uzantısı olarak kabul edilebilir. Bundan dolayı, yerel yönetimlerin demokrasi eğitimi ve deneyimi konusunda bir hareket noktası oluşturabilmeleri halkın siyasi katılımını sağlamalarına bağlıdır. Tüm dünyada yerinden yönetim müessesesi “demokrasi okulu” olarak kabul edilmektedir. Çünkü yerel topluluklar kendi sorunlarını kendi çözmeye teşvik edilerek aslında kendi kendilerini yönetmelerinin önü açılmaktadır. Yerinden yönetim, merkezi idarenin faaliyetlerini daha gerekli alanlara yönlendirmesini sağlayarak tüm faaliyetlerin merkezi yönetim çatısı altında toplanmasının önüne geçmektedir. Halkın yerinden yönetim uygulamasıyla kendi seçtiği yöneticilerin kararlarını ve sonuçlarını değerlendirmesi ve vaat edilen şeylerin uygunluğunu denetlemesi daha kolay hale gelmektedir. Çünkü bölge sınırları küçüldükçe bu değerlendirme ve denetimler daha kolay hale gelmektedir. Bu, demokratik esaslar açısından uygun bir davranıştır. Halkın siyasi açıdan bilinçlenmesi ve sorumluluk duygusunun gelişmesi ile yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumluluklar arasında doğru bir orantıdan bahsedilebilir. Yerinden yönetim hemşerilik duygusunu geliştirir. Böylece yerel sorunların çözümü kolaylaşır, kişiler arası siyasi anlamda çekişmeler minimum düzeye indirilebilir. Yerelleşme ile gücün aşırı merkezileşmesinin önüne geçilebilir. Bunun bir sonucu olarak da yönetişimin önemli ilkeleri olan “adalet, dürüstlük, şeffaflık ve açıklık” gibi özellikler ortaya çıkacaktır.

Yerel yönetimler kaynak israfını önler. Yerel ihtiyaçların miktarının, önceliğinin belirlenmesi, en iyi şekilde, yerel uzmanlar tarafından bilinebileceği ve bunlara yönelik daha yerinde tespitler yapılabileceği için ihtiyaçlara uygun bir şekilde kaynak tahsisi yapılabilmektedir. Yerel kaynakların yeterli bulunmadığı ya da hizmet sunumunun daha kaliteli olmasının istenildiği durumlarda, yerel halkın mali desteği daha kolay sağlanabilmektedir. Yerel kaynaklar optimum etkinlikte kullanıldığında, kamu

kaynakları daha verimli ve tasarruflu bir şekilde kullanılabilir. Yerel topluluk, hizmetlerin gerçekleştirilmesinde aktif bir şekilde yer aldığında (hem karar verici hem mali destek sağlayıcı olarak) bu hizmetleri daha çok sahiplenmekte ve böylece paranın gerekli şekilde ve yerinde harcanmasının önemini kavramaktadır. Yerel yönetimler sosyal açıdan değişime katkı sunar. Yerinden yönetim sistemi ile birlikte yerel halk, yöneticiler üzerinde bir ağırlık sağlayabilir ve onları diledikleri zaman değiştirme şansını elde eder. Böylece halkta kendine ve topluma güven gelişebilir ve ortak birtakım sorunlara çözüm üretme anlayışı yerleşebilir. Çalışanların toplumla kaynaşması kolaylaşır ve motivasyon düzeyleri artar.

### **1.7. YEREL YÖNETİMLERİN SAKINCALARI**

Yerel yönetimler yararlarının yanında sakıncaları da bünyesinde barındıran yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin sakıncaları şu şekilde ifade edilebilir (Kalabalık, 2005; Karakılıç, 2016; Gül 2015; Parlak & Ökmen, 2015):

Yönetsel yerinden yönetimin aşırı bir şekilde uygulanması devlet ve ülke bütünlüğünü bozabilir. Yerel yönetimlerin özerkliği federalizme yol açabilir (Kalabalık, 2005). Yerinden yönetim merkezin kontrol ve koordinasyonunun azalmasına neden olur. Yerel çıkar gruplarınca yetkiler ya da kaynaklar zorla ele geçirilebilir. Hesap verebilirlik mekanizmasının yetersiz olması sebebiyle yerinden yönetimde yetkiler kötüye kullanılabilir. Yetişmiş eleman eksikliği nedeniyle kaynak israfları yaşanabilir ve etkin bir hizmet sunumu gerçekleştirilemeyebilir. Yerelleşmenin mali alanda uygulanması ile idarelerin aralarında mali rekabet doğabilir bu da istikrarsızlıklara yol açabilir.

Yerinden yönetim, ülkenin her noktasına kamu hizmetlerinin imkanlar ölçüsünde eşit olarak götürülmesinin önünde engel olabilir. Bu durumda ülkenin bir noktasında yaşayan kişiler hizmetlerden çok iyi bir şekilde yararlanırken diğer noktadakiler hiç yararlanamayabilir ya da gerektiğinden daha az yararlanabilir. Yerel yönetimlerin mali açıdan denetlenmeleri konusunda zorluklar yaşanabilir. Bu denetimin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayan sistemin kurulması ise güç ve maliyetli olabilir.

Yerel yönetimlerde yaşanan partizanca çekişmeler, yerel işlerin ve kamu hizmetlerinin işleyişinde aksamalara neden olabilmektedir. Yerel yönetim organlarının belli bir süre için seçilmiş olması da birtakım sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin; yerel yönetim organları daha kısa vadeli işlerle uğraşmayı daha cazip görmekte, uzun vadeli süreçler

kendi görev sürelerini aşacak şekilde sonuçlar vereceği için bu süreçlerden ve yatırımlardan kaçınmaktadırlar. Yerel elitler, politikaların kendi menfaatlerine uygun bir şekilde yapılması amacıyla gerek yerel yönetimleri gerekse yöneticileri etkileyebilmektedir.

## **2. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLER VE AVRUPA'DA YEREL YÖNETİM TİPOLOJİLERİ**

Yerel yönetimlerin yerelleşme reformları kapsamında değişen rolleri için en önemli inceleme alanı gerek etkin ve verimli hizmet anlayışı, katılımcılık ilkesi gerekse yerel özerklik ve demokratikleşme gibi unsurların öneminin yükseldiği Avrupa Birliği ülkeleridir. Bu bölümde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yerel yönetim yapıları literatürdeki tipoloji çalışmalarından hareketle tipolojiler içinde incelenmiş ve ardından bu ülkelerdeki yerel yönetim reformlarına değinilmiştir.

### **2.1. AVRUPA'DA YEREL YÖNETİM TİPOLOJİLERİ**

Yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçleri, ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamikler, sömürgecilik, çeşitli savaşlar, barış antlaşmaları kuralları, İkinci Dünya Savaşı sonrası bölgesel ve ulusal birleşmeler etkili olmuştur (Keleş, 2012). Dolayısıyla ülkelerin tarihsel koşulları, sosyo-ekonomik ve siyasal yapıları, uluslararası gelişmeler ve dünya yerel yönetim yapıları ülkelerdeki yerel yönetim sistemlerinin ortaya çıkmasında etkili olan unsurlardır. Uygulamaya bakıldığında yerel yönetimlerin her ülkede siyasi, yönetsel ve iktisadi düzene, geleneklere göre şekillendiği görülmektedir. Farklı şekillerde yönetilen ve farklı ekonomi düzenine sahip ülkelerde yerel yönetimler farklılık gösterdiği gibi aynı yönetsel yapının uygulandığı ülke yerel yönetimleri arasında da birtakım farklılıklar bulunmaktadır (Parlak & Ökmen, 2015). Bütün bu sebeplerden dolayı ülkeleri ortak bir model-küme-tipoloji içinde sınıflandırmak zor olsa da genel olarak birkaç tipolojiden söz edilebilir (Belediye Başkanları Birliği, 2017; Kalabalık, 2005; Karakılçık, 2016; Keleş, 2012; Parlak & Ökmen, 2015).

Avrupa'da yerel yönetim yapılarının gerek yetkileri ve örgütlenmesi gerekse mali yapıları birbirinden farklılık göstermesinin bir sonucu olarak literatürde çeşitli tipoloji çalışmaları mevcuttur. Genel olarak yerel yönetimlerin kurumsal modeli dikey ve yatay eksenler tarafından belirlenmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlere ilişkin tipoloji belirlenmesinde dikey eksen açısından bakanlarca ortak tespitlerin olduğu söylenebilir. Bu tipoloji çalışmalarından ilki Hesse ve Sharpe tarafından 1991 yılında geliştirilmiştir.

Hesse ve Sharpe (1991) yerel yönetimleri fonksiyonlarını ve politik rollerini dikkate alarak kategorilere ayırmışlardır. Bu kategorilemede merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki etkili olmuştur (Hesse & Sharpe, 1991). Merkez-yerel ilişkisi kapsamında ülkeler üç gruba ayrılmıştır. Birinci grup Fransa, İtalya, İspanya, Belçika, Portekiz ve Yunanistan'ın bir kısmını kapsayan Franco Grubu'dur. İkinci grup İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve belli ölçüde Amerika Birleşik Devletleri'ni kapsayan Anglo Sakson Grubu'dur. Üçüncü grup ise Norveç, Danimarka, İsveç, Avusturya, İsviçre, Almanya ve Hollanda'yı kapsayan Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri'dir.

Fransız/Napolyon Modeli) Ülke Yerel Yönetimleri: Bu grup içinde yer alan ülkeler yerel yönetimleri anayasal olarak tanımışlardır. Yani anayasa ile güvence altına alınmış yerel yönetimler söz konusudur ve yerel yönetimlerin hepsine eşit bir statü tanınmıştır. Fakat hukuk alanında yaptıkları düzenlemelerle yerel yönetimleri merkezin yönlendirmeleri ile çalışan bir duruma getirmektedirler. Yerel yönetimlere yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde genel bir yetki verilmiştir. Yönetim organları kanun ile yasaklanmamış ya da başka bir organa verilmemiş her konuda karar alabilmektedir. Bununla beraber yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında, yerel yönetimler merkezi yönetimin taşra birimlerinin yardım ve desteğine ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla Franco grubu içinde yer alan ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır ve idari vesayet merkezi yönetimin yerel birimi aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu grup içindeki ülkelerde yerel yönetimler, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan ve vali adı verilen bir ajanın denetimi ve gözetimi altındadır. Bu sistemde, yerel yönetimler belediye başkanlığı gibi yerel düzeydeki görevlerle milletvekililiğinin bir kişide birleşebilmesine imkan tanımaktadır. Böylece yerel yönetimler, merkezi yönetim üzerinde, fiili olarak etkili olabilecek bir konumda bulunmaktadır (Belediye Başkanları Birliği, 2017; Kalabalık, 2005; Karakılıç, 2016; Keleş, 2012; Koyuncu, 2000; Parlak & Ökmen, 2015).

Ülkeden ülkeye sayılan özellikler değişebilmekle birlikte Fransa, İtalya, İspanya, Belçika, Portekiz ve Yunanistan bu grup içinde yer almaktadır. Ayrıca Türkiye'yi bu grup içine dahil eden çalışmalar (Belediye Başkanları Birliği, 2017; Kalabalık, 2005) da bulunmaktadır.



Anglo Sakson Grubu (İngiliz/Anglo Sakson Modeli) Ülke Yerel Yönetimleri: Anglo Sakson geleneğinden etkilenmiş ülkelerin oluşturduğu bu grupta yer alan ülkeler Franco Grubu'nda yer alan ülkelere farklı olarak yerel yönetimleri anayasal güvence altına almamışlardır; dolayısıyla anayasal statüye sahip değildirler. Bu nedenle bu grup içindeki ülkelerde yerel yönetimlerin kurulması ve görevlendirilmesi yasalar ve tüzüklerle olmaktadır. Yine Franco Grubu'ndan farklı olarak Anglo Sakson Grubu'nda yer alan ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet kontrolü bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu ülkelerde yerel yönetimler merkezin denetimden bağımsız ve özerk olarak faaliyetlerini yürütmektedirler (Koyuncu, 2000). Ayrıca bu ülkelerdeki yerel yönetimler ile merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri arasında da bir iç içelik söz konusu değildir. Genel olarak yerel yönetimlerden ayrı bir kişilik sergileyen bir merkezi yönetim ve federal devlet sistemlerinde ise federal devlet ya da federe devletten söz edilebilir. Günlük etkinlikleri açısından yerel yönetimler, oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Devlet-yerel yönetim ilişkisinin yönü yataydır. Dikey ilişkiler ise çok az hizmet kesimi ile sınırlıdır (Keleş, 2012; Kalabalık, 2005; Karakılıç, 2016). Bu model içindeki ülkelerde yerel yönetimlerce tarım, eğitim gibi vatandaşlara doğrudan sunulan hizmetlerin tamamı ya da bir kısmı yerine getirilmektedir (Belediye Başkanları Birliği, 2017).

Bu grup içerisinde sayılabilecek ülkeler ise İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya, Amerika Birleşik Devletleri ve Yeni Zelanda'dır.

Kuzey ve Orta Avrupa (İskandinav Modeli/Karma Model) Ülke Yerel Yönetimleri: Bu ülkelerde yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiler Anglo Sakson Grubu'na benzemektedir. Özellikle yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından ve yerel yönetimlere verilen görev ve sorumluluklar açısından bu benzerlik görülmektedir. Anglo Sakson Grubu içindeki ülkelere farklı olarak bu ülkelerde yerel demokrasiye giderek artan bir önem verilmektedir. Yani yerel yönetimler kendilerine yasa ile verilmiş görevlerin dışında ve üstünde genel yetkiye sahiptirler. Bu ülkeler, diğer gruplardaki ülkelere daha fazla yerinden yönetim geleneğine bağlıdırlar. Yerel demokrasiye verilen önem nedeniyle bu grup Hesse ve Sharpe (1991) tarafından yerelleşmenin en çok olduğu ve en özerk grup olarak nitelendirilmiştir. Bu ülkelerde yönetim basamakları arasındaki ilişkiler katı yontemsel kurallar ile yönetilmektedir.

Yerel yönetimlerin anayasal olarak güçlü statüleri bulunmaktadır. Ayrıca geniş bir yönetsel ve mali özerklikleri bulunmaktadır. Bu ülkeler sosyal devlet anlayışını büyük önem vermekte olup bu anlayışı en üst düzeyde benimsemişlerdir (Koyuncu, 2000; Karakılçık, 2016; Belediye Başkanları Birliği, 2017).

Bu grubun asıl temsilcileri İsveç, Norveç ve Danimarka'dır. Bazı özellikler açısından farklılaşmalar olsa da Avusturya, İsviçre, Almanya, Hollanda ve Japonya da bu grup altında sayılabilir.

Hesse ve Sharpe (1991)'in bu üçlü sınıflandırmasının yanı sıra kimi yazarlarca (Keleş, 2012; Karakılçık, 2016; Belediye Başkanları Birliği, 2017; Parlak & Ökmen, 2015) dördüncü bir grup olarak da "Orta ve Doğu Avrupa Sosyalist Ülkeleri(Eski Sovyet/Doğu Avrupa Modeli)" belirtilmiştir. Bu ülkelerin incelenmesinde parlamenter sisteme sahip olan ülkeler ve sosyal sistemi benimsemiş ülkeler şeklinde bir ayrıma gidilebilir. Bu "demokratik yerinden yönetim" ve "otokratik yerinden yönetim" şeklinde de ifade edilebilir. Demokratik yerinden yönetim parlamenter demokrasiye; otokratik yerinden yönetim ise sosyalist sistemlere karşılık düşünülebilir (Parlak & Ökmen, 2015). Demokratik yerinden yönetimlerde yerel yönetim organları seçimle belirlenmektedir ve yerel yönetimler adem-i merkeziyet ilkesine göre kurulmaktadır. Sosyalist yerinden yönetimlerde ise çoğulcu seçimler yoktur ve yerel yönetimler merkeziyet ilkesine göre kurulmaktadır (Karakılçık, 2016). Bu yerel yönetim sistemlerinin tek parti tarafından sıkı bir denetime tabi olduğu ve aşırı olarak nitelendirilebilecek idari ve siyasi vesayetin olduğu görülmektedir (Sadioğlu, 2018).

Page ve Goldsmith (1987) ve John (2001) Kuzey ve Güney Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimler arasında şu kriterlere dayanan bir ayrım yapmaktadır: Yerel politikacıların merkezi yönetime erişimi, yerel politikacılara yasal takdir yetkisinin açık olması, ulus altı yönetimlere ayrılan işlevlerin sayısı ve türü (Page & Goldsmith, 1987; John, 2001) Temel olarak yerel yönetimlere ayrılan işlevler, yerel yetkililere verilen takdir yetkisi ve yerel yetkililerin merkezi yönetime erişimleri arasında bir ilişki olduğunu düşünmektedirler. Buradan hareketle; Kuzey ve Güney Avrupa yerel yönetim sistemleri arasındaki ayrım şu şekilde belirtilmektedir (Heinelt & Hlepas , 2006):

Güney Avrupa yerel yönetim sistemleri, az işlev ve yetkinliğe sahip, düşük yasal takdir yetkisinin ve yerel politikacıların merkezi yönetime yüksek erişiminin bulunduğu sistemlerdir. Bu sistemlerde yerel politikacılar merkezi düzeyde güçlü olabilirler ama politik açıdan zayıf komünleri temsil ederler. Güney Avrupa ülkeleri İspanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz ve İtalya'dır.

Kuzey Avrupa yerel yönetim sistemleri ise güçlü işlevlere sahip, yüksek düzeyde takdir yetkisinin bulunduğu ve yerel politikacıların merkezi yönetime erişiminin düşük olduğu sistemlerdir. Kuzey Avrupa ülkeleri Danimarka, İsveç, Norveç, Britanya, İrlanda, Hollanda ve Almanya'dır. Bu ülkelerde (İrlanda hariç) oldukça ileri bir özerk yerel ve bölgesel yönetimler söz konusudur (Arıkan, 2004).

Page ve Goldsmith 1987 yılındaki çalışmalarında merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini incelemişlerdir ve bu bakımdan; yerel yönetimlerin karar alma ve hareket edebilme özerklikleri, fonksiyonları ve yerel yönetimlerdeki karar alıcıların merkezi yönetime geçişlerini irdelemişlerdir. Bu unsurlar dikkate alınarak Kuzey ve Güney olmak üzere iki çeşit merkez-yerel yönetim ilişkisi belirlenmiştir. Buna göre, Kuzey Avrupa yerel yönetim sistemi; Norveç, Danimarka ve Büyük Britanya'da geçerli iken, Güney Avrupa yerel yönetim sistemi Fransa, İtalya ve İspanya'da geçerlidir (Kalabalık, 2005). Page ve Goldsmith (1987)'in yerel yönetim sınıflandırması siyasal ve hukuki yerellik eksenlerinde gerçekleştirilmiş; siyasi yerellik Güney Avrupa sistemi ile özdeşleştirilirken hukuki yerellik Kuzey Avrupa sistemi ve Anglo-Sakson gelenek ile özdeşleştirilmiştir (Yanez, Magnier, & Ramirez, 2008).

Page(1991) çalışmasında ise yerel yönetimleri merkez-yerel ilişkilerine göre sınıflandırmıştır. Buna göre Kuzey Avrupa Grubu'nda Büyük Britanya ve İskandinavya yer almakta olup bu grubun temel özelliği "hukuki yerellik" ve "siyasi merkezîyetçilik"tir. Güney Avrupa Grubu'nda ise Fransa, İspanya ve İtalya yer almaktadır ve temel özelliği "hukuki merkezîyetçilik" ve "siyasi yerellik"tir (Kalabalık, 2005). Türkiye yerel yönetimleri de Güney Avrupa yerel yönetim sistemleri grubunda yer almaktadır (Sadioğlu, 2018; Kalabalık, 2005).

Goldsmith (1992) tarafından yapılan yerel yönetim tipolojileri sınıflandırılmasında ise yerel yönetimlerin temelini oluşturan amaç ve değerler dikkate alınmıştır. Fakat

Goldsmith bu sınıflandırmalar içerisinde ülkeleri fiilen atamamakta ve bu atamanın nasıl yapılacağına dair de net bir bilgi sunmamaktadır (Wolman , 2008). Goldsmith (1992)'in yerel yönetim tipolojisi şu şekildedir:

**Müştericilik/Patronaj Modeli:** Bu modelde yerel yönetim liderlerinin oy karşılığında oy verenlere yani kendilerini destekleyenlere birtakım olanaklar sağladığı ya da sağlaması beklenen bir durum söz konusudur (Goldsmith, 1992). Yerel politikacıların temel görevi özel kamu malları ve hizmetleri ile ilgili olmayan toplum çıkarlarının iyi bir şekilde desteklenmesi ve daha yüksek yönetim seviyelerinde savunmanın sağlanmasıdır (Heinelt & Hlepas , 2006). Bu model Fransa ve İtalya'nın bir kısmında, daha düşük seviyede de olsa İspanya'da görülmektedir (Goldsmith, 1992; Heinelt & Hlepas , 2006). Yakın zaman kadar da (1992'de yazıldığı göz önüne alınarak) Yunanistan ve Türkiye'de devam ettiği Goldsmith tarafından belirtilmiştir.

**Ekonomik Kalkınma Modeli:** Bu modelde yerel yönetimlerin en önemli görevi toplumun ekonomik durumunu geliştirmektir. Ayrıca yerel politikacılardan yerel ekonomik kalkınmayı geliştirmesi beklenmektedir. Bu modelde büyüme her şeyden önemli görülmekte ve büyümeyi gerçekleştirmenin temeli olarak da itfaiye, polis ve ulaştırma hizmetlerine önem verilmektedir (Goldsmith, 1992).

**Refah Devleti Modeli:** Eşitlik ve yeniden dağıtımla ilgili ulusal normlara bağlı “etkin hizmet sunumu” yerel yönetimi şekillendirmiştir. Bu model Almanya, Hollanda ve Büyük Britanya ve İskandinav ülkeleri için geçerlidir. Bu ülkeler 1945'ten bu yana, refah devletini oluşturan kollektif malların geniş bir yelpazesıyla ilgilenmektedir (Goldsmith, 1992).

**Piyasaya Olanak Sağlayan Model(Piyasa Etkinleştirme Modeli-Tüketici Modeli):** Yerel yönetim bir hizmet üreticisi olarak başkalarının hizmet üretmesini sağlayan(bağımsız olarak veya yerel yönetim ile ortaklaşa) bir ajan rolüne bürünmüştür. Ekonomik Kalkınma Modeli'nden en önemli farkı; şehrin ekonomik kalkınması için piyasa mekanizmalarına dayanarak sadece “etkinleştirme” rolüyle sınırlı olmasıdır (Heinelt & Hlepas , 2006).

Loughlin vd. (2001) çalışmasında yapılan ayırım ise yerel ve merkezi güç ilişkilerine odaklanmamaktadır. Devlet geleneklerinin daha geniş yönleri(devlet-toplum ilişkileri,

siyasi örgütlenme şekli, politika biçimleri, yerelleşme şekli, kamu yönetimi disiplini (hakim yaklaşım) vurgulanmaktadır. Bu çalışmada dört ayrı gelenekten söz edilmektedir:

**Anglo-Sakson Geleneği:** Amerika Birleşik Devletleri, Kanada (Quebec eyaleti hariç), Birleşik Krallık ve İrlanda bu gelenek içinde sınıflandırılmıştır. Anglo-Sakson geleneğinde yönetim için herhangi bir yasal dayanak söz konusu değildir. Siyasi örgütlenme şekli birleşmiş devlet / sınırlı federalist; ‘devlet gücü’ (ABD) yetki devri/ yerel yönetim (İngiltere).

**Cermenik Gelenek:** Bu gelenek içinde yer alan ülkeler Almanya, Avusturya, Hollanda, İspanya (1978’den Sonra), Belçika (1988’den Sonra) ve Lüksemburg’tur. Cermenik Geleneğinde yönetim için yasal dayanak bulunmaktadır. Siyasi örgütlenme şekli organik federalist; işbirlikçi federalizm.

**Fransız-Napolyonik Gelenek:** Fransa, İtalya, İspanya (1978’den Önce), Portekiz, Quebec Eyaleti, Yunanistan, Belçika (1988’den Önce) bu gelenek içinde yer almaktadır. Fransız-Napolyonik Geleneğinde yönetim için yasal dayanak bulunmaktadır. Siyasi örgütlenme şekli köktenci/radikal “bir ve bölünmez”; bölgeselleşmiş üniter devlet.

**İskandinav Gelenek:** Bu gelenek içinde İsveç, Danimarka, Norveç ve Finlandiya bulunmaktadır. İskandinav Geleneğinde yönetim için yasal dayanak bulunmaktadır. Siyasi örgütlenme şekli âdem-i merkezi üniter; güçlü yerel özerklik söz konusudur.

Swianiewicz (2014) tarafından geliştirilen tipoloji çalışmasında ise 19 Doğu Avrupa ülkesi (Avrupa içinde yer almasa da Güney Kafkasya ülkeleri Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan da Doğu Avrupa ülkeleri kapsamında değerlendirilmiştir.) dört adet gösterge dikkate alınarak tipolojiler oluşturulmuş; bu şekilde Tip 1,2,3,4 ve 5 şeklinde ülkeler sınıflara ayrılmıştır. Ülkelerin tipolojiler içine yerleştirilmesinde dikkate alınan dört kriter şunlardır: 1. Alansal örgütlenme, 2. Fonksiyonel desantralizasyon, 3. Yerel yönetimlerin mali takdir yetkisi, 4. Yatay güç ilişkileri. Swianiewicz (2014) alansal örgütlenmeyi iki değişkenle göstermiştir: 1. Seçilmiş yerel ve bölgesel yönetimlerin kademelerinin sayısı; 2. Belediye yönetim biriminin ortalama nüfus büyüklüğü ile ölçülen alansal parçalanma. İkinci kriter olan fonksiyonel desantralizasyonun ise ulus altı harcamaların GSYH içindeki payı ile ölçülebileceğini ifade eden Swianiewicz (2014) üçüncü kriter yani yerel yönetimlerin mali takdir yetkisinin üç değişkenle ölçüldüğünü ve bunların finansal âdem-

i merkeziyet, hibe tahsis sisteminin şekli ve GSYH'nın bir yüzdesi olarak yerel yönetim borcu olduğunu dile getirmiştir. Dördüncü ve son kriter olan yatay güç ilişkileri ise belediye başkanının belediyedeki konumu ve yerel konseyin seçim sistemi (çoğunlukçu, nispi veya karma) olmak üzere iki değişkenle ölçülmüştür. Bu kriterler sonucunda Swianiewicz (2014) 5 tip yerel yönetim tipolojisi ortaya koymuştur:

TİP 1: Macaristan, Polonya ve Slovakya'dan oluşmaktadır. Swianiewicz (2014), Tip 1 içinde yer alan ülkeleri “desantralizasyon şampiyonu” olarak ifade etmektedir. Ayrıca yerel yönetimler tarafından sağlanan geniş kapsamlı fonksiyonlar (özellikle Polonya ve Macaristan'da ve daha az ölçüde Slovakya) nedeniyle bu ülkeler Batı Avrupa yerel yönetim sistemleri tipolojilerinden Kuzey Avrupa Ülkeleri'ne benzetilmektedir. TİP 1 ülkeleri, bölgenin diğer ülkeleriyle karşılaştırıldığında yüksek düzeyde finansal özerklik ile karakterizedir. Yerel yönetimlerin yerel vergi oranlarına karar verme hakkı vardır, hibe transferleri genellikle şeffaf kriterlere göre tahsis edilir ve uzun bir süredir yerel yönetimler, borçlanma politikalarını uygulamada önemli ölçüde özerkliğe sahiptir.

TİP 2: Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Letonya'dan oluşmaktadır. TİP 2 ülkeleri Swianiewicz (2014) tarafından “nispeten desantralize” olarak tanımlanmıştır. TİP 2 ülkelerinde yerel yönetimlerin sorumlu olduğu fonksiyonların kapsamı Tip 1 ülkelerindekiyle benzerlik taşımaktadır. Fakat TİP 2 ülkelerini TİP 1 ülkelerinden ayıran temel unsur yerel olarak kontrol edilen vergilerin TİP 2 ülkelerinde önemsiz bir role sahip olmasıdır. Bu ülkelerde vergi gelirleri en çok merkezi yönetim vergilerinde yer alırken, yerel vergi politikalarına karar vermede takdir hakkı gelirlerin çok küçük bir oranını oluşturmaktadır. Yüksek düzeydeki alansal parçalanma ve yerel konsey tarafından atanan bir kurul temelinde toplu (kolektif) liderlik bu tipteki ülkelerin ortak özelliğidir. TİP 2 ülkeleri de tıpkı TİP 1 ülkeleri gibi Kuzey Avrupa Modeli'ne benzerlik göstermektedir.

TİP 3: Arnavutluk, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Moldova, Romanya, Slovenya ve Ukrayna'dan oluşmaktadır. TİP 3 ülkelerinde yerel yönetim fonksiyonlarının kapsamı genellikle Tip 1 ve 2'den çok daha dardır. Bu özelliği ve coğrafi konumları sebebiyle bu ülkeler Güney Avrupa Modeli'ne veya Franco Grubu'na benzer gösterilmektedir. TİP 3 ülkelerinde finansal özerklik TİP 1 ve 2 ülkelerinden daha düşüktür. Belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi ve güçlü kişisel liderlik modeli TİP 3 ülkelerinin ortak özelliğidir.

TİP 4: Gürcistan, Litvanya ve Sırbistan'dan oluşmaktadır. Bu ülkelerin paylaştığı temel özellik, çok yüksek düzeyde bir alansal örgütlenmedir. Bu ülkelerin diğer ortak özelliği, kolektif liderlik ve nispi bir yerel seçim sistemidir.

TİP 5: Ermenistan ve Azerbaycan'dan oluşmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin alansal bölünmesinin yanı sıra güçlü işlevsel ve finansal merkezleşme bu ülkelerin ortak özelliğidir. Hem fonksiyonların kapsamı hem de yerel takdir düzeyi, diğer tipolojilerdeki çoğu ülkeden daha küçüktür.

Literatürde yukarıda sayılanlar haricindeki dikey güç ilişkilerine göre yapılan yerel yönetim sistemlerinin sınıflandırılma çalışmaları şu şekilde belirtilebilir (Heinelt & Hlepas , 2006):

Bennet 1989 ve 1993 yılındaki çalışmalarında yerel yönetimleri üçlü bir sistem içinde incelemektedir:

İkili Yapı: Yerel düzeyde, merkezi yönetim kurumlarının ve belediyelerin yan yana fakat farklı yetkilere sahip olduğu yapılardır (Birleşik Krallık'ta olduğu gibi).

Birlikte Sistemler (Fused Systems): Bu sistemde yerel yöneticiler ve onların yetkileri yerel düzeyde olduğu kadar üst düzey yönetim tarafından da belirlenmektedir. Birlikte sistemlerde hem merkezi hem de yerel hizmetler bir arada yürütülmekte; iki hizmet bir arada yürütülebileceği gibi iki yönetim ayrı ayrı da hizmetleri yürütebilir veya bir yönetim altında da iki hizmet yürütülebilmektedir (Kuhlmann & Wayenberg, 2016).

Karışık Sistemler: Bu sistemlere İsveç ve Danimarka örnek olarak verilmiştir.

Bennet, Orta Doğu Avrupa'da yer alan "yeni demokrasileri" yani Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti'ni birlikte sistemlere doğru bir hareket olarak nitelendirmektedir (Bennet 1989'dan aktaran Heinelt&Hlepas, 2006).

Literatürdeki yatay güç ilişkilerine odaklanan tipoloji çalışmaları (Mouritzen ve Svava (2002); Back (2005); Heinelt ve Hlepas (2006)) da mevcut olmakla birlikte, tez kapsamında yatay güç ilişkileri göz ardı edilerek sadece dikey güç ilişkilerine odaklanılmıştır. Bu çalışmalardan hem yatay hem de dikey boyutlarıyla yerel yönetim sistemlerinin incelendiği Heinelt ve Hlepas (2006)'ın çalışmasından kısaca söz edilmiştir.

Heinelt ve Hlepas (2006) tarafından geliştirilen tipoloji çalışmasında iki boyuta odaklanılmış ve yerel yönetim tipolojileri bu iki boyut altında incelenmiştir. Bu boyutlar; belediyeler ve üst yönetim ya da yönetimler arasındaki “dikey güç ilişkileri” ile belediye ile belediye başkanı ve/veya diğer siyasi ve belediye içindeki yönetim liderleri arasındaki “yatay güç ilişkileri”dir (Heinelt & Hlepas , 2006). Heinelt ve Hlepas bu çalışmalarında daha önce söz edilen Hesse ve Sharpe (1991)’ın tipolojisindeki yerel-merkezi güç ilişkilerini ve Mouritzen ve Svava (2002)’nin belediye başkanı, meclis ve belediye yönetimi arasındaki güç ilişkilerini dikkate alarak “POLLEADER” tipolojisi oluşturmuştur. Polleader Tipolojisi (*Political leadership types*) farklı Avrupa yerel yönetim sistemlerine göre siyasi lider tiplerinden oluşmaktadır. Bu kapsamda Heinelt ve Hlepas, yerel-merkezi(dikey) ilişkilere göre yerel yönetim sistemleri (Hesse ve Sharpe,1991) ve yatay güç ilişkilerine göre yerel yönetim sistemlerini (Mouritzen ve Svava,2002) birleştirerek Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti yerel yönetimleri üzerinde incelemeler yaparak bu ülkeleri “Orta-Doğu Avrupa tipi” altında sınıflandırmıştır.

**Tablo 1. POLLEADER Tipolojisi**

Dikey Güç İlişkilerine Göre / Yatay Güç İlişkilerine Göre	Franco Tipi	Anglo Tipi	Kuzey-Orta Avrupa Tipi	Orta-Doğu Avrupa Tipi
Güçlü Başkan Tipi	Political Mayors (Siyasi Belediye Başkanı) Fransa Yunanistan İtalya Portekiz İspanya	Executive Mayors (Yönetici Belediye Başkanı) İngiltere	Executive Mayors (Yönetici Belediye Başkanı) Almanya Avusturya	Executive Mayors (Yönetici Belediye Başkanı) Polonya Macaristan
Komite ile Liderlik Tipi		Collegial Leader (Eşit Oranda Sorumluluğa Sahip Lider) İngiltere	Collegial Leader (Eşit Oranda Sorumluluğa Sahip Lider) Danimarka İsveç Avusturya	



Kollektif Liderlik Tipi	Collegial Leader (Eşit Oranda Sorumluluğa Sahip Lider)  Belçika	Collegial Leader (Eşit Oranda Sorumluluğa Sahip Lider)  İngiltere	Collegial Leader (Eşit Oranda Sorumluluğa Sahip Lider)  Hollanda İsviçre Almanya	Collegial Leader (Eşit Oranda Sorumluluğa Sahip Lider)  Çek Cumhuriyeti
Meclis Yöneticisi Tipi		Ceremonial Mayor (Törensel Belediye Başkanı)  İrlanda		

Kaynak: (Heinelt & Hlepas , 2006).

Kuzey-Orta ve Orta-Doğu Avrupa'daki yerel yönetim sistemlerinde belediye başkanları sadece resmi olarak geniş bir kamu hizmeti sağlama sorumluluğu taşımaz aynı zamanda kendi idarelerinden tam olarak sorumlu oldukları için, bu belediye başkanları yönetici belediye başkanları (*executive mayors*) olarak adlandırılmaktadır. Bu adlandırma Macaristan, Polonya ve Almanya'daki (Land Hasse hariç) belediye başkanları ve Avusturya'daki seçilmiş belediye başkanları için geçerlidir. Franco tipi yerel yönetim sistemlerindeki güçlü belediye başkanları, kamusal hizmetlerinin nispeten sınırlı bir kısmından sorumlu olan bir belediye yönetimine liderlik etmektedirler. Fakat bununla birlikte belediye başkanları yerel toplumun politik temsilcileridir ve siyasi belediye başkanları (*political mayors*) olarak adlandırılmaktadır. Bu tip içerisinde Fransa, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya yer almaktadır. Anglo tipi yerel yönetim sisteminde ise belediye başkanları belediye yöneticisi (*the council-manager*) olarak adlandırılmaktadır. Burada belediye başkanları temel olarak törensel (*ceremonial*) bir rol üstlenmektedir. Belediyenin başında seçilmiş bir yerel lider bulunmamakta, belediye idaresi profesyonel bir yönetici tarafından yönetilmektedir. Bu tipe en uygun örnek İrlanda'dır. Kuzey-Orta Avrupa tipi yerel yönetim sistemleri sadece güçlü belediye başkanı ve belediye yöneticisi tipini değil aynı zamanda komite lideri (*committee leader*) ve kolektif (*collective*) tiplerini de kapsamaktadır. Birçok Kuzey ve Orta Avrupa ülkesinde belediye başkanlarının ya da "belediye başkanı" resmi unvanı verilmeksizin belediyenin seçilmiş yerel liderlerinin diğer güçlü aktörler ya da organlarla iş birliği

yapmaları gerekmektedir. Bu nedenle bu kurumsal ortamlar sadece Eşit oranda sorumluluğa sahip lider (*collegial leader*) için alan sunmaktadır. Bu tip belediye başkanı; Danimarka, İsveç, kısmen Avusturya (belediye başkanlarının seçilmediği eyaletlerde), Hollanda, İsviçre, Çek Cumhuriyeti ve Almanya'da Land Hesse'de bulunmaktadır. POLLEADER tipolojisi kapsamında politik bir belediye başkanına sahip olan ülkeler belediye başkanlığı gücü endeksinde en yüksek değerlere sahip grubu oluşturmaktadır (Heinelt & Hlepas , 2006).

## **2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİM REFORMLARI**

Avrupa Birliği, üye ülkelere kamu yönetimi hususunda herhangi bir model önermemekte; üye ülkeler kendi idari ve siyasi teşkilatlanmalarını kendi belirlemektedir. Bu sebeple idari ve siyasi yapılar ve özellikle yerinden yönetim uygulamaları, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile ilişkileri, yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları, yerel yönetimlerin sayıları ve kademeleri farklılık göstermektedir. Örneğin Avrupa Birliği'ne üye federal devletlerde genellikle federe devletler yerel yönetimlerin statülerini belirlemekle yetkilidir. Dolayısıyla öncelikleri göz önüne alarak her federe devlet yerel yönetim modelini belirlemektedir. Avrupa Birliği'ne üye üniter devletler ise yerel yönetimlere yönelik genel hükümleri anayasalarında; ayrıntılı hükümleri ise kanunlarında düzenlemektedir. İspanya ve İtalya her ne kadar üniter devlet olsalar da bu özelliklerinden uzaklaşarak “bölgeci devlet” konumuna gelmişlerdir. Siyasi yetkilerin idari yetkilerinden daha çok ön plana çıktığı bu ülkelerdeki bölge yönetimleri siyasi ve hukuki açılardan merkez ile gerilim yaşayabilmektedir (Şengül, 2017). Yerel yönetimler yerelleşme politikalarından en çok etkilenen yönetimlerdir. Her ne kadar yerelleşme politikaları kapsamında çoğu ülkede merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi azalsa da bu politikaların tüm ülkelerde aynı sonucu doğurduğu ya da aynı süreci izlediği söylenemez. Çünkü yerel yönetim sistemleri her ülkede birbirinden farklılık göstermektedir. Dolayısıyla ülkeler kendi dinamiklerine uygun bir şekilde yerel yönetimlerini inşa etmişlerdir. Ülkelerdeki yerel yönetim sistemleri farklı olsa da yerel yönetimlerin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetleri birbirine benzemektedir. Ayrıca yerel yönetim sistemleri tüm farklılıklarına rağmen bazı ortak özelliklere de sahiptir (Arslan, 2018):

- Coğrafi açıdan sınırları çizilmiş bir toprak parçası içinde bulunmak,
- Bulunulan bu alanda yetki ve sorumluluk sahibi olmak,
- Belli bir düzeyde de olsa mali ve siyasi özerkliğe sahip olmak,
- Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi,
- Yetki ve sorumlulukları dahilinde yapacakları işlerle orantılı öz kaynaklara sahip olmak.

Avrupa Birliği üye ülkelerinin yerel yönetimlerinin incelendiği bu tezde görüleceği üzere her ülkenin yerel yönetim yapısı birbirine benzerlikler gösterebildiği gibi tamamen farklılaşan unsurları da içerisinde barındırmaktadır. Bu nedenle ülkeleri belli bir tipoloji içerisine dahil etmek her ne kadar zor bir süreç olsa da literatürde ülkelerin benzer özelliklerini ele alarak yapılan tipoloji çalışmaları mevcuttur. Tezin bu bölümünde, öncelikle literatürde geliştirilmiş olan tipoloji çalışmalarından yararlanılarak ülkelerin yerel yönetim yapılarının genel özellikleri ve ülkelerin yerel yönetim reform süreçlerine yer verilmiştir. İzleyen bölümlerde ise ülkelerin yerel yönetim reformları kategorilerine göre reform başlıkları altında incelenmiştir.

### **2.2.1. Franco Grubu (Fransız/Napolyon Modeli) Ülkeleri**

Franco Grubu içerisinde Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan yer almaktadır.

#### **2.2.1.1. Fransa'da Yerel Yönetimler**

Fransa yerel yönetim birimleri; belediyeler, iller, bölgeler ve kamu iş birliği kuruluşlarından oluşmaktadır. Fransa'da 1982 sonrası değişikliklerle desantralizasyon düşüncesi anayasal olarak etkili olmuştur. Yerel yönetimler üzerinde valilerin vesayeti kaldırılmıştır. 2003 yılında desantralizasyon tanım olarak anayasaya eklenmiştir. Bu kapsamda Fransa'nın 1982 ve 2003 yılları arasındaki yerel yönetim reform süreci üniter devlet yapısına sahip Fransa'nın desantralizasyon anlayışının yoğunlaşmasına yol açmıştır (Nalcı Arıbaş, 2015).

Anayasaya göre (72.madde) Fransa’da yerel yönetim yapısını komünler, iller ve denizaşırı topraklar oluşturmaktadır. Bölgeler ise kanunla kurulmuştur. Fransa’da en alt kademe yönetim birimi belediyelerdir. Dolayısıyla köy veya kasaba tanımında bir yönetim birimi Fransa’da bulunmamaktadır. Kırsal alanda ve kentsel alanda belediyeler en küçük yerel yönetim birimleridir. Fransa’da belediyeler (komünler) birleşerek birlik oluşturabilirler. Belediyelerin birleşmelerine olanak tanıyan en yaygın kullanılan iki yapı; “*communautes urbaines*” ve “*syndicates*”dir. Bu ikisi ile yerel yönetimler arasında iş birliği sağlanır. Fransa özel statülü yerel yönetim birimlerine de sahiptir. Bunlardan en önemlisi başkent Paris’tir. Paris hem il hem de belediye statüsüne sahiptir. Dolayısıyla Paris’in hem il genel meclisi hem de belediye meclisi olma özelliği bulunmaktadır. İlçelere ayrılmış olan Paris’te 20 adet ilçe bulunmaktadır. İlçeler belediye tüzel kişiliğine sahip değildir. (Marsilya ve Lyon hariç diğer tüm illerde tüzel kişilik söz konusudur.) 20 ilçe Paris idari birimleri gibi yönetilmelerine rağmen, ilçelerin yönetimleri seçimle iş başına gelen ilçe meclisleri eliyle olmaktadır. Fakat bu meclisler daha çok danışmanlık rolü üstlenmektedir. Meclis üyelerinin bir kısmı Paris Meclisi’ne seçilmekte; böylece karar verme gücüne katılmaktadır (Couzigou, 2013).

Fransa yerel yönetimleri başkan, yerel meclis ve başkanın uygun göreceği durumlarda encümeden oluşmaktadır. Encümen yürütme organıdır ve yerel meclis içinden seçilmektedir. Fransa’da yerel seçimler 6 yılda bir yapılmakta ve belediye meclisi bu seçimlerle oluşturulmaktadır. Belediye başkanı belediye meclisi içinden çoğunluk oyu ile; il başkanı il genel meclisi içinden çoğunluk oyu ile; bölge meclisi başkanı ise bölge meclisi tarafından çoğunluk oyu ile seçilmektedir.

Bölgeler diğer yerel yönetimlere göre daha yeni yönetim birimleridir. 1964 yılında çıkarılan bir kanunla kurulan bölge yönetimlerinin kurulma amacı bazı hizmetlerin bütüncül bir şekilde sunulmasını sağlamak ve merkezi yönetimin alan ve ekonomi planlamaları açısından daha etkin olabilmesini sağlamaktır. 1972-1973 yıllarında ise reform yaşayan bölge yönetimleri danışma organı sıfatından çıkarılarak kamu kurumu niteliğine sahip olmuşlardır. 1982 reformu sonrasında bölge yönetimleri daha önemli bir hale gelmiştir. Fakat mali desteklerinin sınırlı olması ve yetki devrinin olmaması sebebiyle büyük çaplı bölge yönetimleri söz konusu olamamıştır. Bölge meclisi reform kapsamında doğrudan seçimle gelen meclis üyelerinden oluşmaya başlamıştır. Aynı

zamanda başkanın da bölge meclisi içinden seçilerek göreve gelmesi yerel yönetimlerin bölge ölçekli güçlü bir temsilinin olmasının önünü açılmıştır. Bu bölge yönetimlerine verilen önemi artırmıştır. Bu kapsamda bölge yönetimlerinin diğer yerel yönetim birimleri (belediyeler, iller) ile merkezi yönetim arasında “uzlaştırıcı” bir rolü bulunmaktadır (Toksöz, ve diğerleri, 2009).

Fransa’da yerelleşme adına tartışmalar 1970’lerden itibaren başlamıştır. Bu tarihten önce geleneksel Fransız yönetim sisteminde (yerel ve bölgesel düzeyde) idari aynılık ilkesi geçerli iken merkezi yönetim tüm yönetim ve çıkar gruplarının üstünde konumlandırılmıştı. İdari aynılık ilkesi 1982 yılındaki yerelleşme yasaları ile terk edilmiştir. O zamandan günümüze dek iktidarlar değişse de yerelleşme kapsamında hep güçlendirme yolunda adımlar atılmıştır. Fransa’yı yerelleşme reformları açısından inceleyen üç dönem altında incelemek gerekir (Eliçin, 2017):

#### 1. 1982-1983 Defferre Yasaları: Birinci Eylem Dönemi:

Fransa, geçmişi itibariyle merkeziyetçiliğin çok güçlü olduğu ve yerelleşmenin ise nispeten sınırlı olduğu bir ülke profiline sahiptir. Fakat yerelleşme reformlarının AB politikalarınca ve küreselleşme sebebiyle kaçınılmaz hale geldiğini söylemek pek de yanlış olmayacaktır. 1982-1983 yıllarındaki Defferre Yasaları ile yerelleşme çabalarının arttığı, merkezi yapının ise zayıflatılmaya başladığı bir dönem aralanmıştır. Bu yasalar kapsamında yerel yönetimlere (bölge, il, belediye) daha çok yetki aktarılırken yerel meclisler de güçlendirilmiştir. Valilerin il genel meclisi başkanlığı görevlerine son verilerek bu görev il genel meclisi başkanına devredilmiştir. Ayrıca il yönetimi ile bağı koparılan valilerin denetimi yasallık denetimi haline getirilerek idari vesayet denetimi kaldırılmıştır. Seçilmiş meclislere sahip bölgeler yerel yönetim birimi konumuna getirilmiştir.

1982 reformları kapsamında yerel yönetim birimlerine verilen yetkiler çoğu zaman birbirleri ile çakışmış ve yetki alanları net olarak belirlenmeyerek çakışık bir yapı ortaya çıkarılmıştır. 1983-1986 arası yılları kapsayan süreçte ise yeni yasalar çıkarılarak ulus altı birimlerin yetkileri artırılmış ve eğitim, sosyal işler ve ekonomik gelişme gibi alanlarda etkili olmalarının önü açılmıştır. 1992 yılında ise belediye birliklerine yönelik düzenlemelerle kent yönetimleri güçlendirilmeye çalışılmıştır.

## 2. 2003-2004: İkinci Eylem Dönemi:

Yerel yönetimlerin artan yetki ve sorumluluklarına karşılık 2000'lerin başında bu yetki ve sorumluluklarla orantılı mali kaynak ve özerlik talepleri söz konusu olmuştur. Nitekim anayasada da yerel yönetimlere yönelik olarak “kendine ait mali kaynak” kavramı yerini bulmuştur. Yerel yönetimler her ne kadar kendilerine ait mali kaynaklara sahip olarak özerkliğe sahip olsalar da öz gelirlerinden olan ulusal vergi oranlarını belirleme noktasında yetki sahibi değillerdir.

Anayasa değişikliklerinin yoğun olarak yaşandığı bu dönemde ulusal öncelikler arasına yerelleşme alınarak anayasaya idari yapının yerinden yönetim esasına dayalı olduğu ifadesi eklenmiştir. Yine bu dönemde, bölge yönetimleri anayasal güvenceye alınmış ve birer yerel yönetim birimi olarak tanımlanmışlardır. Burada belirtilmesi gereken husus; Fransa’da yer alan bölge yönetimlerinin diğer ülkedekiler ile kıyaslandığında güçsüz bir yapıya sahip olduğu ve gerek düzenleyici eylemler gerekse yasama konusunda yetkilerinin olmadığıdır (Eliçin, 2017).

2003 reformu ile birlikte anayasal ilke olarak yerel yönetimlerin mali özerkliği düzenlenmiş ve bu birimlere sınırlar dahilinde yerel vergi oranlarını artırma yetkisi verilmiştir. Fransa’da yerelleşmeyi zorunlu kılan faktörlerden birisi “*cumul des mandats*” denilen ve Eliçin (2017) tarafından “görev yığılması” olarak tercüme edilen kavramdır. Bu kavram bir kişinin şahsında gerek ulusal gerekse yerel düzeyde seçime konu olan farklı görevlerin birleştirilmesidir. Fransa’da belediye başkanları aynı zamanda ulusal parlamento üyesi olabilmektedir. Parlatentonun yarısı belediye başkanlarından oluşmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin isteği dışında yasa çıkarılması pek mümkün gözükmemektedir. Bunun yanında vali ve yerel yönetimler yerel seviyedeki politikaların uygulanmasında iş birliği içinde hareket etmekte ve kararlar müzakere ile alınmaktadır.

1. ve 2. eylem dönemlerinde belediye başkanlarının rolü artırılmış ve devlet denetimi mali açıdan azaltılmıştır. 2.eylem döneminde iller işlevsel açıdan bir güçlenme yaşamıştır; yerel yönetimlere yetki aktarımlarının gerekli mali destek sağlanmadan yapılması eleştiri konusu olmuş ve bu durumu “yeniden bir merkezleşme” olarak değerlendirenler de olmuştur (Eliçin, 2017). Yerelleşme reformları kapsamında gerek siyaset gerekse yürütme anlamında belediyeler güçlenirken yerel meclisler aynı gücü elde edememiştir.

### 3. 2010-....: Üçüncü Eylem Dönemi:

Bu dönemde merkezileşmenin arttığını söylemek pek de yanlış olmayacaktır. Örnek verilecek olursa; bölgesel ve yerel örgütlenmenin yeniden yapılandırılması düşüncesine paralel olarak yerel yönetimler üzerinde devlet denetimi artırılmıştır. Ayrıca bölge ve il yönetimlerine ait görevlerle ilgili genel yetki ilkesi terk edilmiştir. Dolayısıyla Fransa’da belediyeler dışındaki yerel yönetim birimleri genel yetkiye sahip değildir. Valilere belediyeler arası yeni meydana getirilecek birimlere yönelik sınırları belirlemede yetkiler verilmiştir.7 Ağustos 2015 tarihindeki düzenleme ile yerel yönetimlerin yetki alanlarına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Belediye birlikleri ve bölgeler güçlendirilmiştir (Eliçin, 2017).

#### 2.2.1.2. İtalya’da Yerel Yönetimler

İtalya’da yerel yönetimler 4 kademedен oluşmaktadır: Bölgeler, iller, metropol kentler, belediyeler.

-Bölgeler: İtalya’da bölge yönetimleri oldukça yeni birimlerdir. 1948 İtalyan Anayasası’nda bölge yönetimlerinden söz edilmiştir. İtalya’da 20 bölge bulunmaktadır. Bu bölgelerin 5’i özel 15’i ise olağan statülü birimlerden oluşmaktadır.

-İller: İllerin iki fonksiyonu bulunmaktadır:

1. Yerel yönetim fonksiyonu
2. Merkezi yönetimin taşra birimi olma fonksiyonu.

İtalyan yerel yönetim birimleri arasında en zayıf olanları illerdir. 2014 yılında çıkarılan kanun ile birlikte illerin görevlerinde azalma meydana gelmiştir. Vali ilin temsili olmayan idaresinin koordinatörüdür ve İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2017).

-Metropol Kentler: Metropol kentler, 2001 anayasa değişikliği ile yerel yönetim birimi olarak anayasada yer almıştır. Diğer yönetim birimlerinde olduğu gibi “gelir ve harcama özerkliği” bulunur. Ayrıca “bağımsız gelir kaynaklarına” sahiptirler (Küçük, 2017). Anayasada dokuz kentin (başta Roma ve Milano olmak üzere) metropoliten kent olmasına olanak tanınmıştır. Bu uygulamayla mahalleler ile büyük belediyeler

birleştirilmiş ve böylece güçlü ekonomik, sosyal ve kentsel bütünleşme sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca metropoliten kentlerin illerin yerine geçmesi düşünülmüştür. Metropoliten kentler; bölge yönetimlerince sıcak bakılmadığından dolayı bir türlü kurulamamıştır (Ulusoy & Akdemir, 2017).

- Belediyeler: Belediyeler, devletin, bölgenin ve illerin görev alanında olmayan idari görevleri belediye sınırları içerisinde yerine getirmektedirler. Belediye başkanı aynı zamanda merkezi yönetimin bir görevlisidir. Başkan belediye encümen üyelerini atamaktadır (Toksöz, ve diğerleri, 2009).

İtalya’da yerel yönetimler anayasal güvenceye sahiptir. Yerel yönetimlere anayasa tarafından eşit statü tanınmış; her bir yerel yönetim, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valinin denetimi altındadır. Merkezi idare tarafından yerel yönetimlere bırakılmamış olan tüm hizmetlerin sorumluluğu bölgelere aittir. Yerel yönetimler üzerinde ağır bir şekilde uygulanan idari vesayet söz konusudur. Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet daha çok “anayasa ve diğer kanunlara uygunluk” açısından gerçekleştirilmektedir. Bu denetim merkezi idare tarafından yapılabildiği gibi merkezi idare adına oluşturulan komisyonlar tarafından da yapılabilmektedir. Yerel yönetimlerin (iller, belediyeler) gerek devlet gerekse bölge politikalarından bağımsız bir şekilde hareket etmeleri söz konusu değildir (Villamena, 2013).

1982 yılında çıkarılan “Yerel Yönetimler Yasası” ile belediyeler ve iller güçlendirilmiş; belediyeler ve bölge yönetimleri arasında köprü görevi illere verilmiş; belediyelere ise yeni görevler verilmiştir. Ayrıca belediyeler “öz kaynak” imkanına sahip kılınırken yeni yetkilerle de donatılmışlardır (Ulusoy & Akdemir, 2017).

İtalya’da yerinden yönetime verilen önem 2000’li yıllarda ağırlık kazanmıştır. Mart 2009’da bölgelerin ve illerin mali özerkliği artırılmış, yerel yönetimlerin öz gelir ve ulusal gelir payları artırılmış, merkezi yönetim tarafından yapılan transferlere bağımlılıkları azaltılmıştır.

2011 yılında ise kemer sıkma politikalarından yerel yönetimler de etkilenmiştir. 2012 yılında çıkarılan bir kararname ile il sayısının azaltılması kabul edilmiş; bütçe açıklarını finanse etmek için yerel yönetimlerin borçlanmaları yasaklanmıştır. 2014 yılında çıkarılan kanunla kurulan 10 metropoliten şehirde iller, belediyelerin arasında iş birliğini



sağlayan yönetim düzeyi haline gelmiştir. 2014 yılında çıkarılan kanun çerçevesinde metropoliten şehirler illere ait görevlerin bir kısmını icra eder hale getirilmiş; dolayısıyla illerin görevlerinde nispi bir azalma meydana gelmiştir. 2016 yılının Nisan ayında illerin “özerk yerel yönetim birimi” olmasını sonlandıracak anayasa reform paketi kabul edilse de aynı yılın aralık ayında gerçekleştirilen referandum ile birlikte bu değişiklik reddedilmiştir (Ulusoy & Akdemir, 2017).

İtalyan Anayasası'nın 114.maddesinde İtalya'daki yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile aynı düzeyde ve eşit olduğu ifade edilmiştir. 2003 yılında ise İtalyan Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararda; yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olduğu ve kendi statülerini belirleyebilecekleri ifade edilmiştir.

İtalya'da bölge yönetimleri geniş yetkilerle donatılmışlardır. Bunlardan en önemlisi yasama yetkisidir. Ayrıca bölgeler statülerini belirleyip değiştirebilme hakkına sahiptirler. Bölgeler kendi bütçeleri konusunda mutlak yetkiye sahiptirler.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iş birliğinin konferanslarla sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Bölge yönetimleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilere bakıldığında ise; yerel yönetim meclislerinin oluşumunda, düzenlenmesinde bölge yönetimlerinin yetkili olduğu görülmekte; her bölgenin görüşleri doğrultusunda belediye meclislerini kurduğu ve görevlerini tayin ettiği görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgili bir karar alınmadan önce belediye ile bölgesel yönetim arasında görüş alışverişi zorunludur.

İtalyan Anayasası uyarınca yerel toplulukların özerklikleri kabul edilmekte ve bölgelere yasama yetkisi verilmektedir. 1990 yılındaki 142 sayılı yerel yönetimlerin düzenlenmesine yönelik kanun kapsamında yerel yönetimlerin yasal özerkliği doğrulanmış; belediyelerin ve illerin yeterlilikleri tanımlanmış, belediyelerin kamu hizmeti sağlamalarına ilişkin yasal düzenlemeler tekrar düzenlenmiştir. 1997 yılında ise “Bassanini Reformu” kapsamında idari görevlerin yaklaşık %40'ı alansal yönetimlere devredilerek özerklikleri pekiştirilmiştir. 1995 yılında bölgelere sağlık alanında bazı sorumluluklar devredilmiş; 2001 anayasa reformu bölgelere yerel hizmetler alanında (özellikle atık yönetimi, su dağıtımı, yerel toplu taşıma) geniş çapta yetkiler sağlanmıştır (Bauby & Similie, 2010).

İtalya'ya bölgeselleşmiş devlet denilmesinin arka planında 2001 anayasa reformu ve 2009 yılındaki Mali Federalizm Kanunu çerçevesinde bölgelere daha fazla özerklik verilmesi yatmaktadır. İtalya'da asimetrik bir yerelleşme söz konusudur ve yerel yönetim nüfusu açısından yerel yönetim kademeleri ve aynı kademe yerel yönetimler arasındaki farklılıklar göze çarpmaktadır. 20 bölgenin 15'i genel statülü 5'i ise özel statülüdür. Özel statüye sahip 5 bölge haricinde belediyeler ve iller bölgesel mevzuata tabi değildir (Country Profile-Italy, 2016). 5 özel statülü bölgenin diğer bölgelere göre daha fazla yasama ve yürütme yetkisi bulunmaktadır. "Ayrılıkçı hareketleri" engellemek adına böyle bir ayrıma gidilmiştir.

Nisan 2016 tarihindeki anayasa reformu teklifi referandumda %59 oyla "hayır" oyu olarak uygulamaya konulamamıştır (BBC News, Erişim 2019). 2016 reformu kabul görmüş olsaydı içeriğinde illerin özerk yönetimler olmasının kaldırılması da söz konusu olacaktı. 2014 yılındaki kanun ise illeri belediyeler arası iş birliği organlarına dönüştürmüştür. İtalya'da ayrıca devlet bölgesel yönetim birimi adı verilen ve kaymakamlıklara dayalı il düzeyinde yapılanmalar mevcuttur. 2014 yılındaki kanun kapsamında illere ait görevler belediyelere, bölgelere veya yeni belediyeler arası organlara devredilmiştir. İtalya'da kademeli olarak gerçekleşen âdem-i merkeziyetçilik süreci yerel yönetim harcamalarında önemli bir artışa yol açmıştır (Country Profile-Italy, 2016).

### **2.2.1.3. Belçika'da Yerel Yönetimler**

Belçika üniter bir devlet olarak 1830 yılında kurulmuş olmasına rağmen 1993 yılında yapılan anayasa değişikliği ile ülkede federal sisteme geçiş benimsenmiştir. Belçika'da yönetim yapısı üç düzeyden oluşmaktadır. Üst düzeyde federal devlet, topluluklar ve bölgeler; orta düzeyde iller ve alt düzeyde komünler(belediyeler) bulunmaktadır. (Division for Public Administration and Development (DPADM); , Department of Economic and Social Affairs (DESA); , United Nations, 2006; Erbay & Akgün, 2017). Bölgeler ve toplulukların kendilerine ait yasama ve yürütme organları bulunmaktadır. Belçika'da yerel yönetim yapısının üç farklı düzeyde şekillenmesi; toplumların ekonomik, sosyal ve etnik unsurlarına bağlı olarak gerçekleşmiştir. 2011 yılında gerçekleştirilen devlet reformu ile birlikte;

- Topluluklar daha özerk bir yapıya kavuşturulmuş,
- Federal devlet daha çok “çekirdek faaliyetler” ile ilgilenmiş ve kendi işleyişi açısından daha az fon ayrılmıştır.
- Bölge ve topluluklar daha fazla karar verme yetkisi ile donatılmıştır.
- Finansal açıdan ise hesap verme zorunluluğu getirilmiştir.

Belçika Anayasası’nda yerel yönetimler “iller ve belediyeler” olarak düzenlenmiştir. Belçika’da tek düze (tek ve homojen) bir yerel yönetim düzeni bulunmamaktadır. Bunun nedeni; bölgelerin kendi içinde bulunan il ve belediyelerin işleyişleri, yetkilendirilmeleri ve yasal düzenlemelerinden sorumlu olmalarıdır. İller, merkezi yönetimin taşra teşkilatı olmalarının yanı sıra yerel hizmetleri de yerine getirmektedirler. Fakat bölgelerin kurulması ile birlikte ülkenin küçüklüğü göz önüne alınarak il örgütlenmesinin gerekli olmadığı düşünölmeye başlanmış; bu nedenle de iller daha çok bölgelerin üstlenemeyeceği kadar özel ve belediyelerin üstlenemeyeceği kadar genel durumlarda varlıklarını göstermeye başlamıştır (Ürkmez, 2013).

Büyükşehir yönetimi olarak 5 büyükşehir arasından yalnızca Brüksel Büyükşehir Yönetimi gerçekleştirilmiş olup ayrıca bu yönetime tüzel kişilik verilmiştir. Gerek federal devletin gerekse bölge ve topluluk düzeyindeki birimlerin bazıları yerel yönetimlere yetki ve görev devrinde bulunabilir. Aynı şekilde illere de çeşitli yetkiler devredilebilmektedir. Bu devirle birlikte aslında üst kademe birimlerin denetim ve gözetim görevleri de aktarılmaktadır (Erbay & Akgün, 2017).

Belçika’da 1993 yılındaki St. Michael’s Anlaşması ile ülkenin federal devlet olmasının önü açılmıştır. Bu anlaşma öncesinde Valonlar ve Flamanlar arasındaki gerilimler sebebiyle 1963 yılından itibaren Anayasal reform uygulamasına gidilmiştir. 1970 sonrasında belediye örgütleri oluşturulmuş; merkezi kurumlar ise yeniden düzenlenmiştir. Anayasa revizyonu 1980 yılına dek sürmüş; bu revizyon çabaları sonunda Valon ve Flaman bölgeleri kurulmuş ve toplumların yetkilerinin genişletilmesi yoluna gidilmiştir. Federalizmin Belçika’da gerçek anlamda uygulanması 1989 yılıyla başlamıştır. Anayasal değişiklikler sonucunda Belçika Mayıs 1993’ten itibaren federal devlet haline gelmiş ve bu devlet toplum ve bölgelerden oluşan bir yapıya sahip olmuştur.

İl düzeyinde ise valilerin yetkilerinin bazıları seçilmiş organlara devredilmiş, merkezin il üzerindeki vesayet yetkisi azaltılmıştır (Ürkmez, 2013).

Belçika'da 1831 Anayasası'nın kabul edilmesinden günümüze dek altı adet devlet reformu gerçekleştirilmiştir (Country Profile-Belgium, 2016; Ürkmez, 2013; Becker, 2013):

- 1970: Anayasaya bölgelerin eklendiği ve kültürel toplumların oluşturulduğu reformdur.
- 1980: Bölgeler ve toplumlar kendilerine ait parlamento ve hükümet oluşturarak yasama yetkisine sahip hale gelmişlerdir.
- 1988-1989: Başkent-Brüksel bölgesi oluşturulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca toplumlara verilen yetkiler artırılmıştır.
- 1993: St. Michael's Anlaşması kapsamında Belçika federal devlet haline getirilmiştir. Ayrıca federe devletler sınırlı da olsa anayasal özerkliğe kavuşmuş; parlamentolarını doğrudan seçebilme hakkı kazanmışlardır.
- 2001-2003: Lombard ve Lambermont Anlaşmaları kapsamında bölgelerin yetkileri artırılmış; bölgelerin sahip olduğu vergilendirme yetkisi artırılmıştır.
- 2011: Toplumlara ve bölgelere daha fazla karar verme yetkisi sağlanmıştır. Belçika'nın federal yapısının daha da güçlendirilmesinde 2011'de başlatılan ve 2014'ten itibaren de faaliyette olan son reform etkili olmuştur. 2011 yılında başlatılan 6.reform kapsamında eyaletlere ek sorumluluklar verilmiştir.

Belçika'da yerel yönetimler, topluluklar ve devlet arasında hiyerarşik ilişki söz konusu değildir. Fakat bazen federal hükümet ve bölgelerin yetkileri ile illerin ve belediyelerin statüsü çakışabilmektedir. Bunun yanı sıra her bir bölgenin sınırları dahilindeki belediyeleri denetim yetkisi bulunmaktadır. Gerek federal yönetimin gerekse toplulukların güç ve yetkileri ile sınırlı olarak belediyeler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır (Tekdere, 2019).

#### 2.2.1.4. İspanya’da Yerel Yönetimler

İspanya üniter bir devlettir. Desantralizasyon geniş bir ölçüde uygulanmaktadır. Yerel yönetimler anayasal güvenceye sahiptir. İspanya yerel yönetimleri üç kademelidir: Bölgesel yönetim, İl yönetimi ve belediyeler ana birimleri oluşturmaktadır. Bunların yanında İspanya’da belediye birlikleri, metropoliten yönetim ve ilçeler de bulunmaktadır. İspanyol Anayasası yerel yönetimleri; belediyeler, iller ve özerk topluluklar (bölgesel yönetim) şeklinde üçe ayırmaktadır. Yerel yönetimler, anayasada çok ayrıntılı hükümler ile düzenlenmiştir. Anayasada bölgelerin özerk yapıları garanti altına alınmıştır. Bütün yurttaşlara açık olacak bir meclis sistemi ile belediyenin yönetilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. İspanya’da belediyeler normal belediyeler, özel statülü belediyeler ve büyükşehir belediyeleri şeklinde çeşitlilik göstermektedir. Bölgesel yönetimler içinde olup belediye kurulamayacak kadar nüfusu az olan köy, mezra ve mahalleler için köy birlikleri kurulabilmektedir. Bu birlikler belediyeye benzer ve özel bir yönetim birimidir. İspanya’da yasa ile üç ile özel statü verilmiştir. Tek ilden oluşan bölgesel yönetimler de mevcuttur. İlçe yönetimlerine bakıldığında ise; İspanya’da bölgesel yönetimlerce çeşitli belediyeleri bir arada toplayan ayrı yönetimler kurulabilir. Bunu belli alanlardaki toplum çıkarını gözeterek yaparlar. Bölgesel yönetimler anayasal hüküm gereği (144.madde) özel kanunla kurulurlar. Özerk toplulukların yetkileri, sorumlulukları, idari yapıları ve mali hakları her biri için ayrı bir yasa ile düzenlenmiştir. İspanya’da yine anayasa hükmü çerçevesinde “bölgesel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları” yasaklanmıştır (Puig, 2013).

Bölgesel yönetimlerin kurulması ile illerin önemi azalmıştır. İller hem merkezi yönetime hem de yerel yönetime ilişkin birtakım görevlerle yükümlüdür. İspanya her ne kadar üniter bir devlet olsa da özerk bölge yönetimlerine sahip olması sebebiyle federal bir sisteme benzemektedir (CoE, 1997). İspanya’da merkez-yerel ilişkileri açısından; planlama yapma yetkisi ülke bütünü için merkezi yönetime aittir. Fakat özerk bölgelerin de önerileri alınarak bu planlama oluşturulmaktadır. Bölgelerle ilgili mekânsal planlamada ise mutlak yetkili özerk bölgelerdir. Bazı yetkilerin yerine getirilmesini merkezi yönetim özerk bölgelere bırakabilir. Geleneksel olarak merkezi yönetimce yerine getirilmekte olan bazı görevler ise belediyelerce yürütülmektedir (ör: askere alma gibi).

İspanya’da 1978 Anayasası ile başlayan yerelleşme süreciyle üç kademeli (merkezi, bölgesel ve yerel) bir yönetim yapılanması oluşturulmuş; bölgesel yönetimlere anayasada yer verilerek güvence altına alınmış; ayrıca bölgesel özerklıklere olanak tanınmıştır. İspanya yönetsel alanında 1986 yılında AB’ye üyelik ile önemli yeniden yapılanma çabaları söz konusu olmuştur. Bu kapsamda İspanya’da yerel yönetimlere yönelik reform süreci ve âdem-i merkeziyetçi bir yapının benimsenmesi 1978 Anayasası ile başlamıştır. 1985 yılında yeni Yerel Yönetim Kanunu çıkarılarak yerel yönetimlerin gerek modernizasyonu gerekse güçlendirilmesi adına önemli bir çaba gösterilmiştir. Bu kanun kapsamında belediyeler, belediye sınırları içerisinde yetkili hale getirilmiştir. Bunların yanı sıra yerel yönetimlere vergi koyma, örgütlenmede serbest olma ve yerel toplulukları yürütmek gibi yetkiler verilmiştir. Yine bu kanun kapsamında merkezi yönetimin vesayete dayalı denetim sistemi kaldırılarak hukuki denetim sistemi getirilmiştir. Böylece yerel yönetimler kararlarını merkezi yönetime iletecek ve merkezi yönetim de yerel yönetimleri yargı sistemi içinde kontrol edebilecektir (Kocaoğlu & Usta, 2015).

Yerel yönetimlere yönelik diğer yasal düzenlemeler ise şunlardır (Eroğlu, 2013; Kocaoğlu & Usta, 2015):

- İspanya’da yerel yönetimler Franco döneminden sonra önemli değişikliklere uğramışlardır. 1979 yılında Franco’nun ölümü sonrası tam anlamıyla demokratik yerel yönetim seçimleri yapılmıştır. Yerel yönetim reformları 1981 yılında sınırlı bir şekilde yapılmıştır.
- 1986 Kraliyet Kararnamesi; yerel yönetimlere yönelik işlevleri, teşkilat yapılarını ve hukuki rejimleri kapsamaktadır.
- 1988 Yerel Finansman Kanunu; belediyelere ait gelir dağılımının temellerini belirlemiştir.
- 1990 Kraliyet Kararnamesi; devletin yerel yönetim yatırımlarına yöneliktir.
- 1991 Kraliyet Kararnamesi; yerel yönetimlerin personellerinden memurların seçilme usullerine yöneliktir.
- 1993 yılında yerel yönetimlere “10 sayılı Yerel Yapıların Kuruluşunu Düzenleyen Kanun” ile subsidiarite ilkesi getirilmiştir. Bu ilke ile yerel yönetimler örgütlenme

hakkına sahip olmuş; sorumlulukları ve yetkileri artırılmış, kendi kurallarını koyabilir hale gelmişlerdir.

- 1998 “Mahalli Fonların Yönetimi Hakkında Kanun” düzenlenmiştir.
- 1997 “Merkezi Yönetimin Yeniden Yapılandırılması Kanunu” çerçevesinde her bölgedeki hükümet temsilcilerine merkezi yönetimin yerel hizmetleri bırakılmıştır.

İspanya Yerel Yetkililer Federasyonu yerel bir pakt oluşturarak gerek bölgesel gerekse merkezi yönetim işlev ve kaynaklarının artırılması amaçlanmıştır. Aslında pakt ile hedeflenen hukuki çerçeve içerisinde reformların yapılmasıdır. Bunlar dışında “Tek Banko” adı verilen yaklaşımın benimsenmesi de bir diğer reform çabasıdır. Tek Banko ile hedeflenen devlet ile vatandaşların ilişkisini mümkün olan en basit şekle getirerek vatandaşların farklı binalarda vakit kaybetmelerinin önüne geçmek ve birimler arası iş birliğini sağlamaktır. Tek Banko yaklaşımında bir yönetim anlayışı söz konusudur (Kocaoğlu & Usta, 2015). Başka bir düzenleme de “Barselona Belediyecilikte Kalite Ağı”dır. Bu ağ ile hedeflenen ise vatandaş taleplerine yönelik olarak daha kaliteli ve etkin yerel hizmet ve donanım sağlamaktır. Ayrıca Yerel Gündem 21, İstişare Formları, Eko-Denetim Programı, Sürdürülebilir Kentler ve İlçeler Ağı gibi düzenlemeler ile yerel yönetim ve yerel demokrasinin sağlanması amaçlanmaktadır.

2013 yılında çıkarılan “Yerel Yönetimlerin Sürdürülebilirliği ve Rasyonelleştirilmesi Kanunu” kapsamında belediyeler gönüllülük esasına göre birleştirilmeye teşvik edilmektedir (Tekdere, 2019).

### **2.2.1.5. Portekiz’de Yerel Yönetimler**

Portekiz Anayasası’nda Portekiz yerel yönetimlerinin idari bölgeler, belediyeler ve köyler olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin kendilerine özgü gelir, mal ve mülklere sahip olduğu da belirtilen Anayasa’ya göre vesayet denetimi sadece hukuki denetim şeklinde uygulanmaktadır. Kıta bölümü kapsamında Portekiz’de yerel yönetim birimleri şunlardır: Bölge idareleri, belediyeler ve muhtarlıklar. Ayrıca Portekiz’de metropoliten alanlar ve otonom bölgeler söz konusudur.

Portekiz’de yerel yönetimlerin işlemleri ile ilgili Maliye Bakanı ve Planlama Bakanı vasıtasıyla genel bir idari denetim söz konusudur. İdari vesayet denetimi neticesinde yerel

yönetimlerin organlarının feshine mahkemeler tarafından karar verilebilmekte; bunun yanı sıra görevlilere yönelik görevden uzaklaştırma da verilebilmektedir.

Yerel yönetimlerin mali denetimi iki şekilde yapılmaktadır: 1. Meclisler (karar organları) tarafından yerel yönetimlerin yürütme organlarının faaliyetleri ve hesaplarının yönetimi denetlenir. 2. Yerel yönetimlerin hesapları yasal olarak Sayıştay tarafından denetlenir. Ayrıca idari vesayet dışında Planlama Bakanlığı tarafından belediye meclislerince kabul edilen nazım planları onaylanması da bir kontrol biçimi olarak ifade edilebilir (Ünüsân, 1996). Sayıştay hesapların yasal olarak denetimden sorumlu olduğu gibi belediyelerce yapılan uzun vadeli bütçe kefalet ve harcamalarının hukukilik açısından kontrol sorumluluğu da bulunmaktadır.

1976 yılında kabul edilen Portekiz Anayasası belediyelerin özerkliğini güvence altına almaktadır. Belediyeler hem kendilerine verilen görevlerden hem de devlet tarafından yetkilendirilen görevlerden sorumludur. Portekiz’de 2011 yılında büyük bir yerel yönetim reformu başlatılmıştır. Bu reform dört bölümden oluşmaktadır: Yerel kamu şirketlerinin reformu, alansal örgütlenme, belediye ve belediyeler arası yönetim, finansal yönetim ve yerel demokrasi reformu. Portekiz’de iki özerk bölge bulunmaktadır ve anayasa ile bu bölgelerin gerek yasama gerekse yürütme yetkileri güvence altında tutulmaktadır. Ayrıca kendi yetki alanları dahilinde vergi gelirleri söz konusudur (Bauby & Similie, 2010).

Portekiz “asimetrik bir bölgeselleşmiş devlet”tir (European Committee of the Regions/Division of Powers-Portugal, Erişim 2019). Bunun nedeni olarak özerk bölgelerin yasama özerkliklerinin ve kendilerine ait idari ve siyasi statülerinin bulunması gösterilebilir (Tekdere, 2019).

#### **2.2.1.6. Yunanistan’da Yerel Yönetimler**

Yunanistan Anayasası’nın 101.maddesinde devletin yerinden yönetim ilkesine göre organize edileceği belirtilmektedir. Yine Anayasa’nın 102.maddesine göre, yerel bazı görevler birincil ve ikincil düzeydeki yerel yönetimlerce yürütülecektir. Bu yönetim için yerel yönetimler yeterli görülmüştür. Ayrıca yerel yönetimlere yasayla merkezi yönetimce yerine getirilmesi gerekli yerel hizmetler de devredilebilmektedir. Yine aynı maddede yerel yönetimlerin gerek idari gerekse mali açıdan bağımsız oldukları belirtilmiştir (Erbay & Akgün, 2017).



Yunanistan’da yerel yönetimlere tarih içinde bakıldığında hep iki düzeyli bir yapılanmaya sahip oldukları görülmektedir. 1 Ocak 2011 tarihinden itibaren “Kallikrates Programı” çerçevesinde Yunanistan yerel yönetimlerinin idari bölümlenmesi şekillenmiştir. Buna göre Yunanistan;

- 13 bölge (İkincil Düzey Yerel Yönetim)
- 325 belediye (Birincil Düzey Yerel Yönetim) ve
- 7 adet Yerinden Yönetim İdaresi’ne ayrılmıştır. (Bu bir yetki genişliğine dayalı yapılanmadır).

2011 öncesi İdari Bölümlenmede birincil düzey yerel yönetimler belediyeler ve topluluklardan oluşurken 2011 sonrasında sadece belediyelerden oluşmaktadır. 2011 öncesinde ikincil düzey yerel yönetimler valilik yönetimlerinden meydana gelirken, 2011 sonrasında bölgelerden meydana gelmektedir. 2011 öncesinde bölgeler (13 adet) bulunurken; 2011 sonrasında 7 adet Yerinden Yönetim İdaresi bulunmaktadır (Erbay & Akgün, 2017).

Birincil ve ikincil yerel yönetim düzeyleri arasında hiyerarşik ya da denetim içeren bir ilişki yoktur. Yerinden yönetim idareleri idari ve mali özerkliğe sahiptir. Bu özerklik merkezi hükümet tarafından devredilmiştir.

Yunanistan’da belediyeler ve topluluklar seçilmiş başkanlara ve güçlü bir siyasi etkiye sahiptirler. Yunanistan’da halkı doğrudan ilgilendiren görevler genel olarak merkezi yönetim eliyle görülmektedir ve yerel yönetim harcamalarının bütçe içindeki payı çok düşüktür (Okcu & Özgür, 2013). AB’ye üye ülkeler arasında “en merkezi ülke” olarak ifade edilen Yunanistan’da aşırı merkeziyetçi yapılar söz konusudur (Memişoğlu & Okcu, 2013).

Yunanistan’da yerel yönetim reformları 1997 yılındaki “Kapodistrias Reformu” ve 2011 yılındaki “Kallikratis Reformu” ile başlamıştır. 1975 yılında Yunanistan’da parlamenter cumhuriyet yeniden tesis edilmiştir. 1986’da ise yerel yönetimleri güçlendirmeye dönük çabalar başlatılmıştır. Yunanistan’da Napolyonik gelenek itibarıyla yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetimi hep söz konusu olmuştur (Tunç & Pak, 2017). Yerel

yönetimlere yönelik reformlar Yunanistan’da üç aşamalı olarak incelenebilir (Memişoğlu & Okcu, 2013):

1. 1982-1995 yılları arası dönem: Söz konusu yıllar arasında âdem-i merkezileşme çabalarının öne çıktığı görülmektedir. Bu dönemde yerel yönetimlere demokratikleşmenin sağlanmasının aracı olarak bakılmış ve katılım ile âdem-i merkezileşme temel amaç edinilmiştir. 1980’li yıllara gelinceye dek yerel yönetimler takdir yetkisinin çok fazla olmadığı, merkezi yönetimin yetki alanı dışındaki görevler ile ilgilenen ve kıt kaynakları bulunan yönetimler olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. 1981 yılında iktidara gelen sosyalistler birçok reform çabasında bulunmuşlardır. Bu çabalar arasında kaynak ve yetkilerin âdem-i merkezileştirilmesi, yeni katılım yöntemleri ve kurumlarının oluşturulması sayabilir. Önceleri sosyalistler her ne kadar AB üyeliğine sıcak bakmasa da AB’nden sağlanacak fonların ve hukuki çerçevenin yerel yönetim alanındaki düzenlemelere fırsat sağladığı keşfedilince AB’ye üyeliğe sıcak bakmaya başlamışlardır. Bu kapsamda 1982 yılında il konseyleri oluşturularak katılımcılığı sağlamaya dönük önemli bir adım atılmıştır. Ayrıca il konseyleri her ne kadar başarısızlığa uğramış olsa da 1994 yılındaki belediyeleştirme çabalarının da temelini oluşturmuştur. Bu dönemde belediyelere daha fazla takdir yetkisi tanınırken aynı zamanda belediyelerin gerek personelleri gerekse kaynaklarında artış söz konusu olmuştur. Bu dönemde siyasi partilerin âdem-i merkezileştirilmesi sağlanamadığı için devlet erkinde meydana gelen âdem-i merkezileşme tek başına genel âdem-i merkezileşmeyi sağlayamamıştır.

1989 yılında yapılan reformla devlet yardımlarının büyük ölçüde kaldırıldığı gözlemlenmiştir. Bunun yerine merkezi özerk fon yapılıncası getirilerek gelirlerin objektif kriterlerle belediyelere paylaşılması sağlanmıştır. Ayrıca belediyeler de bir takım ağ bağ ve ortaklıklar vasıtasıyla devlet fonlarına bağımlılıklarını düşürebilme yoluna gitmiştir. Yunanistan’da bölgeler 1980’li yıllarda görülmeye başlanmıştır. Bunda 1982 yılında Yunanistan’ın AB’ye üye olmasının etkisi büyüktür. Önceleri sayıları 6 olan bölgeler 1986 yılında 13’e çıkarılmıştır. 1994 yılında iller özyönetim birimleri haline getirilmiş; dolayısıyla iller tarafından yerine getirilen görevler bölgelere devredilmiştir. 2011 yılına dek bölgeler merkezi yönetim temsilcisi olmaktan öteye gidememiş ve devlet bölgeleri kontrol eder konumda yer almıştır. Yani 2011 yılına kadar bir “âdem-i

merkezileşme” söz konusu olmamıştır. Bölgeler her ne kadar AB gereklerini uygulama amaçlı oluşturulsa da uygulamada merkezileşme yapı korunmuştur (Okcu & Özgür, 2013).

2. 1996-2000 yılları arası dönem: 1997 yılındaki Kapodistrias Planı yerel yönetimlere yönelik reformlarda verimliliği ön plana çıkarmıştır. Yunanistan’da aşırı parçalanmış bir yapı sergileyen yerel yönetimlerin bu durumdan kaynaklı sorunlarına çözüm olarak 1997 yılında İçişleri Bakanlığı’nca planlar hazırlanmış; bu planlar Ulusal Belediyeler Birliği’nce onaylandıktan sonra reform süreci başlatılmıştır. Bu reform programı çerçevesinde topluluk ve belediyelerin birleştirilmesiyle yerel yönetim sayılarında düşüş yaşanmıştır. Bu düzenlemelere yol açması ve yerel yönetimlerin parçalı yapısını sona erdiren Kapodistrias Planı yerel yönetimlerin modern bir şekilde yapılanmalarına da ışık tutmuştur. Kapodistrias Planı ayrıca bölgesel ve ulusal kalkınmaya yönelik faaliyetleri de içermiştir. Bu planın önemli bir bileşeni olan “Özel Yerel Yönetimler Programı” ise, belediyelere yönelik organizasyon, altyapı ve yerel kalkınma gibi unsurların modernizasyonu ve yatırımların gerçekleştirilmesini hedeflemiştir. Reformların bu ikinci aşamasında çok düzlemli ve katmanlı yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. Üst üste gelen yetki ve sorumluluklar nedeniyle gerek aktörler gerekse kurumlar arasında karmaşık bir iletişim söz konusu olmuştur. Bunlar haricinde Yunanistan’da 2009 yılına kadar reform hareketi gerçekleşmemiştir (Avdikos, 2013).

3. 2010 ve sonrası dönem: Küresel ekonomik çöküntü sonrası yaşanan reform çalışmalarıdır. 2011 yılındaki Kallikratis Reformu ile yerel yönetimlerin gerek işleyişlerine gerekse yapılarına yönelik değişiklikler öngörülmüştür. Bu plan kapsamındaki en önemli düzenleme illerin varlığına son verilmesi olmuştur. İllere ait görevlerde bölgelere devredilmiştir. Kaynakların ve sorumlulukların yerelleştirilmesinin ön plana çıkarıldığı bu planda yeni kamu işletmeciliğinin ilke ve amaçları temel alınmıştır. Bu çerçevede yerel kamu denetçisi, belediyelerde danışma kurulu ve mahalle konseyleri oluşturulmuştur (Avdikos, 2013).

Kallikratis reformu ile bölgelerin ve belediyelerin güçleri genişletilirken aynı zamanda bu birimlere yeni güçler de verilmiştir. Fakat her ne kadar yerel birimlere sorumluluk transferi söz konusu olsa da OECD ülkeleri arasında Yunanistan en merkezileşmiş ülkelerden biridir (Tekdere, 2019).

## 2.2.2. Anglo Sakson Grubu (İngiliz/Anglo Sakson Modeli) Ülkeleri

Anglo Sakson grubu içerisinde İngiltere ve İrlanda yer almaktadır.

### 2.2.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler

İngiltere’de yerel yönetimler anayasal bir dayanağa sahip değildir. Parlamento yerel yönetimler üzerinde denetime sahiptir. Parlamentoda çoğunluğa sahip olarak hükümetler; yerel yönetim üzerinde etkili olarak, görev alanlarını, örgütlenmelerini değiştirebilmektedir. Parlamantonun yerel yönetimlerin karar organlarını dağıtma, yetkilerini kısıma; görev ve yetkilerini diğer kurumlara devretme yetkisi söz konusudur. Fakat tüm bunlara rağmen parlamento yerel yönetimleri tamamen ortadan kaldıramaz.

İngiltere yerel yönetimleri hukuksal olarak 1974’teki “Yerel Yönetimler Yasası” ve 1986’daki düzenlemelere dayanmaktadır. 1974’teki yasa ile İngiltere yerel yönetimleri üç sınıflı bir yapıya bürünmüştür. Buna göre İngiltere yerel yönetimleri; İl, bölge ve köyden oluşmaktadır. Londra büyükşehir yönetimi ise ayrıca düzenlenmiştir.

Avrupa’daki diğer ülkeler ile kıyaslandığında İngiltere’de yerel yönetimlerin çok geniş yetkilere sahip olduğu söylenebilir. Ayrıca kendi çalışma yöntem ve şekillerini belirlemede büyük bir serbestliğe sahiptirler. Yerel nitelikteki hizmetlerin hepsi yerel yönetimler tarafından karşılanmakta olup merkezi yönetimin herhangi bir rolü bulunmamaktadır. 2011 yılı itibariyle İngiltere yerel yönetimleri için “genel yetki ilkesi” geçerli olmaya başlamıştır. Bu ilke uyarınca yerel yönetimler; yasalarca başka kuruluşlara verilmeyen ya da merkezi yönetimce doğrudan üstlenilmeyen görevleri yerine getirebilmektedirler. Yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesinde gönüllü kuruluşlar da katılım sağlamaktadır. Son zamanlarda gönüllü kuruluşların artan rolleri sebebiyle yerel yönetimler bu kuruluşlarca “kamuoyu denetimine” tabi olmaktadır (Usta, Akman, & Kocaoğlu, 2017).

İngiltere’de yerel yönetimler geniş görev ve sorumluluklarına paralel olarak fazla gelir kaynaklarına da sahiptirler. İngiltere’de yaşanan yerelleşme ile ilgili düzenlemeler sonucunda yerel yönetimlerin sunacakları kamu hizmetleri genişletilmiştir. Bu gelişmeler İngiltere’nin âdem-i merkezi devlet olarak değerlendirilmesine yol açmıştır. İngiltere’de yerel yönetimler mali açıdan merkeze bağımlı bir görüntü çizse de idari açıdan özerkliğe

sahip birimlerdir. Fakat üniter bir ülke olan İngiltere’de merkeziyetçi anlayış ağır basmaktadır. İdari alanda bazı yetkiler ve mali açıdan da gelirlerin merkezde toplandığı bir yapı söz konusudur (Varney, 2013).

İngiltere’de yerel yönetim kademeleri adeta bir iş bölümü içerisindedirler. Yerel meclislerin kendi aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmamakta; fakat görevlerini iş birliği içinde yapmaktadırlar. Yerel yönetimlerde seçilmiş üyelere sahip yerel meclisler karar verme yetkisini kullanır. Yerel yönetimler merkezi yönetimden genel amaçlı yardımlar alabilir ve yerel yönetimlerin belirli alanlar dahilinde “vergi toplama ve harcama yetkisi” söz konusudur. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari denetiminin yanı sıra mahkemelerin de yerel yönetimler üzerinde adli denetimi bulunmaktadır. Yerel yönetim denetimlere paralel olarak sınırlı bir özerkliğe sahiptir. Sadece belli alanda iş yapabilme ve kural koyabilmeleri söz konusudur (Canpolat, 1999).

İngiltere yerel yönetimleri kapsamındaki birimlere ayrıntılı bakıldığında;

County (İl); özerk yapıya ve tüzel kişiliğe sahiptir. *County*’lerin genel olarak işleyişleri ve örgüt yapıları birbirine benzemektedir. İngiltere’de il yönetimleri günümüzde sadece metropoliten olmayan alanlarda söz konusudur. Metropoliten alanlarda ve Londra’da büyükşehir belediyeleri ve ilçe yönetimleri söz konusu olup tek kademeli bir yapı görüntüsündedirler (Karakılçık, 2018). Büyükşehir belediyesi söz konusu olan kentlerde, belediye başkanı halk tarafından seçilmektedir. Yine bu kentlerde meclise bağlı uzman alt kurullar görev yapmaktadır. Bunların dışında ayrı “*joint council*” adı verilen mahalle veya site meclisleri de büyükşehirlerin altında faaliyet yürütmektedir (Karasu, 2004).

Districts (İlçe Yönetimleri); ikinci kademe yerel yönetimler olup il yönetimleri içerisinde yer almaktadırlar ve belirli ölçülere göre oluşturulmuşlardır. İkinci kademe yerel yönetimler şekil açısından il yönetimlerine bağlı bir profil çizseler de işleyiş açısından özerk ve tüzel kişiliğe sahip yapılardır. Meclisler yürütme ve yasama güçlerine ait bazı işlevlere kendi bölgeleri içinde sahiptirler. İlçe yönetimlerinin görev kapasiteleri sınırlıdır. Daha çok çevre hizmetlerinden sorumlu birimlerdir. İngiliz yerel yönetim sistemi içerisinde ilçe yönetimleri yetki ve görevleri açısından en işlevsel ve en aktif yerel yönetimlerdir.

Parishes (Köy Yönetimleri); metropoliten olmayan alanlardaki yönetim birimleridir. Bu birimler Galler’de “*community*” ismi altında örgütlenmiştir. Köy yönetimlerinin bir kısmının meclisleri bulunmaktadır. Yerel hizmetler de bu meclislerce yürütülmektedir. Meclis bulunmayan küçük nüfuslu (200’den az) yönetimlerde ise halk beraber karar almaktadır. Köy yönetimlerinin meclisleri, yönetimin alt kademelerinde yer almanın yanı sıra sınırlı yetkilere sahiptirler. Fakat baskı grupları aracılığıyla hükümetteki katmanları harekete geçirebilmektedirler. Köy yönetimleri adeta “kendi kendini yönetme” anlayışının tipik bir örneğini oluşturmaktadır. Bu yapılanmayı hiçbir ülke yerel yönetiminde görebilmek mümkün değildir. Bu bakımdan İngiltere’de yerel yönetim sistemi kendine özgü bir duruş sergilemektedir (Arslan, 2018). Köy yönetimlerinin başına yürütme ve yargı yetkisine sahip kişiler getirilmektedir (Usta, Akman, & Kocaoğlu, 2017).

Yerel hizmetlerin yürütülmesinde metropoliten kent, metropoliten olmayan alanlar ve Londra birbirinden farklı bir yapı sergilemektedir. Bu yapılanmaların aralarında herhangi bir hiyerarşi söz konusu değildir. Fakat gerek görev gerekse sorumlulukları açısından birbirlerini tamamlamakta ve desteklemektedirler.

Yerel yönetim deneyimi açısından en uzun geçmişe sahip ülkelerden biri olan İngiltere’de yerel yönetimlerin “1215 Magna Carta”dan itibaren görüldüğü söylenece yanlıs olmayacaktır. Dolayısıyla farklı formlarda da olsa İngiltere yüzyıllardır yerel yönetim sistemine sahiptir. İngiltere’de reformların sürekli devam eden bir seyir izlemesi yerel yönetim modelinin melez bir yapıya sahip olmasına neden olmuştur. 19.yy. süresince İngiltere yerel yönetimleri 1835 yılında çıkarılan “Belediye Şirketler Yasası” ile yönetilmiştir. İngiltere’de yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağı bulunmamaktadır çünkü ülkede yazılı bir anayasa söz konusu değildir. Diğer taraftan İngiltere’de 1960 yılından beri yerel yönetimlerin (merkezi yönetimin tersine) yasal mevzuata tabi oldukları görülmektedir. İngiltere yerel yönetimlerinin mevcut yapısı 1974 tarihli “Yerel Yönetimler Yasası” ve 1985 yılına ait düzenlemelere dayanmaktadır. 1974 yılında çıkarılan yasa yeniden düzenlenerek yerel yönetimlerin sayısı azaltılmış ve üç kademeli (il, ilçe, köy) bir yapı oluşturulmuştur. İngiltere’de yerel yönetim adına genişleme çabalarının 1998’de oluşturulan Galler ve Kuzey İrlanda Meclisleri, 1999’da kurulan İskoçya Parlamentosu ve 2000 yılında oluşturulan Büyük Londra Yönetimi sonrasında da

devam ettiği söylenebilir. Nitekim Galler Meclisi'ne 2006 yılında bazı hususlarda yasama yetkisi verilirken İskoçya Parlamentosu'nun ise 2012 yılında yetkilerini artırmaya dönük düzenlemeler yapılmıştır. 1986 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile birlikte Londra Büyükşehir Belediyesi il meclisi ve 6 büyükşehir belediye meclisi kaldırılmıştır. Böylece 1850'den itibaren Londra sahip olduğu şehir çapında yönetimde ilk olma özelliğini kaybetmiştir. Bu birimlere ait sorumluluklar Londra Belediyesi'ne ve ilçe meclislerine devredilmiştir. 1997 yılına kadar Avrupa'nın en merkezi ülkesi diye nitelendirilen Birleşik Krallık'ta İşçi Partisi'nin 1997'de iktidara gelmesi ile birlikte yerel özerkliğe yönelik girişimler yaşanmış; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı imzalanmıştır. 1997 sonrasında yerelleşme reformları kapsamında İngiltere'de bölgeselleşmeye dönük reformların daha çok yapıldığı görülmektedir. Tony Blair Hükümetince atılan adımların ilkinin "siyasal yerinden yönetim reformu" oluşturmaktadır. Bur reformlar çerçevesinde Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'ya yetki devirleri söz konusu olmuştur. Blair Hükümeti'nin adımlarından ikincisi ise *Regional Development Agencies (RDA)* ve *Government Offices for Regions (GOR)*'ların kurulmasıdır. Bu yapıların kurulması da bölgeselleşme adına yapılan bir çalışma olsa da sonuçta bir yetki genişliği prensibine dayalı olarak oluşturulmuş ve merkezi yönetime bağlı yapılardır. Dolayısıyla bu yapıları aslında yerelleşme olarak görmek pek uygun gözükmemektedir (Karasu, 2004). 1999 yılında 1986 yılında kaldırılan büyükşehir yönetim sistemi yerine Londra Büyükşehir Yasası getirilmiştir. Bu iki model birbirine çok benzemektedir. Hükümet 2001 sonrasında politika değiştirerek yönünü "gerçek anlamda yerelleşmeye" çevirmiştir. Buna yeni yerelcilik denilmiştir. Yeni yerelcilik anlayışı kapsamında 2003 yılında 8 bölge meclisi (seçilerek oluşturulacak) oluşturulması öngörülmüştür. Aslında bu öngörü ile bölge meclislerinin birer yerel yönetim kademesi olması düşünülmüş fakat yasa yürürlüğe girmemiştir. Yerel yönetimler açısından bölgesel yönetimlerin kurulması daha fazla parçalanmayı, güçsüz yönetim yapısını ve dolayısıyla merkeze daha bağımlı yapıları meydana getirmiştir. Buradan çıkarılacak sonuç yerelleşme reformlarının yerel yönetimleri güçlendirmek yerine daha da güçsüz duruma getirdiğidir (Karasu, 2004). 2010 yılına gelindiğinde ise yayınlanan "Yerel Gelişme" isimli raporda yerel yönetim özerkliğinin zedelendiği aşırı merkezi bir yapının varlığı belirtilmiş; merkezi yönetimin bölgesel kalkınma ajansları üzerindeki ağır etkisi olduğu ve ajansların kaldırılıp yetkilerinin yerel yönetimlerce üstlenilmesi gerektiği savunulmuştur. Fakat 2011 yılında

çıkarılan Yerel Yönetim Yasası kapsamında yerel yönetimlere yönelik birçok düzenleme söz konusu olmasına rağmen bölge kalkınma ajanslarının yetkileri konusunda bir düzenleme yapılmamıştır (Arslan, 2018).

#### **2.2.2.2. İrlanda'da Yerel Yönetimler**

İrlanda'da yerel yönetim reformuna ilişkin hükümet politikası 2012 yılının ekim ayında yayımlanan Eylem Programı'nda düzenlenmiştir. 2011 Yerel Yönetimler Reformu Yasası kapsamında reformları uygulama adına bir program yürütülmektedir. 2014 yılında ise Yerel Yönetimler Yasası revize edilmiş ve güncellenmiştir. Eylem Programı'nda belirtilen reformların çoğu 1 Haziran 2014 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu reformlar içerisinde Waterford ve Limerick'in kent ve ilçe meclislerinin ve Tippeary'deki iki ilçe meclisinin birleştirilmesi, kent meclislerinin dağıtılması, 95 belediye ilçesinin ve yeni bir bölgesel meclis yapısının tanıtılması yer almaktadır. Güncellenen mevzuat ile birlikte meclis üyelerinin politika yapma yetkileri güçlendirilmiş; ayrıca yerel yönetimlerin yöneticilerinin eylemleri üzerinde daha fazla kontrol sahibi olmuştur. Ayrıca yerel yönetimler mevzuat değişikliği kapsamında topluluklarının ekonomik kalkınmasında daha fazla dahil olabilmektedirler (Local Government Reform, Erişim 2019). İrlanda'da 2014 yılından beri 31 belediye seviyesinde örgütlenmiş yerel yönetim birimi bulunmaktadır (Country Profile-Ireland, 2016; OECD, 2018).

İrlanda'da yerel öz yönetim 1999 Anayasası ile kabul edilmiştir. 2014 yılında İrlanda'da önemli bir idari reform gerçekleşmiştir. Bu kapsamda 2014 yılında Yerel Yönetim Reform Yasası çıkarılmış ve eskiden var olan 14 yerel meclis, 31 yerel yönetim içinde birleştirilmiştir. 31 birimin içinde ise; 26 ilçe meclisi, 3 kent meclisi ve 2 kent ve ilçe meclisi mevcuttur (Country Profile-Ireland, 2016). Reform kapsamında 8 bölgesel yönetim feshedilirken 80 kasaba konseyi de kaldırılmıştır (Tekdere, 2019). Ayrıca 2014 reformu kapsamında belediye ilçeleri oluşturulmuştur. İrlanda'da belediye ilçelerinin sayısı 95'tir (Cemr, 2016; Local Government Structures and Functions, Erişim 2019). 2014 yılına dek yerel yönetimler konut, planlama, yerel yollar, su temini, kanalizasyon, çevre koruma gibi alanlardan sorumluydu. Şu anda ise bu yetkilerin yanı sıra yerel yönetimlerin önemli bir rolü de yerel toplulukların temsili olmuştur. 2014 Yerel Yönetim Reformu Yasası uyarınca yerel yönetimlere özellikle planlama, yerel ve toplum kalkınması, yerel düzeyde ekonomik gelişme ve girişimleri destekleme gibi yeni



sorumluluklar verilmiştir (Country Profile-Ireland, 2016). İrlanda’da 2014 yasası ile 8 bölgesel yönetim yerini 3 bölgeci bir yapıya bırakmıştır. Bölgesel meclisler eski 8 bölgesel yönetimin işlevlerinin yanı sıra bölgesel meclis işlevlerini de yerine getirmektedir (Cemr, 2016). Fakat reform kapsamında bu bölgesel yönetimler de feshedilmiştir (Tekdere, 2019).

İrlanda’da yerel yönetimler için oldukça düşük bir anayasal dayanak söz konusudur. İrlanda’da yerel yönetim birimleri genel olarak seçimle iş başına gelmektedir (Scannell, 2012).

### **2.2.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri (İskandinav Modeli/Karma Model)**

Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri içerisinde İsveç, Danimarka, Avusturya, Almanya, Hollanda ve Finlandiya yer almaktadır.

#### **2.2.3.1. İsveç’te Yerel Yönetimler**

İsveç’te güçlü bir yerel yönetim anlayışı söz konusudur. Bu nedenle bölgesel ya da ideolojik anlamda keskin bölünmeler İsveç’te var olmamıştır. Yerelleşmenin etkisiyle İsveç’te yerel yönetimler özerk bir yapıya bürünmüştür (Bilgin, 2013). İsveç’te yerel yönetimler anayasal dayanağa sahiptir. 1964 tarihli Yönetim Kanunu kapsamında İsveç’te kamu yönetiminin gerçekleştirilme yollarından biri olarak mahalli yerinden yönetimler gösterilmektedir. Yine aynı kanunda İsveç yerel yönetim birimlerinin belediyeler ve il meclisleri olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda iki yerel yönetim biriminde seçilmiş meclisler eliyle karar alma hakkı kullanılmaktadır. İsveç’te yönetsel yapı yerel düzeyde belediye meclisi; bölgesel düzeyde ise şehir meclisi ile yürütülmektedir. Belediyelerin sorumluluğu sadece yerel düzeyde söz konusudur. İllerde il meclisi ve encümen görev almaktadır ve iller bölge idaresi olarak görülmektedir. Her ilin kendi yönetim sınırı söz konusudur. Bu sınırlar merkezi devletçe belirlenmiştir. Her ilin bir il meclisi bulunmakta ve bu meclisin üyeleri seçimle iş başına gelmektedir. Her ilin içinde belediyeler bulunmaktadır. Ayrıca belediyelerin yasama topluluğu bulunmakta olup bu topluluğun üyeleri ülke çapında yapılan ve bir belediyenin sınırları içerisinde oy verilen partilerin ağırlığınca dağıtılmaktadır. İsveç’te ayrıca mahalleler belediyelerin alt birimlerini oluşturmaktadır. Bunların haricinde İsveç’te 25 bölge ve 3 bölüm bulunmaktadır (Persson, 2013).

İsveç yerel yönetimlerinin en önemli özelliklerinden biri, yerel meclislerin tüm üyelerinin alınan kararlara karşı dava açabilmeleridir. Bu demokratik bir araç olarak belediye sınırları içerisindeki yaşayanların belediyenin kararlarının kanunilik açısından kontrolünün yapılmasını idare mahkemelerince sağlayabilirler. Devlet tarafından yapılan denetim çeşitli merkezi hükümet birimlerince (il idare heyetleri, adalet bakanı, parlamento ombudsmanları, milli eğitim kurulu, milli sağlık ve refah kurulu) de gerçekleştirilebilir. Bu birimler istek üzerine tedbir alabildikleri gibi kendiliklerinden de tedbir alabilmektedirler. Ayrıca bu birimlerin denetimlerini yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapmaları da mahalli idareler kanununda belirtilmiştir. İl idare heyetleri merkezi hükümet adına bölge seviyesinde faaliyet göstermektedir. Hem yönetim hem de planlamadan sorumlu olan il idare heyetlerinin başı il valileridir. İl valileri hükümetçe atanmaktadırlar. İl idare heyeti üyelerinden 14'ü hükümet tarafından il meclislerinin teklifi üzerine atanmaktadır. İl idare heyetlerinin kendi bölgelerinde yer alan belediyeler üzerinde denetim ve gözetim yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca bu heyetler yerel yönetimlerin kararlarına yönelik yapılan başvurular da inceleme makamıdır. İl idare heyetleri idare birimlerinin bölge birimlerinin olmadığı yerlerde, kendi bölgeleri içerisinde bu birimlerin görevlerini üstlenmektedirler. Ayrıca yerel seviyede sosyal sigorta idareleri ve yerel vergi idareleri gibi kimi merkezi idare kuruluşları bulunmaktadır (Bilgin, 2013).

İsveç'te 1862 Yerel Yönetim Reformu belediye sınırlarını belirlemiştir ve bu kapsamda her kırsal *parish* ve her şehir belediye haline getirilmiştir. Aynı zamanda il konseyleri de kurulmuştur. 1950'lerde ise modern sanayi toplumu belediye sınırları için yeni koşullar yaratmıştır. Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için daha büyük belediye birimlerine ihtiyaç duyulmuştur. 1952'deki ilk sınır reformu ile belediye sayısı yarıya indirilmiştir. 1962-1974 dönemini kapsayan ikinci sınır reformu ile belediye sayısı 1037'den 278'e düşürülmüştür. Daha sonra bazı belediyeler bölünerek sayıları artırılmıştır. 1 Ocak 2005 tarihinde ise İsveç'te toplam 290 belediye ve 20 il konseyi bulunmaktadır (Regeringskansliet Finansdepartementet, 2005).

İsveç'te 1999 yılından itibaren aşama aşama bölgeselleşme söz konusudur. 2011 yılından beri bu bölgeselleşme kademeli olarak genişletilmiştir. 2016 yılında 21 il meclisinden 10'nun özellikle bölgesel kalkınma konusunda ek sorumlulukları bulunmaktaydı.

2017’de ise bu sorumluluğun il meclisleri içinde 14’üne verilmesi öngörülmüştür. Fakat 2018 yılı itibarıyla 21 il meclisinin 13’ünün bölge kalkınma konusunda ek sorumlulukları bulunmaktadır. Ülkenin geri kalanında ise bölgesel kalkınma sorumluluğu il idare kurullarına, belediye ve bölgesel kalkınma konseylerine bırakılmıştır (OECD, 2018) (Country Profile-Sweden, 2016). Ayrıca bölgesel reformlarla ilgili bir komisyon kurulmuştur. Komisyon 2019 yılında ve 2023 yılında olası bir uygulama ile illeri birleştirme adına öneriler sunacaktır.

İsveç Anayasası belirli alanda yerel özerk yönetimi tanımakta ve yerel yönetimlere belli sorumluluklar devretmektedir. 1960 ve 1990 yıllarında yapılan ufak değişikliklerle belediye ve illerin sayıları değiştirilmiş ve mali özerklikleri artırılmıştır. 1991 yılında Yerel Yönetim Yasası, yerel ve bölgesel otoritelerin örgütlenme özgürlüğünü genişletmiştir. 1997 yılında birkaç ilin birleşmesiyle iki yeni bölge ortaya çıkmıştır. Ocak 2019’dan itibaren tüm iller Gotland adası belediyesi de dahil olmak üzere resmen bölgelere dönüştürülmüştür. Şu anda 21 bölgesel meclis (önceden il meclisi olan) ve 290 belediye bulunmaktadır (European Committee of the Regions/Division of Powers-Sweden, Erişim 2019). Gotland adası bir il meclisinin sorumluluklarını da yerine getiren bir belediyedir. İllerin ve belediyelerin yasama yetkileri bulunmamaktadır. Fakat kendi seviyelerinde gerek vergi gerekse idare konularında icra yetkileri bulunmaktadır. Yerel öz yönetim ilkesi anayasada yer almaktadır. Bölgeler ve belediyeler kamuyu ilgilendiren bölgesel/yerel konulardan sorumlu olup; bu iki yerel yönetim düzeyi arasında herhangi bir hiyerarşi söz konusu değildir. Sadece iki birimin farklı sorumlulukları bulunmaktadır. Yerel bölgesel yönetimlerin vergi toplama hakları anayasada güvence altına alınmıştır. Ulus altı yönetimlerin gelirleri kendi vergilendirmelerinden, hibelerden ve diğer kaynaklardan oluşmaktadır. 2017 yılı verilerine göre ulus altı yönetimlerin harcamaları GSYH’nin %24’üne denk gelmektedir. Tüm bu veriler ciddi bir âdem-i merkeziyetçiliğin varlığını göstermektedir (European Committee of the Regions/Division of Powers-Sweden, Erişim 2019).

### **2.2.3.2. Danimarka’da Yerel Yönetimler**

Danimarka’da 1970’te bir yerel yönetim reformu uygulanmış ve ilerleyen yıllarda kamu sektörü giderek daha yerelleşmiş hale gelmiştir. 2007 yılına gelinceye dek Danimarka’da yerel yönetimin kuruluşu 1970 yılındaki yerel yönetim reformu ile başlamıştır. 1970

sonrası dönem, kamu sektörünün yumuşak-hafif bir âdem-i merkeziyeti ile karakterize edilir. 1970'ten sonra refah toplumunun gelişmesi ve âdem-i merkeziyetin artması sonucu kamu sektörünün yapısını yeni talep ve sorunlara adapte etmek için süregelen görüşmeler ve faaliyetler gerçekleştirilmiştir (The Ministry of the Interior and Health, 2005).

Danimarka'da yerel yönetimler 19.yüzyıldan 1970 yılına dek “kentsel” ve “kırsal” belediyelerden oluşmaktaydı. 1970 yılında yapılan reformla tek tip belediye yapılanması oluşturulmuştur. Böylece belediye ve il sayısında düşüş yaşanmıştır. Belediye sayısı 1389'dan 275'e il sayısı ise 24'ten 14'e düşürülmüştür. 2007 yılındaki reform çalışmaları ile belediye sayısı 98'e düşürülürken; illerin tüzel kişiliğine son verilmiş ve bunların yerine 5 bölge oluşturulmuştur (Local Government Denmark (LGDK), 2009). Bu 5 bölgenin görevleri illerden farklıdır (Costa, & Liouville, 2013). 2007 reformu ile kaldırılan 14 il yönetiminin görevlerinin büyük bir kısmı belediyelere devredilirken; daha çok sağlık sektörü ile ilgili sorumluluklar bölgelere devredilmiştir. Bunun dışında bölgelerin sorumlu olduğu alanlar; toplu taşıma hizmetleri, istihdam politikaları ve bölgesel kalkınmadır (Demirhan, 2013).

Halk tarafından seçilen meclisler hem belediyeleri hem de bölgeleri yönetmektedir. 2007 reformu ile birlikte Danimarka yönetim seviyelerine bakıldığında birinci yani en üst seviyede merkezi hükümet yer alırken; ikinci seviyede belediyeler ve bölgeler bulunmaktadır. Danimarka'da yerel yönetimler arasında herhangi bir bağlılık söz konusu değildir. Bunun sebebi farklı görev ve sorumluluklara sahip olmalarıdır (Local Government Denmark (LGDK), 2009).

Yerel yönetim reformu (2007) kapsamında daha kaliteli hizmet sunumu sağlamak ve farklı sorumluluk alanları arasındaki tutarlılığı sağlamak için, bazı sorumluluklar merkezi hükümete aktarılmıştır. Genel olarak belediye ve bölgelere tahsis edilmeyen tüm görevler devlet (merkezi hükümet) tarafından yerine getirilmektedir. Bu görev alanları polis, savunma, adalet, eğitim ve araştırma sektörleridir. Bölgeler ise genel olarak sağlık hizmetleri, ekonomik kalkınma ve sosyal kurumların yönetiminden sorumludur. Belediyeler vatandaşlara erişilebilir yerel hizmetlerin çoğunu sağlamaktadır (Costa, & Liouville, 2013). Ulusal ve yerel seçimlerin organize edilmesi belediyelere aittir. Danimarka belediyelerinde “şehir yöneticileri” bulunmaktadır. Bu yöneticiler “CEO”

olarak görev yapmakta; her türlü idari konudan sorumlu olarak belediye meclislerine kalıcı olarak atanmaktadır (Demirhan, 2013).

Danimarka yerel yönetimleri yerel özerklik ilkesine dayandırılmıştır ve ülkede yerel yönetimler gerek yerel demokrasinin gerekse kamu yönetiminin önemli unsurlarındandır. Danimarka Anayasası'nda yerel yönetim "demokrasinin asli unsurları" arasında gösterilmiş ve yerel özerklik güvence altına alınmıştır (Akarçay, 2017). Danimarka Anayasası'nın 82.maddesinde belediyelerin kendi işlerini devlet denetiminde ve özerk olarak yönetme haklarının olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla Danimarka Anayasası'na göre belediyelerin üzerinde devlet gözetimi söz konusudur ve belediye hizmet alanları devletin belirlediği kadarıyla sınırlıdır (Danimarka Anayasası, 1953). 98 belediyenin hepsi de Danimarka Yerel Yönetimler Birliği (LGDK) üyesidir.

2007 reformu kapsamında illerin yerine oluşturulan bölgeler, iller gibi vergi toplama yetkisi ile donatılmamışlardır. Vergi toplama yetkisi 2007 reformu ile merkezi hükümete aktarılmıştır. Bölgeler vergilendirme yetkisine sahip olmadıkları için gelirleri merkezi yönetim ve belediyelerce verilen fonlardan ve blok hibelerden oluşmaktadır. Ayrıca bu reform ile belediyelerin ve bölgelerin hizmetlerin sunumunda verimliliği ne derece önemsediklerine dair gözetim yapma yetkisi merkezi yönetime verilmiştir. Aynı şekilde istihdam hizmetlerinin yerel yönetimlerle paylaşılması ve merkezi yönetimin sorumluluğu altına yeniden ortaöğretim okullarının verilmesi 2007 reformu ile gelen değişikliklerden biridir. Ayrıca kültürel hizmetlerin de sorumluluğu merkezi hükümete aktarılmıştır. 2007 reformu ile belediye sayısının 98'e düşürülmesindeki ana amaç; ekonomik açıdan daha güçlü belediyeler yaratmak ve sürdürülebilirliği profesyonel olarak sürekli hale getirmektir (Demirhan, 2013).

Belediyeler ve bölgeler merkezi hükümetten bağımsızdır, böylece İçişleri ve Sağlık Bakanlığı yasalar tarafından aksi belirtilmedikçe, bunlar üzerinde kontrol uygulayamaz veya idari emir veremez. Bölgeler ve belediyeler toplumsal bir hiyerarşiye yerleştirilmemektedir, ancak birbirinden bağımsızdır. Anayasa, yerel özerkliğin kapsamını belirtmemektedir. Bu sebeple vergi otoritesi ve yerel otorite yetkisi Anayasa tarafından korunmamaktadır (Greve, 2012).

Başkent olarak Kopenhag, Danimarka'da özel bir statüye sahiptir. Bugün Kopenhag belediye meclisine *City Council* (Şehir Meclisi), belediye başkanına da *Lord* (Büyükşehir Belediye Başkanı) adı verilmektedir. Meclis, kendi sorumluluk alanlarındaki görevlerin yönetimini üstlenen yedi komiteye sahiptir. Genel kararlar belediye meclisi tarafından bir bütün olarak alınır. Bu, belediyelerdeki olağan sisteme benzer. Aradaki fark, şehir meclisinde her bir komite başkanının “belediye başkanı” olarak adlandırılması ve Finans Komitesinin eski bir üyesi olmasıdır. Ayrıca, her bir komite başkanı, ilgili komitenin sorumluluk alanıyla ilgilenen idarenin en üst yöneticisidir. Genel bir kural olarak, Danimarka makamları, yasal yetkileri olmadıkça hareket edemezler. Danimarka kanunları belediye meclislerine nispeten bağımsız bir pozisyon vermektedir. Bunlar farklı tüzel kişilerdir ve mülk sahibi olma, yasal işlem başlatma gibi eylemleri yapabilirler. Bu konuda, farklı tüzel kişiler olmayan ve ellerinde bulunan mülkleri ne olursa olsun devlete ait olan bakanlıklardan veya devlet komitelerinden farklıdır (Greve, 2012).

### **2.2.3.3. Avusturya’da Yerel Yönetimler**

Avusturya’da 2098 belediye ve 9 eyalet olmak üzere iki kademeli bir ulus altı yönetim sistemi mevcuttur (OECD, 2018; Tekdere, 2019). Eyaletler ulus altı birimler olarak ifade edilmiş olup yerel yönetim olarak belirtilmemiştir (Tekdere, 2019) ve Avusturya’da yerel yönetim birimi olarak sadece belediyeler bulunmaktadır (Tataroğlu, 2013). Belediyeler köyler, pazarlar, kasabalar ve kanuni şehirlerden oluşmaktadır (Country Profile-Austria, 2016; OECD & UCLG, 2016; OECD, 2018).

1849'dan bu yana Avusturya belediyeleri yasal olarak tanınmıştır. 1920 yılında yürürlüğe giren Cumhuriyet Federal Anayasası, yerel yönetimlerin bazı prensiplerini içermekle birlikte 1962'ye kadar birçok önemli hükümden yoksundu. O zamandan bu yana, bazı federal anayasa değişiklikleri belediyeleri etkilemiştir. Bu değişiklikler arasında, yerel düzeyde doğrudan demokrasi araçları sağlama imkânı, belediye başkanlarını doğrudan seçmek, Avusturya'nın AB'ye üyeliği, belediyelerin mali federalizm veya belediyeler arası iş birliği gösterilebilir. (Gamper, 2012).

Avusturya Anayasası belediyelere anayasal güvence tanınmanın yanında detaylı düzenlemeler ile beraber belediyeleri kısıtlamaktadır. Ayrıca Anayasa'da Viyana'ya hem özerk şehir statüsü tanınmış hem de Viyana'nın bir eyalet olduğu belirtilmiştir (Avusturya

Federal Anayasası, Erişim 20.05.2019; Şengül, 2017). Viyana'nın özerkliği, statüsü ve haklarının Anayasa'da belirtilmesiyle belediye kurumları ile eyalet kurumlarının çakışmasının önüne geçilmiştir (Tataroğlu, 2013).

Avusturya'da belediyeler özerk statüye sahip olmaları ve büyüklüklerine göre “şehir belediyesi” ve “belediye” olarak adlandırılmaktadır. Her bir eyalet belediyelere ayrılmıştır. Dolayısıyla eyaletlerdeki temel idari birimler belediyelerdir. Belediyelerin somut yasama yetkileri bulunmadığı gibi egemenlikleri de söz konusu değildir. Bunun yanı sıra belediyeler fonksiyonel ve geniş idari görevleri yerine getirmektedirler. Belediyeler kendi yetkileri dışında eyalet ya da federasyon tarafından kendilerine verilen görevleri de yerine getirirler. Avusturya'da belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleridir. Fakat yetkilendirildikleri işlevlerle ilgili olarak, belediyeler özerklik hakkına sahip değildir ve yalnızca idari birimler olarak hizmet ederler (Gamper, 2012). Federasyon ve eyalet yasaları çerçevesinde iktisadi teşebbüs kurabilir, işletebilirler; her çeşit varlığa sahip olabilirler ve bunları istedikleri gibi kullanabilir/satabilirler, vergi koyabilirler (Avusturya Federal Anayasası, Erişim 20.05.2019). Ayrıca kendi görev ve yetki alanı içindeki hizmetleri yerine getirmek için belediye birlikleri kurabilirler. Fakat bu belediye birlikleri özerk tüzel kişilikler değildir. Bu nedenle yerel yönetim olarak sadece belediyeler bulunmaktadır (Tataroğlu, 2013).

Avusturya'da eyaletler idari amaçlar doğrultusunda 80 bölgeye ayrılmıştır. Orta seviye olarak ifade edilen bu bölgelerin kendilerine ait hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Genel olarak idari birimler şeklinde hizmet vermektedirler (European Committee of the Regions/Division of Powers-Austria, Erişim 2019). 15 kanuni şehir (*statutarstädte*) ise özel bir statüye sahip olarak bir belediyenin ve ilçenin yetki ve sorumluluklarını birleştirmiştir. 1960 ve 1970'li yıllarda Aşağı Avusturya, Burgenland ve Carinthia eyaletlerinde belediye sayısı azaltılmıştır. 2015 yılının ocak ayında Steiermark eyaletinde belediye reformu uygulamaya konulmuştur (Country Profile-Austria, 2016). Ayrıca 2011 tarihli bir federal anayasa değişikliği, belediyelerin belediyeler arası birliklere katılma yeteneklerini daha da güçlendirmiştir. 2017 mali eşitleme yasası da belediyeler arası iş birliğini öngörmektedir (Country Profile-Austria, 2017).

Avusturya'da belediye başkanı belediyenin temsilcisi ve siyasi başkanı, aynı zamanda belediye kurulu ve belediye meclisinin de başkanıdır. Belediye başkanı, belediye

meclisine karşı kendi yetki alanı açısından sorumlu olmanın yanı sıra eyalet ve federasyonca verilen görevlerin yerine getirilmesi konusunda da eyalet veya federasyonca denetlenmektedir. Belediye başkanları küçük belediyelerde kısmi zamanlı başkanlık yapıp çoğunlukla asli işlerinde çalışırlarken; büyükşehirlerde tam mesai yapmaktadırlar. Bundan dolayı küçük şehirlerde belediye başkanlığı için aday bulunmasında sıkıntılar yaşanmaktadır. Belediyelerin en yüksek ve esas karar organı belediye meclisidir ve o belediye sınırlarında yaşayanlarca seçilmektedir. Belediye icra heyetleri ise belediye meclislerince seçilmektedir ve belediye yürütme organıdır. (Tataroğlu, 2013).

#### **2.2.3.4. Almanya’da Yerel Yönetimler**

Federalizmin temel bir ilke olduğu Alman Anayasası’nın 20.maddesinde kabul edilmiştir. Dolayısıyla federalizm Alman siyasi örgütlenmesinin temelinde yer alan ilkelerden biridir. Bunun dışında yerel yönetim ilkesi de Alman siyasi sisteminin temelinde var olan başka bir ilkedir. Alman Anayasası’nın 28.maddesi gereği yerel yönetimler üçüncü kademe yönetimler olarak belirlenmiştir. Fakat sistem içerisinde yerel yönetimlere ayrı olarak bir egemenlik alanı yaratılmamıştır (Sadioğlu, 2018). Bu kapsamda yerel yönetimler şehir yönetimlerini kapsamanın yanı sıra küçük kent ve kasaba yönetimlerini de kapsamaktadır. Almanya’nın siyasi kademelenmesi üç kademelidir: Federal hükümet, federe hükümetler ve yerel yönetimler.

Almanya’da güçlü bir âdem-i merkeziyet söz konusudur. Federal sistem de oldukça güçlüdür (Çukurçayır, 2013). Alman yönetim sistemi içerisinde yerel yönetimler oldukça güçlü bir yapıya sahiptir ve bu sistemde yerellik temel bir ilke olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi Almanya yönetim sisteminin temel taşlarından biridir. Dolayısıyla yerel yönetimler Almanya’da temel tanımlayıcı unsur ve en önemli aktörlerden biri olarak özerkliğe sahiptir. Almanya’da yerel yönetimlere bakıldığında belediyeler ve ilçe yönetimlerinden oluştuğu görülmektedir. Kimi eyaletlerde ise il yönetimleri ve birlikler de ara basamak olarak yerel yönetim sistemi içerisinde yer almaktadır. İlçeye bağlı olan ve olmayan kentlerin varlığının yanı sıra 3 adet şehir eyaleti (Berlin, Bremen, Hamburg) bulunmaktadır. Bunları da yerel yönetim sistemi içerisinde değerlendirmek mümkündür (Çukurçayır, 2013). İlçe yönetimleri belediyelerin üstü bir konumda yer almaktadır.



İlçe Yönetimleri; Yerel yönetim birimi olmanın yanı sıra merkezi yönetimin taşra örgütü özelliğini de taşımaktadır. Küçük belediyelerce yerine getirilemeyen hizmetleri ve belediyeler arası nitelik taşıyan işlevleri yerine getirir. Belediyeler; İlçeye Bağlı Olmayan Belediyeler (İlçeden Bağımsız Büyükşehir) belediye hizmetleri ve ilçe görevlerini birlikte üstlenmektedirler. Bu birimler üzerinde ilçe yönetimlerinin vesayet yetkisi yoktur; vesayet yetkisi valiler ve eyalet yönetimlerinin İçişleri Bakanı tarafından kullanılır (Demirhan, 2013). Yetki, sorumluluk ve hak açısından ilçeye bağlı belediyelerden bir farkı yoktur. Görev açısından ise hem ilçeye bağlı olmayan belediye görevleri hem de ilçe görevlerini üstlenmektedir. Ayrıca İlçeye Bağlı Belediyeler de bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin varlığı, federal anayasa ile güvence altına alınmıştır. Yasalarla başka yönetim birimlerine verilmemiş her türlü görevi üstlenebilmektedirler (genel yetki ilkesi). Almanya’da yerel yönetimler hem temel yerel örgütlenme hem de merkezi yönetimin taşra kuruluşu özelliğini taşımaktadırlar.

Bazı eyaletlerde belediye başkanları parti adına aday gösterilirken ve güçlü bir konumda iken kimi eyaletlerde ise partiden bağımsızdırlar. Ayrıca bazı eyaletlerde belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilebildiği örnekler olduğu gibi meclis tarafından da seçilebildiği eyaletler mevcuttur. Hessen, Scheswig-Holstein eyaletlerinde ise belediye meclisinin yanı sıra Magistrat denen “ortak bir yürütme kurulu”ndan söz edilebilir. Adeta bir temsil makamı olarak görülen belediye başkanlığı meclis üyelerinin içinden birine belli bir süreliğine verilmektedir (Frenzel, 2013).

Eyaletten eyalete farklılık olabilmekle birlikte genel olarak yerel yönetimlerin zorunlu ve isteğe bağlı görevleri olduğu söylenebilir. Temel hizmetler kırsal ya da küçük ölçekli belediyeler tarafından yerine getirilir, ilçe belediyeleri ise bu birimlerin üretilmediği hizmetleri yürütmektedir.

Subsidiarite ilkesi yerel yönetimlerce tam anlamıyla uygulanmaktadır. Bunda sivil toplum kuruluşlarının önemli bir rolü bulunmaktadır (Çukurçayır, 2013).

Federal Almanya Cumhuriyeti’nin yönetsel ve siyasal açıdan yüksek ölçüde desantralize olması yerel yönetimlerin gerek kurumsal reformlarında gerekse siyasal ve yönetsel oluşumlarında büyük bir role sahip olmuştur. Federal Almanya Cumhuriyeti döneminde yapılan 1960-1970; 1980 ve 1990 reformlarının üçünde de yerel yönetimler önemini

korumuştur (Sadioğlu, 2018). Almanya’da gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarını 1950-1990 yılları ve 1990 sonrası şeklinde ikiye ayırarak incelemek mümkündür:

1. 1950-1990 Dönemi: Bu dönemde yerel yönetimler her ne kadar önemli bir misyon stlenseler de yönetsel maliyetlerin ağır olması sebebiyle önemli ve uzun vadeli reformlara ynelememişlerdir. Weberyana bürokratik modelin uygulandığı belediye idareleri bunun sonucu olarak kurallara dayalı ve hiyerarşik yapı sergilemiştir (Wollmann, 2000). Dolayısıyla 1950’li yıllar savaştan çıkmış bir ülkenin savaşın etkilerini üzerinden atmaya çalıştığı bir dönemdir. 1960’larda ise yerel yönetimlere önemli etkiler sunan refah devleti genişlemesi ve planlama ilkesinin siyasal ve yönetsel yapılarda etkili olması söz konusu olmuştur. Bu kapsamda vatandaş katılımı için önemli adımlar atılarak yerel birim ofisleri, vatandaş eylem komiteleri gibi birimler oluşturulmuştur. 1990’lar öncesinde dört büyük reform projesi oluşturulmuştur. Bu reform ile yerel yönetimler, mali yapı, bakanlıklar gibi yönetime ait tüm alanlarda çalışmalar yapmıştır. Fakat bu reformların gerek uygulamadaki hataları gerekse ekonomik krizler ve siyasal iktidar değişimi gibi nedenlerle istikrarlı olmadıkları görülmektedir. Alansal reformlar (1960-1970) kapsamında “*Stadt*” adı verilen kentsel alan belediyelerinin ve “*Kreis*” yani ilçelerin faaliyet alanları genişletilirken; daha fazla yetki, sorumluluk ve görev de ilçelere devredilmiştir. Reformlar kapsamında *Land* birimlerinin daha önce yürüttükleri işler kentsel alan belediyeleri ve ilçelere devredilmiştir. Dolayısıyla 1970’li yıllarda yapılan gerek alansal gerekse işlevsel reformlar ile Alman yerel yönetimlerinin güçlendiğini söylemek mümkündür. Yine alansal reformlar sonucunda ilçe ve kentsel alan belediyelerinin, bölgesel yönetimlerin ve belediyelerin sayısında düşüş yaşanmıştır. 1980’li yıllarda ise yurttaş merkezleri oluşturularak yurttaş odaklı yerel yönetim hizmeti geliştirilmeye çalışılmıştır.

2. 1990 ve sonrası: 1990’lı yıllar yaşanan ekonomik kriz, yerel yönetimlerin zayıf rekabeti algısı, işsizlik, yönetişim ortamı gibi sebepler reform sürecinin yoğun olmasında etkili olmuştur. 1990’lı yıllarda yerel yönetimler çoğunlukla Yeni Kamu İşletmeciliği paradigmasına yönelmiştir. Bunda en önemli neden olarak bütçe krizi gösterilebilir (Ridder, Bruns, & Spier, 2005). Yeni Kamu İşletmeciliğinin getirileri ile şekillenen yerel yönetimler için Kuhlmann (2007) yerel yönetimlerin sarsıldığını ve güçlü Alman yerel yönetimlerinin darbe aldığını ifade etmiştir. Ayrıca Kuhlmann (2007)’a göre Batı

Almanya'daki bu görüntünün aksine Doğu Almanya'da güçlü idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimler kurulmaya devam etmektedir (Sadioğlu, 2018). 2003 yılında ise bölgesel ve yerel düzeylerin güçlendirilmesine yönelik çalışmalara odaklanılmıştır. Özellikle yerel yöneticilerin gerek ekonomide gerekse toplumda, yönetimde ve yerel siyasette iş birliği ve koordinasyon açısından kapasitesini artırmaya dönük çabalar da söz konusu olmuştur.

### **2.2.3.5. Hollanda'da Yerel Yönetimler**

Hollanda yönetsel yapısı incelendiğinde yerel yönetimlerin yerleşmiş, sınırları çizilmiş bir özerkliğe sahip olduğu görülmektedir. Mali açıdan ise baskın bir üniter yapı söz konusudur (Karkın, 2013). Hollanda yönetim sistemi içerisinde eyaletler yer almaktadır. Fakat eyaletler, federal devletlerde olduğu gibi klasik federal yapının bir parçası olmadığı gibi; üniter devletlerde oluşturulan coğrafik isimlendirmeler olan bölgeler gibi de bir özelliğe sahip değildir. Üniter bir yapıya sahip olan Hollanda'da eyaletler yönetsel açıdan "özerk ve yerleşmiş yapılar" şeklinde işlev gören; bir bütünün parçaları olarak kendi içinde farklılaşan yapılardır. Hollanda geçmiş dönemlerden beri yoğun bir âdem-i merkeziyetçi anlayışın var olduğu bir coğrafyada yer almaktadır. İspanya ve Fransa işgalleri ile merkezileşmeye yönelik çabalar var olmuşsa da kendine özgü âdem-i merkeziyetçi yapısını tarihi seyir içerisinde koruduğu görülmektedir. Hollanda'nın dikkat çeken bir özelliği dünyadaki diğer demokrasilerin gelişimine ters bir yapı izlemesidir: Hollanda'da önce eyaletler bir araya gelerek cumhuriyet oluşturmuş; daha sonra da anayasal monarşiye dönüşmüştür. Kurumsal açıdan bakıldığında Hollanda'daki yerel yönetimlerin süreklilik arz eden bir yapıya sahip oldukları görülmektedir. Ülkedeki yerel yönetimlerin hala 1848 Anayasası'nın oluşturduğu çizgide hareket ettiği görülmektedir. Hollanda'da yerel yönetimler arasında gerek sayı gerekse işlevsellik bakımından en esnek birim belediyelerdir. Hollanda'da 1848 yılında 1200 civarı belediye bulunurken 2012 yılında 415 iken yıllar içinde azalarak 2016 yılı verilerine göre 380 belediye mevcuttur (OECD, 2018). Bu azalmadaki temel sebepler arasında; yerleşme eğilimi neticesinde yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin genişlemesi; etkinlik, verimlilik gibi unsurlar nedeniyle coğrafi açıdan yakın olan belediyelerin birleştirilmesi gösterilebilir (Karkın, 2013).

Hollanda son derece yerelleşmiş ve özerk bir üniter devlet olmanın yanında iç içe geçmiş ve bağlantılı yönetsel düzeyler önem arz etmektedir. İç içe geçmişlikten kasıt hem mekânsal hem de işlevsel olarak algılanmalıdır (Önder, 2005). Hollanda’da belediyeler yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin büyük bir kısmını üretmenin yanı sıra ulusal hizmetlerden bazılarını da üretmektedir.

Belediyeler; Hollanda’da halka en yakın yerel yönetim birimleridir. Özerklikleri oldukça geniştir. Belediyeler gerek görev gerekse şekil açısından oldukça farklıdırlar. Görev açısından farklılık aslında görevlerin yerine getirilme biçiminin farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Aslında belediyelerin tümü aynı görevleri üstlenmektedir. Hollanda’da bulunan belediyeler “UNG” (Hollanda Belediyeler Birliği)’nin gönüllü üyesidir.

Eyaletler; Hollanda’da nüfus, coğrafi büyüklük, tarihi ve coğrafi gerçeklikler ve lehçeler açısından birbirinden ayrılan 12 eyalet bulunmaktadır. Eyalet Meclisleri; meclise vali ya da başka bir ifadeyle “kraliyet komiseri” başkanlık etmektedir. Temsilcileri doğrudan seçimle iş başına gelmektedir. Temsilcilerin ise eyaletlerin nüfusuna göre sayıları değişiklik göstermektedir. Kural olarak; eyalet meclisince çıkarılan yasalar (su idaresi ve su kurulları ile ilgili olanlar dışında) kraliyet makamı onayına tabi değildir. Eyalet meclisleri bir belediye ya da şehrin düzenleme alanından daha yüksek düzeydeki kamu hizmetlerini üretmede işlevsel yapılardır. Eyaletlerin belediye ve su idarelerini mali yönden denetleme görevleri söz konusudur. Yürütme yetkisi siyasi partileri temsil eden, alanlarında uzman ve eyalet meclisi tarafından atanan yöneticilere aittir. Eyalet Yürütme Konseyi; eyalet encümeni ve vali (kraliyet komiseri)’den oluşmaktadır. Eyalet encümeni; yürütme organına vali başkanlık etmektedir. Vali haricindeki diğer üyeler; eyalet meclisi üyeleri arasından seçilmektedir. Eyalet encümeninin belediyeler üzerinde denetim yetkisi söz konusudur. Ayrıca kanunların ve kararnamelerin uygulanmasında encümenin merkezi hükümetin kurumu gibi temsil yeteneği bulunmaktadır. Vali (Kraliyet Komiseri); kraliyet kararnamesi ile atanmaktadır. Hem eyalet hem de merkezi yönetimi temsil etmektedir. Eyalet meclisi ve encümenine başkanlık etmektedir. Valinin eyalet meclisinde oy hakkı bulunmazken encümende oy hakkı bulunmaktadır (Backes & Woude, 2013).

Belediyeler ve eyaletler (diğer bir ifadeyle iller) dışında Hollanda’da bölgesel su yönetimleri (*regional water authorities*) de yerel yönetim sistemi içinde değerlendirilmektedir (The Association of Netherlands Municipalities, 2018; Tekdere, 2019).

Hollanda’da belediye başkanları ve eyalet (il) meclisi başkanları her ne kadar merkezi yönetimce atansa da 2001’den itibaren belediye ve eyaletlerin meclisleri seçimlerde etkili bir yapıya sahip olmuştur. Ayrıca belediyelerin birleştirilmesi süreci sebebiyle Hollanda’da belediye sayısı 1970’lerde 913 iken 2016 yılının ocak ayında 390 olan bu sayının daha önce de ifade edildiği gibi 2017-2018 verileri baz alındığında 380 olduğu görülmektedir. 2007 yılındaki reform hareketleri ile yerelleşme adına gerek eyaletlere gerekse belediyelere yeni sorumluluklar yüklenmiştir. Belediyelere sosyal sorumluluk alanında 2015 yılında yeni işlevler aktarılmasıyla geniş bir sorumluluk yelpazesi söz konusu olmuştur (Country Profile-Netherlands, 2016; OECD, 2018). Birleşmeleri teşvik etmek için yakın zamanda “Belediye Yeniden Yapılanma Politika Çerçevesi” kabul edilmiştir. 1995 yılında merkezi hükümet tarafından belediyeler arası iş birliği kuruluşları olarak kurulan sekiz şehir bölgesi Ocak 2015’te kaldırılmıştır. Yasa, Amsterdam ve Rotterdam Lahey’de iki yeni büyükşehir yönetim düzenlemesi oluşturmuştur. Hollanda ayrıca, Belediyeler Yasası ve özel hukuka göre düzenlenmiş tüzel kişiler olan 2.200 köy ve topluluk konseyinden oluşan bir ağa sahiptir (Country Profile-Netherlands, 2016).

#### **2.2.3.6. Finlandiya’da Yerel Yönetimler**

Finlandiya bir İskandinav ülkesidir. Üniter bir devlet olmasına rağmen Finlandiya’da yerel yönetimler çok geniş bir özerkliğe sahiptir. Finlandiya’da 1860’larda yerel yönetimlerle ilgili yasaların temellerine rastlanmaktadır. Kentsel hizmetlere yönelik yerel yönetimlerin sorumlulukları 19.yydan itibaren artırılmaya başlanmıştır. Finlandiya Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı kabul eden bir ülke olarak bu şarta uygun bir şekilde ülkede 1995 yılında “365-367 Sayılı Yerel Yönetimler Yasası” çıkarılmıştır. Bu yasa çerçevesinde; yerel yönetimlerin anayasal ve yasal sınırlar dahilinde kendi alanlarına giren konularda “düzenleyici işlem” yapabilmelerine olanak tanınmıştır. Bu yasayla özerklik en yüksek noktaya taşınmıştır (Tuzcuoğlu, 2013). Finlandiya merkezi yönetim, bölgeler (orta kademe yönetim) ve yerel yönetimler olmak üzere üçlü bir kamu yönetimi yapısına sahiptir. Finlandiya’da yerel yönetimler olarak 1999 Anayasası ile birlikte

özerklikleri genişletilmiş belediyeler bulunmaktadır ve sayıları 2017 yılı itibariyle 311 olan bu belediyelerin 16 tanesi Aland Adası'ndadır (Country Profile-Finland, 2016; Ministry of Finance, Erişim 2019; European Committee of the Regions/Division of Powers-Finland, Erişim 2019). Bölgesel Konsey sayısı 19'dur. Fakat bu konseylerden sadece Aland Adası Bölgesi idari özerkliğe sahiptir. Kalan 18 bölgesel konsey ise ortak belediye kurullarınca yönetilmektedir (Country Profile-Finland, 2016). 2005 ve 2012 yılları arasında bölgesel özerklik Kainuu Bölgesi için deneyimlenmeye çalışılmıştır.

Finlandiya son yıllarda birçok belediye reformuna şahit olmuştur. Bu reformlardan biri 2005 ve 2007 yılları arasında uygulanan PARAS Reformudur. Bu reform belediyeler arası iş birliğini ve birleşmeleri teşvik etmektedir. Bu kapsamda bugünkü halini alana dek yıllar boyunca belediye sayısında bir azalma yaşanmıştır.

2010 yılı düzenlemeleri ile Finlandiya'da il yönetimleri (merkezin taşra birimi) kaldırılmıştır. 2010 yılına kadar bu il yönetimleri başında atanmış valiler bulunmaktaydı. Finlandiya'da yerel yönetim geleneği güçlü olması sebebiyle yerel yönetimler; illerin üstlendiği çoğu fonksiyonu üstlendiklerinden il yönetimlerine verilen önem azalmıştır. Kaldırılan il yönetimleri yerine yeni bölgesel idareler oluşturulmuştur: 6 adet Bölgesel Devlet İdaresi (AVIs) ve 15 adet İktisadi Kalkınma ve Ulaşım ve Çevre Merkezi (ELYs) orta düzey devlet yönetimini oluşturmuştur.

Finlandiya'da yerel özerkliğe dayanan bir yerel yönetim yapısı söz konusudur ve Finlandiya Anayasası tarafından yerel özerklik korunmaktadır. Finlandiya'da yerel yönetim ile kastedilen orta ve yerel düzeylerdir. Orta düzey bölgesel konseyler ve ortak belediye kurullarından; yerel düzey ise temel yerel yönetim birimi olan belediyelerden oluşmaktadır. Fakat bölgesel konseyler ve ortak belediye kurulları daha çok iş birliği amacıyla oluşturulduğu için yerel yönetim olarak gösterilmemektedir. Bu yapıların belediyeler ile herhangi bir hiyerarşik ilişkisi bulunmamaktadır.

Finlandiya'da yerel yönetim yapısı incelendiğinde temel yerel yönetim birimi olarak "belediyeler" karşımıza çıkmaktadır. Âdem-i merkeziyetçi anlayış ve uygulamalar Finlandiya yerel yönetimlerinde ağırlığını hissettirmektedir. 2017-2018 verilerine göre toplamda 311 olan belediyelerin (OECD, 2018) kırsal alan belediyeleri ve kent belediyeleri olarak iki çeşidi bulunmaktadır. Bu şekilde bir ayırım yapılmasındaki kriter

bulunulan yerin kentsel ya da kırsal nitelikte olup olmamasıdır. Her iki belediye türünün de yasal statüsü aynıdır, aynı haklara sahip olmanın yanı sıra zorunlu görevlere sahiptirler. Belediyelerin birlik kurma yetkileri bulunmaktadır.

Finlandiya’da yerel yönetimlere yeni bir görevin verilebilmesi ancak kanunla mümkündür. Finlandiya İçişleri Bakanlığı belediyenin idare etmekle yükümlü olduğu konular üzerinde düzenleme veya yaptırımda bulunamaz; sadece belediyenin finansal ve idari işleyişini takip etmektedir. Finlandiya’da yerel yönetimler sorumlu bakanlık 2008 yılına dek “İçişleri Bakanlığı” iken 2008 yılından itibaren sorumluluk “Vergi Dairelerine” ya da “Maliye Bakanlığına” bırakılmıştır (Turan, 2018). Bölgesel devlet idareleri (6 adet) ise belediyenin sunduğu eğitim, kültür, sosyal hizmet ve sağlık hizmetlerini takip etmekte ve değerlendirmektedir. Finlandiya’da kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğu belediyeler tarafından sunulmaktadır. Belediyeler küçüktür bu nedenle birtakım hizmetleri bir araya gelerek üretirler. Bu bir araya gelme daha önce gönüllük esaslı iken artık zorunlu bir hal almıştır.

Finlandiya’da 2010 düzenlemeleri ile birlikte yerel yönetimler daha da güçlü hale getirilmiş; merkezi yönetimin ise “düzenleyici ve koordinatör” birimler haline gelmesi sağlanmıştır (Tuzcuoğlu, 2013).

Finlandiya’da son zamanlarda belediye sayılarında azaltma yoluna gidilmiştir. Bunun sebebi ise gerek iç göçün gerekse yaşanan nüfusun hizmet talebini artırması ve belediyelerin harcamalarının artması sonucu mali problemlerin yaşanmasıdır (Karakurt & Ela, 2017).

Finlandiya’da 2015 yılında yeni bir reform süreci başlatılmıştır. Bu reform kapsamında 18 bölgesel konseyin üzerinde yeni bir bölgesel seviye kurmak hedeflenmiştir. Bu bölgesel seviyenin seçilmiş ve özerk bir yapıya sahip olması öngörülmüştür. Ayrıca 1995 yılındaki “Yerel Yönetim Yasası” 2015 yılında revize edilmiştir. 2016-2019 yılları arası dönemdeki hükümetin en büyük reform projesi sağlık ve sosyal hizmetler reformu olmuştur. Bu reform parlamentodan geçememiştir. Belediye düzeyinde hala temel sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetler düzenlenmektedir. Planlanan reform 18 yeni bölgesel seviyenin sağlık hizmetlerinden ve sosyal hizmetlerden sorumlu olmasını içermektedir. Bu bölgesel birimlerin, seçilmiş konseylere dayanarak, finansal kaynakları olan karar

alma organları olması planlanmıştır. Bu ise belediyelerin sağlık ve sosyal hizmetler alanlarındaki düzenleyici konularının sona ereceği anlamına gelmektedir. Finlandiya’da şu ana dek seçilmiş karar organlarına dayanan bölgesel düzeydeki kurumlar kurulmamıştır (European Committee of the Regions/Division of Powers-Finland, Erişim 2019).

#### **2.2.4. Doğu Avrupa Ülkeleri**

Doğu Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimlerin tipolojilere göre sınıflandırılmasında Swianiewicz (2014)’in çalışması dikkate alınmıştır.

##### **2.2.4.1 Tip 1 Ülkeleri**

Tip 1 ülkeleri içerisinde Macaristan, Polonya ve Slovakya yer almaktadır.

###### **2.2.4.1.1. Macaristan’da Yerel Yönetimler**

Macaristan’da 1989 Anayasası’nda sayılan yerel yönetim birimleri; başkent, il, şehir ve köydür. 1990 yılında çıkarılan “Yerel Yönetimler Kanunu” uyarınca âdem-i merkeziyetçi anlayış belli bir ölçüde de olsa güçlendirilmiştir. Yerel Yönetimler Kanunu; iller ve belediyeler olmak üzere iki yerel yönetim biriminin oluşmasını sağlamıştır. Daha önceleri iller, yerel yönetimin orta düzeyi ve en önemli güç merkezlerinden biri iken, yeni kanunla mevcudiyetlerini korumakla birlikte sorumlulukları azaltılmıştır. Anayasal olarak kendilerine dayanak bulan yerel yönetimler eşit statülere sahiptir ve aralarında herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Dolayısıyla her bir yerel yönetim birimi ayrı görev ve yetkilere sahiptir. Belediyeler yerel kamu hizmetlerinin sağlanmasından sorumlu iken, iller kamu hizmetlerini belediyelerin ulaşamadığı alanlara götürmekle sorumludur ve böylece tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir. Sistemin temel birimleri belediyelerdir ve belediyelerin içerisinde şehirler yer almaktadır. Şehirler ise köy, şehir ve il haklarına sahip yerleşimlerdir. Sayıları 19 olan iller aynı zamanda bölgesel yönetim statüsüne sahiptir. Başkent olan Budapeşte ise özel hukuki statü ile donatılmıştır. Yerel Yönetimler Kanunu kapsamında belediyeler diledikleri görevleri üstlenebilmektedir. Ancak bunun yanında belediyelere zorunlu olarak yüklenen görevler de bulunmaktadır. Yerel Yönetim Kanunu tarafından kimi büyükşehirlere özel kanuni statü tanınmıştır. Bu şehirler il merkezleridir ve il haklarını uygulamaktadır. Yani bir il yönetiminin sahip olduğu yetki



ve fonksiyonları yerine getirebilmektedir. Yerel Yönetimler Kanunu'nda ülkedeki bütün yerleşim birimlerinin büyüklükleri önemsenmeksizin kendi yönetimlerini kurabilecekleri düzenlenmiştir. Böylece özerk yerel yönetimlerin sayısında artış yaşanmıştır. Fakat her yerel yönetimin görevleri ve hizmet alanları çok geniş olunca kamusal ve idari sistemin işleyişi çok maliyetli ve verimsiz bir hale gelmiştir (Atatorun & Okcu, 2013).

Yerel Yönetimler Kanunu'nda ayrıca iller yardımcı bir role sahip olarak yerel hizmetlerin sunumunda ikincil rolleri olan yerel yönetimler şeklinde düzenlemiştir. Kanun'da ilin hukuki statüsü değiştirilmiş ve 1994 sonrasında bölgesel yönetim olarak görülmeye başlanmıştır. Yerel hizmet sunumunda ise tamamlayıcı yardımcı rolleri aynı şekilde devam etmiştir. İllerin sorumlulukları kanunda açıkça belirtilmemiştir. Belediyelerden illere sorumluluk aktarımından söz edilmiştir. Ayrıca parlamento tarafından da illere ek kamu hizmetleri verilebilmektedir. Kanunda belirtilen şartlar altında, belediyeler illerin sorumluluğuna verilmiş işlevleri de yürütebilirler. Başkent Budapeşte'ye ise tanınan özel bir hukuki statüsü söz konusudur. Budapeşte iki kademeli özerk yönetim ve 23 bölgeden oluşmaktadır. Bölgelerin ve başkent beledi yönetimlerinin bağımsız yetki ve işlevleri bulunmaktadır. Bu işlev ve yetkiler bağımsız olarak bölge yönetimlerince yürütülebilir. Başkent yönetimi ise birden fazla bölgeyi ya da şehri etkileyen, beledi yönetimlerince yapılması zorunlu ya da isteğe bağlı yetki ve işlevleri üstlenmektedir. Uygulamada her iki kademenin hizmet ve görevleri farklılık göstermektedir. Başkent yetki ve işlevleri ilinkilerle benzerlik göstermektedir; mevzuatta ayrı olarak belirtilmemiştir.

Başkent merkezi yönetimi ile ilçe belediyelerinin yetki ve sorumlulukları birbirinden farklıdır. Köy, kent ve il statüsündeki kentler belediye şeklinde örgütlenmiş yerleşimlerdir. İl statüsündeki kentlerden kast edilen Yerel Yönetim Kanunu ile bazı kentlere özel statü verilmesidir (Şinik, 2010).

Macaristan'da merkezin bürokratik gücü illerde çeşitli alanlarda oluşturulan kurumlarla (eğitim, tarım gibi) taşraya yansıtılmıştır. Bunun da yanı sıra yerel yönetimlerin hukuki denetimi için bölge valiliğinin oluşturulması, merkezi yönetimin valileri geniş yetkilerle donatması yetki genişliği ilkesinin yeni yerel yönetim sisteminde var olduğunu göstermektedir (Atatorun & Okcu, 2013).

1994 yılında Yerel Yönetimler Kanunu'nda yapılan değişikliklerle yerel yönetim sistemindeki merkezileşme eğilimi giderilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda il meclislerinin haklarının artırılması ve doğrudan seçilmeleri sağlanmıştır. Fakat değişiklikler iyileşmeyi sağlayamamıştır. 1996 yılında bölge kalkınma meclisleri kurulmuş fakat meclisler sınırlı özerkliğe sahip ve mali açıdan merkeze bağlı bir profil çizmiştir. 2000'li yılların başlarında ise bölgesel yönetim oluşturma çabaları söz konusu olsa da planlanan değişiklikler hayata geçirilememiştir (Szente, 2012).

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Macaristan'da âdem-i merkeziyetçi yapılara yönelik başlamıştır. Her ne kadar yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi adına içsel dinamikler etkili olsa da en önemli faktör AB etkisi olmuştur. Macaristan 1989 yılı öncesinde merkeziyetçi anlayışın hüküm sürdüğü bir yapıya sahiptir. 1989 öncesi merkeziyetçi karakteri ile anılsa da merkezi yapıdan kopmaların başlaması 1968 tarihli “yeni ekonomik mekanizma” adlı reform ile olmuştur. Yine, Macaristan Meclisi 1985 yılında bir kararname çıkararak kalkınmada yerel dinamiklerin temel oluşturduğu bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Fakat 1989 öncesinde gerçekleştirilen bu iki düzenlemede de ekonomik açıdan merkeziyetçilikten uzaklaşma çabaları söz konusu olup; idari anlamda herhangi bir düzenleme söz konusu değildir. 1989 sonrası dönemde iller için gelişme şansı yakalanmış bu durumun ana sebebi merkeziyetçi mekanizmalardan vazgeçilmesi olmuştur. Kalkınma açısından güçlü olma imkânı bulan iller nedeniyle 1994'e dek doğu-batı arasındaki dengesizliğin gün geçtikçe artması söz konusu olmuştur. Bu yapısıyla AB'nin hedeflerinden olan bölgeler arası dengeli kalkınmaya uzak kalan Macaristan ile Polonya ekonomilerinin AB müktesebatına uygun düzenlenmesi adına AB, PHARE programını başlatmıştır. Program ile Macaristan'a fonlar aktarılmıştır. Fonlarla hedeflenen bölgelerin güçlendirilmesi ve daha uzun vadede de merkeziyetçiliğin yumuşatılıp yerele yönelik adımlar atılmasıydı (Tuncer & Alodalı, 2011). AB bölgesel politikalarının yürütülmesinde etkinliğin sağlanması adına NUTS II seviyesi gerekliydi fakat Macaristan'da bu mevcut değildi. Macaristan öncelikle bu kademeyi inşa etmek yerine il kademesinde bir takım bölgesel kalkınma çabasına girmiştir. İl kademesi ise merkezi yapının kademelerinden biridir. İl kademesi, merkezin taşradaki birimi olarak kararların uygulandığı ve başında da merkezden atanan bir valinin bulunduğu bir yapılandırma. 1989'a dek Macaristan'da iller alt kademelere kaynak aktarma gücüne sahipti ve bu alt kademeler üzerinde gerek mali gerekse yasal yetkileri söz konusu idi.

1989’da ise ilin alt kademeler üzerindeki hiyerarşik yetkileri kaldırılmış; dolayısıyla illerin bu alt kademelere kaynak aktarma yetkisi de son bulmuştur. Fakat merkezi yönetim 1989 sonrasında kendine yeniden yer bulabilmeyi başarmış ve yeniden karar alma süreçlerinde aktif hale gelebilmiştir. Merkezi yönetim reformlar kapsamında illerin konumunu zayıflatırken bir yandan da taşra örgütlerini il ölçeğinde fazlalaştırarak merkezi baskınlığını devam ettirmiştir. Dolayısıyla 1990 yılındaki yerel düzenleme sonrası bir taraftan merkezi kurumlar güçlendirilirken bir taraftan da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için çalışılmaktaydı. Bu kapsamda 1994 yılında İl Kamu Yönetim Daireleri kurulmuş; böylece ilde taşra teşkilatı güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Fakat aynı zamanda yerel yönetim adına il meclislerinin seçim yoluyla oluşturulması sağlanarak “bölgesel seçilmiş yönetim” olarak bir tanımlama getirilmiştir. Bunun yanı sıra yerel yönetimler de gelirleri, bütçeleri ve mülkiyetleri üzerinde yetkili kılınmıştır. Ancak genel olarak yerel yönetimlerin gelirleri konusunda merkezden aktarılacak kaynaklara bağlı oldukları görülmektedir. Macaristan’da bölge kademesi kurulmak yerine yerel ve bölgesel anlamda kalkınma çoğunlukla il ölçeğinde yürütülmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda il kalkınma meclisleri kurulmuştur. İl kalkınma meclisleri öz kaynaklara sahip değillerdir (Szente , 2013).

Macaristan’da 1996 reformu ile bölge kademesinin kurulmasına yönelik ilk adım atılmıştır. Yine aynı reform kapsamında illerin birleşerek kalkınma bölgeleri oluşturmalarının önü açılmıştır. Her ne kadar AB fonlarından daha fazla yararlanmak adına bölge kalkınma meclisleri oluşturulsa da yeterli olamamıştır. 1998 yılında ise “Bölgesel Kalkınma için Milli Plan” parlamento tarafından kabul edilerek Macaristan 7 istatistikî bölgeye ayrılmıştır. Böylece Macaristan idari sisteminde bölge kademesi var olmuştur. Fakat Macaristan’da bölge ekonomik işlevlerin yürütüldüğü ama idari boyut kazanamayan bir yapı olmuştur. Ayrıca bölgeler özerk olmaktan ziyade merkezce belirlenen alanlarda sınırlı rollerden sorumlu olmuşlardır. Bölgesel yapıların kapasitelerinin zayıflığı nedeniyle Avrupa Komisyonu’nca yapısal fonların idaresi merkezi yönetime bırakılmış ve bölgesel kurumlar güçlü olmayan zeminlerini de kaybetme sürecine girmiştir. 2006 ve sonrasındaki yıllarda da merkezin etkisi giderek artmış ve merkezi yönetim yapılan reformlar sonucunda kendini yeniden üretmiştir (Tuncer & Alodalı, 2011).

### 2.2.4.1.2. Polonya’da Yerel Yönetimler

1950 yılında Polonya’da hiçbir yerel yönetim birimi yokken şu anda Polonya’da üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır: Belediyeler, povyatlar, voyvodalıklar.

Polonya Anayasası’nda mülki idarenin şekillenmesinde, yerel yönetimlerin kamu görevi yürütebilme kabiliyetlerinin etkili olduğu belirtilmiştir. Ayrıca merkez-yerel arasındaki görevlerin paylaşımının ancak yasayla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel yerel yönetim birimi olarak belediyeler gösterilmekte olup; belediyelerin yasalar tarafından başka bir yönetime (merkez ya da yerel) verilmeyen yerel konularda yetkili oldukları kabul edilmiştir. Yerel yönetimler gerek yurt içinde gerekse yurt dışında birlik kurabilmektedirler. Voyvodalıklar; merkezi yönetimin taşradaki temel idari birimidir. Polonya’da AB sürecinde yaşanan desantralizasyon ve demokratikleşme hareketleri doğrultusunda voyvodalıkların sayısı azaltılmıştır. Bu birimlerin yetkilerinin büyük bir kısmı da bölgesel yönetimlere aktarılmıştır (Toksöz, ve diğerleri, 2009).

Polonya’da üç tür belediye bulunmaktadır: Düz belediyeler, bağlantısız kent belediyeleri ve Varşova kenti yönetimi. Özel yönetim biçimi olan Varşova’da merkez ile merkeze bağlı on bir belediye arasında zorunlu olan bir birlik oluşturulmuştur. Bu belediyelerin birtakım görevleri ise Varşova Belediyeler Birliği’ne aktarılmıştır. Bu birliğin meclis üyeleri halk tarafından seçilmekte olup başkan ve üç yardımcı ise meclisin kendi içinden seçilmektedir. Belediye başkanlığını başkan yürütmektedir. Povyatlar düz belediyelerle kıyaslandığında daha büyük ölçeğe sahip kentlerdeki yönetimlerde görülmektedir. Bu yapılar düz belediyelerin sahip oldukları hakların tümüne sahiptirler. Fakat bu yapılar düz belediyelerden farklı olarak ayrıca yerel standartlar koyma yetkisine de sahiptirler. Voyvodalık: Bölgesel yönetim birimi olan voyvodalık hem merkezi hem yerel yönetim birimidir (Banaszak, 2013).

Polonya’da komünist düzen sürecinde yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin önemli bir etkiye sahip olduğu bilinmektedir. 1950 yılında “Yerel Yönetim Yasası” kabul edilmiştir. Bu yasanın merkeziyetçi bir anlayışla hazırlandığı dikkat çekicidir. Ayrıca yasada yerel yönetimlere devlet bütçesi dışında ayrı bir bütçe verilmemesi ve merkezi yönetimin yerel yönetim politikalarının belirleyicisi olması düzenlenmiştir. Dolayısıyla merkeziyetçiliğin egemen olduğu bir yerel yönetim yapısı söz konusu olmuştur

(Kocaoğlu & Usta, 2015). 1950 ve 1990 yılları arası dönemde Polonya’da yerel yönetimlerin işleyişinden söz edilemez. Çünkü bu dönemde devlet özyönetimi elinde bulundurmaktadır (Önez Çetin, 2016). Polonya’da komünist dönemin son bulması, Soğuk Savaş’ın bitişiyle söz konusu olmuştur. Böylece Polonya’da gerek siyasal gerekse yönetsel alanda reform çabalarına gidilmiştir. Özellikle yerel yönetimler ile ilgili yapılan reformlar dikkat çekmektedir (Kocaoğlu & Usta, 2015; Önez Çetin, 2016):

1. 1990 yılında “Yerel Özyönetim Kanunu” kabul edilerek yönetim sürecine vatandaş katılımı ve yerel yönetimlerin temel yönetim birimi oldukları düzenlenmiştir. 1990 Anayasa değişikliği kapsamında Polonya’da demokratik merkezîyetçilik temel alınarak yerel yönetimlerin merkezi yönetimce sıkı denetimi yerine il düzeyinde valilikler; idari yapıda komünal meclisler temelinde bir yapılanma öngörülmüştür. 1990 yılında bölgesel düzeyde “*sejmik*” adı verilen özyönetim meclisi kurulmuştur.
2. Yine 1990’da “Yerel Özyönetim Personel Kanunu”; 1991’de “Yerel Vergiler ve Harçlar Kanunu”; 1994’te “Kamu İhale Kanunu” ve Varşova Yerel Yönetim Yasası” uygulamaya konulmuştur.
3. 1993 yılında ise Polonya’da “Avrupa Yerel Özerklik Şartı” kabul edilmiş ve adeta bir dönüm noktası yaşanmıştır.
4. Yerel yönetimler 1997 Anayasası ile anayasal güvenceye kavuşturulmuş; yönetimde âdem-i merkezîyetçi bir anlayış benimseme yoluna gidilmiştir.
5. 1998 yılında ise yerel yönetimlere yönelik reform hareketleri artış göstermiştir: Bu yılda “Yerel Yönetim Gelirleri Kanunu”; “Kamu Maliyesi Kanunu” ve “Devlet Memurları Kanunu” ayrıca “Povyat Yerel Özyönetim Kanunu” ile “Voyvodalık Yerel Özyönetim Kanunu” kabul edilmiştir.
6. Polonya’da 1999 yılından itibaren bölgelerin de yerel yönetim birimi olarak kabul edildiği üç kademeli bir yapı benimsenmiştir.
7. 2002 yılında ise povyat ve belediyelerin başkanlarının doğrudan halkın seçimi ile işbaşına gelmeleri düzenleme konusu yapılmıştır.

### 2.2.4.1.3. Slovakya’da Yerel Yönetimler

Slovakya’da 1860 yılına dek yerel nitelikli hizmetlerin yönetimi merkezi yönetimce yerine getirilmiştir. 1860 yılında ise kamu yönetimi reformu kapsamında 164 kent (il düzeyinde) ve 18 serbest kraliyet kenti oluşturulmuştur. Çek Cumhuriyeti sisteminin uygulandığı idare sistemi ile Slovak topraklarında yerel özerklik yok denecek seviyeye gelmiştir. 1947’de ise komünist parti iktidarı ile beraber merkezi yönetimin uzantısı olarak iller, kasabalar ve bölgelerde birimler kurulmuştur. Dolayısıyla yerel yönetim özerkliği yok olmuştur ve merkezi yönetimin vesayetine dayalı bir süreç başlamıştır. 1989 yılına dek çok sayıda idare reformları yapılmış fakat bu reformlar çok etkili olamamıştır. 1989’da Velvet Devrimi ile Slovakya’da önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. 1992 yılında ise Slovakya bağımsızlığını kazanarak parlamenter demokrasi halini almıştır (Demir, 2013). Slovakya’da yerel yönetimlerin özerkliği 1990 yılında çıkarılan Belediye Özerkliği Yasası, 1992 tarihli Anayasa ve son olarak 2001 yılında çıkarılan yasa (İleri Bölgesel Birimlerin Yerel Yönetimleri Hakkındaki Yasa) ile kabul edilmiştir (Tekdere, 2019).

Slovakya’da ikili ve simetrik bir kamu yönetimi modeli mevcuttur. Merkezi yönetime ulusal düzeydeki ofisler ve vilayet düzeyindeki ofisler şeklinde iki kademeli bir yönetim söz konusudur. Özerk yönetimler bölgesel yönetimler ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır (Demir, 2013; Buček & Nemeč, 2012). Bölgesel ve yerel yönetimler birbirinden bağımsızdır. Özel kanunla yönetilenler başkent Bratislava ve büyükşehir Kösice’dir. Kösice doğu bölgesinde yer almaktadır. Bratislava hukuksal anlamda belediyedir ve Bratislava kentinin bazı bölgelerine de belediye statüsü verilmiştir.

Slovakya’da yerel yönetimler mülki idari birim olmanın yanı sıra tüzel kişilik sahibi olan belediyelerden oluşmaktadır. Gerek bölge gerekse vilayet yönetimlerinin başındaki temsilciler merkezden atanmaktadır. Bu temsilciler iktidar partisinin temsilcileridir. İdari faaliyetler için bölge ve vilayet yönetimlerinde ayrı departmanlar kurulmuştur. Bölgesel departmanların başkanları bölge yönetim başkanı tarafından ilgili bakanın onayı ile atanmaktadır. Vilayet departmanlarının başkanları ise vilayet başkanı tarafından ilgili bölge yönetimi başkanının onayı ile atanmaktadır. Bu iki yönetimin departmanları devlet idaresinden kendi alanları dahilinde sorumludur. Dolayısıyla merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak görülebilirler. İlgili bakanın sahip olduğu yetkilere kendi alanları içinde

sahip olan bu departmanlar yine kendi yetki alanları altındaki bütün organlara bağlayıcı niteliğe sahip direktif ve talimatlar verebilmektedir. Aynı zamanda bu yönetimlerin sosyal yardım, sağlık, eğitim ve kültür gibi hususlarda yerel kamu hizmeti sunan kuruluşlar oluşturma ve onları yönetme yetkileri bulunmaktadır. Belediye başkanı; o belediyenin sınırları içindeki halk tarafından seçilerek iş başına gelir ve tüm konularda belediye başkanı belediyeyi temsil etmektedir. Belediye bürosunun denetiminden sorumlu olan belediye başkanı belediye çalışanları için ise işveren konumundadır. Gerek belediyenin yönetiminin organizasyonu gerekse belediye mülkleri konularında karar yetkisine sahiptir. Belediye ofisi hem belediye meclisinin hem de belediye başkanının yürütme organıdır. Nüfusu az olan belediyelerde belediye başkanı belediye ofisinin çalışmalarını denetlerken nüfusu fazla olan belediyelerde ise belediye ofisi başkanı bu işlevi yerine getirmektedir. Belediye meclisi ise belediye ofisinin işlevlerini yerine getirirken ihtiyacı olan teçhizat ve tesislerin tespitinden, çalışanların ücretlerinden ve ofisin organizasyonundan sorumludur. Aynı zamanda belediye meclisi bağımsız bir şekilde (kanunda zorunluluk bulunmamaktadır) yürütme komiteleri, yürütme kurulu ve komisyonlar vb. istişare organları oluşturabilmektedir (Demir, 2013).

Slovakya’da batı ülkelerinde görülen sistemden farklı bir merkez-yerel sorumluluk paylaşımı söz konusudur. Slovakya’da sağlık, eğitim, sosyal hizmetler gibi pek çok alan merkezi yönetimin sorumluluğuna verilmiştir. Yerel yönetimlere merkezden daha fazla yetki aktarımının önünde bazı engeller bulunmaktadır (Demir, 2013):

- Slovakya’da belediyelerin çoğunun çok küçük olması ve bu belediyelerin idari ve ekonomik kapasitelerinin sınırlı olması (Entegre olamayan bir yerel yönetim sistemi),
- Yerel yönetimlerin, kamu hizmetleri sisteminin istikrarsızlığından dolayı büyük bir iç borç ile karşı karşıya olmaları,
- Henüz bölgesel düzeyde yerel yönetimlerin varlığından söz edilememesi (Dolayısıyla yerel yönetimlere geniş kapsamlı sorumlulukların yüklenmesinin sorunlara yol açacağı düşünülmektedir.)

### 2.2.4.2. Tip 2 Ülkeleri

Tip 2 ülkeleri içerisinde Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Letonya yer almaktadır.

#### 2.2.4.2.1. Çek Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler

Çek Cumhuriyeti, iki kademeli bir yerel yönetim yapısına sahiptir ve bu kademelerin aralarında hiyerarşik bir bağ söz konusu değildir. Bölgeler Çek Cumhuriyeti'nde 2000 yılında kurulmuştur. Başkent Prag hem bölge hem belediye statüsüne sahiptir. Prag özel bir yönetime sahiptir. Sayıları 76 olan iller idari anlamda varlığını sürdürmekle birlikte “merkezi yönetim ve seçim bölgeleri” olarak işlev görmektedir (Toksöz, ve diğerleri, 2009).

Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimler Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'na bağlı bir şekilde çalışmalarını sürdürür. Bakanlık bölgesel yönetimi tamamlayıcı bir yapıya sahiptir ve bu nedenle önem arz etmektedir. Çek Cumhuriyeti'nde belediyeler merkezi yönetimin vesayeti altındadır. Özerk yönetim açısından ilk toprak birimi belediyedir. Belediyelerin tiplerine göre sorumlulukları da değişmektedir. 76 ilin yetkilerinin bölgelere devredilmesi nedeniyle zayıfladıkları görülmektedir. Bölgeler bölge meclislerince seçilen bir bölge başkanı tarafından yönetilirler. Belediyeler illerin altında; iller ise bölgelerin altında bulunmaktadır. Özel yönetime sahip olan Prag'da 10 il ve tek belediye bulunmaktadır. Prag, bu özellikte tek bölgedir. Ayrıca Prag il, bölge ve belediyeyi içine alan tek bir yönetime sahiptir ve 57 farklı alana bölünmüş bulunmaktadır. Prag'ın içinde bulunan birimler hem özerk yerel yönetimlerdir hem de kent ölçeğinde merkezi yönetimin sorumlu olduğu görevleri yerine getirirler. Başkent'e ait yetkiler ayrı bir yasa ile düzenlenmiştir (Pomahac̣, 2013).

Çek Cumhuriyeti'nde 383 belediyeye, özel yetkiler verilerek merkezi yönetimin yerine getirmesi beklenen hizmetleri sunması sağlanmıştır. 383 belediye dışında nüfusu 100.000'i geçen belediyelere de merkezden özel yetki aktarımı gerçekleştirilmiştir (Toksöz, ve diğerleri, 2009). Bölgelerde vatandaşlar kendilerini yönetme hakkına sahiptir. Devlet organları ise yönetime kendi yetkileri dahilinde müdahale edebilmektedir.



Yerel referandum Çek Cumhuriyeti'nde halkın yerel kararlara doğrudan katılımı konusunda tek yol olarak görülmektedir. Referandum yapıp yapılmaması kararı belediye meclisi tarafından verilmektedir. Referandumun yanı sıra belediye işlerinin yönetimine katılımda ayrıca toplantılar, tartışmalar yapılabilmekte; dilekçe hakkı tanıma gibi yollara da başvurulabilmektedir. 2000 yılında ise Bilgi Edinme Hakkı çıkarılarak katılımın daha kaliteli hale gelmesi ve bilgi temelli olmasının önü açılmıştır.

Çek Cumhuriyeti'nde vergi reformu 1993 yılındaki Yerel Yönetim Reformu ile gerçekleştirilmiş fakat yerel yönetimlerin gerek vergileri gerekse gelirleri konusunda reforma göre sınırlı bir değişiklik yapılabilmektedir. Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin harcamaları kilit politika alanlarına oldukça büyüktür. Merkezi yönetim adına harcamaların yapılmasından dolayı yerel yönetimlerin takdir yetkisi sınırlıdır (Country Profile-Czech Republic, 2016; Kadecka, 2012).

Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetim reformu 1989 yılındaki rejim değişikliğinden hemen sonra başlamıştır. 1997 yılında 14 bölge kurulmuş olup bölge yönetimleri 1 Ocak 2001'de göreve başlamıştır. 31 Aralık 2002 tarihine dek, Çek Cumhuriyeti'nde 76 İl bulunmaktaydı. Fakat bu illerin varlığı kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak sona ermiştir (Nemec, Placek, Sedmihradská, & Soukopová, 2016).

1989 yılı Çek Cumhuriyeti'nde demokrasiye geçişin ve yerel özerklik adına reformların gerçekleştirildiği bir yıldır. Reformlar kapsamında 1990 yılında kabul edilip 2000 yılında revize edilen "Belediyeler Kanunu" çıkarılmış ve bu kanun ile en temel yerel yönetim biriminin belediyeler olduğu belirtilmiştir. 1997 yılında ise 347 nolu kanun kapsamında bölge yönetim modeline geçiş sağlanmıştır. 347 nolu kanun son halini 2000 yılındaki 149 nolu "Bölge Yönetim Kanunu"nun çıkarılması ile almıştır. Böylece Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlere yönelik reform süreci tamamlanmıştır. Reform sürecinde AB'ye üyelik müzakerelerinin etkili olduğu söylenebilir (Toksöz, ve diğerleri, 2009).

#### **2.2.4.2.2. Estonya'da Yerel Yönetimler**

Estonya'da 1918 yılında Cumhuriyet ilan edilmiş ve 1920 Anayasası'nda yerel özyönetim düzenlenmiştir. Yerel yönetimler Estonya'nın bağımsızlığının kurulmasında önemli bir rol oynamıştır (AAS, 2018). Estonya Cumhuriyeti Anayasasında, tüm yerel meselelerin, yasaya uygun olarak bağımsız bir şekilde faaliyet gösterecek olan yerel makamlarca

çözülmesi ve düzenlenmesi gerektiği öngörülmektedir (Vanags & Vilka , 2013). 1940 yılından sonra (Sovyet rejimi altında) yerel özyönetim kaldırılmıştır. Ağustos 1991’de ise Estonya bağımsızlığını yeniden kazanmıştır. Kasım 1989’daki “Yerel Yönetim Yasası”nda yerel özyönetimin yeniden yapılandırılması tekrar gündeme gelmiştir. Bu kanun her kasaba ve kırsal bölgede birincil düzeyde yerel otoritelerin kurulmasını sağlamıştır. Ayrıca bu yasa uyarınca şehirlerin, ilçelerin ve kırsal alanların (*district*) bir sosyal ekonomik kalkınma programı sunmaları şartıyla özerk yönetim statüsü kazanabilmelerinin önü açılmıştır (Bauby & Similie, 2010).

1989-1993 yılları arasında iki kademeli bir yerel yönetim sistemi var olan Estonya’da 1992 Anayasası ile özerk yönetim olarak kabul edilen belediyeler bulunmaktadır. Dolayısıyla ülkede tek kademeli bir yerel yönetim sistemi söz konusudur. Belediyeler içerisinde şehirler ve kırsal belediyeler bulunmaktadır. Bu iki yapı birbirleriyle aynı yasal statüye sahiptir. “Yerel Yönetim Birleşmelerinin Geliştirilmesine İlişkin Yasa (2004)” kapsamında 2004 yılı itibariyle kademeli ama yavaş bir şekilde yerel yönetim sayısı azaltılmıştır. 2014 yılında merkezi yönetim 5.000 nüfusa sahip belediyeler için 2015-2018 yılları arasında belediye birleşmelerini teşvik eden bir yerel yönetim reformu başlatmıştır. Birleşmelerin yanı sıra belediyeler arası iş birliğinin de bu reform ile desteklenmesi öngörülmüştür. Bütün belediyelerin sınırlı özerklik çerçevesinde belediye altı yapılar oluşturmaya yönelik yasal imkanları söz konusudur. Estonya ayrıca idari alt bölümler şeklinde ifade edilebilecek 15 bölgeye ayrılmıştır. Bu yapıların başında merkezi yönetimce atanan valiler bulunmaktadır (Country Profile-Estonia, 2016; Maeltseemes, 2012).

Estonya’da belediye sayısı 2017 yılının Ekim ayında tamamlanan idari reform neticesinde 213’ten 79’a düşürülmüştür. 79 belediyenin 14’ü kentsel 65’i kırsal belediyedir (OECD, 2018).

Yerel özyönetim Estonya’da güvence altına alınan bir haktır. 2016 yılının temmuz ayında “İdari Reform Yasası” kabul edilmiştir. Bu yasa kapsamında tüm yerel yönetim birimlerinin en az 5.000 nüfusun bulunduğu alansal örgütlenmeye sahip olması gerektiği belirtilmiştir. 2016 yılının sonuna kadar belirtilen kriteri sağlayamayan yerel yönetim birimlerinin kendi istekleri ile birleşme konusunda görüşebileceği ve buna yönelik finansal teşvik sağlayabileceği belirtilmiştir. 2017 yılına gelindiğinde 26 yerel yönetim

biriminin bu kriteri sağlamadığı görülmüştür. Reform sonucunda 11 tip alansal yapı ortaya çıkmıştır. Belediyeler tek yerel yönetim kademesidir. Bölgesel düzeyde bir yönetim bulunmamaktadır. 2017 idari alan reformu ile birlikte il yönetimleri ve il valileri-yöneticiliği kaldırılmıştır. Görevleri ise 1 Ocak 2018 itibariyle bakanlıklara, belediyelere veya diğer devlet organlarına devredilmiştir (European Committee of the Regions/Division of Powers-Estonia, Erişim 2019; AAS, 2018).

#### **2.2.4.2.3. Letonya’da Yerel Yönetimler**

Letonya’da Yerel Yönetim Yasası 1994 yılına dayanmakla birlikte alansal örgütlenmenin yeni olduğunu söylemek pek de yanlış olmayacaktır. Letonya’da 2009 yılında gerçekleştirilen geniş çaplı bir alansal reform ilçelerin ortadan kaldırılması ve çok sayıda belediyenin birleşmesi ile sonuçlanmıştır (Council of European Municipalities and Regions, Erişim 2019).

2009 yılındaki alansal örgütlenme reformu kapsamında iki düzeyli belediye yapısı yerini tek düzeyli belediye yapısına bırakmıştır (Vilka, 2012). Alansal örgütlenme reformu kapsamında Letonya’da belediyeler, cumhuriyet şehirleri, ilçe kasabaları ve kırsal bölgelerden oluşan 524 yerel birim belediye seviyesindeki 119 birim altında (9’u cumhuriyet şehri ve 110’u ilçe) birleştirilmiştir (Country Profile-Latvia, 2016; Cemr, 2016; Tekdere, 2018; European Committee of the Regions/Division of Powers-Latvia, 2019). Cumhuriyet şehirleri ulaşım ve toplumsal yargılama imkânları, sosyal ve kültürel altyapı ve gelişmiş ticari aktivitelere ve en az 25000 nüfusa sahiptir. Bu şehirler statülerinden dolayı belli bir idari ve finansal bağımsızlık kazanmaktadırlar. Letonya’da 2002’de beş planlama bölgesi kurulmuştur. Planlama bölgelerinin herhangi bir yasal statüsü bulunmamakla birlikte bölgesel meclislere sahiptir. Bölgesel meclisler ise dolaylı da olsa seçilmiş ve yerel yönetim temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu bölgesel yönetimler, Avrupa Birliği fonları dahil olmak üzere, kalkınma ve mekânsal planlama, toplu taşıma organizasyonu ve yatırım programlarının yönetimi konularında önemli bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte, Letonya'nın planlama bölgeleri, idari alan bölümleri değildir (European Committee of the Regions/Division of Powers-Latvia, 2019; Vilka, 2012).

2009 yılında uygulanan idari bölge reformu, Letonya yerel makamlarını ve siyasi özerkliklerini güçlendirmiştir (Council of European Municipalities and Regions, Erişim 2019). Bununla birlikte Letonya'da, yerel yönetim ilkeleri Anayasa'da hala tanınmamaktadır. Yerel yönetimlerden anayasada söz edilse de yerel yönetim ilkelerinin anayasada kabul edildiği sonucuna varmak yeterli değildir (Vilka, 2012).

### **2.2.4.3. Tip 3 Ülkeleri**

Tip 3 ülkeleri içerisinde Bulgaristan, Hırvatistan, Romanya ve Slovenya yer almaktadır.

#### **2.2.4.3.1. Bulgaristan'da Yerel Yönetimler**

Bulgaristan'da yönetim yapısı belediyeler ve bölge yönetimlerinden oluşmaktadır. Bulgaristan'da yerel yönetim yapısı tek düzeylidir (Erkul & Kara, 2014). Belediyeler özerk yerinden yönetim birimleri şeklinde düzenlenirken bölge yönetimleri merkezi yönetimin taşra teşkilatı şeklinde düzenlenmiştir. Bölgeler, başlarında bölge valilerinin bulunduğu İçişleri Bakanlığı'na bağlı birimler şeklinde faaliyet göstermektedir. Yerel yönetim birimleri olarak belediyeler; kendi personel sayılarını, hizmet birimlerini belirleyebilmenin yanında yönetsel yapılarını da oluşturma yetkisine sahiptir. Bu açıdan belediyeler tüzel kişiliğe sahip birimlerdir. Ayrıca kendi bütçeleri ve mülkleri bulunmaktadır. Belediye meclisine anayasa tarafından görev alanına devletin herhangi bir kurum ya da kuruluşun müdahalesi durumunda yargı yoluna başvurabilme hakkı verilmiştir. Bununla birlikte; merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde taşra örgütleri aracılığıyla denetim hakkına sahiptir.

Bulgaristan, yerinden yönetim ilkesini yönetim sisteminde kabul eden üniter bir devlettir. Anayasası'nda da yerinden yönetim ilkesiyle yönetildiği belirtilen Bulgaristan özerk bölge oluşumlarına izin vermemektedir. Dolayısıyla federal yapıya benzer şekilde özerk yerel yönetimlerden bahsetmek mümkün değildir (Esen, 2017). Bulgaristan'da yerel yönetimler anayasal dayanağa sahiptir. Vatandaşlara gerek seçilmiş temsilciler yoluyla dolaylı gerekse referandum veya halk toplantıları yoluyla da doğrudan yerinden yönetime katılma hakkı verilmiştir.

Bulgaristan'da bölge yönetimlerinin seçilmiş meclisleri bulunmamaktadır ve merkeze bağlıdırlar. Asıl anlamda yerel yönetimler belediyelerdir. Belediye sınırları

Bulgaristan’da halk oylaması ile belirlenmektedir. Anayasa halkın doğrudan katılımını garanti altına almıştır. Belediye başkanının görev süresi bitmeden görevden ayrılması ile belediyelerin ayrılması, birleşmesi veya kurulması durumlarında referandum zorunludur (Karakılçık, 2018). Bulgaristan’da yerel yönetimler çeşitli birlikler kurabilmektedir. Ayrıca belediyeler yabancı ülke yerel yönetimleri ile de birlik kurabilmektedir. Başkent belediyesi yerel idari birimdir; aynı zamanda bölge statüsüne de sahiptir. Başkent belediyesi tüzel kişiliğe sahip olmanın yanı sıra kendi bütçe ve mülkiyetine de sahiptir.

Bulgaristan’da 1995 ile 2007 arasındaki Anayasa değişikliklerinin zemini Avrupa Birliği’nden kaynaklanmaktadır. Bulgaristan 1990 yılındaki seçimlerle birlikte Batılı anlamdaki demokrasiler ve piyasa ekonomileri içinde yer almıştır. 2003,2005,2006 ve 2007 yıllarında yapılan değişikliklerle 1991 yılında kabul edilen Anayasa revizyona uğramış; böylece AB müktesebatına uyum sağlanmıştır. Bulgaristan’da merkezi yönetim gerek siyasi gerekse mali ve idari açılardan yerel yönetimlere oranla ağır basmaktadır (Esen, 2017).

Bulgaristan’da yerel yönetimlerin denetimi; ombudsman denetimi, yönetsel denetim, kamuoyu denetimi, yargı denetimi ve mali denetim şeklinde yapılmaktadır (Erkul & Kara, 2014).

Bulgaristan yıllar boyunca aşırı merkeziyetçi bir anlayışla yönetilmiştir. 1991 Anayasası ile yerelleşme sürecine başlamıştır. Bu anayasa ile birlikte market ekonomisi ve çoğulcu demokrasiyi benimseyen Bulgaristan yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi yönündeki adımlarını da Kopenhag Kriterleri’ne uygun olarak bu dönemde gerçekleştirmiştir. Bulgaristan yerelleşme sürecinde geleneksel yapısından kolay bir şekilde koparak girmemiştir. Üç aşamalı bir yerelleşme sürecinden geçmiştir (Esen, 2017):

1990-1995: Bulgaristan’da 1991 Yerel Yönetim ve Taşra Yönetimi Kanunu kapsamında yerel ve taşra yönetimi düzenlenmiştir. Birinci dönemde âdem-i merkeziyetin temel ilkeleri ve bu yapının biçimleri tanımlanmıştır. Katılım ve demokratikleşmeye önem verilmiştir. 1995’te çıkarılan İdari ve Coğrafi Yapı Kanunu kapsamında evrensellik ve yerindelik ilkeleri göz önüne alınarak yerel yetkililere ait görev ve sorumluluklar tanımlanmıştır.

1996-2000: Bu dönem yerel yönetimlerin mali özerkliğiyle ilgilenildiği bir dönemdir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1995 yılında imzalayan Bulgaristan aslında aşağıdan yukarıya uzanan bir yaklaşım ile hareket ederek Avrupa politika ve stratejilerinin gerek hazırlanması gerekse uygulanmasında bu türlü bir yaklaşım geliştirmiştir. Bilindiği gibi AYYÖŞ'e göre birliğe üye ülkelerin yerel yönetimleri idari, mali ve siyasi anlamda özerk olmalı; yerel niteliğe sahip hizmetlere yönelik kaynak ve sorumluluklar ise yerele en yakın yetkililere verilmelidir. Bulgaristan açısından 1997 yılı Komisyon Görüşü'nde mali özerkliğin sınırlı olduğu; bunun nedeninin ise yerel yönetimlerin mali açıdan devletten gelecek finansmana bağlı olmaları belirtilmektedir. İkinci dönem kapsamında 1996,1997 ve 1998 yıllarında çıkarılan kanunlarla yerel yönetimlerin bir ölçüde de olsa mali özerklikleri sağlanmıştır.1880 yılında kurulup 1947 yılında askıya alınan ve 1995 yılında çıkarılan kanunla eski haline getirilen "Ulusal Denetim Bürosu (NAO)" bağımsız mali kontrolün sağlanması açısından olumlu bir durumdur (Esen, 2017). Ulusal Denetim Bürosu doğrudan meclise sorumlu ve merkezden bağımsız bir tüzel kişiliğe sahiptir.

2001-...: Bu dönemde bazı yerel kaynaklı gelirler yerel yönetimlerin tam kontrolüne verilmiştir. Ayrıca yerel vergi ödeneği konusunda da sınırlı kontrol söz konusu olmuştur. Fakat mali anlamda gerçek yerelleşme süreci 2003 yılında başlamıştır. Bu yılda hükümetler arası öngörülebilir ve şeffaf transfer sistemine geçilmiş ve görece açık harcama ataması kabul edilmiştir. 2005 ve 2006 yılları arasında ise merkeze ait kimi faaliyetler (yasadışı inşaat durdurulması gibi) yerel yönetimlere aktarılmıştır. Yine 2005 yılında mali anlamda yerelleşmede hedefe "Belediye Borçlanma Kanunu" ile ulaşılmıştır. Bulgaristan Ulusal Belediyeler Derneği mali yerelleşme sürecinde önemli bir etkiye sahiptir.

2007 yılındaki anayasa değişikliğinden önce Bulgaristan'da belediyelerin yerel vergi oran ve üslerini belirlemeleri merkezi yönetimce yasaklanmıştır. 2008 yılında yapılan değişikliklerle ise yerel vergi oranları ile ilgili belediyelere sınırlı da olsa ayarlama yetkisi verilmiştir. Ayrıca yerel vergilere patent vergisi de eklenmiştir.1991 yılında Bulgaristan'da yerel yönetimlerin öz gelirleri %3,9; 2010 yılında %43 olup mali yerelleşme tamamlanmıştır (Esen, 2017).

### 2.2.4.3.2. Hırvatistan'da Yerel Yönetimler

Hırvatistan yerel yönetimleri 21 idari bölge ve 555 belediyeden oluşmaktadır. Hırvatistan'ın idari yapılanması 1990 Anayasası ve 1992 ile 1993 yıllarında yapılan ve 1922'de kaldırılan bölgelerin idari ayrımını getiren yasalar temel alınarak oluşturulmuştur. Hırvatistan'da çift kademeli (idari bölgeler, iller ve belediyeler) bir yerel yönetim sistemi mevcuttur. Ülkenin başkenti Zagreb ise hem il hem de idari bölge statüsüne sahiptir. İl statüsü 10.000'den fazla nüfusu bulunan belediyelere verilmektedir.

Hırvatistan'da yerelleşme ya da âdem-i merkezileşme süreci 1 Temmuz 2001 tarihinde ilk ve ortaöğretim, sağlık hizmetleri, refah ve itfaiye hizmetlerinin belli işlev ve maliyetlerinin ulusal bütçeden yerel yönetim bütçelerine aktarılmasıyla başlamıştır. Hırvatistan'da yerel yönetimler anayasal güvence altındadır. İdari bölgeler büyük bir özerkliğe sahiptir. Hırvatistan Cumhuriyeti Belediyeler Birliği'ne göre, yerel yönetim birimlerinin yerel vergi gelirlerinin tabanını ve oranını belirleme konusunda sınırlı sorumlulukları bulunmaktadır. Merkezi yönetimin idari bölgelerin vergilerini belirleme yetkisi bulunmaktadır. Belediye ve il vergilerinin oranları, belediye il yetkililerince merkezi yönetim tarafından belirlenen kısıtlamalar ile belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin bağımsız bir şekilde belirleyebildikleri vergi türü ise kamu arazilerinin kullanımına ilişkin vergidir. Yerel yönetimler neredeyse sadece vergi dışı gelirleri belirlemektedir. Merkezi yönetim ise yalnızca yerel yönetimlerce getirilebilecek asgari vergi dışı gelir oranlarına karar vermektedir. Hırvatistan Cumhuriyeti Anayasası ve yerel ve bölgesel öz yönetim yasası kapsamında Hırvatistan'da belediyeler, iller ve idari bölgeler öz yönetim çerçevesindeki görevlerle ilgili karar vermede bağımsızdırlar. Yerel yönetimler, anayasa ya da diğer yasalar uyarınca merkezi yönetime bırakılmamış olan ve yerel öneme sahip görevleri yerine getirmektedir (European Committee of the Regions/Division of Powers-Croatia, Erişim 2019).

Hırvatistan'da 2002 yılında büyük bir âdem-i merkezileşme evresi başlamıştır. Bu yılda yeni sorumluluklar ve finansal araçlar en güçlü mali kapasitesi bulunan 32 il ve idari bölgelere devredilmiştir. Son on yılda ise kademeli bir şekilde illere, idari bölgelere ve bireysel temelli diğer birimlere yerleşmenin genişletildiği görülmektedir. Hükümetin 2000-2004 dönemine ait programı, ademi merkezileşmenin ilan edilmesi, yerel özerkliğin güçlendirilmesi, özellikle büyük şehirlerde subsidiarite ilkesinin tanıtılması,

yerel yönetimlerin mali özerkliğinin artması ve olası bölgesel reform için sağlam bir politik temel oluşturmuştur. Yerel yönetim yalnızca yerel özerkliği güçlendirmenin bir aracı olarak değil, aynı zamanda toplumun daha demokratikleşmesinin ön koşulu olarak görülmüştür (Koprić, 2017). 2010 yılında ise ülkede fonksiyonel yerelleşme ve alansal yeniden düzenleme ilke ve prensipleri kabul edilmiştir. Ülkede yerel birimler arasında sorumluluk dağılımı hem karmaşık hem de belirsizdir (Country Profile-Croatia, 2016).

#### **2.2.4.3.3. Romanya’da Yerel Yönetimler**

Romanya’nın idari alan birimleri olarak adlandırılan iki yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bu örgütlenme biçimleri, tam yasal kapasiteye sahiptir; kendi varlıkları bulunmaktadır ve kamu hukukuna tabidirler. Orta düzey idari seviye illerden oluşmaktadır. Bükreş Belediyesi bir belediye olmasına rağmen, yetki ve sorumlulukları bakımından bir ile eş değerdir (Tanasescu, 2012).

İller; il meclisi, il meclis başkanı ve validen oluşmaktadır. Anayasa’ya göre yasalarla belirlenmiş işlevleri yerine getirdikleri sürece valiler bir kamu idare organıdır. Fakat kimi düşünürlere göre valiler merkezi yönetimi temsil etmektedir ve desantralize kamu hizmetlerinin yönetmektedirler. Bu nedenle de valilerin yerel yönetim sisteminin bir parçası olmadığını bundan ziyade yerel makamların gözlemlenmesinden sorumlu olduklarını ifade etmektedirler (Tanasescu, 2012).

Temel yerel idari seviye ise belediye diğer bir ifadeyle komündür. Belediyeler “köyler” adı verilen bir veya birden fazla varlık içermektedir. Köylerin belli bir yasal anlamı yoktur. Yerel düzeyde kurulan organlar; yerel meclis ve belediye başkanıdır. İl meclisleri Anayasa’da özerk idari makamlar olarak nitelendirilmişlerdir.

Anayasa’da komün, il ve kasabalarda kent konseyleri oluşturulması kararı verilmiştir. Tüm illerde belediye örgütleri kurulması kararlaştırılmıştır. *County* adı verilen iller kasaba ve komün yönetimleri şeklinde ayrılmıştır. Yerel yönetimlerin en alt basamağını ise köyler oluşturmaktadır. Bükreş ise özel bir statüye sahip belediye yönetimi ve ayrıca Romanya’nın başkentidir.

Romanya’da ilk ve en önemli reform sürecinin 1991 Anayasası ile başladığı söylenebilir. Anayasaya göre, Romanya’da yerel yönetimler; vilayet, kasaba ve komün yönetimleri ile



köylerden oluşmaktadır. Yine anayasada kent konseylerinin kasaba, komün ve vilayetlerde oluşturulacağı belirtilmiştir. Romanya’da kurumsal yapı ve hukuki düzenlemelerin AB mevzuatına uygun olacak şekilde 2006 yılına gelinceye dek yapılması planlanmıştır. Bu kapsamda da gerek merkezi gerekse yerel yönetimler için faaliyet programları hazırlanarak merkez ve taşra teşkilatları düzenlemeye alınmıştır. Romanya’da yerelleşme anlamında yapılan reformlara bakıldığında ise öncelikle yerel yönetim reformunun temeli olarak subsidiarite ilkesi gösterilebilir. 2003 yılında Romanya Anayasası’ndaki düzenleme ile yerel yönetimlerin mali açıdan merkez tarafından denetimi en aza indirilmiş ve mali özerklik yerel yönetimlere tanınmıştır. 2006 yılında çıkarılan 195 sayılı kanun (Çerçeve Yasa) kapsamında ve 1991 Romanya Anayasası’nda yerel kamu yönetiminin yerel özerklik, yetkilerin dağıtılması ve yerelleşme ilkelerine dayandığı görülmektedir. İki kademeli bir yerel yönetim sistemine sahip olan Romanya’da yerel yönetimlerin aralarında hiyerarşi bulunmamaktadır.

Romanya’da yerelleşme reformları sadece 2006 yılı ile sınırlı kalmamıştır. Reformlar devam etmektedir.

Romanya’da reform süreci dört aşamada incelenebilir (Caner, 2009):

1. 1991-1994: Bu dönemde yerel yönetimlere belli ölçülerde de olsa vergi toplama yetkisi tanınmıştır. Ayrıca merkezin yerel yönetimlere bütçe aktarımları söz konusu olmuştur.
2. 1998-2000: Mali ve yönetsel açıdan yerelleşmenin sağlandığı dönemdir.
3. 2001-2004: Bu dönemde yerel yönetimlerin yetkilerinin artırıldığı düzenlemeler söz konusu olmuştur.
4. 2004 ve sonrası: AB’ye tam üyelik için gerekli kriterlerin yerine getirildiği ve bu kapsamda “Güncelleştirilmiş Kamu Yönetimi Kanunu”nun çıkarıldığı dönemdir.

Romanya’nın Avrupa Birliği’ne giriş sürecinin baskıları ve dolaylı olarak ortaya çıkan süreci, kamu yönetim sisteminin kayda değer bir reform sürecini gerektiriyordu. Reform sürecini sürdürmek amacıyla 2004 yılında Kamu Yönetimi için bir strateji kabul edilmiştir (Cepiku & Mititelu , 2010).

2014 yılında “Yerelleşme İçin Genel Strateji” hazırlanarak gelecek yıllarda yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk ve gelir aktarımı ve yeni özerk bölgeler kurulması amaçlanmıştır. Her ne kadar stratejinin planları Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilse de yeni projeler için hazırlıklar yapılmaktadır.

Dört aşamada da Romanya’daki yerel yönetimler hukuksal ve yapısal anlamda değişikliğe uğramışlardır. 1996’dan itibaren yapılan idari bölünme, yapısal düzenlemelerin en önemlisi kabul edilebilir. Çünkü 1996’dan itibaren Romanya’da yerel yönetimler en alt basamakta köyler olmak üzere; kasaba ve komün yönetimler ve *county* (vilayet) şeklinde bölümlenmiştir. Tüm *county*lerde belediye yönetimi kurulması kararlaştırılmıştır. Özel statülü belediye yönetimi ise başkent Bükreş’tir.

Romanya’da AYYÖŞ kapsamında yerel yönetimler sadece hizmet götürmekle yetkili değildir. Bundan dolayı Romanya’da bölgesel kalkınma ajansları oluşturulmuştur. Ajanslar bağlayıcı karar alabilmekte; ekonomik kaynaklar açısından ise oldukça iyi donatılmışlardır. Ajanslar, sunulan hizmetin kalitesinin artırılması, ekonomik kalkınma vs. amaçlar ile oluşturulmuştur.

#### **2.2.4.3.4. Slovenya’da Yerel Yönetimler**

Slovenya uzun bir yerel yönetim geleneğine sahiptir. Slovenya Anayasası’na göre yerel yönetimler alt düzeyde belediye ve üst düzeyde il şeklinde düzenlenmiştir. Fakat henüz il yapılanması oluşturulmamıştır. Sıradan belediyelerin yanı sıra Anayasa büyükşehir belediyesinin varlığını öngörmektedir. Anayasaya göre bu belediyelere kentsel gelişim ile ilgili özel görevler verilebilmektedir. Slovenya’da büyükşehir belediye sayısı 11’dir (Grad, 2012). Bir belediye tek bir topluluktan oluşabileceği gibi yaşayanların ortak ihtiyaç ve menfaatlerle birbirine bağlandığı birkaç topluluktan da oluşabilmektedir. Slovenya’da bir belediye referandum olmadan kurulamamaktadır. Belediye kurulabilmesi için nüfus kriteri 5000 kişi olmasına rağmen belediyelerin yarısından fazlası bu kriteri yerine getirememektedir. Bunda coğrafi, tarihi, etnik ve ekonomik sebepler etkili olmuştur.

Slovenya’da kırsal ve kentsel belediyeler ayrımı yapılmamaktadır. Bununla birlikte bir kentin büyükşehir(kentsel) belediyesi olarak özel bir statü kazanma olasılığı

sağlanmaktadır. Yerel Yönetim Yasası kapsamında bir belediye daha küçük birimlere (köy, mahalle gibi) bölünebilmektedir.

Slovenya Anayasası yerel yönetim hakkını güvence altına almakta ve bu hakkı anayasal değerlerin en önemlilerinden biri olarak görmektedir. 2006 yılına kadar Anayasa sadece tek kademeli yerel yönetimi zorunlu kılarken; ikinci kademe zorunlu değildi ve tamamen belediyelerin iradesine bağlıydı.

Slovenya sisteminin genel bir özelliği, devletin kendi yetki alanı dahilindeki herhangi bir görevi kendi rızası olmadan belediyelere devretmemesiydi. Bu 2006 yılındaki Anayasa değişikliği ile değiştirilmiştir: Devletin rasyonellik ve işletme ekonomisi nedeniyle eğer devlet bu amaçla mali kaynaklar sağlıyorsa yetkilerinin bir kısmını belediyelere ve illere önceden rızası olmadan vermesi mümkündür.

Yerel Yönetim Yasası'nda yerel yönetimlerin kendi kendilerini finanse edebilecekleri vurgulanmakta bu da özerklikleri açısından önem taşımaktadır. Ljubljana, Slovenya'nın başkenti olarak Anayasa'da belirtilmesine karşın yerel yönetim sisteminde özel bir statüye sahip değildir. Başka bir deyişle Ljubljana, Slovenya yerel yönetim sisteminde diğer belediyelere kıyasla çok az özel yetkiye sahip olan bir belediyedir; kentsel bir belediyedir. Dolayısıyla başkent kendine ait hiçbir idari ve yasal statüsü bulunmamaktadır. İlke olarak başkent ile devlet (merkez) arasındaki ilişki, devlet ile diğer belediyeler arasındaki ilişkiyle aynıdır (Grad, 2012).

Tek kademeli bir yerel yönetim sistemine (belediye) sahip olan Slovenya'da bütün yerel hizmetler belediye başkanları eliyle yürütülmekte; merkezi yönetim tarafından vali ataması yapılmamaktadır. Belediye başkanlarının yetkileri sadece yerel kanunlarla sınırlıdır (Kalay, 2016).

Belediye organları; belediye başkanı, belediye meclisi ve denetleme komitesidir. Belediye meclisi en yüksek karar organıdır. Belediye başkanı doğrudan seçilmektedir ve belediye başkanı belediye meclisine başkanlık etmekte; belediyeyi temsil etmekte ve belediye adına hareket etmektedir. Denetleme komitesi ise belediye mülkü ve kamu harcamalarını denetlemektedir (slovenia.si, Erişim 2019).

#### 2.2.4.4. Tip 4 Ülkeleri

Tip 4 ülkeleri içerisinde Litvanya yer almaktadır.

##### 2.2.4.4.1. Litvanya'da Yerel Yönetimler

Litvanya'da tek kademedan oluşan bir yerel yönetim yapılanması mevcuttur. Tek kademe 60 adet belediyeden oluşmaktadır. Temmuz 2010 tarihinde idari bölgeler kaldırılmıştır. Bu bölgeler merkezden atanan valilerce yönetilmekteydi. Bu yapılanmaların yerine İçişleri Bakanlığı tarafından yönetim altına alınan bölgesel kalkınma meclisleri getirilmiştir; bölgesel kalkınma meclisleri belediye meclis üyelerinden oluşmaktadır (Country Profile-Lithuania, 2016; Cemr, 2016). Şu anda bölgeler alansal ve istatistiksel birimler olarak hizmet vermektedir. Bölgelerin işlevleri belediyeler ve merkezi yönetim organları arasında dağılmıştır. Belediyeler kendi kendini yöneten otoritelerdir. Belediye meclisleri dört yıllığına seçilir. 1 Mart 2015 tarihinden itibaren belediye başkanları doğrudan seçilmekte ve dört yıl süreyle hizmet vermektedir (European Committee of the Regions/Division of Powers-Lithuania, Erişim 2019).

Ülkenin mevzuatı, yerel yönetimler ve bunların 2009 ve 2010 yıllarındaki finansmanı bakımından büyük bir değişikliğe uğramıştır. Litvanya belediyeleri, merkezi yönetimden mali transferlerde kesintiler yaşamıştır. Merkezi yönetim ayrıca yerel yönetimlere harcamaları konusunda çok daha fazla kısıtlama çağrısında bulunmaktadır. Bu zorlu mali durumun bir sonucu olarak, birçok belediye, idarenin verimliliğini artırmak ve maliyetleri düşürmek için birçok çaba sarf etmiştir. Özellikle yerel ve bölgesel yönetimlerde çalışan sayısında düşüş eğilimi görülmüştür (Council of European Municipalities and Regions, Erişim 2019).

Litvanya'da yerel yönetim reformu şu başlıklardan oluşmaktadır (Council of European Municipalities and Regions, Erişim 2019):

Bölgesel yönetim seviyesinin kaldırılması

- Belli yetkilerin belediyelere devri
- Belediye borcuna ilişkin kısıtlamalar
- Devlet mali transferlerinde düşüş

- Verimliliği artırmak ve yerel ve bölgesel yönetim çalışanlarının sayısını azaltmak için programların oluşturulması.

#### **2.2.4.5. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler**

Bu başlık altında tipoloji çalışmaları içerisinde yer verilmeyen Avrupa Birliği ülkeleri Malta, Güney Kıbrıs ve Lüksemburg yer almaktadır.

##### **2.2.4.5.1. Malta'da Yerel Yönetimler**

Malta 2004 yılında AB'nin en küçük üyesi olmuştur. Ada nüfusu yakın zamana kadar homojen bir yapıya sahipti; ayırt edici etnik ve kültürel farklılıklar bulunmamaktaydı. Bundan dolayı hiçbir federal düzenlemeye ihtiyaç duyulmamıştır. Bunun tek istisnası Gozo adasıydı.

1993 yılında Malta'da Yerel Konseyler Yasası yürürlüğe girmiştir. Kanun kapsamında konsey ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Belediye başkanı konseyin siyasi başkanıdır. Malta'da yerel yönetim başlangıçta idari işlevlerin yavaş bir şekilde yerelleştirilmesi şeklinde tanımlanmıştır. Bunun yanı sıra kanunda yapılan değişikliklerle yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış; yasal ve adli yetkiler de kazandırılmıştır. Yerel konseyler artık tüzük oluşturma ve buldukları bölgeyi etkileyen kararlar alma yetkisine sahiptir. 2001 yılında yerel konseyler anayasal olarak tanınmışlardır. Malta Anayasası'nda bu yıldan itibaren yerel konseylerin o yerin sakinlerince seçileceği ve bu yerlerin yerel konseyler tarafından yönetileceği belirtilmiştir. Malta'da yerel yönetimler 18 yıldan fazla bir süredir faaliyettedir ve adada yerel yönetimin vatandaşların genel sağlık ve refahını sağlamak için giderek daha önemli hale geldiği söylenebilir (Aquilina & Calleja, 2012).

Malta'da yerel düzeyde Yerel Yönetim Dairesi (Başbakanlık Ofisi) altında yerel konseyler bulunmaktadır. Yerel konseyler 68 idari birime bölünmüştür. Bu konseylerle merkezi yönetim arasında herhangi bir orta kademe bulunmamaktadır. Yerel konseyler başlangıçta 3 bölgeye bölünmüştür fakat bölgeler ve *districts*ler yönetimin bir kademesi değildi. Yalnızca istatistiksel amaçlara hizmet etmek için oluşturulmuşlardı ve idari rolleri bulunmamaktaydı. 2002 yılında bunlara komiteler eklenmiştir. Bu sistem 2009 Yerel Konsey Reformu ile sadeleştirilmiştir. Yeni mevzuata göre; 9 ortak komite, 6

*districts* ve 3 *regions* (bölge) tasfiye edilerek “Bölgesel Komiteler” kavramı oluşturulmuştur. 68 yerel konsey artık 5 bölge komitesine ayrılmıştır: Gozo bölgesi, Kuzey bölgesi, Merkez bölgesi, Güneydoğu bölgesi ve Güney bölgesi. Ancak bölgesel komitelerin sorunsuz bir şekilde yürütülebilmesini sağlamak için bunlar ilk önce ortak komitelere paralel olarak işletilmeye başlandı. Bir hükümet yönergesine göre bölgesel komiteler yerel yönetimlerin üzerinde faaliyet gösteren yeni bir yönetim seviyesidir (Aquilina & Calleja, 2012). Her bölgesel komitenin üyeleri, o komitenin altındaki yerel konseylerin başkanlarıdır.

2009 yılındaki yerel konsey reformları idari komiteler kavramını da ortaya çıkarmıştır. Merkezden uzak veya özel ihtiyaçları olan 16 yerel bölgeye idari komiteler denilmiştir. Bu komitelerin her birinin 5 üyesi bulunmakta ve halk oyu ile seçilmektedir. Öte yandan 2000 yılında yerel yönetimlere ayrıca adli bir otorite de verilmiştir.

Özetle Malta’daki yönetim seviyeleri şunlardır: Merkezi yönetim, bölgesel komiteler, yerel konseyler, idari komiteler.

Malta’da yerel özerk yönetimler 2001 yılından beri açıkça anayasada belirtilmiştir. Bölge kelimesi ise daha çok coğrafi bir terim olarak kullanılmaktadır. Dolayısıyla Malta’da yerel konseylerden oluşan tek kademeli bir yerel yönetim sistemi mevcuttur. Bölgelerin yetkileri söz konusu değildir ve toplulukların idari komiteleri tarafından alınan kararları, yetki alanlarına giren yerel konsey tarafından onaylanmalıdır. Toplamda 5 bölge, 68 yerel konsey ve 16 topluluk bulunmaktadır.

Yerel yönetim organları; yerel konsey, tüm yerel konseyler söz konusu alanda yaşayanlar tarafından seçilmektedir. Belediye başkanı; konseyin siyasi başkanıdır. 2008 yılında dek meclis üyeleri tarafından seçilen belediye başkanı 2009’dan beri son yerel seçimde en çok oyu alan meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Belediye başkanı ancak merkezi yönetimin yetkisinde olan ya da belirli bir otoriteye ait olan işlevleri yerine getirmek üzere belirli bir yönetim otoritesi ile anlaşma yapılması halinde devlet adına belirli işlevleri uygulayabilir. Bu tür işlevler yalnızca yetkili makamın doğrudan gözetimi ve sorumluluğu altında ve yerel konseylerden sorumlu bakandan onay alındıktan sonra kullanılabilir.

Malta’da yerel yönetim sistemi 1993 “Yerel Konseyler Kanunu” ile kurulmuş ve 2001 yılındaki anayasa değişikliği ile tamamlanmıştır. Malta, 7 adadan oluşmuştur. Fakat bunlar içinden üç büyük yerleşim yeri söz konusudur: Malta, Comino ve Gozo. Gozo’da 14 yerel konsey bulunurken; Malta’da 54 yerel konsey bulunmaktadır. Yerel Konseyler Kanunu 1999, 2005 ve 2009 yıllarında önemli ölçüde düzenlemelere konu olmuştur. Bu reformun getirdiği değişiklikler şunlardır:

- Yerel konseylerin topluluklara bölünmesi karar verilmiştir. Bu toplulukların ise her topluluğun sakinlerince doğrudan seçilen bir idari komite tarafından yürütülmesi kararı verilmiştir.
- Üst düzeyde, bölgedeki yerel konseylerin belediye başkanlarından oluşan bölgesel bir komite tarafından yönetilen 5 bölge kurulmuştur. Bu 5 bölgenin sorumlulukları ise merkezi yönetim ve yerel konseyce verilmektedir.
- 1993 yılından günümüze dek yerel sorumlulukların kademeli bir şekilde genişletildiği fakat göreceli olarak sınırlı kaldıkları görülmektedir.

#### **2.2.4.5.2. Güney Kıbrıs’ta Yerel Yönetimler**

Anayasada yerel yönetimler bölge, belediye, köy ve mahalle olarak sayılmış olup; bu yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına geldiği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde kuruluşlarının, görevlerinin ve yetkilerinin yasa ile düzenleneceği belirtilmiştir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2012). Bununla birlikte Güney Kıbrıs tek kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Bu tek kademede iki kademeli bir yapılanma mevcuttur. Tek kademe “Belediye Kademesi”dir. Belediye kademesi; kentsel belediye meclisleri ve kırsal topluluklardan oluşmaktadır. Güney Kıbrıs’ta yerel özerklik ilkesi 1960 Anayasası’nda kabul edilmiştir. Güney Kıbrıs, İçişleri Bakanlığı’nın bir parçası olan ve idari amaçlar için kurulmuş 6 bölgeye ayrılmıştır. Güney Kıbrıs’ta yerel yönetim reformu 2010 yılında başlamıştır. 2010 yılı boyunca bakanlığın önderlik ettiği bir reform tartışmasının ardından, ilçe meclisleri oluşturmak adına yerel yönetimler arasında uzlaşmaya varılmıştır. Bu ilçe meclislerinin bölgesel planlama ve gelişmenin temelleri olması ve yerel yönetimlerde ikinci bir kademe olması öngörülmüştür. 2015 yılında parlamentoya hükümet tarafından üç adet tasarı sunulmuştur. Reform idari maliyetleri azaltmak amacıyla bazı belediye hizmetlerinin ilçe

düzeyinde kümelenmesini öngörmüştür. Ayrıca yerel ücret reformu da bu reform kapsamındadır. Güney Kıbrıs'ta belediyelerin topluluklara oranla sorumlulukları ve işlevleri daha fazladır. Kırsal alanlardaki hizmetlerin önemli bir kısmı, toplulukların sınırlı işlevleri olmasından dolayı bölge ofislerince yürütülmektedir. Bölge ofisleri bu işleri topluluklar adına yürütmektedir (Country Profile-Cyprus, 2016; Commonwealth Local Government Forum, 2018; Bauby & Similie, 2010; Tekdere, 2019).

Adanın kuzey kısmında 9 belediye ve 137 topluluk; geri kalan kısmında ise 30 belediye ve 350 topluluk bulunmaktadır. Belediyenin organları belediye meclisi ve belediye başkanıdır. Kıbrıs belediyelerinde encümen ya da yönetim kurulu benzeri bir yapı söz konusu değildir. Belediye meclisi karar organıdır ve halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin de başkanıdır. Belediye meclisinin belediye başkanının faaliyetlerini değerlendirme ve gerekli hallerde yetersizlik kararı verme yetkisi söz konusu değildir. Ayrıca kentteki imar planlaması ve kentin gelişmesinin yönlendirilmesi konularında belediye meclisine fazla yetki verilmemiştir. Yürütme organı belediye başkanıdır ve doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olan başkan aynı zamanda belediyenin yürütme organı ve belediye meclisinin başkanıdır. Başkanın emrinde belediye kolluğu bulunmaktadır. Belediyeler arası eşgüdüm kapsamında birlikler ve danışma kurulu söz konusudur.

Güney Kıbrıs'ta 2008 yılına kadar toplam 127 köy ve belediye mevcut iken 2008 yılında köylerin tüzel kişiliğine son verilerek belediyelere bağlanmıştır. Anayasal olarak tanınmasına karşın bölge yönetimleri kurulmamıştır. Güney Kıbrıs'ın ölçeğine bakarak böyle bir yönetime ihtiyaç olmadığını düşünenler de söz konusudur. 2008 yılında yaşanan değişikliklerle tüm ülke adeta "belediye alanı" halini almıştır (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2012).

Belediye meclisinin denetim fonksiyonundan söz edilememektedir. Belediye başkanının meclise karşı sorumluluğu çok zayıf kalmaktadır. Belediye başkanının meclise yıllık faaliyet raporu sunması gibi bir durum söz konusu değildir. Belediye meclisi kentin planlanması ve geliştirilmesi konularında söz hakkına sahip değildir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2012).



### 2.2.4.5.3.Lüksemburg'da Yerel Yönetimler

Lüksemburg'da yerel özerkliğin korunması anayasal ve yasal metinlere dayanmaktadır. Lüksemburg Büyük Dükalığı'nda mevcut belediyelerin köklerini 19.yy'ın başlarına kadar götürmek mümkündür. Belediyelere ilişkin güncel mevzuat 1988 tarihli Yerel Yönetim Yasası'dır. Lüksemburg'da devlet ve belediyeler arasında bölgeler veya iller gibi ara politik yapılar söz konusu değildir (Goerens, 2012). Lüksemburg'da bölge ve devlet çift işlevi görülmektedir (Mamur Işıkcı, 2018).

Lüksemburg'da temel yerel yönetim birimi belediyelerdir. Dolayısıyla ara politik yapıların olmadığı Lüksemburg'da belediyeler devletin yanında tek alansal yapılardır. Son on yılda Lüksemburg'da belediye birleşmeleri neticesinde belediye sayısı düşürülmüştür. 3 Ekim 2015'e dek Lüksemburg üç idari *district*ten oluşmaktaydı. Bu tarihte bu yapılanma kaldırıldı. Her *district*, merkezi yönetim tarafından atanan komisyon üyesince yönetilmeye başladı. Kantonlara ve belediyelere bölündü. Dolayısıyla *district*ler bir yönetim seviyesi olarak değerlendirilmemiştir (AER-Assembly of European Regions, Erişim 29 Nisan 2019). 1789 devrimi sırasında oluşturulan belediyeler, belediye başkanı ve seçilmiş bir konsey tarafından yönetilmektedir. Aynı zamanda merkezi yönetimin yerel ajanları olarak görevlerini sürdürmektedirler.

Lüksemburg'da yerel yönetimler Anayasa'da güvence altına alınmıştır. Lüksemburg Anayasası yerel yönetimlere özerk yönetim hakkı tanımaktadır. Buna göre belediyeler, kendi organlarından, gelirlerinden sorumlu tüzel kişilerdir. Belediyelerin yetkileri anayasada ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Belediyeler, belediye çıkarları ile ilgili bütün konularda yetkili olmayıp sadece idari yetkileri bulunmaktadır. Belediyelerin yetkileri zorunlu ve isteğe bağlı olarak ikiye ayrılmıştır.

Lüksemburg'da belediyeler hak ve yeterlilikleri açısından eşittir. Bazı belediyelerce *ville* (şehir) adı kullanılmakla beraber bu o belediyeye herhangi bir özel statü vermemektedir (Goerens, 2012). Ülkenin başkenti olan Lüksemburg şehri, devlet tarafından verilen özel bir finansal donanımına sahiptir. Lüksemburg Anayasası belediyelere siyasi ve mali özerklik tanımaktadır. Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için yasa koyucular tarafından bazı yollar sunulmuştur; belediyeler görevlerini kendi kaynak ve yapılarıyla yerine getirebileceği gibi farklı iş birliği türleri (özel sektörler görüşme

yoluyla firma ile sözleşme imzalayarak, devlet ile birlikte, bir veya birkaç belediye ile birlikte, belirli kamu kurumları kurarak) ile de yerine getirebilmektedir. Belediyeler kendilerine verilen her görevin yerine getirilmesinde en uygun yöntemin hangisi olduğuna karar verebilirler. Belediyeler kendi idari yapılarının işleyişini organize etmekte ve görev ve sorumluluklarını nasıl yerine getireceklerine karar vermekte özgürdürler.

Belediye meclisi, belediyenin müzakereci-temsilci organıdır ve her belediyede doğrudan belediye sakinleri tarafından seçilmektedir. Belediyenin yürütme organı ise belediye başkanı ve bir dizi *aldermen*den oluşmaktadır. Belediye başkanı aynı zamanda bir evlendirme memurudur. Bazı konularda (polis-güvenliğe ilişkin düzenlemelerin uygulanması gibi) ise yürütme sadece belediye başkanı tarafından oluşturulmaktadır. Belediye Yasası'na göre yürütme organının üyeleri seçilmiş değil; atanmıştır.

*Aldermen* sayısı kural olarak 2'dir. Ancak bu rakam belediye nüfusu ve meclis üye sayısına göre artmaktadır. Belediye başkanı ve *aldermen*, ana görev olarak belediyenin genel yönetimini, bütçenin uygulanmasını, belediye düzenlemelerinin ve tüzüklerinin onaylanmasını sağlarlar.

Lüksemburg'da belediyeler arası iş birliği uzun bir geleneğe sahiptir. Mevcut durumda belediyeler arası iş birliğine yönelik kuruluşlar bir hayli fazladır. Belediye birlikleri ilişkili yerel yönetim birimlerinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir

Lüksemburg'da yerel yönetim reform sürecinde şunlar üzerinde durulmuştur (Council of European Municipalities and Regions, Erişim 2019):

- Belediyeler arası iş birliğinin teşvik edilmesi
- İlgili yerel yönetimler ve nüfuslarla birlikte belediyelerin birleştirilmesi için program
- Belediyeler arası hizmetlerin gruplandırılması.

Son yıllarda Lüksemburg Büyük Dükalığı'nda bazı belediyelerin birleşmesi için itici bir hareket olmuştur. Lüksemburg'daki belediyelerin birleşmesi ile ilgili tavsiyelerde bulunmak üzere bağımsız bir birim kurulmuştur. 102 olan belediye sayısının gelecek zamanda daha da düşürülmesi beklenmektedir. Ayrıca Lüksemburg'da belediyeler arası

iş birliği de teşvik edilmektedir ve belediyeler arası hizmetlerin gruplandırılması oldukça yaygındır (Council of European Municipalities and Regions, Erişim 2019).

### **3. BÖLÜM: YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASINDA AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN TİPOLOJİLER KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ<sup>1</sup>**

Bu bölümde amacımız Avrupa Birliği'ne üye 28 ülkenin literatür kapsamındaki tipolojiler içinde, reform başlıkları altında değerlendirilmesi ve mevcut durumlarının analiz edilmesidir. Bu amaçtan yola çıkarak bir önceki başlık altında belirtilen tipoloji çalışmalarından özellikle Hesse ve Sharpe (1991) ile Swianiewicz (2014) tarafından geliştirilen ülkelerin belli başlıklar altında incelendiği tipoloji çalışmalarından yararlanılmıştır. Bu kapsamda Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin reform sonrası görüntüleri dört reform başlığı (fonksiyonel desantralizasyon; mali desantralizasyon, idari desantralizasyon; alansal örgütlenme) altında incelenmiş olup literatürdeki tipoloji çalışmalarında değişiklikler ya da benzerlikler tespit edilmeye ve 28 ülkenin reform sonrası yerel yönetim yapıları incelenmeye çalışılmıştır.

Reform başlıklarının hepsi literatürdeki tipolojiler altında incelenmiştir. Öncelikle reform başlıklarına yönelik veriler yorumlanmış daha sonra tipolojiler içindeki ülkelerin değerlendirilmesine yer verilmiştir.

Bu kapsamda yerelleşme süreci idari, mali ve siyasal anlamda bir bütün olarak düşünülmeli ve yerelleşmeden hem merkezden yerele yetki aktarımını hem de kaynak aktarımını düşünmemiz gerekmektedir. Ayrıca yerelleşmenin siyasal boyutu içinde vatandaşların ve onlar tarafından seçilen temsilcilerin karar alma sürecinde yer almalarını; mali boyutu içinde ise yerel kuruluşların görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalarını anlamamız gerekmektedir (Arslan, 2018).

#### **3.1. FONKSİYONEL DESANTRALİZASYON**

Yerel yönetimlerin sorumlulukları altındaki fonksiyonlar her ülkede çeşitlilik göstermektedir. Sorumlulukların yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin harcamaları ön plana çıkmaktadır (Swianiewicz, 2014). Swianiewicz (2014) fonksiyonel desantralizasyonun ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı ile ölçüldüğünü; ülkelerin ulus altı yönetimlerinin sundukları hizmetlere yönelik

---

<sup>1</sup> Literatürde bulunan tipoloji çalışmaları altında sadece Avrupa Birliği üyesi 28 ülkenin değerlendirilmesi yapılmıştır.

harcamalarını da kapsayan kamu finansal sistemlerini karşılaştırmanın zorluğunu ifade etmiştir. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde fonksiyonel desantralizasyonu incelerken adı geçen çalışmada olduğu gibi GSYH içindeki ulus altı yönetim (yerel yönetim, varsa bölgesel ya da eyalet düzeyi) harcamaları dikkate alınmıştır.

### 3.1.1. Franco Grubu (Fransız/Napolyon Modeli) Ülkeleri

#### 3.1.1.1. Fransa

**Tablo 2. Fransa'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Merkezi Yönetim	26,1	23,7	25,6	23,6	23,6	23,3	23,2	23,1	23,3
	Yerel Yönetim	9,7	9,6	11,5	11,5	11,7	11,9	11,8	11,4	11,1

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Fransa'da genel yönetim harcamaları dağılımında **yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının** 1995 yılında %9,7; 2013 yılında %11,9; **2016 yılında ise %11,1 olduğu** görülmektedir. Merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı incelendiğinde 1995 yılında %26,1 iken yıllar içinde azalarak, 2016 yılında %23,3 olduğu görülmektedir.

#### 3.1.1.2. İtalya

**Tablo 3. İtalya'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Merkezi Yönetim	37,7	27,2	29,1	28,5	29,4	29,4	29,5	29,4	29,3

GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Yerel									
	Yönetim	12,7	13,8	15,7	14,9	14,9	15,0	14,7	14,6	14,2

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde İtalya’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının yıllar itibariyle artış** gösterdiği; 1995 yılında %12,7 olan payın yıllar içinde artış yaşadığı ve **2016 yılında %14,2** olduğu görülmektedir. GSYH içinde merkezi yönetim harcamaları payının ise yıllar içinde azaldığı, 1995 yılında %37,7 olan bu payın 2016 yılında %29,3 olduğu görülmektedir.

### 3.1.1.3. Belçika

**Tablo 4. Belçika’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Merkezi Yönetim	31,3	29,1	29,3	30,5	31,4	31,0	30,7	27,6	27,4
	Bölgesel	13,7	13,1	15,5	15,8	15,7	16,2	16,2	19,4	19,4
	Yerel Yönetim	6,5	6,6	7,2	7,4	7,6	7,6	7,4	7,2	7,1

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Belçika’da genel yönetim harcamaları dağılımında **yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının yıllar itibariyle arttığı** görülmektedir. 1995 yılında %6,5 olan payın 2016 yılında %7,1’e yükseldiği görülmektedir. Yıllar itibariyle **bölgelerin harcamalarının GSYH içindeki payına** bakıldığında ise 1995 yılında %13,7 olan payın yıllar içinde artarak 2016 yılında **%19,4 olduğu** görülmektedir. Merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı incelendiğinde ise yıllar itibariyle bu payın azaldığı; 1995 yılında %31,3 iken 2016 yılında %27,4 olduğu görülmektedir.

## 3.1.1.4. İspanya

**Tablo 5. İspanya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	25,8	20,6	20,6	20,3	25,8	22,7	21,7	20,6	19,6
	Bölgesel Yönetim	10,1	11,8	17,4	18,1	18,4	16,0	15,9	15,8	15,0
	Yerel Yönetim	5,7	5,8	7,1	6,8	5,9	5,9	6,1	6	5,8

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde İspanya’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının yıllar itibariyle genel olarak arttığı** görülmektedir. 1995 yılında %5,7 olan payın 2016 yılında %5,8’e yükseldiği görülmektedir. Yıllar itibariyle **bölgelerin harcamalarının GSYH içindeki payına** bakıldığında ise, 1995 yılında %10,1 olan payın yıllar içinde **artarak** 2016 yılında %15,0 olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise yıllar itibariyle bu payın azaldığı; 1995 yılında %25,8 iken 2016 yılında %19,6 olduğu görülmektedir.

## 3.1.1.5. Portekiz

**Tablo 6. Portekiz’de Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	32,6	32,3	39,1	37,2	36,2	37,3	39,7	36,6	33,7
	Yerel Yönetim	4,9	6	7,4	6,8	6,2	6,6	6	5,9	5,6

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Portekiz’de **GSYH içindeki yerel yönetim harcamaları payının** 1995 yılında %4,9 iken 2000 yılında bu payın %6; 2010 yılında %7,4 ve **2016 yılında %5,6** olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise 1995 yılında %32,6 olan payın 2000 yılında %32,3; 2010 yılında %39,1 ve 2016 yılında %33,7 olduğu görülmektedir.

### 3.1.1.6. Yunanistan

**Tablo 7. Yunanistan’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	38,1	36,6	39,7	41,2	42,6	52,1	38,7	41,2	37,6
	Yerel Yönetim	3,3	3,8	3,8	3,1	3,3	3,6	3,3	3,4	3,5

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Yunanistan’da yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** 1995 yılında %3,3 iken **2000 yılında bu payın %3,8; 2010 yılında %3,8 ve 2016 yılında %3,5** olduğu görülmektedir. Yine tabloda GSYH içinde merkezi yönetim harcamaları payı 1995 yılında %38,1; 2010 yılında %39,7; 2013 yılında %52,1 ve 2016 yılında %37,6 olduğu görülmektedir.

### 3.1.2. Anglo Sakson Grubu (İngiliz/Anglo Sakson Modeli) Ülkeleri

#### 3.1.2.1. İngiltere

**Tablo 8. İngiltere’de Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Merkezi Yönetim	35,9	32,3	43,9	42,4	42,9	40,6	39,9	39,0	37,9



GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Yerel Yönetim	10,3	10,4	13,0	12,3	12,6	11,1	10,6	10,5	10,0

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde İngiltere’de yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının 1995 yılında %10,3; 2010 yılında %13,0 ve 2016 yılında %10,0 olduğu görülmektedir. 1995 yılında merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı ise %35,9; 2000 yılında bu oranın %32,3; 2010 yılında %43,9; ve 2016 yılında %37,9 olduğu görülmektedir.

### 3.1.2.2. İrlanda

**Tablo 9. İrlanda’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Merkezi Yönetim	37,1	28,0	62,9	44,4	39,9	38,4	35,8	27,9	26,3
	Yerel Yönetim	12,7	12,0	5,4	4,8	4,3	3,6	2,8	2,2	2,3

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde İrlanda’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının 1995 yılında %12,7 iken 2000 yılında bu payın %12,0’a; 2010 ve sonrasında ise daha da düşerek 2016 yılında %2,3 olduğu görülmektedir. Yine tabloda 1995 yılında GSYH içinde merkezi yönetim harcamalarının payı %37,1 iken 2000 yılında bu oranın %28,0; 2010 yılında ise büyük bir artış yaşayarak %62,9 olduğu 2011 ve sonrasında ise bu payın azaldığı, nitekim 2016 yılında %26,3 olduğu görülmektedir.

### 3.1.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri (İskandinav Modeli/Karma Model)

#### 3.1.3.1. İsveç

**Tablo 10. İsveç'te Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Merkezi Yönetim	39,6	31,8	31,1	30,5	30,6	30,9	30,6	29,7	29,2
	Yerel Yönetim	23,9	22,5	23,9	24,1	24,7	24,9	24,9	24,6	25,1

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde İsveç'te genel yönetim harcamaları dağılımında merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı 1995 yılında %39,6; 2000 yılında %31,8 iken yıllar içinde azalarak 2016 yılında %29,2 olduğu görülmektedir. Yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının ise 1995 yılında %23,9 iken **2016 yılında %25,1'e yükseldiği** görülmektedir.

#### 3.1.3.2. Danimarka

**Tablo 11. Danimarka'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Merkezi Yönetim	42,1	36,2	42,3	42,5	43,9	41,8	41,5	40,9	39,1
	Yerel Yönetim	32,5	30,8	35,8	35,6	35,9	35,5	35,3	34,8	34,3

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Danimarka'da yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının 1995 yılında %32,5 iken **2000 yılında bu payın %30,8'e düştüğü 2010 yılında ise %35,8'e yükseldiği** görülmektedir. 2010 yılı sonrasında ise bu payın 1995 yılına

kıyasla arttığı ve **2016 yılında %34,3** olduğu görülmektedir. 1995 yılında **merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı %42,1** iken yıllar içinde azalarak **2016 yılında %39,1** olduğu görülmektedir.

### 3.1.3.3. Avusturya

**Tablo 12. Avusturya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	36,9	34,2	35,1	34,3	34,5	34,8	35,5	34,3	33,2
	Eyalet	8,2	8,9	9,6	9,2	9,2	9,3	9,3	9,1	9,6
	Yerel Yönetim	10,5	8,4	8,6	8,2	8,3	8,5	8,5	8,5	8,4

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Avusturya’da genel yönetim harcamaları dağılımında **yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının** 1995 yılında %10,5; 2016 yılında %8,4 olduğu görülmektedir. Yıllar itibariyle federal yönetim harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise, 1995 yılında %36,9 olan oranın yıllar içinde azalarak 2016 yılında %33,2 olduğu görülmektedir. Eyaletlerin harcamalarının GSYH içindeki payının ise 1995 yılında %8,2 iken 2016 yılında %9,6 olduğu görülmektedir.

## 3.1.3.4. Almanya

**Tablo 13. Almanya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Federal Yönetim	20,9	11,7	16,1	14,3	13,8	13,4	12,6	12,4	12,3
	Eyalet	13,3	13,3	13,1	13,0	12,8	13,1	13,1	13,0	13,3
	Yerel Yönetim	8	7,4	7,9	7,7	7,6	7,7	7,7	7,8	7,9

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Almanya’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının 1995 yılı ile kıyaslandığında diğer yıllarda azalma olduğu görülmektedir. 1995 yılında %8 olan payın 2016 yılında %7,9 olduğu görülmektedir. Yıllar itibariyle federal yönetim harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise, 1995 yılında %20,9 olan payın yıllar içinde azalarak 2016 yılında %12,3’e düştüğü görülmektedir. Eyaletlerin harcamalarının GSYH içindeki payının ise 1995 yılında %13,3 iken 2016 yılında da aynı kaldığı görülmektedir.

## 3.1.3.5. Hollanda

**Tablo 14. Hollanda’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GSYH içinde harcamaların oranı (%)	Merkezi Yönetim	33,2	24,7	29,5	27,6	27,4	26,4	26,3	26,8	26,4
	Yerel Yönetim	21,2	14,1	15,7	15,0	14,6	13,8	13,5	14,0	13,6

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Hollanda’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** 1995 yılında %21,2 iken 2000 yılında bu payın %14,1; 2010 yılında %15,7 ve **2016 yılında %13,6** olduğu görülmektedir. Yine tabloda 1995 yılında **merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı** %33,2 iken 2000 yılında bu oranın %24,7; 2010 yılında %29,5; ve **2016 yılında %26,4** olduğu görülmektedir.

### 3.1.3.6. Finlandiya

**Tablo 15. Finlandiya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	37,2	25,6	28,3	27,5	28,2	28,6	28,6	27,8	27,5
	Yerel Yönetim	20,0	17,4	22,4	22,6	23,4	23,8	23,8	23,1	22,6

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Finlandiya’da merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının 1995 yılında %37,2; 2000 yılında %25,6; 2010 yılında %28,3 ve 2016 yılında ise %27,5 olduğu; yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** ise 1995 yılında %20,0; 2000 yılında %17,4; 2010 yılında %22,4 ve **2016 yılında %22,6** olduğu görülmektedir

### 3.1.4. Doğu Avrupa Ülkeleri<sup>2</sup>

#### 3.1.4.1. Tip 1 Ülkeleri

##### 3.1.4.1.1. Macaristan

**Tablo 16. Macaristan’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	37,6	29,7	33,2	33,9	33,5	37,3	36,3	34,9	32,8
	Yerel Yönetim	12,9	11,8	12,5	11,4	9,2	7,5	7,8	7,8	6

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Macaristan’da yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** 1995 yılında %12,9 iken 2000 yılında bu payın %11,8; 2010 yılında %12,5 ve 2011 yılı ve sonrasındaki yıllarda azalarak **2016 yılında %6** olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim harcamalarının payı incelendiğinde ise bu payın 1995 yılında %37,6 iken 2000 yılında %29,7; 2010 yılında %33,2; ve 2016 yılında %32,8 olduğu görülmektedir

##### 3.1.4.1.2. Polonya

**Tablo 17. Polonya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	31,7	24,0	27,5	25,9	24,8	24,0	22,8	22,9	23,3
	Yerel Yönetim	10,9	13,4	15,0	14,0	13,3	13,1	13,5	12,9	12,9

<sup>2</sup> Doğu Avrupa ülkelerinin sınıflandırılmasında Swianiewicz (2014)’ten yararlanılmıştır.

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Polonya’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** 1995 yılında %10,09 iken 2000 yılı ve sonrasında bu payın genel olarak artış gösterdiği 2010 yılında %15,0’a ulaştığı ve **2016 yılında %12,9 olduğu** görülmektedir. Yine tabloda 1995 yılında GSYH içinde merkezi yönetim harcamalarının oranı %31,7 iken yıllar içinde azalarak 2016 yılında %23,3 olduğu görülmektedir.

#### 3.1.4.1.3. Slovakya

**Tablo 18. Slovakya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	33,0	38,4	27,6	27,2	26,8	26,2	26,6	29,3	25,9
	Yerel Yönetim	6,3	2,7	7,3	6,8	6,4	6,4	6,7	7,4	6,6

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Slovakya’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının 1995 yılında %6,3 iken 2000 yılında bu payın %2,7; 2010 yılında %7,3 ve 2016 yılında %6,6 olduğu; merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise bu payın 1995 yılında %33,0; 2000 yılında %38,4; 2010 yılında %27,6 ve 2016 yılında %25,9 olarak merkezi yönetim harcamalarında bir azalma olduğu görülmektedir.

## 3.1.4.2. Tip 2 Ülkeleri

## 3.1.4.2.1 Çek Cumhuriyeti

**Tablo 19. Çek Cumhuriyeti'nde Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	44,2	30,6	31,5	31,2	32,8	30,9	30,6	30,3	29,2
	Yerel Yönetim	12,6	11,1	12,7	12,3	11,3	11,4	11,5	11,3	10,2

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Çek Cumhuriyeti'nde genel yönetim harcamaları dağılımında **yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının** 1995 yılında %12,6 iken 2000 yılında %11,1; 2010 yılında %12,7 ve 2011 yılı ve sonrasındaki yıllarda azalarak **2016 yılında %10,2** olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim harcamaları payı ise 1995 yılında %44,2 iken 2000 yılında bu payın %30,6; 2010 yılında %31,5; ve 2011 yılı ve sonrasındaki yıllarda genel olarak azalarak 2016 yılında %29,2 olduğu görülmektedir.

## 3.1.4.2.2. Estonya

**Tablo 20. Estonya'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	35,9	31,7	34,5	32,0	33,5	32,3	32,5	34,5	34,1
	Yerel Yönetim	10,2	8,4	9,8	9,3	9,7	9,9	9,1	9,3	9,1

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>



Tablo incelendiğinde Estonya’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** 1995 yılında %10,2 iken **2000 yılında bu payın %8,4; 2010 yılında %9,8 ve 2016 yılında %9,1** olduğu görülmektedir. Yine 1995 yılında GSYH içinde merkezi yönetim harcamalarının payı %35,9 iken 2000 yılında bu payın %31,7; 2010 yılında %34,5; 2016 yılında ise %34,1 olduğu görülmektedir.

### 3.1.4.2.3. Letonya

**Tablo 21. Letonya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	20,3	19,9	27,2	24,0	22,4	21,8	23,2	23,7	22,0
	Yerel Yönetim	7,9	9,5	12,0	10,8	9,9	10,2	10,0	9,3	9,4

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Letonya’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** 1995 yılında %7,9 iken **2000 yılında bu payın %9,5; 2010 yılında %12,0 ve 2016 yılında %9,4** olduğu görülmektedir. Yine tabloda 1995 yılında GSYH içinde merkezi yönetim harcamalarının payı %20,3 iken 2000 yılında bu payın %19,9; 2010 yılında %27,2; ve 2016 yılında %22,0 olduğu görülmektedir.

## 3.1.4.3. Tip 3 Ülkeleri

## 3.1.4.3.1. Bulgaristan

**Tablo 22. Bulgaristan'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	20,5	24,0	26,5	25,0	25,4	26,9	30,9	28,0	24,8
	Yerel Yönetim	7,9	7,6	7,2	6,6	6,6	7,9	8,9	10,5	6,9

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Bulgaristan'da GSYH içinde merkezi yönetim harcamaları payı 1995 yılında %20,5 iken yerel yönetim harcamaları payı %7,9'dur. 2015 yılında merkezi yönetim için bu payın %28,0; yerel yönetimler için %10,5 olduğu; **2016 yılında** ise hem yerel hem de merkezi yönetim için bu payın azaldığı ve **yerel yönetimler için %6,9;** merkezi yönetim için ise %24,8 olduğu görülmektedir.

## 3.1.4.3.2. Hırvatistan

**Tablo 23. Hırvatistan'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	2000	2001	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	-	30,3	31,4	32,0	31,4	32,5	31,9	30,8	30,3
	Yerel Yönetim	-	13,0	11,9	11,5	12,0	12,0	12,6	12,3	11,8

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Hırvatistan'da 2001 yılı ve sonrasında GSYH içinde harcamaların var olduğu görülmektedir. 2001 yılında GSYH içindeki yerel yönetim harcamaları payı

%13,0; merkezi yönetim harcamaları payı ise %30,3'tür. Yıllar içinde bu payların yaklaşık olarak aynı seviyelerde kaldığı ve **2016 yılında yerel yönetim için payın %11,8**; merkezi yönetim için ise %30,3 olduğu görülmektedir.

#### 3.1.4.3.3. Romanya

**Tablo 24. Romanya'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	23,9	27,9	29,5	27,5	25,8	25,0	25,3	26,7	25,1
	Yerel Yönetim	4,2	4,4	9,6	10,4	9,6	9,2	9,1	9,9	9,1

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Romanya'da **yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı** 1995 yılında %4,2 iken; 2010 yılında %9,6'ya, 2011 yılında %10,4'e, 2015 yılında %9,9'a yükseldiği ve son olarak **2016 yılında bu payın %9,1** olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim için ise bu payın 1995 yılında %23,9; 2010 yılında %29,5; 2011 yılında %27,5, 2015 yılında %26,7 ve 2016 yılında ise %25,1 olarak genel anlamda azaldığı söylenebilir.

#### 3.1.4.3.4. Slovenya

**Tablo 25. Slovenya'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	33,2	29,4	30,8	32,5	30,3	41,7	32,7	31,2	28,5
	Yerel Yönetim	7,6	8,3	9,8	9,4	9,5	9,7	9,8	8,9	8,2

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Slovenya genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** 1995 yılında %7,6 iken; **2010 yılında %9,8 ve 2016 yılında %8,2** olduğu; merkezi yönetim için ise bu payın 1995 yılında %33,2; 2010 yılında %30,8 ve 2016 yılında %28,5 olduğu görülmektedir.

#### 3.1.4.4. Tip 4 Ülkeleri

##### 3.1.4.4.1. Litvanya

**Tablo 26. Litvanya’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	27,2	28,9	28,1	29,5	23,7	23,8	22,8	23,9	22,8
	Yerel Yönetim	8,3	9,0	11,1	10,0	9,3	8,3	7,9	7,9	7,8

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Litvanya’da 1995 yılında GSYH içindeki yerel yönetim harcamaları payı %8,3 iken; merkezi yönetim harcamaları payı %27,2’dir. Her iki harcama payı da yıllar içerisinde artan ve azalan bir seyir izlemiş ve **2016 yılında yerel yönetimler için bu pay %7,8**; merkezi yönetim için ise %22,8’e ulaşmıştır.

### 3.1.4.5. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler

#### 3.1.4.5.1. Malta

**Tablo 27. Malta'da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	39,1	40,1	40,9	41,0	42,4	41,7	40,9	39,4	36,5
	Yerel Yönetim	0,6	0,7	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Malta'da 1995 yılında **GSYH içindeki** merkezi yönetim harcamaları payı %39,1; yerel yönetim harcamaları payı ise %0,6'dır. Yıllar içinde **yerel yönetim harcamalarının** GSYH içindeki payı hemen hemen aynı seyirde ilerlemiş ve **2016 yılında bu pay %0,4** olmuştur. Merkezi yönetim için ise bu payın yıllar itibariyle genel olarak arttığı ve 2016 yılında %36,5 olduğu görülmektedir.

#### 3.1.4.5.2. Kıbrıs

**Tablo 28. Kıbrıs'ta Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	27,3	30,4	35,3	35,3	34,1	33,0	39,4	31,2	28,9
	Yerel Yönetim	1,2	1,4	2,0	2,1	1,8	1,5	1,6	1,6	1,4

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Kıbrıs'ta **GSYH içindeki genel yönetim harcamalarının** payına bakıldığında 1995 yılında yerel yönetimler için %1,2 olan bu payın merkezi yönetim için %27,3 olduğu; yerel yönetimler için bu payın 2010 yılında %2,0 ve 2011 yılında %2,1'e

ulaştığı merkezi yönetim için ise her iki yılda da %35,3 olduğu; 2012 yılı ve sonrasında ise yerel yönetimler için bu payın genel olarak azalma eğilimi gösterdiği, artış ve azalmalar söz konusu olsa da merkezi yönetimde de genel anlamda bir azalma yaşandığı ve **2016 yılında bu payın yerel yönetimler için %1,4**; merkezi yönetim için %28,9 olduğu görülmektedir.

### 3.1.4.5.3. Lüksemburg

**Tablo 29. Lüksemburg’da Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	28,7	27,5	32,2	30,8	32,4	31,6	30,5	30,6	30,6
	Yerel Yönetim	5,7	5,0	5,2	5,0	5,0	5,0	4,8	4,4	4,8

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 15.09.2019)

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

Tablo incelendiğinde Lüksemburg’da genel yönetim harcamaları dağılımında yerel yönetim harcamalarının **GSYH içindeki payının** yıllar itibariyle hafif dalgalanmalarla aynı seyirde kaldığı; 1995 yılında %5,7 olan payın yıllar içinde hemen hemen aynı kaldığı, 2000 yılında %5,0 olan payın 2010 yılında %5,2 olduğu ve **2016 yılında** ise bu payın **%4,8** olduğu görülmektedir. Lüksemburg’da merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise 1995 yılında %28,7 olan bu payın yıllar içerisinde genel anlamda arttığı ve 2016 yılında %30,6 olduğu görülmektedir.

### 3.1.4.6. Fonksiyonel Desantralizasyon Açısından Ülkelerin Değerlendirilmesi

Tablo 30. Fonksiyonel Desantralizasyon Açısından Ülkeler

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ GSYH İÇİNDEKİ PAYI (%) (2016)
<b>1. FRANCO GRUBU</b>	
Fransa	11,1
İtalya	14,2
Belçika	26,5 Yerel (7,4); bölgesel (19,4)
İspanya	20,8 Yerel (5,8); bölgesel (15,0)
Portekiz	5,6
Yunanistan	3,5
<b>2. ANGLO SAKSON GRUBU</b>	
İngiltere	10,0
İrlanda	2,3
<b>3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
İsveç	25,1
Danimarka	34,3
Avusturya	18 Yerel (8,4); eyalet (9,6)
Almanya	21,2 Yerel (7,9); eyalet (13,3)
Hollanda	13,6
Finlandiya	22,6
<b>4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
<b>TİP 1</b>	
Macaristan	6
Polonya	12,9
Slovakya	6,6
<b>TİP 2</b>	
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	10,2
Estonya	9,1
Letonya	9,4
<b>TİP 3</b>	
Bulgaristan	6,9
Hırvatistan	11,8
Romanya	9,1
Slovenya	8,2
<b>TİP 4</b>	
Litvanya	7,8
<b>5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ</b>	
Malta	0,4
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	1,4
Lüksemburg	4,8

**6. TÜRKİYE<sup>3</sup>****3,0**

Kaynak: Eurostat Government Finance Statistics Database (Erişim 2019)'den elde edilen veriler ışığında yazar tarafından hazırlanmıştır.

Daha önce de belirtildiği üzere fonksiyonel desantralizasyonun ana göstergesi GSYH içinde ulus altı yönetim harcamalarının payıdır. Bu kapsamda ülkeler yıllar itibariyle tablolar halinde incelenmiş olup; yıllar içinde ülkelerdeki ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki değişiklikleri gösterilmeye çalışılmıştır. Fonksiyonel desantralizasyon açısından ülkeleri incelerken ulaşılabilen son veri yılı hesaba katılarak değerlendirme yapılmıştır. Tablolarda genel çerçeveyi görebilmek adına ulus altı yönetimler içinde yerel yönetimlerin yanı sıra bölgesel düzeyde ya da eyalet düzeyindeki yapılanmaların da harcamalarına yer verilmiştir.

Fonksiyonel desantralizasyon açısından ülkeleri incelediğimizde tabloda da görüleceği gibi ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülke **Danimarka'dır (%34,3)**. Danimarka'yı sırasıyla **Belçika (%26,5)**, **İsveç (%25,1)**, **Finlandiya (%22,6)**, **Almanya (%21,2)**, **İspanya (%20,8)** ve **Avusturya (%18)** izlemektedir. GSYH içinde ulus altı yönetim harcamalarının en yüksek paya sahip olan ülkelere baktığımızda bu ülkelerin çoğunluğunun "**Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri**" içinde yer aldığı görülmektedir. Bu anlamda **Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri'nin fonksiyonel anlamda desantralizasyonu sağladığını söylemek mümkündür**. En yüksek paya sahip olan ülkelere bazıları ulus altı yönetim olarak sadece yerel yönetimlere sahipken (**Danimarka, İsveç, Finlandiya**) bazıları ise ulus altı yönetim kapsamında hem yerel hem de bölgesel ya da eyalet yapılanmalarına (**Belçika, Almanya, İspanya, Avusturya**) sahiptir. Ulus altı yönetimde bu şekilde ikili bir yapılanmaya sahip ülkelerde GSYH içinde ulus altı yönetimlerin paylarına ayrıntılı bir şekilde bakıldığında; 2016 yılı verilerine göre **Belçika'da** %26,5 olan bu payın %7,1'i yerel yönetimlere; %19,4'ü ise bölgesel yönetimlere aittir. Ayrıca Belçika'da merkezi yönetimin GSYH içindeki harcama payına bakıldığında %27,4 olduğu görülmekte olup; ulus altı yönetim harcamaları ile merkezi yönetim harcamalarının GSYH içinde başa baş bir paya sahip oldukları görülmektedir. **Almanya'da** ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı incelendiğinde %21,2 olan bu payın %7,9'u yerel yönetimlere; %13,3'ü eyaletlere

<sup>3</sup> Genel çerçeveyi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından tabloda Türkiye'ye de yer verilmiştir.



aittir. Almanya' merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı ise %12,3 olup **Almanya'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı merkezi yönetimden daha fazladır. İspanya'da GSYH içinde ulus altı yönetim harcamalarının payı %20,8 olup bu payın %5,8'i yerel yönetimlere, %15,0'ı bölgesel yönetimlere aittir. İspanya'da GSYH içinde merkezi yönetim harcamalarının payı ise %19,6 olup tıpkı Almanya gibi GSYH içinde ulus altı yönetim harcamalarının payı merkezi yönetim harcama payından yüksektir.** Avusturya'da ise ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı %18'dir. Bu payın %8,4'ü yerel yönetimlere; %9,6'sı ise eyaletlere aittir. Avusturya'da merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı ise %33,2'dir.

Ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının en düşük olduğu ülkeler ise sırasıyla; **Malta (%0,4), Güney Kıbrıs (%1,4), İrlanda (%2,3) ve Türkiye (%3,0)**'dir.

Fonksiyonel desantralizasyonun **en yüksek olduğu ülkeden en düşük olduğu ülkeye** sıralanması ise şu şekildedir:

Danimarka (%34,3), Belçika (%26,5), İsveç (%25,1), Finlandiya (%22,6), Almanya (%21,2), İspanya (%20,8), Avusturya (%18), İtalya (%14,2), Hollanda (%13,6), Polonya (%12,9), Hırvatistan (%11,8), Fransa (%11,1), Çek Cumhuriyeti (10,2), İngiltere (%10,0), Letonya (%9,4), Estonya ve Romanya (%9,1), Slovenya (%8,2), Litvanya (%7,8), Bulgaristan (%6,9), Slovakya (%6,6), Macaristan (%6), Portekiz (%5,6), Lüksemburg (%4,8), **Yunanistan (%3,5), Türkiye (%3,0), İrlanda (%2,3), Güney Kıbrıs (%1,4), Malta (%0,4).**

Fonksiyonel desantralizasyon açısından ülkelerin yıllar itibarıyla seyrine bakıldığında bazı ülkelerde dikkat çekici sonuçlar ortaya çıkmıştır: **Romanya'da** ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı 1995 yılında %4,2, 2000 yılında 4,4 iken 2016 yılında bu payın %9,1'e yükseldiği görülmektedir. **Macaristan** ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı 1995 yılında %12,9, 2000 yılında %11,8, 2010 yılında %12,5 iken 2016 yılında %6 olarak ciddi bir düşüş yaşadığı görülmektedir. **Hollanda'da** ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı 1995 yılında %21,2, 2000 yılında %14,1, 2010 yılında %15,7 iken, 2016 yılında %13,6'ya düşmüştür. Son olarak **İrlanda** ise fonksiyonel desantralizasyon açısından en dikkat çeken ülkedir. Nitekim İrlanda'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı 1995 yılında %12,7, 2000 yılında %12,0 iken 2010 ve sonrasında büyük

düşüşler görülerek 2010 yılında %5,4 olan payın 2016 yılında %2,3'lere kadar düştüğü görülmektedir.

### 3.2. MALİ DESANTRALİZASYON

Yerel yönetimlerin mali anlamda desantralizasyonu sağlayabilmelerinin yolu bu yönetimlerin kendi faaliyet alanları dahilinde vergilendirme yetkilerinin bulunmasının yanı sıra gelirlerinin toplam kamu gelirleri içinde yüksek olabilmesi, borçlanabilmeleri ve merkezin hibe ve sübvansiyonlarına olabildiğince az bağlı olmalarıdır.

Bu kapsamda mali desantralizasyonun değerlendirilmesinde dört ölçüt dikkate alınmıştır:

- Yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı ve GSYH'nın bir yüzdesi olarak yerel vergi gelirlerinin dağılımı,
- Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı,
- GSYH'nın bir yüzdesi olarak yerel yönetim borcu,
- Yerel yönetimlere yapılan yardımların yerel yönetim gelirleri içindeki payı (Ulusoy & Akdemir, 2009; Swianiewicz, 2014).

#### 3.2.1. Ülkelerdeki Yerel Vergi Gelirlerinin Toplam Yerel Vergi Gelirleri İçindeki Payı ve GSYH'nın Bir Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Gelirlerinin Dağılımı Değerlendirmesi<sup>4</sup>

**Tablo 31. Ülkelerdeki Yerel Vergi Gelirlerinin Toplam Yerel Vergi Gelirleri İçindeki Payı ve GSYH'nın Bir Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Gelirlerinin Dağılımı**

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK YEREL VERGİ GELİRLERİ (2016)	YEREL VERGİ GELİRLERİNİN TOPLAM YEREL VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (2016)
<b>1. FRANCO GRUBU</b>		
Fransa	5,8	51,7
İtalya	5,8	40,2
Belçika	2,2	31,0
İspanya	3,3	51,6
Portekiz	2,5	40,9
Yunanistan	0,9	24,5

<sup>4</sup> Sadece yerel yönetim verileri baz alınmış olup eyalet ya da bölgesel yönetimlerin verileri dikkate alınmamıştır.

<b>2. ANGLO SAKSON GRUBU</b>		
İngiltere	1,6	16,3
İrlanda	0,4	19,8
<b>3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ</b>		
İsveç	13,5	55,1
Danimarka	12,5	35,4
Avusturya	1,2	14,5
Almanya	3,2	38,8
Hollanda	1,4	10,1
Finlandiya	10,2	46,2
<b>4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ</b>		
<b>TİP 1</b>		
Macaristan	2,3	36,0
Polonya	4,3	32,7
Slovakya	0,5	7,3
<b>TİP 2</b>		
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	5,2	46,4
Estonya	0,3	3,5
Letonya	5,9	60,8
<b>TİP 3</b>		
Bulgaristan	0,8 (2013)	4,1 (2013)
Hırvatistan	4,5 (2013)	17,8 (2013)
Romanya	1,0 (2013)	5,3 (2013)
Slovenya	3,5	41,4
<b>TİP 4</b>		
Litvanya	0,4 (2013)	2,7 (2013)
<b>5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ</b>		
Malta	0 (2013)	0 (2013)
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	0,6 (2013)	2,4 (2013)
Lüksemburg	1,5	28,3
<b>TÜRKİYE<sup>5</sup></b>	<b>0,5 (2015)</b>	<b>12,9 (2015)</b>

Kaynak: (OECD & UCLG, 2016; OECD, 2018).

Mali desantralizasyonun ölçütlerinden olan yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı ve GSYH'nin yüzdesi olarak yerel vergi gelirlerinin dağılımının özet hale getirildiği tabloda görüldüğü üzere; yerel vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülke **İsveç (%13,5)**'dir. Bu payın İsveç'ten sonra en yüksek olduğu ülkeler ise **Danimarka (%12,5)** ve **Finlandiya (%10,2)**'dir.

Yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payının en yüksek olduğu ülke ise **Letonya (%60,8)**'dir. Letonya'dan sonra yerel vergi gelirlerinin toplam yerel

<sup>5</sup> Genel çerçeveyi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından tabloda Türkiye'ye de yer verilmiştir.

vergi gelirleri içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler ise **İsveç (%55,1), Fransa (%51,7) ve İspanya (%51,6)**'dır.

Hem yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payının hem de yerel vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının **en düşük olduğu Malta** ise dikkat çekmektedir. Her iki payın da %0 olduğu Malta'da yerel yönetimlerin ne paylaşım yöntemi ile elde ettikleri ne de kendilerine ait olan vergi gelirleri bulunmamakta olup **merkezden yapılan transferler yoluyla yerel gelirler oluşturulmaktadır** (OECD & UCLG, 2016).

Malta'dan sonra yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payının en düşük olduğu ülkeler ise Güney Kıbrıs (%2,4), Litvanya (%2,7), Estonya (3,5), Bulgaristan (%4,1), Romanya (%5,3), Slovakya (%7,3) ve Türkiye (%12,9) iken GSYH içindeki yerel vergi gelirleri payının en düşük olduğu ülkeler ise; Estonya (%0,3), Litvanya ve İrlanda (%0,4), Slovakya ve Türkiye (%0,5), Güney Kıbrıs (%0,6), Yunanistan (%0,9), Romanya (%1,0)'dır.

### 3.2.2. Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı<sup>6</sup>

**Tablo 32. Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı**

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	YEREL YÖNETİM GELİRLERİ/TOPLAM KAMU GELİRLERİ (2016)
<b>1. FRANCO GRUBU</b>	
Fransa	21.3
İtalya	31.0
Belçika	14.3
İspanya	16.9
Portekiz	14.2
Yunanistan	7.7
<b>2. ANGLO SAKSON GRUBU</b>	
İngiltere	25.1
İrlanda	8.1
<b>3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
İsveç	48.5
Danimarka	66.1
Avusturya	17.2
Almanya	18.1
Hollanda	31.6
Finlandiya	40.7
<b>4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
<b>TİP 1</b>	

<sup>6</sup> Sadece yerel yönetim verileri baz alınmış olup eyalet ya da bölgesel yönetimlerin verileri dikkate alınmamıştır.

Macaristan	14.1
Polonya	34.0
Slovakya	18.1
<b>TİP 2</b>	
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	27.9
Estonya	23.6
Letonya	26.0
<b>TİP 3</b>	
Bulgaristan	22.3 (2013)
Hırvatistan	29.0 (2013)
Romanya	28.0 (2013)
Slovenya	19.4
<b>TİP 4</b>	
Litvanya	24.4 (2013)
<b>5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ</b>	
Malta	1.7 (2013)
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	4.6 (2013)
Lüksemburg	12.0
<b>6. TÜRKİYE<sup>7</sup></b>	<b>10.8 (2015)</b>

Kaynak: (OECD & UCLG, 2016; OECD, 2018).

Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirlerinin incelenmesi ile aslında yerel ile merkez arasındaki kamusal kaynak paylaşımının görüntüsü elde edilmiş olmaktadır. Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı, ülkelerin mali desantralizasyonunun değerlendirilmesi açısından büyük bir öneme sahip verilerden biridir. Ancak bununla birlikte sadece bu kriterin dikkate alınarak mali desantralizasyonun boyutuyla ilgili yorum yapılması yanlış olacaktır. Bunun için yerel yönetimlerin gelirlerinin yüksek olması mali desantralizasyonun yüksekliği konusunda bilgi verse de bu ölçütün diğer üç ölçüt ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2009).

Tabloda Avrupa Birliği üyesi ülkeler ve Türkiye'nin yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı gösterilmektedir. Bulgaristan, Hırvatistan, Romanya, Litvanya, Malta ve Güney Kıbrıs için 2013 yılı verileri, Türkiye için 2015 yılı verileri ve diğer ülkeler için ise 2016 yılı verileri incelenmiştir.

Tablodan da görüleceği gibi, toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payının en yüksek olduğu ülke **Danimarka (%66,1)**'dir. Danimarka'dan sonra bu payın en yüksek olduğu ülkeler ise sırasıyla İsveç (48,5), Finlandiya (40,7), Polonya (34,0),

<sup>7</sup> Genel çerçeveyi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından tabloda Türkiye'ye de yer verilmiştir.

Hollanda (31,6), İtalya (31,0), Hırvatistan (29,0), Romanya (28,0), Çek Cumhuriyeti (27,9), Letonya (26,0) ve İngiltere (25,1)'dir. Görüleceği üzere yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payının yüksek olduğu ülkeler üniter yapıya sahip ülkelere olmaktadır.

Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payının en düşük olduğu ülke ise **Malta (%1,7)**'dir. Bu payın en düşük olduğu ülkeler Malta'dan sonra sırasıyla **Güney Kıbrıs (%4,6)**, **Yunanistan (7,7)**, **İrlanda (8,1)**, **Türkiye (10,8)**, Lüksemburg (12,0), Macaristan (14,1), Portekiz (14,2), Belçika (14,3)'dir.

Tablodan hareketle toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payları en yüksekten en düşüğe şu şekilde sıralanabilir:

Danimarka (%66,1), İsveç (48,5), Finlandiya (40,7), Polonya (34,0), Hollanda (31,6), İtalya (31,0), Hırvatistan (29,0), Romanya (28,0), Çek Cumhuriyeti (27,9), Letonya (26,0) ve İngiltere (25,1), Litvanya (%24,4), Estonya (%23,6), Bulgaristan (%22,3), Fransa (% 21,3), Slovenya (%19,4), Slovakya ve Almanya (%18,1), Avusturya (%17,2), İspanya (%16,9), Belçika (14,3), Portekiz (14,2), Macaristan (14,1), Lüksemburg (12,0), Türkiye (10,8), İrlanda (8,1), Yunanistan (7,7), Güney Kıbrıs (%4,6), Malta (%1,7).

### 3.2.3. GSYH'nin Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Borcu<sup>8</sup>

**Tablo 33. GSYH'nin Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Borcu**

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK YEREL YÖNETİM BORCU (2016)
<b>1. FRANCO GRUBU</b>	
Fransa	11.2
İtalya	10.8
Belçika	5.7
İspanya	4.3
Portekiz	7.4
Yunanistan	1.1
<b>2. ANGLO SAKSON GRUBU</b>	
İngiltere	9.6
İrlanda	1.9
<b>3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
İsveç	16.3
Danimarka	10.8

<sup>8</sup> Sadece yerel yönetim verileri baz alınmış olup eyalet ya da bölgesel yönetimlerin verileri dikkate alınmamıştır.

Avusturya	4.7
Almanya	4.8
Hollanda	10.8
Finlandiya	12.7
<b>4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
<b>TİP 1</b>	
Macaristan	1.1
Polonya	5.3
Slovakya	2.8
<b>TİP 2</b>	
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	3.7
Estonya	4.2
Letonya	7.4
<b>TİP 3</b>	
Bulgaristan	3.0 (2013)
Hırvatistan	3.0 (2013)
Romanya	4.7 (2013)
Slovenya	3.0
<b>TİP 4</b>	
Litvanya	2.8 (2013)
<b>5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ</b>	
Malta	0.3 (2013)
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	1.6 (2013)
Lüksemburg	2.3
<b>6. TÜRKİYE<sup>9</sup></b>	<b>3.1 (2015)</b>

Kaynak: (OECD, 2018; OECD & UCLG, 2016).

Mali desantralizasyonun ölçütlerinden biri de yerel yönetimlerin borçlanabilme özerkliğidir (Demirhan, 2013; Ulusoy & Akdemir, 2009). Yerel yönetim borcunun GSYH içindeki payı ne kadar fazlaysa yerel yönetimlerin mali takdir yetkisi de o kadar yüksektir (Swianiewicz, 2014).

GSYH'nin yüzdesi olarak yerel yönetim borcu, Bulgaristan, Hırvatistan, Romanya, Litvanya, Malta ve Güney Kıbrıs için 2013 yılı verileri, Türkiye için 2015 yılı verileri ve diğer ülkeler için ise 2016 yılı verileri kapsamında incelendiğinde; yerel yönetim borcunun GSYH içindeki yüzdesi en yüksek olan ülkenin **İsveç (%16,3)** olduğu görülmektedir. İsveç'ten sonra ise sırasıyla **Finlandiya (%12,7)**, **Fransa (%11,2)**, **İtalya**, **Danimarka ve Hollanda (%10,8)**, **İngiltere (%9,6)** gelmektedir. Yerel yönetim borcunun GSYH içindeki yüzdesi en düşük olan ülke ise **Malta (%0,3)**'dir.

<sup>9</sup> Genel çerçeveyi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından tabloda Türkiye'ye de yer verilmiştir.

Malta’da Yerel Meclisler Kanunu uyarınca, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin izni olmaksızın borçlanmaları mümkün değildir. Dolayısıyla Malta’da yerel yönetim borçları çok düşük seviyelerdedir (OECD & UCLG, 2016).

Tablodan da görüleceği üzere; yerel yönetim borcunun GSYH içindeki yüzdesi en yüksek olan ülkeden en düşük ülkeye sıralaması şu şekildedir: İsveç (%16,3), Finlandiya (%12,7), Fransa (%11,2), İtalya, Danimarka ve Hollanda (%10,8), İngiltere (%9,6), Portekiz ve Letonya (%7,4), Belçika (%5,7), Polonya (%5,3), Almanya (%4,8), Romanya ve Avusturya (%4,7), İspanya (%4,3), Estonya (%4,2), **Çek Cumhuriyeti (%3,7), Türkiye (%3,1), Slovenya, Bulgaristan ve Hırvatistan (%3,0), , Slovakya ve Litvanya (%2,8), Lüksemburg (%2,3), İrlanda (%1,9), Güney Kıbrıs (%1,6), Macaristan ve Yunanistan (%1,1), Malta (%0,3).**

### 3.2.4. Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların (Hibe ve Sübvansiyonlar) Yerel Yönetim Gelirleri İçindeki Payı<sup>10</sup>

**Tablo 34. Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların (Hibe ve Sübvansiyonlar) Yerel Yönetim Gelirleri İçindeki Payı**

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	HİBELER VE SÜBVANSİYONLAR/YEREL YÖNETİM GELİRLERİ (2016)
<b>1. FRANCO GRUBU</b>	
Fransa	31.1
İtalya	47.0
Belçika	48.7
İspanya	37.2
Portekiz	32.9
Yunanistan	64.9
<b>2. ANGLO SAKSON GRUBU</b>	
İngiltere	67.0
İrlanda	49.3
<b>3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
İsveç	32.8
Danimarka	59.3
Avusturya	65.3
Almanya	42.2
Hollanda	73.2
Finlandiya	30.8
<b>4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ</b>	

<sup>10</sup> Sadece yerel yönetim verileri baz alınmış olup eyalet ya da bölgesel yönetimlerin verileri dikkate alınmamıştır.



<b>TİP 1</b>	
Macaristan	51.8
Polonya	57.6
Slovakya	74.2
<b>TİP 2</b>	
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	37.9
Estonya	84.5
Letonya	30.2
<b>TİP 3</b>	
Bulgaristan	48.7 (2013)
Hırvatistan	57.9 (2013)
Romanya	81.9 (2013)
Slovenya	39.5
<b>TİP 4</b>	
Litvanya	89.4 (2013)
<b>5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ</b>	
Malta	94.4 (2013)
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	38.9 (2013)
Lüksemburg	51.4
<b>6. TÜRKİYE<sup>11</sup></b>	
	<b>71.8 (2015)</b>

Kaynak: (OECD, 2018; OECD & UCLG, 2016).

Mali desantralizasyonun ölçütlerinden biri de yerel yönetimlerin merkezden aktarılabilecek hibe ve sübvansiyonlara bağımlı olmayan bir finansmana sahip olmalarıdır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan transferler yerel yönetim gelirleri içerisinde ne kadar çok yer kaplıyorsa yerel yönetimlerin merkeze bağımlılıkları da o kadar fazla olmaktadır (Kızıler & Çetinkaya, 2015). Bu kapsamda tablo incelendiğinde, Bulgaristan, Hırvatistan, Romanya, Litvanya, Malta ve Güney Kıbrıs için 2013 yılı verileri, Türkiye için 2015 yılı verileri ve diğer ülkeler için ise 2016 yılı verileri baz alınarak yerel yönetim gelirleri içinde en çok hibe ve sübvansiyon bulunan ülke **Malta (%94,4)**'dir. Merkezden yapılan transferler yoluyla yerel gelirler elde edildiği ve yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri bulunmadığı için yerel yönetim gelirleri içerisinde hibe ve sübvansiyonların en yüksek paya sahip olduğu ülke Malta'dır.

Malta'yı sırasıyla Litvanya (89,4), Estonya (84,5), Romanya (%81,9), Bulgaristan (%81,5), Slovakya (74,2), **Hollanda (%73,2)**, Türkiye (%71,8), İngiltere (%67,0), Avusturya (65,3), Yunanistan (64,9), Danimarka (%59,3), Hırvatistan (%57,9), Polonya (%57,6), Macaristan (%51,8), Lüksemburg (%51,4), İrlanda (%49,3), Belçika (%48,7),

<sup>11</sup> Genel çerçeveyi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından tabloda Türkiye'ye de yer verilmiştir.

İtalya (%47,0), Almanya (%42,7), Slovenya (%39,5), Güney Kıbrıs (%38,9), Çek Cumhuriyeti (%37,9), İspanya (%37,2), Portekiz (%32,9), İsveç (%32,8), Fransa (%31,1), Finlandiya (%30,8), Letonya (%30,2) izlemektedir. Dolayısıyla yerel yönetim gelirleri içinde hibe ve sübvansiyonun en az bulunduğu ülke **Letonya (%30,2)**'dir.

Aslında bu tablo finansal anlamda merkeze bağımlılık konusunda Letonya'nın en az bağımlı; Malta'nın ise en çok bağımlı olduğunu göstermektedir. Bu açıdan finansal açıdan merkeze en çok bağımlı ülkeler; **Malta, Litvanya, Estonya, Romanya, Bulgaristan, Slovakya, Hollanda, Türkiye, İngiltere** iken finansal açıdan merkeze en az bağımlı ülkeler; **Letonya, Finlandiya, Fransa, İsveç, Portekiz, İspanya, Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs ve Slovenya**'dır.

### 3.2.5. Mali Desantralizasyon Açısından Ülkelerin Değerlendirilmesi

Mali desantralizasyon açısından dört ölçütün dikkate alındığı çalışmamızda ülkelere yönelik genel bir çerçeve çizilmeye çalışılmış ve bu kapsamda veriler yorumlanmıştır. Mali desantralizasyon ölçütlerinin her biri tek tek başlıklar halinde incelenmiş; dört ölçütte de Bulgaristan, Hırvatistan, Romanya, Litvanya, Malta ve Güney Kıbrıs için 2013 yılı verileri, Türkiye için 2015 yılı verileri ve diğer ülkeler için ise 2016 yılı verileri üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

Öncelikle yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı açısından yapılan incelemede Letonya'nın %60,8'lik pay ile yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payının en yüksek olduğu ülke olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu pay açısından Letonya'yı %55,1'lik pay ile İsveç; %51,7'lik pay ile Fransa ve %51,6'lık pay ile İspanya izlemektedir. Yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payının en düşük olduğu ülke ise Malta'dır. Malta'da yerel yönetimlerin yerel vergi gelirleri bulunmadığı için %0'lık bir pay söz konusudur. Bu pay açısından Malta'yı %2,4'lük pay ile Güney Kıbrıs, %2,7'lik pay ile Litvanya ve %3,5'lik pay ile Estonya izlemektedir. **Türkiye'nin yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı ise %12,9'dur.**

GSYH içindeki yerel vergi gelirleri payı açısından en yüksek pay İsveç'e (%13,5) aittir. İsveç'i bu pay açısından %12,5'lik pay ile Danimarka ve %10,2'lik pay ile Finlandiya izlemektedir. GSYH içindeki yerel vergi gelirleri payı açısından en düşük paya sahip ülke

ise yerel vergi gelirleri bulunmayan Malta'dır. Malta'yı %0,3'lük pay ile Estonya, %0,4'lük pay ile Litvanya ve İrlanda, **%0,5'lik pay** ile Slovakya ve **Türkiye** izlemektedir.

Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payına bakıldığında ise bu payın en yüksek olduğu ülkenin %66,1'lik pay ile Danimarka olduğu görülmektedir. Danimarka'yı %48,5'lik pay ile İsveç; %40,7'lik pay ile Finlandiya; %34,0'lık pay ile İspanya ve %31,6'lık pay ile Hollanda takip etmektedir. Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payının en düşük olduğu ülke ise %1,7'lik pay ile Malta'dır. Malta'da sonra ise %4,6'lık pay ile Güney Kıbrıs; 7,7'lik pay ile Yunanistan; %8,1'lik pay ile İrlanda ve **%10,8'lik pay ile Türkiye** gelmektedir.

GSYH'nin yüzdesi olarak yerel yönetim borcu açısından ise en yüksek pay İsveç (%16,1)'e aittir. İsveç'i %12,7'lik pay ile Finlandiya; %11,2'lik pay ile Fransa; %10,8'lik pay ile İtalya, Danimarka ve Hollanda; %9,6'lık pay ile İngiltere izlemektedir. Bu pay açısından en düşük pay ise Malta (%0,3)'ya aittir. Malta'dan sonra %1,1'lik pay ile Macaristan ve Yunanistan; %1,6'lık pay ile de Güney Kıbrıs GSYH'nin yüzdesi olarak yerel yönetim borcunun en düşük olduğu ülkelerdir. **Türkiye ise %3,1'lik paya sahiptir.** GSYH'nin yüzdesi olarak yerel yönetim borcu, yerel yönetimlerin mali takdir yetkisinin yüksekliğini gösteren bir ölçüttür. Dolayısıyla bu pay ne kadar yüksek olursa o ülkenin mali takdir yetkisi de o kadar yüksek demektir. Bu açıdan mali takdir yetkisi açısından en yüksek ülke İsveç iken en düşük ülke Malta'dır.

Yerel yönetimlere yapılan yardımların yerel yönetim gelirleri içindeki payı incelendiğinde ise en yüksek payın %94,4 ile Malta'ya ait olduğu görülmektedir. Malta'yı %89,4'lük pay ile Litvanya ve %84,5'lik pay ile Estonya izlemektedir. Yerel yönetimleri gelirleri içinde yardımların en az bulunduğu ülke ise %30,2'lik pay ile Letonya'dır. Letonya'yı %30,8'lik pay ile Finlandiya; %31,1'lik pay ile Fransa ve %32,8'lik pay ile İsveç izlemektedir. **Türkiye ise %71,8'lik paya sahiptir.**

Ülkelerin literatürde yer alan mevcut mali durumlarına ilişkin verilerden de kısaca söz etmek yararlı olacaktır:

## **Franco Grubu**

Fransa'da illerin vergi oranlarını belirleyebilme yetkisinin olduğu görülmektedir. Ayrıca Fransa'da yerel yönetimlerin hesaplarını incelemekle yetkili kişiler devlet tarafından atandıkları için mali açıdan etkili bir denetimden söz edilebilir. Fransa'da her bölgede Bölge Sayıştay'ı bulunmaktadır (Korkmaz, 2009). Yerel yönetimler her ne kadar kendilerine ait mali kaynaklara sahip olarak özerkliğe sahip olsalar da öz gelirlerinden olan ulusal vergi oranlarını belirleme noktasında yetki sahibi değildirler.

İtalya'da yerel yönetimler gelir ve harcamalarında özerk; finansman kaynakları açısından özgürdürler. Yerel yönetimler vergi koyabilir; toplayabilir aynı zamanda gelirlerini kendileri tahsil edebilirler. Yerel yönetimlerin borçlanabilmeleri ise sadece mali yatırım harcaması olarak mümkündür (Erbay & Akgün, 2017). Tüm yerel yönetim birimlerinin vergileme ve harcama yetkisinin olması İtalya'nın diğer ülkeler arasında benzersiz bir konumda olmasını sağlamaktadır (Demirhan, 2013). Yerel yönetimlerin finansmanı konusunda İtalya'da mali özerklikten söz edilebilir. Nitekim 2001 yılındaki anayasa değişikliği ile yerel yönetimlerin verilen görevleri yapmalarını sağlayacak bir finansman sisteminin kurulması zorunlu tutulmuştur. Yerel yönetimler ulusal vergilerden pay alabilir. Özerk bölgelerin vergi koyabilmesi yalnızca kanunun yetkilendirdiği alanlarda olabilmektedir. Bölgeler sağlık sektörü finansmanı hususunda o bölgede toplanan Katma Değer Vergisi (KDV)'nden pay alabilmektedir. Belediyelerin vergi sistemlerini kurabilmeleri, vergi alınacak alanın ulusal yasa ya da bölgesel düzenleme ile açıkça tanımlanmasına bağlıdır (Toksöz ve diğerleri, 2009). İtalya'da bölge sisteminde üniter devlet yapısından sapmaların yaşandığı görülmesine rağmen bölgelerin hala finansman bakımından merkezi bağlılığı devam etmektedir. Bunun yanı sıra bölge kararlarına karşı merkezi hükümet temsilcilerinin veto hakkı bulunmaktadır.

Belçika'da belediyeler çok geniş mali özerklik sahibidirler. Bölgelere ise bölgesel vergilerle ilgili geniş yetkiler verilmiştir. Topluluklar da kendileri vergi koyabilmektedir. Belçika'da yerel yönetimlerin vergi toplamada serbestlikleri bulunurken yeni vergi konulabilmesi mecliste müzakere yapılmasına bağlıdır. Yine de yasa bazı konularda vergi koymayı yasaklayabilmektedir. Belediyeler diledikleri kadar borçlanabilirler.

İspanya’da gerek özerk bölgelerin gerekse yerel yönetimlerin kendilerine has gelirleri bulunmaktadır. Ayrıca kamu gelirlerinden de pay almaktadırlar. Özerk bölgelerin kendilerine ait vergileri de bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin mali açıdan tam bir eşitleme sistemi söz konusu değildir. Yerel yönetimler borçlanma yetkisine sahiptirler. Bunun için şart ise Maliye Bakanlığı’ndan izin alınmasıdır. Sadece borçlanacak yerel yönetimin yıllık gelirinin %25’ni aşmayan borçlanmalar için izne gerek yoktur (Toksöz ve diğerleri, 2009). Yerel yönetimlerin İspanya’da mali denetimi iç ve dış denetimden oluşmaktadır. İç denetim kapsamında mali açıdan hem merkezi yönetimin hem de özerk bölgelerin yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Aynı zamanda her yerel yönetim biriminde özel denetleme komitesi kurulmaktadır.

Portekiz Anayasa yerel yönetimlerin kendi mali kaynaklarına sahip olduklarını belirtir. Bu kapsamda anayasa yerel yönetimler için, varlıklarının yönetiminden kaynaklanan vergi gelirlerini ve hizmetlerinin kullanım ücretlerini içeren vergi gelirinin varlığını kabul etmektedir (Costa Gonçaves & Moniz, 2012). Yerel yönetimlere yönelik harcamalar açısından Portekiz hala merkezi bir ülke profili çizmektedir. Nitekim Portekiz’de GSYH içindeki yerel yönetim harcamaları ve kamu harcamalarına bakıldığında OECD’deki üniter ülkelerin ortalamalarının altında kaldığı görülmektedir (Country Profile-Portugal, 2016). Portekiz reform ve reformun başarılarına rağmen OECD ülkeleri arasında en merkezi ülkelerden biridir (Blöchliger & Vammalle, 2012).

Yunanistan’da belediyeler ve topluluklar yeterli mali kaynaklara sahip olmayan, güçleri sınırlı birimler olarak karşımıza çıkmaktadır ve yerel yönetim harcamalarının bütçe içindeki payı çok düşüktür (Okcu & Özgür, 2013). Yunanistan yerel yönetimlerinin harcama ve gelirlerinin çok az bir kısmı GSYH’den karşılanmaktadır. Ayrıca hem birinci hem de ikinci düzeydeki yerel yönetimlerin vergi özerkliği çok kısıtlıdır (Kara & Baykal, 2012). Yerel yönetimler vergilerden yeterli bir şekilde kaynak elde edememektedir. Bu sebeple de Anayasa’nın 102. Maddesine dayanarak devlet tarafından yerel yönetimlere kaynak sağlanması zorunludur. Yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir kısmı devlet yardımlarından oluşmaktadır (Şen, 2014). Özellikle bölge yönetimleri bu yardımlara daha çok ihtiyaç duymaktadır. Çünkü bölgelerin hem bütçeleri çok küçüktür hem de cezaları tahsil etme ve vergi toplama altyapılarına sahip değildir. Ayrıca vatandaşlar tarafından

ikinci vergi alınmasına gösterilecek tepki siyasilere korkutmaktadır (Kara & Baykal, 2012).

### **Anglo-Sakson Grubu**

İngiltere’de yerel yönetimler mali açıdan merkeze bağımlıdır. Mali açıdan gelirlerin merkezde toplandığı bir yapı söz konusudur (Usta, Akman, & Kocaoğlu, 2017).

İrlanda’da yerel meclislerin harcama sorumlulukları çok sınırlıdır. İrlanda OECD ülkeleri arasında en merkezi ülkelerdendir. Ayrıca OECD ülkeleri arasında yerel harcamaların GSYH içinde payı ve kamu harcamaları açısından en düşük paya sahip ülkelerden biridir (Country Profile-Ireland, 2016).

### **Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri**

İsveç yerel yönetimleri görevlerini yerine getirme adına vergi koyabilmektedir. İsveç yerel yönetimleri oldukça geniş bir özerkliğe sahiptir (Erbay & Akgün, 2017). İsveç, Avrupa ülkeleri arasında mali yerelleşmeyi en etkin şekilde sağlayan, yerel yönetim mekanizmasının ve yerel demokrasinin en iyi şekilde işletildiği, bu kapsamda etkin ve özgür bir yerel hükümetin söz konusu olduğu ülkedir. Merkez ile kıyaslandığında yerel yönetimlerin görev alanlarının gittikçe daha da önemli hale geldiği görülmektedir (Bilgin, 2013). Yerel yönetimler açısından İsveç, OECD ülkeleri arasında en üniter ve yerelleşmiş ülkelerden biridir (Country Profile-Sweden, 2016).

Danimarka’da 2007 reformu ile illerin yerine oluşturulan bölgeler vergi toplama yetkisi ile donatılmamışlardır. 2007 reformu ile vergi toplama yetkisi merkezi hükümete aktarılmıştır. Bölgeler vergilendirme yetkisine sahip olmadıkları için gelirleri merkezi yönetim ve belediyelerce verilen fonlardan ve blok hibelerden oluşmaktadır. Belediyelerin ise yerel vergilendirmeden kendi fonları ve devletten blok hibe ödenekleri bulunmaktadır (Greve, 2012).

Avusturya’da belediyeler mali özerkliğe sahiptir (Gamper, 2012). Diğer OECD federasyonlarının aksine, Avusturya eyaletlerinde nispeten daha az özerklik söz konusudur (OECD & UCLG, 2016). Yerel yönetimlerin ise harcama sorumlulukları sınırlıdır (Country Profile-Austria, 2016).

Almanya’da vergi koyma konusunda merkezi bir yapı söz konusudur. Bununla birlikte harcamaların yapılmasında daha serbest bir yapılanmanın olduğu görülmektedir. Almanya’da eyaletlere belediyelerin mali açıdan yeterli olabilmeleri adına görev düşmektedir. (Ulusoy & Akdemir, Mahalli İdareler, 2017).

Hollanda’da mali açıdan baskın bir üniter yapı söz konusu olup son derece yerleşmiş bir ülkedir (Karkın, 2013). Hollanda yerel yönetimlerinin her ne kadar merkezi yönetim dışında gelirleri bulursa ve kendi kaynaklarından gelir elde etseler de mali açıdan merkezi yönetime bağlı bir konumda yer almaktadırlar (Önder, 2005). Hollanda’da yerel yönetim gelirlerinin çok büyük kısmı merkezi yönetimden aktarılan kaynaklardan meydana gelmektedir (Karkın, 2013; Kızıler & Çetinkaya, 2015). Belediyeler anayasaya uygun olarak vergi koyma ve kanun çıkarma ve vergilerin büyüklüğüne karar verebilme yetkisine sahiptir. Belediyeler çoğu alanda eyalet ve merkezi yönetime karşı sorumludur. İl (eyalet) encümeninin onayı belediye meclisinin önemli kararlarında zorunludur. Bunun yanı sıra merkezi yönetim tarafından da onaylanması gereken vergilerle ilgili içtüzüklerdir.

Finlandiya’da yerel yönetimler ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Yerel yönetimler vergi koyabilmekte ve bağımsız olarak finansal kararlar verebilmektedir. Güçlü özerk yapının bir getirisi olarak belediyelere halka ve gayrimenkul sahiplerine vergi koyma yetkisi tanınmıştır. Dolayısıyla belediyeler bağımsız olarak belediye gelir vergisinin seviyesine karar verebilmektedir. Devlet sübvansiyonları da yerel yönetimler için önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimler serbestçe borçlanabilmektedir.

## **Doğu Avrupa Ülkeleri**

### **TİP 1 Ülkeleri**

Macaristan’da yerel yönetimler yeterli mali kaynaklar ile donatılmamışlardır. Bundan dolayı da merkezîyetçi devlet yapısı bölgesel düzeyde devam etmektedir. Geniş idari yetkinin bir uzantısı olarak yerel yönetimlere mali harcama yetkisi de verilmiştir. Fakat yerel yönetimlerin geniş yetki ve sorumluluğuna karşın gerekli mali destek ve kaynak sunulmamış; bu da yerel yönetimlerin hizmetleri gereği gibi yerine getirememelerine sebep olmuştur. (Atatorun & Okcu, 2013). Yerel yönetimlerin toplam devlet harcamalarındaki payı yıllardır düşmekte olsa da yerel yönetimler kamu maliyesinde hala

önemli bir rol oynamaktadır. Yerel yönetimlerin vergiler ve yerel mülklerin kullanımı gibi yerel kaynaklardan gelir elde etme haklarının sağlanması belediyelerin mali özerkliğini desteklemiştir. Yerel yönetimler hangi vergileri uygulayacaklarını ve vergilerin miktarlarını belirlemede serbesttirler. Yerel yönetimler borç ve kredi alabilirler. Merkezi yönetim yerel yönetimlere çok fazla görev yüklerken aynı fazlalığı mali alanda yapmamış ve daralan bir mali yapı söz konusu olmuş; bu da yerel yönetimlerin artan borçluluğuna katkıda bulunmuştur (Szente, Local Government in Hungary, 2012). Macaristan'da belediyelerin vergilendirme yetkileri bulunmasına rağmen illerin vergilendirme yetkileri ve güçleri söz konusu değildir. Macaristan yerel yönetimlerinin (belediyelerin) bütçelerinde merkezi finansmanın ağırlığı göze çarpmaktadır (Atatorun & Okcu, 2013).

Polonya'da yerel yönetimlerin merkezden ayrı bütçe hazırlamaları ve gerek öz gelirleri gerekse merkezden yapılacak transferler doğrultusunda işleyen bir yerel yönetim sistemi benimsenmiştir. Polonya'da yerel vergileri ve harçları belirleyebilme hakkı yerel yönetimlere verilmiştir. Yerel yönetimlerin borçlanabilmeleri için bölgesel denetim kurullarının iznini almaları gereklidir. Polonya mali özerkliği yüksek ülkelerden biridir (Kutlu & Usta, 2013).

Slovakya'da yerel yönetimler kanuni çerçeve içerisinde kendi varlık ve bütçelerini yönetebilirler. Slovakya'da yerel yönetimler harcama konusunda diğer AB ülkeleri içerisinde düşük paya sahip ülkelerden biridir. Çünkü ülkede yerel yönetimlerin özerklikleri düşük ve yetkilerin çoğunluğu merkezi yönetimin elindedir. Gelir konusunda yerel yönetimler merkezden gelecek ödeneklere bağımlı bir profil çizmektedir (Demir, 2013). Slovakya yerel harcama sorumluluğu açısından bakıldığında her ne kadar 2002 yılında başlayan güçlü yerelleşme süreci söz konusu olsa da merkezileşmiş bir ülke olma özelliğini sürdürmektedir (Tekdere, 2019).

## TİP 2 Ülkeleri

Çek Cumhuriyeti'nde Çek Cumhuriyeti'nde genel olarak merkezden gelen transferler aracılığıyla yerel yönetimlerin mali yapısı oluşturulmaktadır. Yerel yönetimlerin yerel vergi koymasına ya da toplamasına Çek Cumhuriyeti'nde söz konusu değildir. Merkezi olarak toplanan vergilerden yerel yönetimlere düşen paylar dağıtılmaktadır. Bazı hizmet



sunumlarında yerel yönetimler kullanıcı ücretleri talebinde bulunabilmektedirler. Gelir ve kurumlar vergisinden pay alan yerel yönetimler emlak vergisinin (sınırları içindeki) ise tamamını alabilmektedir. Bununla birlikte çoğu yerel hizmetlere yönelik harcamalar için bütçe merkezden karşılanmaktadır ve merkezden aktarılan bu bütçe daha çok sunulacak yerel hizmetlerin temelinde tahsis edilmekte; yerel yönetimlere bu bütçeyi kullanma inisiyatifi verilmemektedir. Bölgelere kıyasla belediyelerin daha fazla harcama sorumluluğu bulunmaktadır (Country Profile-Czech Republic, 2016). Belediye gelirinin neredeyse üçte biri ve kabaca bölgesel gelirin üçte ikisi, özellikle devlet bütçesi ve fonlarından gelen sübvansiyonlarla temsil edilmektedir. Özyönetimlerin vergi yetkileri (yani, vergi geliri miktarına özerk olarak karar verme yetkisi) nispeten düşüktür (Kadecka, 2012).

Estonya'da 2009 bütçe yasası iki kez değiştirilmiş, bu değişikliklerle hükümet harcamaları ve dolayısıyla yerel yönetimlerin gelir tabanı önemli ölçüde azaltılmıştır. Yerel yönetimler vergi oranını kanunla belirlenen sınırlar dahilinde belirler. Ayrıca yasal şartlar altında yerel vergilerin türü ve oranı hakkında karar verebilirler. Estonya'daki yerel vergiler yerel yönetim gelirinin %1'inden azdır. Estonya Anayasası yerel yönetimlerin bağımsız bütçelerinin olmasını garanti etmektedir (Maeltseems, 2012).

Letonya'da 2008 yılına kadar yerel bütçe gelirleri yıldan yıla artmıştır; yerel bütçelerin genel devlet konsolide bütçesindeki payı da önemli ölçüde artmıştır. 2009'dan beri ise yerel bütçe gelirlerinde azalma görülmektedir. Letonya'da yerel vergilerin bulunmadığını vurgulamak önemlidir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin vergi gelirleri dört farklı devlet vergisinden ayrılan paylardan oluşmaktadır: emlak vergisi, kişisel gelir vergisi, piyango ve kumar vergisi, doğal kaynak vergisi. Kişisel gelir vergisi, yerel gelirler üzerinde en büyük etkiye sahiptir. Letonya'da, tahsis edilmiş devlet hibelerinin yerel bütçelerdeki payı oldukça yüksektir. Yerel yönetimler yalnızca sermaye harcamalarını finanse etmek için borçlanma hakkına sahiptir. Yerel meclisler bütçelerini bağımsız olarak planlar, kabul eder ve uygularlar. Devlet kurumlarının, yasalarca öngörülmedikçe, yerel bütçelerin hazırlanmasına ve uygulanmasına müdahale etmelerine izin verilmemektedir. Maliye Bakanlığı, yerel yönetimlerin mevcut mevzuata uymalarını izler, ancak bakanlığın mevzuata uyumu haricinde bütçe sürecine müdahale etme hakkı yoktur (Vilka, 2012).

### TİP 3 Ülkeleri

Bulgaristan’da yerel yönetimler mali açıdan merkezi yönetime bağımlıdır. Mali denetim Sayıştay ve Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca yönetsel Sayıştay ve İç denetim müdürlükleri de bulunmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi açısından ise Bulgaristan’da bu denetim için uzman bir kurum bulunmamaktadır (Erkul & Kara, 2014). Bulgaristan’da belediyeler genel amaçlar için kullanmamak şartıyla herhangi bir üst kurumun izni gerekmeksizin borçlanabilirler (Karakılçık, 2018) (Tomova & Petrov , 2017). 2008 yılındaki değişiklikler kapsamında yerel yönetimlere yerel veri oranlarını düzenlemeye yönelik sınırlı da olsa yetki verilmiştir. 1991 yılında Bulgaristan’da yerel yönetimlerin öz gelirleri %3,9; 2010 yılında %43 olup mali yerelleşme tamamlanmıştır (Esen, 2017).

Hırvatistan’da Hırvatistan Cumhuriyeti Belediyeler Birliği’ne göre, yerel yönetim birimlerinin yerel vergi gelirlerinin tabanını ve oranını belirleme konusunda sınırlı sorumlulukları bulunmaktadır. Merkezi yönetimin idari bölgelerin vergilerini belirleme yetkisi bulunmaktadır. Belediye ve il vergilerinin oranları, belediye il yetkililerince merkezi yönetim tarafından belirlenen kısıtlamalar ile belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin bağımsız bir şekilde belirleyebildikleri vergi türü ise kamu arazilerinin kullanımına ilişkin vergidir. Hırvatistan’da güçlü bir yerelleşme sürecinin varlığına rağmen yerel yönetim harcamalarının gerek GSYH gerekse kamu harcamaları içindeki payı AB ortalamasının altında kalmaktadır (Country Profile-Croatia, 2016). Hırvatistan’da yasal düzenlemelerin bazı değişikliklerine rağmen, yeterlilikler ve finansman açısından kayda değer bir ademi merkeziyetçilik yoktur. Hırvatistan bir tür “tereddütlü yerelleşme” sürecine sahip ve merkezi bir ülke olmaya devam etmektedir (Koprić, Local Government in Croatia, Erişim 2019).

Romanya’da uygulama açısından bakıldığında yerel yönetimlerin özerk olarak faaliyet gösterdikleri söylenemez. Ayrıca finansal kontrol merkezi yönetimin elindedir ve yerel yönetimler güçlü bir mali özerkliğe sahip değildir. Romanya’da reformların merkezi yönetimce denetlendiği ve yönlendirildiğini ve her ne kadar vesayet denetimi anayasa ve yasalardaki düzenlemelerde yer alsın da Romanya’da yerel yönetimlere özerk bir faaliyet yapma alanı tanındığını söylemek yanlış olur. Yerel yönetimler üzerinde özellikle mali anlamda merkezin denetimi söz konusudur. Dolayısıyla Romanya’da yerel yönetimler

mali açıdan güçlü bir özerkliğe sahip olmayıp; mali denetim merkezin elindedir. Bundan dolayı da yerel yönetimlere yönelik düzenlemelerde merkezin tercihleri yoğun bir şekilde gerçekleştirilmektedir (Caner, 2009). Mali açıdan; 2006 yılında gerçekleştirilen yoğun ademi merkeziyetçilik sürecine rağmen, GSYH ve kamu harcamalarındaki Romanya yerel yönetim harcamalarının seviyesi AB ortalamasının altında kalmaktadır (Country Profile-Romania, 2016).

Slovenya’da anayasaya göre, belediyeler kendi kaynaklarından finanse edilmektedir. Yalnızca ekonomik gelişmelerin yetersizliğinden dolayı görevlerini yerine getirmede sorun yaşayan belediyelere, kanun tarafından öngörülen ilke ve kriterlere uygun olarak Devlet tarafından ek finansman sağlanabilir. Yerel yönetimler borçlanma hakkına sahiptir. Ayrıca anayasa tarafından yerel yönetimlere gelirlerini artırma yetkisi de verilmiştir. Yerel Yönetim Yasası’nda, kamu yararına ilişkin yerel işlerin belediye tarafından kendi kaynaklarından, devlet fonlarından ve kredilerden finanse edileceğini belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin gelirleri büyük ölçüde devlet transferlerine ve finansal eşitlemeye bağlıdır (Grad, 2012).

#### **TİP 4 Ülkeleri**

Litvanya’da Belediye meclisleri, kanunların öngördüğü sınırlamalar ve prosedürler dahilinde yerel vergi koyma hakkına sahiptir. Mümkün olduğu kadar büyük miktarda vergi gelirinin toplanması ve merkezi bir şekilde dağıtılması yönünde artan bir eğilim vardır. Bu durumun bir sonucu olarak, belediyelerin finansal bağımsızlıkları azalmaktadır. Litvanya yasaları yerel vergi kavramını tanımlamamaktadır ve belediyelere ait tüm vergiler devlet vergi müfettişleri tarafından yönetilmektedir. Belediyelere atfedilen vergiler “yerel” olarak adlandırılabilir, ancak belediyelerin oranlarını değiştirme konusunda çok az hakkı vardır: oranları yalnızca kendi bütçeleri nedeniyle düşürebilir veya muaf tutabilirler. Merkezi hibeler yoluyla merkezi yönetim, belediyelerin kontrol ve denetimini kolayca güçlendirebilir ve yerel yönetimlerin finansal konulardaki yeterliliklerini sınırlayabilir (Saparniene & Lazauskiene, 2012).

#### **Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Ülkeler**

Malta’da Yerel yönetimler vergilendirme yetkisine sahip değildir. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere görevlerini yerine getirebilmeleri için yeterli kaynak

sunulmamaktadır (Aquilina & Calleja, 2012). AB ülkeleri arasında GSYH içinde yerel yönetim harcama payının ve toplam kamu harcamalarının en düşük olduğu ülke Malta'dır (Country Profile-Malta, 2016).

Güney Kıbrıs'ta yerel yönetimlerin harcama yetkileri çok kısıtlıdır. Hem belediye hem de topluluk meclisleri yerel vergi ve harçlar yoluyla gelirleri artırma yetkisine sahiptir (Country Profile-Cyprus, 2016). Kıbrıs'ta yerel yönetim gelirlerinin yarısı devlet katkılarından oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından belediyenin bütçesi ve vergi, harç tahsiline yönelik tüzüklerin onaylanması gerekmektedir.

Lüksemburg'da mali açıdan bakıldığında belediyelerin mali kaynaklarının üçte birinin kendi gelirlerinden oluştuğu ayrıca bazı devlet vergilerinin tahsilatında belli miktar alma haklarının olduğu görülmektedir. Yerel birimlerin gelirleri kesin olarak belirli amaçlara tahsis edilmemiştir. Bu sebeple yerel birimlerin zorunlu hizmetlerin genel maliyetlerini aşmaları şartıyla paralarını kullanma konusunda kendi takdirleri ve özgürlükleri bulunmaktadır. Bazı belediyelerin finansal potansiyelleri arasında uygun bir denge sağlamak amacıyla yasa, belediyeler arasında bir finansal uyum sistemi veya eşitleme kurmuştur. Sistem belediyeler tarafından finanse edilmekte ve gelirin yeniden dağıtılması sağlanmaktadır. Lüksemburg'da finansal eşitleme mekanizmaları ve finansal transfer mekanizmaları yerel yönetimlerin etkili özerkliğini teminat altına almaktadır (Goerens, 2012).

### 3.3. İDARİ DESANTRALİZASYON

İdari anlamda yerelleşme genel olarak yerelin yetki ve sorumluluklarının artırılması ve merkezden yerele yetki devri şeklinde tanımlanabilir. Bununla birlikte yetki devri birden fazla anlamı içinde barındırmaktadır. “*Deconcentration*” kavramı Türkçe’de yetki devri yerine kullanılırken yetki devri aynı zamanda “*delegation*” yani merkezi yönetimin sahip olduğu bazı yetkilerin merkezin hiyerarşik yapısı haricindeki birimlere aktarılması ve “*devolution*” yani merkezi yönetime ait olan kimi yetkilerin hiyerarşik yapı dışında yer alan görece özerk yerel yönetimlere devri ve bu birimlerin gerek yasal gerekse mali açılardan güçlendirilmesini de kapsamaktadır (Genç, 2015; Ebinger, Grohs, & Reiter, 2011). Dolayısıyla idari desantralizasyondan kastedilen bir yönetimin *deconcentration*, *delegation* ve *devolution*'ı barındırmasıdır. Bu üç kavram aslında idari yerelleşmenin seviyelerini meydana getirmektedir. *Deconcentration*, merkezi yönetimin kontrolü elinde

tutarak yerel yönetimlere ya da taşra örgütlerine yetkilerini devretmesi şeklinde açıklanabilir. Bölge müdürlüklerinin oluşturulması ve yetkilerinin genişletilmesi *deconcentration* kapsamında gerçekleştirilmiştir. *Delegation* ise merkezin doğrudan değil dolaylı kontrolünün söz konusu olduğu; merkez tarafından yarı özerk kuruluş veya alt yönetim birimlerine yetkilerin aktarılması şeklinde tanımlanabilir. *Deconcentration* ve *delegation*'da merkezi yönetim verdiği yetkileri geri alabilme hakkına sahiptir. *Devolution* ise idari desantralizasyonun gerçek anlamı şeklinde ifade edilebilir. Bunun nedeni ise merkezi yönetimin kontrolü olmaksızın yetki ve sorumlulukların aktarılması söz konusudur. *Devolution*'da yerel yönetimlerin özerk olmasına, harcama ve gelir toplama konularında yetki sahibi olmalarına olanak tanınmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere ve taşra örgütlerine yaptığı gerçek anlamda yetki devri söz konusu olmasına rağmen merkeze bağımlılık yine de devam etmektedir (Ayrangöl & Tekdere, 2016). İdari desantralizasyon aynı zamanda yerel yönetim birimlerinin karar organlarının seçimle iş başına gelmesini de içinde barındırmaktadır.

İdari desantralizasyon genellikle “kısmen” bir desantralizasyon olarak görülmektedir. Çünkü yetkiler yalnızca kısmen yerel yönetimlere bırakılmaktadır ve merkezi yönetim denetim ve kontrol hakkını korumaktadır (Ebinger, Grohs, & Reiter, 2011). Bu nedenle ülkelerdeki desantralizasyon süreci değerlendirilirken sadece idari boyutu değil diğer boyutları da göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

İdari desantralizasyon açısından ülkelerin yerel yönetimleri yerel yönetim reformu sonrasındaki görüntüsüyle literatür kapsamında incelenmeye ve bunlardan hareketle ülkelerdeki desantralizasyon süreci değerlendirilmeye çalışılmıştır.

### **3.3.1. Franco Grubu Ülkeleri**

Fransa tarihsel seyir içerisinde merkeziyetçi bir anlayış sergilemiş olsa da 1982'den sonra yaşanan reform süreci ile birlikte desantralizasyona geçiş eğilimi içine girdiği söylenebilir (Şataf, Çiçek, & Cıllı, 2014).1982 sonrası değişikliklerle desantralizasyon düşüncesi anayasal olarak etkili olmuştur. Bu kapsamda yerel yönetimler üzerinde valilerin vesayeti kaldırılmıştır. Fransa'da özellikle 2003 yılı sonrasında desantralizasyon yoğunluk kazanmıştır. Fransa'da il genel meclisi üyeleri 6 yılda bir yapılan seçimlerle göreve gelmektedir ve 1982 Yerel Yönetim Reformu ile birlikte ili yönetecek il başkanının il

genel meclisi içinden seçilmesi söz konusu olmuştur. Bu reform öncesinde ise il başkanı olma görevi merkezden atama ile gelen valiye aitti. Bu kapsamda Fransa'da yerel yönetimlerin seçilmiş organlar aracılığıyla yönetimine önem verilmiştir. Fransa'da başkan tarafından uygun görülmesi halinde oluşturulan bir organ da encümandır ve encümen yürütmeden sorumludur. Encümen üyeleri de yerel meclis içinden seçilmektedir. Ayrıca il başkanının yanı sıra belediye başkanı ve bölge meclisi başkanı da kendi meclisleri tarafından çoğunluk oyları ile seçilmektedir. Fransa'da bölge yönetimlerine yetki devri söz konusu olmadığı ve bu yönetimlerin mali anlamda desteğinin sınırlı tutulmasından dolayı büyük çaplı ve güçlü bölge yönetimleri oluşturulamamıştır. Bölge meclisi reform kapsamında doğrudan seçimle gelen meclis üyelerinden oluşmaya başlamıştır. Denetim açısından Fransız yerel yönetimleri incelendiğinde idari denetim valiler (the prefect) ve ikinci valiler (the sub-prefect) tarafından yapılmaktadır. 1982 Yerel Yönetim Reformu sonucunda sadece hukuka uygunluk denetimi öngörülmüştür. Fransa'da bölgelerin ise özerk yerel yönetim birimleri olarak üzerlerinde idari ve mali vesayet denetimi söz konusu değildir (Karaarslan, 2007). Fransa'da yerel yönetimler meclisler tarafından özgürce yönetilmekte ve yerel yönetim kararları yalnızca İdare Mahkemesi tarafından feshedilebilmektedir. Yerel yönetim kararları zorunlu olarak sadece valiye gönderilmekte ve vali yerel yönetim faaliyetlerini denetleyebilmektedir (Erbay & Akgün, 2017). Fransa'da yerine getirilecek yerel hizmetler daha çok belediyelere bırakılmıştır. İller ise daha ziyade yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında planlama ve koordinasyon görevi üstlenmektedir. Bölgeler ise devletin bölgesel işlerinin yürütülmesinden sorumludur.

İtalya'da 2001 reformu ile yerel yönetimlerin kural koyma yetkileri genişletilmiştir. Dolayısıyla daha önce yasa koyma konusunda tek yetkili olan devlet ile bölge arasındaki hiyerarşik ilişki kaldırılmıştır. Aynı zamanda bölgelerin idari ve yasama eylemleri üzerindeki devlet kontrolü kaldırılmış; diğer taraftan yerel yönetimlerin idari eylemleri üzerindeki bölgelerin denetimi de kaldırılmıştır. İtalya'da kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğunun yerel yönetimlerce (iller, bölgeler, belediyeler) yerine getirilmesinin öngörülmesi geniş bir desantralizasyon olarak değerlendirilebilir (Toksöz ve diğerleri, 2009). Bunun yanı sıra il ve bölgelerde merkezi hükümetin temsilcileri de bulunmaktadır.

İtalya’da belediyeler; belediye meclisi, başkan ve encümeden oluşmakta; belediye meclisi ve başkan halk tarafından seçilirken encümen meclis tarafından daire başkanları arasından seçilmektedir. İller meclis, başkan ve encümeden oluşmakta; meclis ve başkan halk tarafından seçilirken encümen başkan tarafından atanmaktadır. Bölgeler ise bölge meclisi, başkan ve encümeden oluşmakta; bölge meclisi halk tarafından seçilmekte, başkan ise başkanın halk tarafından seçilmesinin kabul edildiği yerlerde halk tarafından, kabul edilmediği yerlerde ise bölge meclisi tarafından seçilmektedir. Encümen ise başkanın halk tarafından seçilmesinin kabul edildiği bölgelerde encümen üyeleri başkan tarafından atanmaktadır. Encümen üyesi olabilmek için meclis üyesi olmak gerekli değildir.

Belçika’da yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği hizmetlerin sorumluluğu il ve belediyeler ile bölgeler ve topluluklar arasında farklılaşmanın yanı sıra farklı bölgelerde de bu farklılaşmadan söz etmek mümkündür (Çelen, 2013). Genel olarak bölgeler; çevre, şehir planlama ve istihdam gibi konularda yetkilidirler. Federal devlet ise yargı veya dış işleri gibi önemli yetkilere sahiptir. İller; topluluk, bölge ve federal düzeydeki organların denetimi altındadır. Aynı şekilde belediyeler de bu organların vesayeti altında olup “halka en yakın” organlardır (Division for Public Administration and Development (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, 2006).

Belçika’da belediyeler yerel hizmetlerin çoğunu yerine getiren ve merkezin vesayetinden uzak olan organlardır (Ürkmez, 2013). Yerel düzeyde belediyelerin karar organı belediye meclisidir ve üyeleri tek bir seçimle çok adaylı listeden seçilmektedir. İl düzeyinde, il meclisleri karar organıdır ve bu meclislerin üyeleri de belediye meclis üyeleri gibi seçilmektedir. Topluluklar düzeyinde, karar organı üç meclisten oluşmaktadır: Flamanca konuşan topluluk meclisi, Fransızca konuşan topluluk meclisi, Almanca konuşan topluluk meclisi. Bölge düzeyinde ise Walloon bölge meclisi, Brüksel başkent bölge meclisi karar organı olup; Brüksel başkent bölge meclisi altında Fransızca konuşan topluluk komisyon meclisi, Flamen topluluk komisyon meclisi ve birleşik topluluk komisyon meclisi bulunmaktadır. Belediyelerin yürütme organları belediye başkanı ve daimî encümen üyeleridir. Belediye başkanı bölge hükümeti tarafından seçilmiş belediye meclisi üyeleri arasından atanmaktadır. İstisnai olarak ise bölge meclisi üyeleri dışından da bölge hükümeti belediye başkanı atayabilmektedir. Fakat bunlar sadece yönettikleri meclislerde

görüş bildirebilirler. Yani oy hakları bulunmamaktadır. Encümen üyelerini ise meclis kendi üyeleri arasından seçer. İl düzeyinde; daimî encümen yürütme organıdır ve vali ile 6 daimî üyeden oluşmaktadır. Vali, il meclisi dışından bölge yönetimince atanır. Fakat bu atama bakanlar kurulu tarafından onaylanmak zorundadır. Daimî encümen üyelerini ise meclis kendi üyeleri arasından seçmektedir. Walloon bölgesinde; daimî encümenin adı “il kurulu” olarak ifade edilmektedir. Vali ise gözlemci olarak Walloon hükümetinde bir koltuğa sahiptir. Topluluk ve bölge düzeyinde; topluluk/bölge hükümetleri bulunmaktadır. Brüksel başkent bölgesinin dışındaki birimler özerktir. Belçika’da bölge ve toplulukların kendilerine özgü organ ve yetkileri bulunmaktadır; dolayısıyla özerkliğe sahiptirler. Gerek 1993 gerekse 2001 reformları ile yerel yönetimler güçlendirilmiştir (Ürkmez, 2013). Özerkliğin yanı sıra bölge yönetimlerince il ve belediyeler işlemleri açısından “yasallık ve yerindelik” denetimi gerçekleştirilir. Yerel yönetimlerin denetlenmesinden bölgeler sorumludur. Ayrıca kendi alanlarında federal devlet ve toplulukların da denetim yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca mahkemelerin de denetim konusunda bazı yetkileri bulunmaktadır. Medeni veya siyasi hakları bir karardan veya yerel bir otoritenin faaliyetinden etkilenen her kişinin yetkili mahkemede yerel kuruma itiraz etme hakkı söz konusudur (Bouvier, 2012). Yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır (Ürkmez, 2013). Fakat; merkezi yönetimin taşra teşkilatı olması sebebiyle illerin görüş ve rapor sunma, gözetleme, kararları durdurma uygulamaları bulunmaktadır (Çelen, 2013). Topluluklar ve bölgelerin ise merkezi yönetim ile bağlantıları bulunmamaktadır. Bunun nedeni yetki devri ya da atamaya konu olmamalarıdır. (Erbay & Akgün, 2017; Çelen, 2013). Eşit taraflar olarak federal devlet karşısında bağımsızdırlar. Koydukları kurallar yasa gücündedir. Bunların üzerinde devletin denetim ve gözetim yetkisi bulunmamaktadır (Erbay & Akgün, 2017).

İspanya’da belediyeler meclis, belediye başkanı ve yardımcıları ile encümenden oluşmaktadır. Nüfusu 5.000’in altında olan belediyelerde encümen zorunlu değildir. Belediye başkanı nüfusa göre; halk tarafından, meclisin kendi üyeleri arasından meclis tarafından, seçimde var olan siyasi partilerin liste başında gösterdikleri isimler arasından yine meclis tarafından seçilebilmektedir. Meclis seçimle iş başına gelirken; encümen belediye başkanı tarafından atanmaktadır. İller; meclis, başkan, başkan yardımcıları ve encümenden oluşmaktadır. Meclis; doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. İl meclisi, il içinde yer alan belediye meclis üyelerinin kendi üyeleri arasından seçtikleri üyelerden



oluşur. İl başkan ve yardımcılarını ise il meclisince kendi üyeleri arasından seçilir. Encümen; encümen üyeleri başkan yardımcılarını arasından seçilir. Encümen, il yönetim başkanınca istediği gibi oluşturulabilir. Seçilmiş encümen ilde bulunmamaktadır. Bölge meclisi halk tarafından seçilmekte; her il bir seçim bölgesi kabul edilmektedir. Özerk bölgenin meclis üyeleri arasından seçilen başkan, bu özerk bölgeyi temsil etmektedir ve icra organıdır.

Bölgesel düzeyde bakanlar kurulu tarafından atanan ve başbakana bağlı olan bir hükümet (merkezi yönetim) temsilcisi bulunmaktadır. Eğer bölge birden fazla ilden oluşuyorsa her ilde bir hükümet temsilcisi yardımcısı bulunur. Nüfusu 100 kişinin altında olan yerleşim birimlerinde kararlar doğrudan demokrasi uygulamasına benzer bir şekilde alınmaktadır. Köy meydanında köyü ilgilendiren konular hakkında tüm yetişkinlerin katılımı sağlanarak toplantılar yapılmaktadır.

İspanya’da yerel yönetimlerin görev paylaşımlarına bakıldığında; liste usulü, özerk bölgelere bırakılan yetkiler için kullanılırken, iller ve belediyelerde görevler yasa ile tanımlanmıştır. Yerel yönetimler kendilerine ait görev alanlarında özerk bir şekilde çalışmaktadırlar. Merkezi yönetim veya özerk bölgeler; iller ve belediyeler üzerinde denetim yapmaktadırlar. Merkezi yönetimin aynı zamanda özerk bölge yönetimleri üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır.

Portekiz’de bölge idaresinin karar organı bölge meclisidir. Bölge meclisi, bölgede yaşayan seçmenlerce ve bölgede bulunan belediye meclis üyelerince seçilir. Bölge idaresinin yürütme organı ise bölge komitesidir. Bölge komitesinin üyeleri bölge meclisi tarafından seçilmektedir. Belediyenin karar organı belediye meclisidir. Belediye meclisi, köy ve mahalle muhtarlarının yanı sıra seçimle gelen üyelerden oluşmaktadır. Belediyenin yürütme organı ise belediye yürütme kuruludur. Belediye yürütme kurulu halk tarafından seçilmektedir ve en çok oy alan üye belediye başkanı olmaktadır. Muhtarlıkların karar organı muhtarlık meclisidir. Üyeleri halk tarafından seçilmektedir. Nüfusu 200’den az olan yerlerde ise muhtarlık meclisi o yerde oturan seçmenlerden oluşmaktadır. Yürütme organı ise “*Junta de freguesia*”dır. Yürütme kurulu üyeleri 200 seçmenden fazla olan muhtarlıklarda muhtarlık meclisi tarafından seçilmektedir. 200 seçmenden az olan muhtarlıklarda ise seçmenlerin tamamının katılımı ile muhtarlık meclisi üyeleri seçilmektedir (Costa Gonçalves & Moniz, 2012; Ünüsan, 1996).

Portekiz’de 1974 yılı öncesinde yerel yönetimlerin görevleri açıkça belirlenmekte ve yerel yönetimlere bir sınır çizilmekte iken artık esnekliğe gidilerek kendi alanları içerisinde oturan halkın menfaatine olabilecek her türlü sorunla meşgul olan yerel yönetimler söz konusudur (Ünüsân, 1996).

Yunanistan’da belediye birimleri; belediye toplulukları ve yerel topluluklardır. Belediye başkan yardımcıları belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Yardımcılar iktidar partisinin meclis üyeleridir. Bölge başkan yardımcıları ya bölge başkanı tarafından atanarak ya da seçimle göreve gelmektedir. Birinci ve ikinci düzey yerel yönetimlerin temsilcileri seçimle iş başına gelmektedir. 2011 yılında bölgeler Kallikratis planı ile doğrudan seçimle gelen yöneticiye ve bölgesel konseylere sahip birimler haline gelmiştir. Dolayısıyla “âdem-i merkezi” birimler olmuşlardır (Okcu & Özgür, 2013). Bunların yanı sıra bölgelerin üzerinde konumlandırılan 7 Yerinden Yönetim İdaresi (Erbay & Akgün, 2017) ya da Genel Müdürlük (Memişoğlu & Okcu, 2013) bir başka ifadeyle Merkezi Yönetim Bölgesi (Kara & Baykal, 2012) isimleriyle anılan yeni yönetim kademesi oluşturulmuştur. Fakat bu birimler birer yerel yönetim olmaktan ziyade yetki genişliği ilkesi doğrultusunda hareket eden ve bölgelerin eskiden sahip oldukları görevleri yerine getiren birimlerdir. Bu birimlerin başında ise genel sekreter bulunmaktadır ve sekreter merkez tarafından atanmaktadır. Ayrıca bu yönetim kademesi danışma niteliğinde seçimle oluşturulmayan konseye sahiptir.

Yunanistan’da yerel yönetimlerin denetlenmesi yönetsel denetim, mali denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi şeklinde yapılmaktadır (Erkul & Kara, 2014). Yönetsel denetim, devletin yerel yönetimler üzerindeki hukukilik denetimini ifade etmektedir. Çeşitli kaynaklarda farklı şekillerde ifade edilen “Yerel Yönetim İdaresi”, “Merkezi Yönetim Bölgesi” ya da “Genel Müdürlük” adı verilen yönetim kademesinin birinci ve ikinci düzey yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu denetim alınan kararların ve bunların uygulamalarının hukukiliği ve şeffaflık ilkesine uygun yönetimlerin gerçekleşip gerçekleşmediği şeklindedir. Hukukilik denetiminin yapılması için 7 Yerinden Yönetim İdaresi’nde “Denetmenlik (Müfettişlik) Birimi” oluşturulmuştur. Maliye Bakanlığı ise yerel yönetimlerin mali harcamaları üzerinde sıkı bir denetime sahiptir.

### 3.3.2. Anglo-Sakson Grubu Ülkeleri

İngiltere’de her ne kadar yerel yönetimlere geniş bir yetki ve hak devri söz konusu olsa da çoğu alanda yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi ve merkez-yerel arasında yetki-görev paylaşımı söz konusudur. Bu durum merkeze bağımlı bir yerel yönetim yapısını göstermektedir. Bu nedenle de İngiliz yerel yönetimlerinin özerk yönetimler olduğu söylenemez (Karasu, 2004; Karakılıçık, 2018). İngiltere’de yerel yönetimlerin üzerinde merkezi yönetimin geniş ve kapsamlı denetim-gözetim yetkisi yerel özerklik ve yerelleşme ile çelişmektedir. Yine parlamentonun dilediği gibi yerel yönetimler üzerindeki düzenleme yetkisi bu ilkelerle çelişmektedir. Dolayısıyla İngiltere yerel yönetimleri yasal sınırlamalara tabi, merkezin kontrolü altında ve mali kısıtlamaların sıkı bir şekilde uygulandığı türdeş bir yapıya sahiptir (Usta, Akman, & Kocaoğlu, 2017). Bununla birlikte yerel yönetimlere yetkiler eşit bir şekilde dağıtılmamıştır. İngiltere’de il meclislerine “*county*” ismi verilmekte ve karar organı olan bu meclis doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkan meclis içinden seçilmektedir. Büyükşehir belediyesi bulunan kentlerde ise belediye başkanı halk tarafından seçilmektedir. İkinci kademe yerel yönetimler olan *district*lerin meclisleri halk tarafından seçilmekte; başkan ise meclis tarafından seçilmektedir.

İrlanda’da yerel yönetimlerin organları seçimle oluşturulmaktadır. Bazı fonksiyonların yerine getirilmesi seçilmiş üyelere kanunla verilmiştir. Her yerel yönetimin seçilmiş bir başkanı bulunmaktadır ve yalnızca belirli nedenlerle, üyelerin en az dörtte üçünün kararıyla bir başkan yardımcısı seçilmektedir. İrlanda’da yerel yönetimler yargısal denetime tabi oldukları gibi Çevre Bakanı tarafından gerçekleştirilen kapsamlı ve çeşitli kontrollere de tabidirler. Bakan, 2001 tarihli Yasanın 216. bölümünde belirtilen belirli gerekçelerle yerel yönetimlerin üyelerini görevden alma yetkisine sahiptir. Ayrıca özellikle çevre koruma konusunda yerel yönetimlerin üzerinde Çevre Koruma Ajansı’nın otoritesi söz konusudur. İrlanda’da yerel yönetimlerin mali denetimi ise Yerel Yönetim Denetim Kurumu (LGAS) tarafından yerine getirilmektedir (Scannell, 2012).

### 3.3.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri

İsveç’te yerel yönetimler belediyeler ve illerden meydana gelmektedir. Yerel yönetimlerin temel karar organları belediye meclisi ve il meclisidir. Belediye meclis

üyeleri doğrudan seçimlerle belirlenmektedir. Belediye meclisinde seçilmiş meclisler ve konseyler karar verme yetkisini kullanmaktadır. İl yönetimlerinin karar organı ise il meclisleridir. İl meclisi üyeleri de seçimle iş başına gelmektedir. Meclisler genel mahalli seçimler yoluyla seçilen temsilcilerden oluşmaktadır.

Temel yürütme organları belediye idare heyeti ve il meclisi idare heyetidir. İdare heyeti üyelerinin seçimi, meclis tarafından gerçekleştirilmektedir ve üyeler genel seçimlerde aday olanlar arasından seçilmektedir. Belediye idare heyetinin başkanı belediyenin siyasi lideridir; il meclisi idare heyetinin başkanı ise il meclisinde aynı görevi görmektedir. Bu başkanların karar alma yetkileri sınırlıdır. Çoğu karar heyetlerce ortaklaşa alınmaktadır. İl idare heyeti başkanı il meclisi tarafından atanırken; belediye idare heyeti başkanı belediye meclisi tarafından atanmaktadır. Belirtilmesi gerekli önemli bir husus; başkanların devlet adına görev yapamayacaklarıdır.

*Kommundirektor* denilen görevliler idarenin başında bulunmaktadır. Bu görevli, personelin ve belediyenin idaresinden genel olarak sorumludur. Karar organlarıyla herhangi bir özel ilişkisi bulunmamakta olup her komite kendi idaresinden sorumludur. Bu görevin yürütülmesi ise yönetim sorumlusu şefi denilen “*förvaltningschef*”e bırakılmıştır. Komite şefleri ve yönetici görevli seçimle değil; ücretli çalışanlarda olduğu gibi atanarak iş başına gelmektedirler.

Yerel yönetimler üzerinde devletin kanuni, mali ve siyasi denetimleri söz konusudur. Devlet denetimini doğrudan veya dolaylı biçimlerde kullanabilmektedir. Bir belediye kararının yürütülmesi ya da uygulanması hususunda bir şikâyet olması durumunda yargı denetimi söz konusu olabilmektedir. Şikâyet olmadan kendiliğinden bir hareket söz konusu değildir. Bu bağlamda devletin faaliyetleri denetleyebilmesi ancak vatandaşların hareketi ile mümkün olabilmektedir.

Birçok devlet idaresi belediye faaliyetlerinin denetiminden sorumludur. Fakat bu idarelerin mahkemelerle aynı yetkilere sahip olmadıkları görülmektedir. İdareler yerel birimlere yönelik yanlışlıkları farklı yollarla ele alabilmektedir. Kimi idare yanlışlık üzerine ceza uygulayıp güç kullanırken kimisi bu yanlışlığı merkezi hükümete bildirmekle yetinebilir. Kimisi ise yanlışlık olan konuyu mahkemeye götürmektedir. Belediye faaliyetlerinin denetlenmesi ve bu denetimin izni ve yolları özel kanunlarla ve

emirlerle düzenlenmektedir. Yerel yönetimlerin aldığı kararlar yargı denetimine tabidir. Bazı durumlarda idare mahkemelerine, bazılarında sivil mahkemelere, bazılarında ise özel hukuk mahkemesine başvuru yapılmaktadır. Belediye kararları sadece kanunilik açısından inceleniyorsa mahkemelerin sadece kararı iptal etme yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda mahkemeler idarenin yerine geçerek karar alamazlar. Kararlar yerindelik açısından denetleniyorsa; mahkemelerin bir başka kararı, kararın yerine geçirebilmesi mümkündür. Kimi durumlarda ise mahkeme tarafından kararın uygulanması geçici olarak durdurulabilmektedir.

Danimarka’da kamu sektörünün yapısı konusunda artan tartışmalar sebebiyle 2002 yılının Ekim ayında İdari Yapı Komisyonu’nun oluşturulması yeni bir yerel yönetim reformunun başlangıcı olmuştur. Bu komisyon 2004 yılında kamu sektörünün yapısında bir reforma ihtiyaç olduğu sonucuna varmıştır. 2004 yılındaki yapısal reform belediyelerin ve bölgelerin yeni bölümlenmesini ve belediyeler, bölgeler ve devlet arasındaki görev dağılımını yeni bir finansman ve eşitleme sistemi içeren yeni bir Danimarka haritası içermektedir. (The Ministry of the Interior and Health, 2005). Danimarka’da 2007 reformu, merkezi yönetim ile bölgeler ve belediyeler arasındaki sorumluluk dağılımını önemli ölçüde değiştirmiştir. 5 bölgeye bölgesel kalkınma, bölgesel ulaşım ve çevre, sağlık hizmetlerinde sorumluluklar verilmiştir. Belediyeler ise eğitim ve sosyal refah alanlarında sorumluluklar üstlenmiş ve böylece vatandaşlara yönelik görevlerden sorumlu tutulmuşlardır. Danimarka’nın OECD ülkeleri arasında en üniter yerleşmiş ülke haline gelmesinde belediyelerin önemli alanlarda kamu hizmeti ve yararı sağlamaları etkili olmuştur (Country Profile-Denmark, 2016). Danimarka’da anayasaya göre belediyelerin özerkliği devletin gözetimi altında kabul görmüştür (Tekdere, 2019). İdari desantralizasyonda yerel makamlar, yürütmenin organizasyonu ve süreçlerine karar verebilse de bu politikalara ilişkin olarak “devletin temsilcisi” olarak görev yaparlar. Ayrıca devletin sıkı denetimine ve kontrolüne tabi olmaya devam etmektedirler (Kuhlmann & Wayenberg, 2016). Danimarka’da yerel yönetimlerin organları seçimle göreve gelmektedir. Belediye başkanlarının seçimi ilgili meclislerin kendi üyeleri arasından olmaktadır.

Avusturya’da yerel yönetim birimi olarak sadece belediyeler yer almaktadır. Belediye organları; belediye meclisi, belediye icra heyeti ve belediye başkanıdır. Belediye

meclisinin üyeleri beldedeki seçmenlerce seçilmektedir. Belediye başkanı belediye meclisi tarafından seçilmektedir. 6 eyalette ise doğrudan seçime imkân tanınmaktadır. Belediye icra heyetleri ise belediye meclislerince seçilmektedir. Avusturya’da belediyeler üzerinde federasyon ve eyaletin vesayet denetimi söz konusudur. Bunun yanında belediyeler eyaletlerce; mali yönetimlerinin yerindeliği, uygunluğu ve verimliliği açısından da denetlenebilmektedir. Eyaletlerin ya da federasyonun verdiği görevleri gerçekleştirirken belediyeler bu yapıların yasalarına ya da talimatlarına uygun hareket etmek durumundadırlar (Tataroğlu, 2013). Avusturya’da yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin yanı sıra idari özerklikleri de söz konusudur (Gamper, 2012).

Almanya’da yerel yönetim birimi olarak belediyeler ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda kimi eyaletlerde belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilirken kimi eyaletlerde ise belediye meclisi tarafından da seçilebilmektedir. Eyaletten eyalete farklılık gösteren ilçe yönetimlerinin temsilcilerinin de seçimle göreve geleceği Alman anayasasında belirtilmiştir. Almanya’da belediyeler oldukça geniş bir özerkliğe sahip olmakla birlikte yasalar çerçevesinde görevlerini yerine getirirler. Dolayısıyla vesayet denetimine tabidirler. Bu denetim hukuka uygunluk denetimi olabildiği gibi hem hukuka uygunluk denetimi hem de yerindelik şeklinde de olabilmektedir. Belediye büyüklüğüne göre vesayet makamı ilçe yönetimi ya da il yönetimi olabilmektedir (Çukurçayır, 2013).

Almanya’da yerel yönetimlerin ekonomik faaliyetlerini (mali denetim) hukuka uygunluk yönünden denetleyenler; eyalet mahkemeleri, bölgesel denetim organları, denetim amacıyla oluşturulmuş bağımsız tüzel kişilikler ve eyalet yönetimleridir. Bu durum eyaletten eyalete farklılık gösterebilmektedir. Bazı eyaletlerde denetim özel yetkili organlar tarafından yapılmaktadır. İlçeler ve ilçelerden bağımsız belediyeler için denetimi eyalet organları yapmaktadır. İlçelere bağlı belediyeler ise ilçeler tarafından denetlenmektedir. Mahalli idarelerin denetim organları Kaymakam, Eyalet Başkanı ve İçişleri Bakanı’dır. Yerel yönetimlere ait görevler üzerinde sadece hukukilik denetimi uygulanırken merkezi yönetim adına yürüttükleri görevler için hem hukukilik hem de yerindelik denetimi uygulanabilmektedir. Yerel yönetimler Almanya’da kendi organları aracılığıyla da denetlenebilmektedir. Bu denetim ise belediye başkanları, belediye meclisleri ve denetim komiteleri tarafından yapılmaktadır. Bu denetim açısından da eyaletten eyalete farklılık olabilmektedir. Genel olarak yerel yönetim meclisleri veya

denetim komiteleri aracılığıyla mali denetim gerçekleştirilmektedir. Bu denetim daha çok hukuka uygunluk olarak karşımıza çıkmaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2017)

Hollanda’da yerel yönetimlerin organlarına bakıldığında belediye meclisleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir Belediye meclisleri yerel düzeyde adeta yasama organı gibi işleve sahiptir. Hollanda’da belediye encümenleri “mini hükümet”; belediye meclisleri ise “mini parlamento” şeklinde düzenlenmiştir (Önder, 2005). Belediye Encümen Üyeleri; meclis içinden seçilmektedir. Belediye Başkanı; kraliyet ataması ile göreve gelmektedir. Eyalet meclislerinin temsilcileri doğrudan seçimle oluşmaktadır. Vali haricindeki diğer üyeler; eyalet meclisi üyeleri arasından seçilmektedir. Vali (kraliyet komiseri); kraliyet kararnamesi ile atanmaktadır. Merkezi hükümet (kraliyet) ve eyaletler belediyelerin işlemleri üzerinde denetim ve gözetim yetkisine sahiptir. Eyaletlerin işlemleri üzerinde ise merkezi hükümetin denetim yetkisi bulunmaktadır. Her iki denetim yetkisi de işlemlerin hukukiliği üzerinedir. Belediyeler üzerinde merkezi hükümet ve eyaletlerin “ön inceleme” ve “kararların iptali” şeklinde iki çeşit vesayet yetkisi söz konusudur. Kararların iptali sadece merkezi hükümete ait bir yetkidir. Ön inceleme ise en çok yasalarla veya eyalet emirnameleri ile düzenlenerek yapılabilmektedir. Vesayet organları yerel yönetim işlemlerinin yerindeliğini de denetleme yetkisine sahiptir. Belediyelerde ayrılma ve birleşme konularında belediye yürütme kurulunun, eyalet yürütme kurulunun görüşünü alması zorunludur. Bu da ayrı bir vesayet yetkisini göstermektedir. 2002 yılındaki belediye kanunu reformu ile birlikte eyaletlerde ve belediyelerde “bağımsız yerel denetim ofisi” veya “yerel kamu denetim kurulu” kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Bu kurul; yasal olarak yerel yönetimleri hesap denetimi hariç olmak üzere etkililik, verimlilik ve düzenlilik açısından denetleme yetkisine sahiptir. Denetim ofisi ya da kurulları harcamalarında serbesttir; masrafları ise belediye meclisleri tarafından karşılanmaktadır (Önder, 2005). Hollanda hukuk sisteminde, belediyeler sadece yüksek seviyedeki idari makamlar tarafından değil aynı zamanda mahkemeler tarafından da kontrol edilmektedir (Van Haaren-Dresens, 2012).

Finlandiya’da yerel yönetimler çok geniş bir özerkliğe sahiptir (Tuzcuoğlu, 2013). Yerel yönetimler bağımsız olarak organlarını ve yönetim biçimlerini belirleyebilmektedir. Belediyelerin karar organı ve en yüksek organ belediye meclisidir ve halk tarafından seçilmektedir. Belediye organları görece devletten bağımsızdır. Belediyenin organları;

belediye meclisinin yanı sıra encümen (belediye yönetim kurulu), denetim komitesi, seçim komitesi ve belediye yöneticisi (kent yöneticisi, belediye başkanı)'dir. Encümen ya da diğer adıyla belediye yönetim kurulu belediye meclisi tarafından atanmaktadır. Belediye yöneticisi meclis tarafından seçilmektedir. Belediye yöneticisinin kent yöneticisi mi belediye başkanı mı olacağına meclis karar vermektedir. Kent yöneticisi seçilecekse; profesyonel bir yönetici belediye yöneticisi olarak seçilmekte; belediye başkanı seçilecekse meclis kendi üyeleri arasından seçmektedir. Kent yöneticisi ve belediye başkanının görevleri aynıdır fakat belediye başkanının bazı temsil ve yetkileri de söz konusudur. Belediye yöneticisi meclisin bir üyesi değildir. Aynı şekilde encümende de yer almamaktadır. Dolayısıyla profesyonel bir çalışan olmasının yanı sıra belediye yöneticisi belediye çatısı altındaki "en yüksek rütbeli devlet memuru" dur (Tuzcuoğlu, 2013). Diğer Avrupa yerel yönetimlerinden Finlandiya yerel yönetimlerini ayıran bir özellik Finlandiya'da belediyelere çok fazla hizmet sorumluluğu verilmişken diğer Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin çok çeşitli olmamasıdır (Karakurt & Ela, 2017). Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yerindelik denetimi söz konusu değildir. Sadece yerel yönetimlerin işlemleri ve faaliyetleri üzerinde merkezi yönetimin hukuka uygunluk denetimi bulunmaktadır. Bu denetim yargı organınca yapılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlere merkezi yönetime karşı geniş bir hareket alanı tanınmaktadır. Geniş ölçüde idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimler merkezi yönetimden daha etkindir (Turan, 2018).

### **3.3.4. Doğu Avrupa Ülkeleri**

#### **TİP 1 Ülkeleri**

Macaristan'da yerel yönetimlerin organları incelendiğinde; belediye başkanı (1994 öncesi belediye meclisince seçilmekteydi) doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Belediye meclisi de seçimle oluşturulmaktadır. İl genel meclisi doğrudan halk tarafından seçilmektedir. İl genel meclisi başkanı ise meclis üyeleri arasından üyelerce seçilmektedir. Macaristan'da seçilmiş olmalarına rağmen zayıf yerel yönetimler söz konusudur. Bunun nedeni olarak da merkezi yönetimin (bakanlıkların) taşrada hizmet birimlerinin bulunması ve yetki genişliği ilkesinin uygulanmasıdır (Atatorun & Okcu, 2013). Macaristan parlamentosu, yerel yönetim organlarını, anayasaya aykırı faaliyetlerinden dolayı hükümetin teklifi ve anayasa mahkemesinin görüşü ile



lağvedilebilir. Bunun yanı sıra parlamento idari bölge ayrımlarının yapılmasında birleşme, ayrılma, isim ve sınır değişikliklerini, il merkezlerinin belirlenmesinde yetkilidir. Yerel yönetimlerde cumhurbaşkanının da söz hakkı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yerel yönetimlerce belirtilmesi üzerine, şehir statüsü verebilir; şehre isim verebilir. Aynı zamanda oluşturma, sonlandırma, birleştirme hakkına sahiptir. Anayasa Mahkemesi anayasal olarak yerel yönetim kararlarının kontrolünden ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinin denetlenmesinden sorumludur. Anayasa Mahkemesi'nin yerel yönetimlerce anayasaya aykırı olarak alınan kararları feshedebilme yetkisi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları ise Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Yerel yönetimlerin hukuki açıdan denetimi İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bakanlık bu sorumluluğunu illerde ve başkentte bulunan idari ofisler yoluyla yerine getirmektedir. Yeni sistemde yerel yönetimler üzerinde bakanlıkların doğrudan bir kontrol yetkisi bulunmamaktadır.

Macaristan'da yerel yönetimlere geniş olarak görev üstlenme hakkı verilmiş; böylece belediyeler yerine getirdikleri hizmetlerin kalitesini, miktarını ve örgütlenmesini belirleme serbestliğine sahip olmuştur. Yeni sistemde taşranın yanı sıra merkez de güçlendirilmiş; bu ise bir bakıma merkezleşme eğilimini gündeme getirmiştir (Atatorun & Okcu, 2013).

Polonya'da belediyeler; meclis, başkan ve encümeden oluşmaktadır. Başkan 2002 yılındaki değişiklikle artık halk tarafından seçilmektedir. Encümen üyeleri ise meclis tarafından seçilmektedir. Povyatlar da meclis, başkan ve meclisten oluşmaktadır. Meclis, başkan ve meclisin oluşumu tıpkı belediyedeki gibidir. Voyvodalık da meclis, başkan ve encümeden oluşmaktadır. Başkan ve encümen meclis tarafından seçilmektedir. Polonya'da yerel yönetimlerin denetimi dış denetim, iç denetim ve mali denetimden oluşmaktadır (Toksöz, ve diğerleri, 2009). Dış denetimde; başbakan, bölge valisi ve bölgesel denetim kurulları yerel yönetimlerin mali işlemlerini ve etkinliğini Anayasa'ya göre denetlerler. Bu denetim yasallık denetimidir. İç denetim; yerel yönetim meclislerince yapılmaktadır. Her yerel yönetim biriminde denetim komisyonları da iç denetim yapabilir. Mali denetim ise bölgesel denetim kurulu ve Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Bölgesel denetim kurulunun üyelerinin yarısı voyvoda meclisince yarısı ise başbakanca tayin edilir. Kurul, yerel yönetimlerin tüm mali denetiminden sorumludur. Ulusal

Sayıştay hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimi denetlemektedir. Yerel yönetimler Sayıştay tarafından güvenilirlik, etkin ekonomik yönetim ve yasallık açılarından denetlenmektedir.

Slovakya’da bazı istisnalar bulunsa da devlet denetiminden bağımsız yerel otoriteler söz konusudur. Yerel yönetim organları halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Seçimle iş başına gelen belediye başkanları belediye ofislerinin başında yer almaktadır. Slovakya’da belediyelerin parçalı bir yapıya sahip olması merkezi yönetim tarafından geniş kapsamlı sorumluluk devrini sınırlandırmaktadır. Slovakya’da her ne kadar bölgesel yönetimler oluşturulmuş olsa da bu yapılar bölge valiliği şeklinde merkeze bağlı olarak oluşturulmuştur ve yerel yönetim niteliği taşımamaktadır (Demir, 2013).

## **TİP 2 Ülkeleri**

Çek Cumhuriyeti’nde belediyeler merkezi yönetimin vesayeti altındadır. Belediye meclisi, belediye vatandaşları tarafından seçilmektedir. Belediye idaresi, belediye başkanı ve yardımcıları ise meclis üyelerinin kendi aralarından seçtikleri kişilerden oluşmaktadır. Bölge meclisi başkan ve vekilleri bölge meclisi tarafından seçilmektedir. Prag’da ise bu seçimi Prag şehir meclisi (bölge meclisi) yapmaktadır. Belediye Encümeni belediye başkanı ve vekili ile seçilmiş diğer encümen üyelerinden oluşur. Bölge yönetimi encümeni ise bölge meclisi başkan ve vekili ile meclis içerisinde seçilen üyelerden oluşur. Prag başkent encümeni meclis üyelerince, üyeler arasından seçilir. Prag belediye başkanı ve vekilleri ile diğer yönetim üyelerinden oluşur. Çek Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlerin denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay bağımsız bir kurumdur. Kamu harcamalarının denetimini yapmaktadır. Yerel yönetimlerin ve yerel kamu kurumlarının denetimini bölge denetim kurulu vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Bir belediyenin genel bir düzenlemesinin yasalara aykırı olması halinde, İçişleri Bakanlığı söz konusu düzenlemenin etkilerini askıya almaya karar verebilir ve Anayasa Mahkemesi’ne yürürlükten kaldırılması için bir teklif sunabilir (Kadecka, 2012).

Estonya’da belediye başkanı ve belediye meclisi seçmenlerce seçilerek oluşturulmaktadır. Estonya’da yerel yönetimlerin denetimi farklı devlet kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilir: Adalet Şansölyesi (Õiguskantsler), Ulusal Denetim Ofisi (Riigikontroll) ve İl Valileri (maavanem). Bu denetimin amacı belediye

faaliyetlerinin yasallığını sağlamaktır. Buradan yerel yönetimler üzerindeki devlet kontrol ve denetimine yalnızca yasalarla öngörülmüşse izin verilmektedir. Estonya Anayasasına göre (madde 139), Adalet Şansölyesi, yerel yönetim organları tarafından kabul edilen mevzuatın anayasal ve diğer yasalara uygun olmasını sağlayan bağımsız bir yetkilidir. Ulusal Denetim Bürosu, yerel yönetimlere devredilen devlet varlıklarının kullanımını ve kontrolünü denetler. 2006 yılında, belediyeleri denetlemek için Ulusal Denetim Bürosu tarafından bir bölüm kurulmuştur. Yerel Yönetimler Denetim Departmanı, esas olarak iç kontrol sistemlerinin yasallığı, finansal yönetim, finansal muhasebe ve ekonomik işlemler gibi konulara odaklanarak yerel yönetimleri denetlemektedir. İl valisi ise yasaların öngördüğü ölçüde kendi yetki alanındaki mevzuatın ve yerel organların kararlarının yasallığını denetleme yetkisine sahiptir. Yasaların öngördüğü durumlarda, il valisinin Adalet Şansölyesi'ne dilekçe verme veya Ulusal Denetim Ofisine bir rapor sunma hakkı vardır (Maeltsemees, 2012).

Letonya'da belediye meclisleri doğrudan seçimle oluşturulmaktadır. Meclis başkanı, meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Meclis üyeleri arasından bir de başkan yardımcısı seçilmektedir. Letonya'da yerel yönetimler, yetki ve yasaları çerçevesinde, özerk bir şekilde hareket ederler, ancak, idari görevlerini yerine getirirken farklı denetimlere tabidirler. Yerel bir meclisin yasadışı kararları, sorumlu bir bakan tarafından askıya alınabilir. Ombudsmanlık ofisi hem merkezi hem de yerel düzeydeki tüm kamu organları üzerinde yetki sahibidir. Ombudsmanlık makamına bildirilen tüm şikâyet ve raporların yaklaşık %10-15'i yerel yönetimlerle ilgilidir. Ombudsman kararları yasal olarak bağlayıcı değildir, daha çok danışma niteliğindedir. Ayrıca Saeima'nın (Parlamento) meclisi görevden alma hakkı bulunmaktadır (Vilka, 2012).

### **TİP 3 Ülkeleri**

Bulgaristan'da belediyelerin meclis ve başkanları seçimle iş başına gelmektedir. Ayrıca belediye alt birimleri de söz konusudur. Belediye alt birimleri belediye şubeleri (Kmetstua) ve semt idareleri (Rayoni)'dir. Semt idarelerinde semt idare meclisi bulunmaktadır ve bu meclis de seçimle oluşturulmaktadır. Belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Belediye şubesi veya semt idaresi başkanları da seçimle iş başına gelmektedir. Belediye başkanının meclis kararlarına uygun olmayan işlemleri belediye meclisi tarafından iptal edilebilir (Belediye meclisine yasalarca verilen

yetkilerde bu durum söz konusudur.). Bu açıdan belediye başkanı meclise hesap vermektedir. Başkan ise belediye meclisince yasaya ve belediye çıkarlarına karşı verilen kararlar ve belediye başkanının işlemlerine karşı iptal kararlarını dava edebilir ve yürütme durdurma kararı verebilir (Karakılçık, 2018). Anayasa uyarınca yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde merkezi yönetim ve temsilcilerinin ancak kanunla yetki verilmesi durumunda “hukukilik denetimi” yapma hakları bulunmaktadır. Belediye meclis kararları kanuna uygunluk yönünden bölge valisi tarafından denetlenir. Belediye başkanının kararlarına karşı bölge valisine itiraz edilebilmektedir (Dryanova, 2013).

Hırvatistan’da belediye başkanı ve belediye başkan yardımcısı doğrudan seçilmektedir. Hırvatistan Cumhuriyeti Anayasası, yerel birimlerin yerel işlerini yönetmedeki bağımsızlığını kabul etmekte ve prensip olarak merkezi yönetim organlarının yasallığı denetleme konusundaki rolünü sınırlamaktadır (Ivanisevic ´ , Kopric ´ , Omejec , & Simovic ´ , 2001). Yerel yönetimlerin genel özerk yönetim eylemlerinin yasallığı üzerindeki denetim, her biri kendi faaliyet alanı dahilindeki tüm merkezi yönetim idare organları tarafından yürütülür. Dolayısıyla Hırvatistan’da dağınık bir denetim modeli ve yerel yönetimlerin birçok denetimi söz konusudur. Özerklik ilkesine göre değerlendirildiğine, tüm kontrol sisteminin çok ağır olduğu ve Anayasanın ve AYYÖŞ’ün temel standartlarına uygun olmadığı görülmektedir (Koprić, Crnković , & Lopizic ´ , 2015).

Romanya’da İl meclisleri doğrudan seçimle seçilen üyelerden oluşmaktadır. Yerel meclis ise yerel düzeydeki müzakere otoritesidir ve üyeleri seçimle oluşmaktadır. İl meclisi başkanı doğrudan il vatandaşları tarafından seçilmektedir. Başkan yardımcısı ise il meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Bükreş’te il belediye başkanlarına ek olarak bir genel belediye başkanı seçilmektedir. Belediye başkanı yerel kamu idaresi otoritesidir ve seçilen yerel temsilcilerin görev şartlarına göre yürütme otoritesi olarak görev yapar. Romanya’da yerel yönetimler, merkezi karar alma aşamasını tamamlayıcı nitelikte algılanmakta; bu nedenle de toplumun genel çıkarlarına zarar vermedikleri sürece özerktirler. Bununla birlikte yerel özerklik henüz yerel yönetimlerin tam olarak bir hakkı olarak görülmemektedir (Tanasescu, 2012).

Slovenya’da yerel yönetim organlarından olan belediye başkanı ve belediye meclisi doğrudan seçilmektedir. Prensip olarak, yerel yönetimler özerk bir şekilde faaliyet

gösterse de merkezi yönetim tarafından denetlenmekte ve yerel yönetimler kanuna uygun şekilde hareket etmek zorundadırlar. Devlet otoriteleri sadece yerel organların çalışmalarının yasallığını denetleyebilirken diğer konularda, devlet yerel otoritelerin faaliyetlerinin uygunluğunu ve denetlemektedir. Parlamento (Ulusal Meclis), hükümetin teklifi üzerine, belediye meclisini feshedebilmekte ve bir belediye başkanını görevden alabilmektedir (Grad, 2012).

#### **TİP 4 Ülkeleri**

**Litvanya**'da belediye başkanı ve belediye meclisi doğrudan seçilmektedir. Belediyelerin merkezi yönetimin kararlarına uyumu, belirli devlet memurları tarafından denetlenir. Merkezi yönetim temsilcisinin ana yürütme işlevi, belediyelerin kuralları ve düzenlemeleri kabul ederken anayasaya uyup uymadığını denetlemektir. Merkezi yönetim temsilcisi, belediyeler tarafından kabul edilen düzenlemelerin yanı sıra projelerini de inceler; yerel makamlara yasadışı düzenlemeleri iptal etmelerini veya değiştirmelerini önerir ve yasaya uyumu zorunlu kılar (Saparniene & Lazauskiene, 2012).

#### **3.3.5. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler**

Malta'da yerel konseyler doğrudan seçilmektedir. Belediye başkanı ise 2009'dan beri son yerel seçimde en çok oyu alan meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Yerel yönetim faaliyetlerinin yasal kontrolünden Başbakanlık Ofisi sorumludur. Yerel Yönetimler Dairesi bünyesinde mevcut yasalara uygunluğu denetlemek için bir izleme birimi kurulmuştur. Malta'da yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yetkiler sınırlı bir şekilde devredilmektedir. Yerel yönetimlerin kendi işlevleri üzerinde sınırlı güçleri söz konusudur (Aquilina & Calleja, 2012).

Güney Kıbrıs'ta belediye başkanı ve belediye meclisi doğrudan seçilmektedir. Belediye meclisinin kararları herhangi bir makamın onayına tabi değildir. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından yerine getirilirken; yerel yönetimlere kısıtlı görev ve yetki alanı sunulmaktadır. Belediyelerin idari ve mali denetimi için ayrı bir denetim organı bulunmamaktadır. Mali denetimler Sayıştay'ca yapılmaktadır. Merkezi yönetimin belediyeler üzerinde geniş vesayet yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkiyi kullanan ise genellikle Bakanlar Kurulu'dur. Müracaat halinde belediyelerin icraat ve kararları ombudsmanca da denetlenmektedir. Belediyelerde bir iç denetim söz konusu değildir.

Belediye meclisinin içinde de bir denetim komisyonu söz konusudur değildir. Belediyelerin teşkilat yapıları ve kadrolarının oluşturulmasında belediye meclisinin herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır; bu durum yerel özerklik ilkesi ile uyumsuzdur. Kaymakamlık kurumu yerine getirmesi gerekli hizmetler göz önüne alındığında belediyelere alternatif taşra yönetimleri gibi işlev görmektedir. Bu demokratik anlayışla çelişmektedir. Yerel hizmetler merkez ya da merkezin uzantısı olan kurumlarca yerine getirilmektedir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2012).

Lüksemburg’da belediyeler, belediye meclisi ve yürütme organından (belediye başkanı ve aldermenler) oluşmaktadır. Belediye meclis üyeleri genel oyla seçilmekte olup; belediye başkanı ve aldermenler seçilen üyeler arasından atanmaktadır. Belediye başkanı ve şehirlerin aldermenleri, Büyük Dük tarafından atanmakta; diğer belediyelerin aldermenleri ise İçişleri bakanı tarafından atanmaktadır. Lüksemburg şehri doğrudan İçişleri bakanının denetimindedir (The Official Portal Of The Grand Duchy Of Luxembourg, 2018). Lüksemburg’ta her ne kadar belediye özerkliği iyi kurulmuş bir hukuk ilkesi olsa devlet makamlarınca bazı belediye faaliyetleri kontrol ve denetim altındadır. Bu tür kontroller sadece Belediye Yasası veya diğer mevzuatlarca izin verilen durumlara kullanılabilir. Belediye faaliyetlerinin idari denetimi, yerel bir makamın yasa dışı bir karar alması durumunda ya da bu kararın genel menfaate aykırı olması durumunda gerçekleşebilmektedir. Büyük Dük, belediye yetkililerinin yasalara ve genel çıkarlara uygun olmayan kuralları ve bireysel kararlarını geçersiz kılabilir. Yerel yönetimlerin bazı kararlarının yasal etkilere sahip olabilmesi için Büyük Dük, İçişleri Bakanı’nın onayı gerekmektedir (Goerens, 2012).

Literatür kapsamında incelenen ülkelerin idari desantralizasyon süreci genel olarak değerlendirilirse; Franco grubu içerisinde yer alan ülkelerde idari desantralizasyon açısından bir gelişme söz konusu iken (özellikle İspanya ve Belçika) Anglo Sakson grubu içerisinde değerlendirilen İngiltere ve İrlanda bu grubun “yerel yönetimlerin merkeze bağımlı olmaması” özelliği ile çelişmektedir. Bu iki ülkede yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin etkili denetimleri söz konusudur. İdari desantralizasyonun en düşük olduğu ülkeler; Malta ve Güney Kıbrıs’tır. Bu iki ülkede yerel yönetimlere çok kısıtlı bir yetki alanı tanınmıştır. Bunun yanı sıra tüm ülkelerde tam anlamıyla bir idari

desantralizasyon olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Her ülkenin özellikle reform süreçleri kapsamında yerelleşme sürecine katkıları söz konusu olsa da idari vesayet denetiminin az ya da çok bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Ülkelerde vali gibi görevliler dışındaki yerel yönetim organlarının seçimle iş başına geldikleri görülmektedir. Bu idari desantralizasyon açısından önemlidir. Fakat çoğu ülkede yerel yönetimlerin oldukça fazla denetim altına alındığı; hatta çok gelişmiş bir yerelleşme sürecine sahip ülkelerde (İsveç, Belçika, Almanya) bile hukukilik denetiminin yanında yerindelik denetiminin de yapıldığı görülmektedir. Bununla birlikte kimi ülkelerde (Estonya ve Bulgaristan) ancak yasaların izin verdiği durumlarda yerel yönetimler üzerinde hukukilik denetimi gerçekleştirilebilmektedir. Ülkelerde ülke bütünlüğünü sağlayabilmenin ana noktası yerel yönetimlerin merkezi yönetimden daha az güçlü olmasından geçmektedir. Bu konuda Macaristan dikkat çekmektedir; her ne kadar Macaristan'da seçilmiş yönetimler söz konusu olsa da reform sonrasında yerel yönetimlerin zayıflatıldığı ve merkezileşme eğilimlerinin arttığı gözlenmektedir. Bu durum ise Swianiewicz (2014) tarafından TİP 1 ülkeleri arasında değerlendirilip “desantralizasyon şampiyonu” olarak görülen ülkelere biri olan Macaristan'ın idari desantralizasyon açısından artık bu grup içinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışmaya açıktır. Kimi ülkelerde (Finlandiya, Danimarka) ise yerel yönetimler merkezi yönetimden daha fazla etkindir.

### **3.4. ALANSAL ÖRGÜTLENME**

Alansal örgütlenme özellikle de belediye seviyesinin alansal(territorial) parçalanma düzeyi yerel yönetim sisteminin mutlak bir özelliği değildir. Fakat son yirmi yıl boyunca, bazı ülkelerde güçlü alansal parçalanma ve aynı zamanda alansal düzenleme reformları söz konusu olmuştur. Her iki sürecin de sonucu olarak, yerel yönetimlerin mevcut büyüklüğü ülkeler arasında oldukça çeşitlilik göstermektedir (Swianiewicz, 2014). Swianiewicz (2014), alansal örgütlenmenin iki değişkenle gösterilebildiğini ve bunlardan birincisinin seçilmiş yerel ve bölgesel yönetimlerin kademelerinin sayısı ikincisinin ise belediye yönetim biriminin ortalama nüfus büyüklüğü ile ölçüldüğünü ifade etmektedir.

### 3.4.1. Ülkelerdeki Seçilmiş Yerel ve Bölgesel Yönetim Kademesi Sayıları

**Tablo 35. Ülkelerdeki Seçilmiş Yerel ve Bölgesel Yönetim Kademesi Sayıları**

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	ULUS ALTI YÖNETİMLERİN SAYISI (2017-2018)		
<b>1. FRANCO GRUBU</b>	Belediye Seviyesi	Orta Seviye	Bölgesel ya da Eyalet Seviyesi
Fransa	35.357	101	18
İtalya	7.960	-	20
Belçika	589	10	6
İspanya	8.124	50	17
Portekiz	308	-	2
Yunanistan	325	-	13
<b>2. ANGLO SAKSON GRUBU</b>			
İngiltere	391	27	3
İrlanda	31	-	-
<b>3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ</b>			
İsveç	290	-	21
Danimarka	98	-	5
Avusturya	2098	-	9
Almanya	11.054	401	16
Hollanda	380	-	12
Finlandiya	311	-	1
<b>4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ</b>			
<b>TİP 1</b>			
Macaristan	3.178	-	19
Polonya	2.478	380	16
Slovakya	2.930	-	8
<b>TİP 2</b>			
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	6.258	-	14
Estonya	79	-	-
Letonya	119	-	-
<b>TİP 3</b>			
Bulgaristan (2016)	265	-	-
Hırvatistan (2016)	555	-	21
Romanya (2016)	3.181	-	42
Slovenya	212	-	-
<b>TİP 4</b>			
Litvanya (2016)	60	-	-
<b>5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ</b>			
Malta (2016)	68	-	-
Kıbrıs (Güney Kıbrıs) (2016)	526/380 <sup>12</sup>	-	-
Lüksemburg	102	-	-
<b>6. TÜRKİYE<sup>13</sup></b>	<b>1397</b>	<b>-</b>	<b>81</b>

Kaynak: (OECD, 2018; OECD & UCLG, 2016).

<sup>12</sup> Adanın kuzey kısmında 9 belediye ve 137 topluluk; geri kalan kısmında ise 30 belediye ve 350 topluluk bulunmaktadır.

<sup>13</sup> Genel çerçeveyi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından tabloda Türkiye’ye de yer verilmiştir.



### 3.4.2. Ülkelerde Belediye Yönetim Biriminin Ortalama Nüfus Büyüklüğü

Tablo 36. Ülkelerde Belediye Yönetim Biriminin Ortalama Nüfus Büyüklüğü

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	BELEDİYE SEVİYESİNDE ORTALAMA NÜFUS BÜYÜKLÜĞÜ (2017-2018)
<b>1. FRANCO GRUBU</b>	
Fransa	1.885
İtalya	7.617
Belçika	19.177
İspanya	5.720
Portekiz	33.524
Yunanistan	33.181
<b>2. ANGLO SAKSON GRUBU</b>	
İngiltere	167.898
İrlanda	151.078
<b>3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
İsveç	34.218
Danimarka	58.459
Avusturya	4.166
Almanya	7.449
Hollanda	44.816
Finlandiya	17.670
<b>4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ</b>	
<b>TİP 1</b>	
Macaristan	3.088
Polonya	15.507
Slovakya	1.854
<b>TİP 2</b>	
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	1.688
Estonya	16.657
Letonya	16.476
<b>TİP 3</b>	
Bulgaristan (2016)	27.160
Hırvatistan (2016)	7.625
Romanya (2016)	6.260
Slovenya	9.739
<b>TİP 4</b>	
Litvanya (2016)	48.875
<b>5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ</b>	
Malta (2016)	6.285
Kıbrıs (Güney Kıbrıs) (2016)	2.190 / 2.245
Lüksemburg	5.727
<b>6. TÜRKİYE<sup>14</sup></b>	<b>57.240</b>

Kaynak: (OECD, 2018; OECD & UCLG, 2016).

<sup>14</sup> Genel çerçeveyi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından tabloda Türkiye'ye de yer verilmiştir.

### 3.4.3. Franco Grubu Ülkeleri

Fransa'da 1982 yılından itibaren yaşanan yerel yönetim reform süreci ikinci eylem dönemi olarak da adlandırılan 2003-2004 yıllarında ve üçüncü eylem dönemi olan 2010 yılı ve sonrasında da süregelen bir süreç olmuştur. Üniter yapıya sahip Fransa'da bölge yönetimleri 1964 yılında kurulmuştur. 1982-1983 Defferre Yasaları ile bölgeler yerel yönetim birimleri konumuna getirilmiştir. Fakat Fransa'da bölgeler diğer ülkelerle kıyaslandığında güçsüz bir profil çizmektedir ve bölgelerin yasama yetkileri söz konusu değildir. 2015 yılındaki düzenleme ile belediyelerin ve bölgelerin güçlendirildiği görülmektedir. Fransa'da güncel verilere göre 35.357 belediye, 101 il ve 18 bölge yönetimi bulunmaktadır. Fransız belediyelerinin ortalama nüfus büyüklüğü ise 1.885'dir (OECD, 2018). Fransa'da belediye sayısında geçmiş yıllara kıyasla bir azalma olduğu görülmekle birlikte belediye sayısı il ve bölge yönetimlerinden daha fazladır. Belediye sayısının fazlalığı Fransa'da köy gibi yerel yönetim birimlerinin bulunmamasından kaynaklanmaktadır (Erbay & Akgün, 2017).

İtalya'da âdem-i merkezileşme süreci 1990 yılı itibariyle başlamıştır. İtalya'da üç kademeli bir yerel yönetim sistemi söz konusudur. İtalya'da yerel yönetimlerin sayısına bakıldığında; 20 bölge, 7960 belediye ve 84 adet de il olduğu görülmektedir. 7960 belediye içerisinde ise 14 metropoliten şehir mevcuttur. İtalya'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 7.617'dir.

Belçika'da yerel yönetim 589 belediye, 10 il ve 6 adet de bölge seviyesinden oluşmaktadır. Belçika'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 19.177'dir.

İspanya'da 8124 belediye, 50 il ve 17 özerk topluluk bulunmaktadır. İspanya'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 5.720'dir.

Portekiz iki kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. 2 adet deniz aşırı özerk bölge ve 308 adet belediye olmak üzere toplamda 310 yerel yönetim birimi bulunmaktadır (Country Profile-Portugal, 2016) (OECD, 2018). Portekiz'deki iki özerk bölgenin yasama yetkisi ve özel statüsü söz konusudur. Kendi kendini yöneten bölgelerin kurulabilmesine anayasada olanak tanınmıştır. 2012-2013 reformları kapsamında belediye altı yapılanmaların sayısı düşürülmüştür. Önceden 4259 olan bu sayı reform sürecinde 3091'e düşürülmüştür. Yönetimsel amaçlar doğrultusunda 5 anakara bölgesine bölünen Portekiz

2011 yılına dek de 18 idari bölgeden oluşmaktaydı. Portekiz’de belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 33.524’tür.

Yunanistan’da 1 Ocak 2011 tarihinden itibaren iki kademeli bir yerel yönetim sistemi söz konusudur: 13 bölge, 325 belediye bulunmaktadır. Bu birimler arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır (Country Profile-Greece, 2016; OECD, 2018). Yunanistan’da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 33.181’dir.

#### **3.4.4. Anglo-Sakson Grubu Ülkeleri**

İngiltere’de yerel yönetimler 391 belediye ve 27 il meclisi ve 3 bölge yönetiminden oluşmaktadır. İngiltere’de belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 167.898’dir.

İrlanda’da belediyesi seviyesinde 31 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. İrlanda’da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 151.078’dir.

#### **3.4.5. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri**

İsveç’te 290 belediye ve 21 bölgesel meclis (daha önce il meclisi olan) olmak üzere toplam 311 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. İsveç iki kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Gotland adasında belediyeler il meclisinin sorumluluklarını da yerine getirmektedir. Ayrıca 21 ili(bölgeyi) içinde barındıran merkezi hükümet alan yönetimi bulunmaktadır. 21 ilin(bölgenin) her birinin merkezi yönetimce atanan il yönetim kurulu ve il valisi bulunmaktadır. İsveç’te belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 34.218’dir.

Danimarka’da 2007 yılındaki Yapısal Reform ile birlikte iki kademeli bir yerel yönetim sistemi söz konusu olmuştur. Bu reform Danimarka’nın alansal yapılanmasını büyük ölçüde değiştirmiştir. Bu reform kapsamında 14 il yönetimi kaldırılarak bunların yerine 5 bölge kurulmuştur. Ayrıca 271 belediye halihazırdaki 98 belediye altında birleştirilmiştir. Yerel yönetimin iki kademesi arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki yoktur. Danimarka’da iki özerk bölge (Faroe Adaları ve Grönland) bulunmakta olup bu bölgelerin kendilerine ait yasama yetkileri söz konusudur (Country Profile-Denmark, 2016). Danimarka’da 98 belediye ve 5 bölge olmak üzere toplam 103 yerel yönetim birimi bulunmaktadır (Country Profile-Denmark, 2016; OECD, 2018). Danimarka belediyelerinin ortalama nüfus büyüklüğü ise 58.459’dur (OECD, 2018).

Avusturya’da tek kademeli yerel yönetim sistemi mevcut olup 2098 belediye ve 9 eyalet bulunmaktadır. Avusturya’daki belediyelerde dikkat çeken bir husus belediyelerin sadece 72 tanesinin nüfusunun 20.000’in üzerinde olmasıdır. Dolayısıyla belediyelerin büyük bir çoğunluğunun nüfusu küçüktür ve bu belediyelerin kapasiteleri tüm beledi görevleri sağlamada yeterli değildir. Bundan dolayı da çok sayıda belediye birlikleri oluşturularak yönetimde etkinliğin sağlanması yoluna gidilmiştir (Tataroğlu, 2013). Avusturya’da belediyelerinin ortalama nüfus büyüklüğü çoğu Avrupa Birliği üyesi ülkeden küçüktür ve 4.166’dır.

Almanya’da 11.054 belediye, 401 ilçe ve 16 eyalet olmak üzere üç kademeli bir ulus altı yönetim sistemi bulunmaktadır. Almanya’da belediyelerinin ortalama nüfus büyüklüğü 7.449’dur.

Hollanda’da 380 belediye ve 12 il bulunmakta olup Hollanda belediyelerinin ortalama nüfus büyüklüğü 44.816’dır.

Finlandiya’da 2010 yılı düzenlemeleri ile il yönetimleri (merkezin taşra birimi) kaldırılmıştır. 2018 verilerine göre Finlandiya’da 311 belediye ve 1 bölgesel seviye söz konusudur. Finlandiya’da belediyelerinin ortalama nüfus büyüklüğü ise 17.670’dır.

### **3.4.6. Doğu Avrupa Ülkeleri**

#### **TİP 1 Ülkeleri**

Macaristan’da 3.178 belediye ve 19 il bulunmaktadır. İller, Macaristan’da hem bölgesel hem de yerel yönetimlerin orta kademesini oluşturmaktadır. Yeni yerel yönetim sisteminde illerde özerk yönetim anlayışı benimsenmiş; iller zayıflatılmış ve iki düzeyli bir yerel yönetim (merkez ve taşra temelli) getirilmiştir. Macaristan yerel yönetimlerinde; bölünmüş belediyeler ve bunun sonucu olarak da yerel yönetim birimlerinin sayısındaki aşırı artış söz konusudur. Macaristan’da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 3.088’dır.

Polonya’da 2478 belediye, 380 orta seviye birimi (314 ilçe; 66 ilçe statüsüne sahip il) ve 16 bölge bulunmaktadır. Belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 15.507’dır.

Slovakya’da 2930 belediye seviyesinde yerel yönetim ve 8 adet bölgesel yönetim bulunmaktadır. Yerel yönetimler parçalı bir yapı sergilemektedir. Belediyelerin üçte

ikisinden fazlasında yaşayan insan sayısı 1000'den azdır ve belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 1.854'dür.

### **TİP 2 Ülkeleri**

Çek Cumhuriyeti'nde 6258 adet belediye ve 14 bölge olmak üzere toplam 6272 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. 14 bölge Başkent Prag ve diğer 13 bölgeden oluşmaktadır. Çek Cumhuriyeti'nde belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 1.688'dir.

Estonya'da belediye sayısı 2017 yılının Ekim ayında tamamlanan idari reform neticesinde 213'ten 79'a düşürülmüştür. 79 belediyenin 14'ü kentsel 65'i kırsal belediyedir. Belediyeler tek yerel yönetim kademesidir. Bölgesel düzeyde bir yönetim bulunmamaktadır. 2017 idari alan reformu ile birlikte il yönetimleri ve il valileri-yöneticiliği kaldırılmıştır. Görevleri ise 1 Ocak 2018 itibariyle bakanlıklara, belediyelere veya diğer devlet organlarına devredilmiştir (European Committee of the Regions/Division of Powers-Estonia, Erişim 2019). Estonya'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 16.657'dir.

Letonya'da Temmuz 2009'da idari bölge reformunun uygulanmasından sonra belediyeler arasında büyüklük bakımından hala önemli farklılıklar bulunmaktadır. Mevcut durumda Letonya'da 119 belediye bulunmaktadır ve belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 16.476'dır.

### **TİP 3 Ülkeleri**

Bulgaristan'da 265 belediye bulunmaktadır ve belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 27.160'dır.

Hırvatistan'da 555 belediye ve 21 idari bölge bulunmaktadır. Hırvatistan'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 7.625'dir.

Romanya'da Romanya yerel yönetim birimleri il kademesi ve belediye kademesinden oluşmakta olup; il kademesinde 42 il (41+başkent Bükreş), belediye kademesinde ise 3181 belediye bulunmaktadır. 3181 belediyenin 2861'i komün, 320'si kasaba ve 103'ü belediyelerden oluşmaktadır. Toplamda 3223 yerel birimin yanı sıra 12957 adet de köy bulunmaktadır. Bükreş ise hem il hem de belediye statüsüne sahiptir. (Country Profile-Romania, 2016). Bunların dışında bölgesel kalkınmaya yönelik olarak 41 prefectures

(kaymakamlık benzeri yapı) ve 8 adet de idari bölge mevcuttur. Romanya'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 6.260'dır.

Slovenya'da 212 adet belediye bulunmaktadır; belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 9.739'dur. Belediyeler nüfus açısından büyük farklılıklar gösterse de çoğunluğu oldukça küçüktür.

#### **TİP 4 Ülkeleri**

Litvanya'da 60 adet belediye bulunmaktadır. İdari bölgeler 2010 yılında kaldırılmıştır. Bunların yerine bölgesel kalkınma meclisleri getirilmiştir ve bu meclisler belediye meclis üyelerinden oluşmaktadır. Bu meclisler İçişleri Bakanlığınca yönetilmektedir. Litvanya belediyelerinin büyüklüğü ve nüfusu diğer Avrupa Birliği ülkelerinininkinden nispeten daha büyüktür (Saparniene & Lazauskiene, 2012). Litvanya'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 48.875'dir.

#### **3.4.7. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler**

Malta, AB'ye üye ülkeler içerisinde hem nüfus hem de alan açısından en küçük ülkedir. Malta'da tek kademeli bir yerel yönetim sistemi mevcuttur. Malta'da 68 yerel konsey bulunmaktadır. Malta'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 6.285'dir.

Güney Kıbrıs'ta tek kademeli(belediye) bir yerel yönetim sistemi söz konusudur. Adanın kuzey kısmında 9 belediye ve 137 topluluk; geri kalan kısmında ise 30 belediye ve 350 topluluk bulunmaktadır. Güney Kıbrıs gerek coğrafi gerekse demografik açıdan oldukça küçük bir ülkedir. Adanın kuzey kısmındaki belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 2.190 iken geri kalanında 2.245'dir.

Lüksemburg'da 12 kantona bölünmüş bir yapılanma söz konusudur. 102 belediye bulunmaktadır. 2015 yılına kadar Lüksemburg, 3 ilçe, 12 kanton ve 105 belediyeden oluşmaktaydı. İlçeler ve kantonlar, yönetimin ayrı düzeylerinde olmak yerine, bölgesel ve idari amaçlarla var olmuştur. İlçeler, devlet idaresinin yoğunlaştırılmış bir seviyesi iken; 12 kanton alansal birimleri temsil eder ve idari yeterliliği yoktur. Şu anda, 1789 Fransız Devrimi'nden bu yana var olan 102 belediye, ulusal politikanın uygulanmasında idari yönden doğrudan merkezi yönetimle bağlantı kurmaktadır (European Committee of

the Regions/Division of Powers-Luxembourg, Erişim 2019). Lüksemburg'da belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 5.727'dir.

### 3.4.8. Alansal Örgütlenme Açısından Ülkelerin Değerlendirilmesi

Ülkelerdeki seçilmiş yerel ve bölgesel yönetim kademesi sayıları dikkate alındığında; **Fransa**'da 35.357 belediye, 101 il ve 18 bölge yönetimi olmak üzere toplam **35.476** adet; **İtalya**'da 20 bölge ve 7960 belediye olmak üzere toplam **7980** adet; **Belçika**'da 589 belediye, 10 il ve 6 adet de bölge olmak üzere toplam **605** adet; **İspanya**'da 8124 belediye, 50 il ve 17 özerk topluluk olmak üzere toplam **8191** adet; **Portekiz**'de 2 adet deniz aşırı özerk bölge ve 308 adet belediye olmak üzere toplam **310** adet; **Yunanistan**'da 13 bölge ve 325 belediye olmak üzere toplam **338** adet; **İngiltere**'de 391 belediye, 27 il meclisi ve 3 bölge yönetimi olmak üzere toplam **421** adet; **İrlanda**'da **31** belediye; **İsveç**'te 290 belediye ve 21 bölgesel meclis olmak üzere toplam **311** adet; **Danimarka**'da 5 bölge ve 98 belediye olmak üzere toplam **103** adet; **Avusturya**'da 2098 belediye ve 9 eyalet olmak üzere toplam **2107** adet; **Almanya**'da 11.054 belediye, 401 ilçe ve 16 eyalet olmak üzere **11.471** adet; **Hollanda**'da 380 belediye ve 12 il olmak üzere toplam **392** adet; **Finlandiya**'da 311 belediye ve 1 bölgesel seviye olmak üzere toplamda **312** adet; **Macaristan**'da 3.178 belediye ve 19 il olmak üzere toplam **3197** adet; **Polonya**'da 2478 belediye, 380 orta seviye birimi ve 16 bölge olmak üzere **2874** adet; **Slovakya**'da 2930 belediye ve 8 adet bölgesel yönetim olmak üzere toplam **2938** adet; **Çek Cumhuriyeti**'nde 6258 adet belediye ve 14 bölge olmak üzere toplam **6272** adet; **Estonya**'da **79** belediye; **Letonya**'da **119** belediye; **Bulgaristan**'da **265** belediye; **Hırvatistan**'da 555 belediye ve 21 idari bölge olmak üzere toplamda **576** adet; **Romanya**'da 42 il ve 3181 belediye olmak üzere toplamda **3223** adet; **Slovenya**'da **212** belediye; **Litvanya**'da **60** belediye; **Malta**'da **68** yerel konsey; **Güney Kıbrıs**'ta kuzey kısmında 9 belediye ve 137 topluluk (146); geri kalan kısmında ise 30 belediye ve 350 topluluk (380) olmak üzere toplam **526** adet; **Lüksemburg**'da **102** belediye şeklinde yerel ve bölgesel yönetim kademesi bulunmaktadır.

Seçilmiş yerel ve bölgesel yönetim kademesi sayıları kapsamında en yüksek ülkeden en düşük ülkeye sıralama şu şekildedir: **Fransa** 35.476, **Almanya** 11.471, **İspanya** 8191, **İtalya** 7980, **Çek Cumhuriyeti** 6272, **Romanya** 3223, **Macaristan** 3197, **Slovakya** 2938, **Polonya** 2874, **Avusturya** 2107, **Belçika** 605, **Hırvatistan** 576, **Güney Kıbrıs** 526, **İngiltere**

421, Hollanda 392, Yunanistan 338, Finlandiya 312, İsveç 311, Portekiz 310, Bulgaristan 265, Slovenya 212, Letonya 119, Danimarka 103, Lüksemburg 102, Estonya 79, Malta 68, Litvanya 60, İrlanda 31.

Ülkelerde belediye yönetim biriminin ortalama nüfus büyüklüğü dikkate alındığında en yüksek belediye nüfusuna sahip ülkeden en düşük ülkeye sıralama şu şekildedir: **İngiltere** 167.898, **İrlanda** 151.078, **Danimarka** 58.459, **Litvanya** 48.875, **Hollanda** 44.816, İsveç 34.218, Portekiz 33.524, Yunanistan 33.181, Bulgaristan 27.160, Belçika 19.177, Finlandiya 17.670, Estonya 16.657, Letonya 16.476, Polonya 15.507, Slovenya 9.739, Hırvatistan 7.625, İtalya 7.617, Almanya 7.449, Malta 6.285, Romanya 6.260, Lüksemburg 5.727, İspanya 5.720, Avusturya 4.166, Macaristan 3.088, Güney Kıbrıs kuzey kısımda 2.190; geri kalanında 2.245, Fransa 1.885, Slovakya 1.854, Çek Cumhuriyeti 1.688.

Swianiewicz (2014) tarafından geliştirilen yerel yönetim tipolojisinde dikkate alınan hususlardan biri olan alansal örgütlenmede Swianiewicz (2014)'in TİP 1 ülkesi olarak ve desantralizasyon şampiyonu olarak tanımladığı Macaristan, Polonya ve Slovakya seçilmiş yerel ve bölgesel yönetim kademesi sayısı açısından incelendiğinde Macaristan'ın 3197, Polonya'nın 2874 ve Slovakya'nın 2938 olarak TİP 2 ülkeleri içinde yer alan Çek Cumhuriyeti'nden (6272) ve TİP 3 ülkeleri içinde yer alan Romanya'dan (3223) daha az oldukları görülmektedir. Belediye yönetim biriminin ortalama nüfus büyüklüğü açısından ise Macaristan 3.088, Polonya 15.507 ve Slovakya 1.854 nüfus büyüklüğüne sahip olarak TİP 1 ülkeleri içinde en büyük belediye ortalama nüfus büyüklüğüne sahip olan Polonya'nın bile TİP 2 ülkeleri olan Estonya (16.657) ve Letonya'dan (16.476), TİP 3 ülkesi olan Bulgaristan'dan (27.160) ve TİP 4 ülkesi olan Litvanya'dan (48.875) daha düşük belediye nüfusuna sahip olduğu görülmektedir.

### 3.5. TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Alansal örgütlenme ve idari desantralizasyon başlıkları altında yapmış olduğumuz tipoloji değerlendirmelerine ek olarak fonksiyonel desantralizasyon ve mali desantralizasyon açısından da ülkelerin tipolojiler içindeki değişimlerini özetlemekte yarar vardır. Bu kısımda reform başlıklarını ayrıntılı şekilde incelediğimiz verilerin özet bir şekilde değerlendirilmesi yapılmıştır.



Ülkelerin yerel yönetim sistemleri tipolojiler içerisinde zaman içinde incelenmiş olmakla birlikte reform süreci sonrasında incelenen tipolojiler içindeki ülkelerin çoğunun birbirlerinden ayrılan yönetim yapıları söz konusu olmuştur. Literatür, OECD ve Eurostat verileri ışığında yaptığımız çalışma neticesinde konu başlıklarımız kapsamında (fonksiyonel desantralizasyon, mali desantralizasyon, idari desantralizasyon ve alansal örgütlenme) ülkelerin literatürde yer alan tipolojilerden genel olarak farklılaştığı ve aynı tipolojinin içinde yer alan ülkelerin bile aralarında farklılıklar olduğu tespit edilmiştir.

Bu verilerden hareketle Franco Grubu ülkeleri, Anglo Sakson grubu ülkelerinden daha desantralize bir görünüme sahip olarak değerlendirilebilir. Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri desantralizasyonun en gelişmiş olduğu ülkelerdir. Fakat bu ülkeler arasında yer alan Hollanda'da bir düşüş söz konusudur.

Franco grubu içinde incelenen özellikle Belçika, İtalya ve İspanya'nın desantralizasyon açısından büyük bir yol kat ettiği görülmektedir. Franco grubu her ne kadar Anglo Sakson grubundan daha az yerelleşme ve özerklik ile tasvir edilse de reform sonrası görüntüsüyle Franco Grubu ülkelerinin büyük bir kısmında desantralizasyonun sağlandığı görülmektedir. Buna karşılık Anglo Sakson grubu içinde yer alan İngiltere ve İrlanda'da ise desantralizasyon açısından bir gerileme söz konusudur.

Swianiewicz (2014) tarafından geliştirilen Doğu Avrupa ülkeleri tipoloji çalışmasında ise var olan tablonun geçerliliğini yitirmekte olduğu görülmektedir. Özellikle TİP 1 ülkeleri olarak söz edilen Macaristan, Polonya ve Slovakya'nın yukarıda da belirtildiği gibi reform başlıkları altındaki incelenmesinde diğer ülkelere kıyasla gerileme görülmektedir. Ülkelerin değişiminin daha iyi anlaşılabilmesi için aşağıda ülkelerin fonksiyonel ve mali desantralizasyon başlıkları altındaki incelenmesinin özet hali verilmiştir:

### **3.5.1. Franco Grubu Ülkeleri**

#### **3.5.1.1. Fonksiyonel Desantralizasyon**

Franco Grubu içinde yer alan ülkeleri kendi içinde değerlendirdiğimizde fonksiyonel desantralizasyon açısından ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı yıllar itibariyle artış göstermiştir. Bu artış Fransa (%11,1) ve İtalya'da (14,2) daha düşük bir seyir izlerken Belçika'da hem bölgesel hem de yerel yönetim kademesi söz konusu olduğu için ülkede genel yönetim harcamalarının büyük bir kısmı (%26,5) ulus altı

yönetimlere ayrılırken merkezi yönetimin payı ise %27,4'tür. Belçika fonksiyonel desantralizasyon açısından AB üyesi ülkeler içinde ikinci sırada yer almaktadır ve Danimarka'dan (%34,3) sonra gelmektedir. İtalya'da her ne kadar düşük bir artış söz konusu olsa da fonksiyonel desantralizasyonun yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır.

İspanya yerel yönetim reformları kapsamında bölgesel devlet statüsüne gelmiş olmasının etkisiyle yıllar içinde genel yönetim harcamaları içindeki merkezi yönetimin payının azaldığı; yerel yönetimlerin paylarının reform öncesine göre aynı seyirde olduğu görülürken bölgesel yönetimlere yüksek oranda yönetim harcaması ayrıldığı görülmektedir. Bu kapsamda İspanya'da ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı %20,8 olup merkezi yönetimin payı ise %19,6'dır. İspanya bu payla AB üyesi ülkeler arasında fonksiyonel desantralizasyonun en yüksek olduğu 6.ülkedir. Buradan hareketle İspanya'da fonksiyonel desantralizasyonun sağlandığını söylemek mümkündür.

Franco Grubu içerisinde İtalya, İspanya ve Belçika, AB üyesi ülkeler içinde en yüksek fonksiyonel desantralizasyonun sağlandığı ülkeler arasında olan Hollanda'dan (%13,6) daha yüksek paya sahip oldukları görülmektedir.

Portekiz (5,6) ve Yunanistan'da (3,5) ise harcamalar içinde ulus altı yönetimlerin payı çok düşüktür. Portekiz ve Yunanistan bu görüntüsüyle AB üyesi ülkeler içinde en düşük paya sahip ülkeler arasındadır. Dolayısıyla bu iki ülkede fonksiyonel desantralizasyonun sağlanamadığı ve merkezi yönetimin yönetim harcamalarında etkin olduğu görülmektedir.

### **3.5.1.2. Mali Desantralizasyon**

Yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler arasında Fransa ve İspanya yer almaktadır. İtalya toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payının yüksek olduğu ülkeler arasındadır. Fransa, yerel yönetim borcunun GSYH içindeki payının yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Bu payın en düşük olduğu ülkeler arasında ise Yunanistan bulunmaktadır.

### 3.5.2. Anglo Sakson Grubu Ülkeleri

#### 3.5.2.1. Fonksiyonel Desantralizasyon

İngiltere’de GSYH içinde yerel yönetim harcamalarının payı yıllar içinde neredeyse aynı seyirde kalmıştır. Buna karşılık merkezi yönetim harcamalarının payı ise artış göstermiştir.

İrlanda, AB üyesi ülkeler arasında, ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payının düşük olduğu ilk dört ülkeden biridir. İrlanda’da 2000 yılı sonrasında bu payın çok fazla düşüş gösterdiği görülmektedir. Nitekim 2000 yılında yerel yönetimler için %12 ve merkezi yönetim için %28,0 olan bu pay özellikle 2010 ve sonrasında yerel yönetimler aleyhine düşüş göstererek 2016 yılında %2,3 olmuştur. Ülkede dikkat çeken bir diğer durum ise merkezi yönetimin harcamalarının GSYH içindeki payının da yıllar içinde düşüş göstermesidir.

Buradan hareketle Anglo Sakson grubu içinde yer alan AB üyesi ülkeler olan İngiltere ve İrlanda’nın fonksiyonel desantralizasyonu sağlayamadıkları; fonksiyonel açıdan yıllar içinde merkezileştikleri söylenebilir.

#### 3.5.2.2. Mali Desantralizasyon

İngiltere ve İrlanda GSYH içindeki yerel vergi gelirleri payının en düşük olduğu ülkeler arasında yer almaktadırlar. Yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı açısından ise orta düzeyde yer almaktadırlar.

Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri açısından İrlanda en düşük paya sahip ülkelerden biridir. İngiltere ise bu pay açısından yüksek paya sahip ülkeler arasında yer almaktadır.

Yerel yönetim borcunun GSYH içindeki payı İngiltere’de yüksekken İrlanda’da düşüktür.

Yerel yönetim gelirleri içinde hibe ve sübvansiyonun en çok olduğu ülkeler arasında İngiltere yer almaktadır. İrlanda’da bu pay İngiltere’ye göre az olsa da yüksektir.

### 3.5.3. Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri

#### 3.5.3.1. Fonksiyonel Desantralizasyon

Bu grup içerisinde yer alan ülkeler fonksiyonel desantralizasyonun en yüksek olduğu ülkelerdir. Nitekim Danimarka (34,3), AB üyesi ülkeler arasında ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülkedir. Bu grup içerisinde Danimarka'dan sonra fonksiyonel desantralizasyonun yüksek olduğu ülkeler ise İsveç (%25,1), Finlandiya (%22,6) ve Almanya (%21,2), Avusturya (%18) ve Hollanda (%13,6)'dır.

İsveç, Danimarka ve Finlandiya'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı yıllar içinde artarken Avusturya'nın ve Almanya'nın genel olarak aynı seyirde kaldığı ve Hollanda'da ise azaldığı görülmektedir. Bununla birlikte Almanya'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı merkezi yönetimden daha fazladır.

Bu ülke içerisinde yer alan ülkeler arasında en düşük fonksiyonel desantralizasyona sahip ülke ise Hollanda'dır.

#### 3.5.3.2. Mali Desantralizasyon

Yerel vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler İsveç, Danimarka ve İsveç'tir. Yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı açısından da İsveç en yüksek paya sahip ikinci ülkedir (Letonya birinci).

Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payının en yüksek olduğu ülkeler arasında Danimarka (en yüksek pay), İsveç, Finlandiya ve Hollanda yer almaktadır.

Yerel yönetim borcunun GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler İsveç ve Finlandiya'dır. Danimarka ve Hollanda da bu payın yüksek olduğu ülkeler arasındadır. Almanya, Avusturya ise bu payın düşük olduğu ülkeler arasındadır.

Yerel yönetim gelirleri içinde hibe ve sübvansiyonun en çok olduğu ülkeler arasında Hollanda yer almaktadır. Avusturya ve Danimarka'da da bu payın yüksek olduğu görülmektedir.

### 3.5.4. Doğu Avrupa Ülkeleri

#### 3.5.4.1. Fonksiyonel Desantralizasyon

##### TİP 1 Ülkeleri

Macaristan (%6) ve Slovakya (%6,6) AB üyesi ülkeler arasında fonksiyonel desantralizasyonun en düşük olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Polonya ise %12,9'luk payla fonksiyonel desantralizasyonun yüksek olduğu ülkeler sıralamasında bulunmaktadır. Macaristan'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı yıllar içinde azalış göstermiştir. Polonya ve Slovakya'da ise yıllar içinde azalış ve artışlar söz konusu olmuştur.

##### TİP 2 Ülkeleri

Çek Cumhuriyeti (10,2), Letonya (%9,4) ve Estonya (%9,1)'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı AB üyesi ülkeler içinde orta bir seviyede yer almaktadır. Letonya'da bu payın yıllar içinde artış ve azalışlar gösterse de genel olarak arttığı görülürken; Estonya'da ve Çek Cumhuriyeti'nde azaldığı görülmektedir.

##### TİP 3 Ülkeleri

AB'ne en son üye olan Hırvatistan, AB üyesi ülkeler arasında fonksiyonel desantralizasyonun yüksek olduğu ülkeler arasındadır. Romanya (%9,1), Slovenya (%8,2) ve Bulgaristan (%6,9) ise Hırvatistan'a göre fonksiyonel desantralizasyonun daha düşük olduğu ülkeler arasında almaktadırlar. Romanya'da bu payın yıllar içinde artış gösterdiği; Hırvatistan ve Slovenya'da ise azalış ve artışların söz konusu olduğu görülmektedir.

##### TİP 4 Ülkeleri

Litvanya (%7,8) ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı ile AB üyesi ülkeler içinde fonksiyonel desantralizasyonun düşük olduğu ülkeler içindedir.

### **3.5.4.2. Mali Desantralizasyon**

Yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payının Doğu Avrupa ülkeleri ve AB üyesi ülkeler içindeki payı en yüksek olan ülke Letonya'dır. Estonya ise bu payın en düşük olduğu ülkeler arasında yer almaktadır.

Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payı açısından Polonya bu payın yüksek olduğu ülkeler arasında yer almaktadır.

Hırvatistan (tip 3), Romanya (tip 3) ve Çek Cumhuriyeti (tip 2) toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payının yüksek olduğu ülkeler arasındadır.

Macaristan (tip 1), Slovakya (tip 1), Litvanya (tip 4) Bulgaristan (tip 3), Hırvatistan (tip 3), Çek Cumhuriyeti (tip 2) yerel yönetim borcunun GSYH içindeki payının en düşük olduğu ülkeler arasındadır.

Yerel yönetim gelirleri içinde hibe ve sübvansiyonun en az olduğu ülke Letonya (tip 2)'dir.

Yerel yönetim gelirleri içinde hibe ve sübvansiyonun en çok olduğu ülkeler ise Litvanya (tip 4), Estonya (tip 2), Romanya (tip 3), Bulgaristan (tip 3), Slovakya (tip 1)'dir.

### **3.5.5. Herhangi Bir Tipoloji İçinde İncelenmeyen Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler**

#### **3.5.5.1. Fonksiyonel Desantralizasyon**

AB üyesi ülkeler olan fakat herhangi bir tipoloji içinde incelenmeyen Malta (%0,4), Güney Kıbrıs (%1,4) ve Lüksemburg (4,8) ise en düşük fonksiyonel desantralizasyonun olduğu ülkeler arasındadır. Özellikle Malta ve Güney Kıbrıs en düşük fonksiyonel desantralizasyona sahip iki ülkedir.

#### **3.5.5.2. Mali Desantralizasyon**

Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payı en düşük ülke Malta'dır. Ayrıca Güney Kıbrıs ve Lüksemburg'da bu payın en düşük olduğu ülkeler arasındadır.

Yerel yönetim borcunun GSYH içindeki payının en düşük olduğu ülke Malta'dır. Ayrıca Güney Kıbrıs ve Lüksemburg'da bu payın en düşük olduğu ülkeler arasındadır. Yerel yönetim gelirleri içinde hibe ve sübvansiyonun en çok olduğu ülke de Malta'dır.

## 4. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

### 4.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

#### 4.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetimler

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nde kadıların ve vakıfların yerel hizmetleri yürüten kurumlar olduğu ve ayrıca kentlerde de esnaf teşkilatlarının bir takım yerel hizmetleri yürüttükleri bilinmektedir. Kadılar, Osmanlıda en yüksek yönetici konumunda yer alıp şehirlerdeki asayişin sağlanması, vakıfların denetlenmesi, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi ve yargı konularında birçok göreve/yetkiye sahip ve doğrudan merkeze bağlıydılar. Bu görev ve yetkilerinin yerine getirmelerinde yardımcılık yapan birimlere de sahiptiler. Subaşı şehrin asayiş ve güvenliği konusunda, naib yargı işlerinde, imamlar mahalle yönetiminde, muhtesip ise belediye hizmetlerinde kadının yardımcısı idi. Muhtesipler günümüzde belediye zabıtasının yaptığı işleri yapmaktaydı (Erbay & Akgün, 2017). Ayak naibi adı verilen görevliler ise kadıya vekalet etmekte, büyük kentlerdeki uzak olan semt ve alışveriş merkezlerinde denetleme ve narh uygulaması gibi görevleri kadı adına yapmaktaydı (Seyitdanlıoğlu, 2010). Belirtilmesi gereken önemli bir husus şudur: Kadı ya da yardımcıları halk tarafından seçilip denetlenmemektedir ve yönetime halk temsilcilerinin katılması söz konusu değildir (Ortaylı, 2012). Yeniçeri Ocağı'nda meydana gelene bozulmalar sebebi ile kadıların belediye hizmetlerine yönelik görevleri mütesellim ve ayanların kontrolüne geçmiştir. Kadı belediye hizmetlerini göremez duruma geldiğinde ise bu görevleri yerine getirmek adına 1826 yılında muhtesiplik düzenlenerek İhtisap Nezareti(merkezde) ve İhtisap Müdürlükleri(eyaletlerde) kurulmuştur. Yeniçerilik kaldırılmış ve böylece kadılık kurumu denetleme gücünü kaybetmiştir. Bu nedenle de vergi toplama, kolluk ve belediye hizmetleri görevleri muhtesiplere verilmiştir. 1836 yılında ise vakıflarla ilgili yerel birtakım görevlerin Evkaf Nazırlığına verilmesi ile birlikte kadıların kent hizmetleri ile ilgili görevleri son bulmuştur; sadece yargı organı sıfatları kalmıştır. İhtisap Kurumu ise bir süre sonra sadece vergi toplamadan sorumlu bir nitelik kazanmış ve belediye hizmetlerini yerine getiremez hale gelmiştir.

Vakıflar da gere Tanzimat öncesi gerekse Tanzimat sonrası dönemde birtakım yerel hizmetleri yerine getirmişlerdir. Fakat her ne kadar Tanzimat dönemine gelinceye dek

yerel hizmetlerle ilgili kadılık kurumu, vakıflar ve bazı cemaat örgütlerinden söz etmek mümkünse de yerel yönetim kavramından ya da yerel kurullardan söz etmek mümkün değildir. Çünkü merkez görevlileri birtakım hizmetleri yerel gruplara bırakmıştır ama bu hizmetler zaten merkezin teknik olarak yapamayacağı hizmetlerdir. Bu durum ise gerek yerel demokrasi gerekse yerinden yönetim anlayışı ile bağdaşmamaktadır (Ortaylı, 2012). 1829 yılından itibaren II. Mahmut semt, mahalle ve köylerin yönetimi için başkentte ve sonra taşradaki köy ve kasabalarda muhtarlar atamıştır. Bu muhtarlar ilgili semt, mahalle ve köylerde yaşayanlar arasından seçilmekteydi. Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde yer alan gruplar ise ayan ve “mütegallibe” adı da verilen eşraf olarak belirtilebilir. Bu yerel grupların arasından kişilerin seçimle göreve getirilerek oluşturduğu kurum ise “ayanlık” olarak adlandırılmıştır. Ayanlar seçilerek iş başına geldiklerinden dolayı yerel yönetimlerin oluşması ve yönetime halkın katılımının sağlanmasında öncü olmuşlardır (Erbay & Akgün, 2017). Ayanlık kurumunun yönetimde yarattığı sıkıntılar nedeniyle II. Mahmut ayanın birtakım görevlerini “Sandık Eminliği” kurumuna aktararak ayanlık kurumunu düzene koymaya çalışmıştır.

1833 yılında muhtarlık kurumu tüm vilayetlerde oluşturulmuş ve ayanlığın yerine geçmiştir ve görevlerini üstlenmiştir. Bu kurumun görev ve yetkileri günümüze kadar pek fazla değişiklik olmadan gelebilmiştir. Muhtarlık kurumu ile birlikte halkın kendi yönetiminde söz sahibi olabilmesinin önü açılmıştır. Bu sistem bugünkü yerellik ilkesi ve yönetişim ilkesinin ilk belirtileri olarak görülebilir (Erbay & Akgün, 2017).

#### **4.1.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrasında Yerel Yönetimler**

Tanzimat döneminde yerel yönetimlerin modern anlamda çekirdeği oluşmaya, yerel gruplar yönetimde yer almaya başlamıştır. Bu dönemde her alan denetim altında tutulmak istendiğinden yerel halkın ve güç gruplarının varlığı bu konuda yardımcı olmaları açısından önem taşımaktaydı. Bu kapsamda 1840 yılında taşrada “muhassallık meclisleri” kurularak vergileri toplama görevi merkezden atanan ve “muhassıl” adı verilen memurlara verilmiştir. Muhassallık meclislerindeki halk temsilcileri seçimle belirlenir, Müslüman olmayanlar da bu mecliste temsilciler bulundurabilirdi. Ayrıca muhassallık başkanlığının yöneticisi dinsel yönü olmayan bir niteliğe sahipti. Bu açıdan bakıldığında bu meclislerin temsili demokrasinin ilk adımları olarak görülmesi mümkündür (Erbay & Akgün, 2017).



Osmanlı İmparatorluğu'ndaki liman şehirleri gerek artan ve çeşitlenen nüfus gerekse artan ticari faaliyetler sebebiyle yeni bir idari örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. Bu nedenle Tanzimatçı elit modern belediye hizmetlerinin verilebilmesi adına öncelikle şehir içi ulaşım olmak üzere yeni bir idari yapının varlığına ihtiyaç duymuşlardır. 3 Kasım 1839'da Tanzimat Fermanı ilan edilmiş ve ülke merkezi yönetim anlayışına göre yeniden düzenlenmeye başlanmış; bu kapsamda yerel yönetimler de ele alınmıştır. Modern belediyeciliğin köklerini Tanzimat Dönemi'ne dayandırmak yanlış olmayacaktır (Seyitdanlıoğlu, 2010). Modern anlamda ilk belediye örgütünün kurulması için 1854 yılını beklemek gerekmiştir. 1854 yılında İstanbul'da Şehremaneti kurulmuştur; bu kuruluşa zemin hazırlayan neden Kırım Savaşı olmuştur. Bir bakıma Kırım Savaşı'nın modern belediyeciliğin başlangıcı olduğu söylenebilir. Kırım Savaşı ile birlikte kentteki nüfusun artmasına paralel olarak sağlık, temizlik gibi sorunlarla mücadele etmek zor bir hale gelmiştir. Bu sorunların çözümünde İhtisab Nezareti'nin de yetersiz kalması nedeniyle, belediye hizmetlerinin görülebilmesi için yeni bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. 1854 yılında (bazı kaynaklarda 1855 olarak da belirtilir.) kurulan Şehremanetin başına "şehremini" atanmıştır. Şehremanetin şehremini tarafından yönetilmesi ayrıca şehreminin şehirle ilgili kararlarda şehir meclisi ile çalışacağı belirtilmiştir. Şehremanetin üç organı bulunmaktaydı. Bunlar; şehremini, şehremaneti (şehir) meclisi ve cemiyet-i umumiye idi. Şehremini ve şehremaneti (şehir) meclisi hükümet tarafından atanmaktaydı. Cemiyet-i umumiye ise belediye daire başkanları ve daire meclisleri kendi üyeleri arasından seçerek oluşturmaktaydı. Bununla birlikte şehremaneti mali imkanların ve kadroların yetersizliği nedeniyle beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Bunun üzerine 1855 yılında İntizam-ı Şehir Komisyonu şehremanetine yardımcı olması amacıyla oluşturulmuştur. Bu komisyonun çalışmaları sonucunda İstanbul'un 14 daireye bölünmesi öngörülmüş fakat 14 dairenin kurulması mali açıdan fazla yük getireceği düşüncesiyle "altıncı belediye dairesi" Beyoğlu ve Galata bölgeleri için (1857 yılında) kurulmasına karar verilmiştir. Bu belediyenin çalışmalarıyla diğer belediyelere örneklik teşkil etmesi amaçlanmıştır. Bu belediye dairesi 1868 yılında yeniden teşkilatlandırılmıştır.

Tanzimat Dönemi'nde yönetici elitin temiz şehir ve çevre ve modern belediyecilik kavramlarına verdikleri önemi göstermesi açısından altınca belediye dairesi ve 1859 yılında hazırlanan Zokaklara Dair Nizamname modern yerel yönetimlerin özellikle

hizmet belediyeçiliğinin doğuşunun Tanzimat Dönemi'ne dayandırılmasında önemli bir yere sahiptir (Seyitdanlıoğlu, 2010). Tanzimat Dönemi modern belediyelerin temelini oluşturdukları söylenebilecek vilayet ve sancak yönetimlerini yeniden düzenlemiştir. Bu kapsamda 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi; 1867 tarihli Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesinde her köy “idare-i belediye” olarak kabul edilmiştir. Bu durum belediye kurumunun yerel yönetimler için gerekliliğinin anlaşılması olarak ifade edilebilir (Seyitdanlıoğlu, 2010). 1867 yılında ise çıkarılan talimatnamelerle taşrada belediyeler kurulmasına yönelik yasal çerçeve oluşturulmuştur. 1864 Nizamnamesi ve bu nizamnameye bağlı talimatnamelere göre belediye başkanı devlet memurları arasından seçilecek, görevini ise gönüllü bir şekilde yürütecek ve ayrıca bir ödenek almayacaktı. Belediye başkanı, belediye meclis toplantılarının yürütülmesinden sorumlu olacak ve burada alınan kararları onay için vali ve vilayet meclisine sunacaktı. Burada idari vesayet uygulandığı görülmektedir.

Belediye meclisi sadece talimatnamelerde kendisine verilen görevleri yürütecek; bunun dışında mali, idari, adli işlere karışmayacaktı. Belediye meclisinin ayrıca belediye başkanının belirlediği gelirler dışında harcama yapamayacağı da belirtilen hususlar arasındadır. Bu açıdan bakıldığında belediyelere yetkilerin tam anlamıyla verilmediği ve mali güçlerinin de zayıf tutulduğu görülmektedir. Ayrıca her yerde belediye meclislerinin hayata geçirilemediği ve meclislere tüzel kişilik verilmediği görülmektedir (Erbay & Akgün, 2017). Tüm bunlara rağmen belediye yönetimi ayrı bir kurum ve kendi organlarına sahip bir kurum olarak görülmeye ve bu yönde olmaya sevk edilmiştir. Böylece kadınların yüzyıllardır yerine getirdiği belediye hizmetleri ya da yönetimi ayrı bir kurum olarak ele alınmıştır.

1871 Nizamnamesi ile birlikte belediyelerin tüm şehirlerde kurulması öngörülmüştür. Bu durum belediyenin yerel yönetim için temel unsur olarak görülmesinin önünü açmıştır. Belediye idarelerinin vilayet, liva ve kazalarda kurulması ve meclislerin kentin yerel yönetimini memurlar içinden seçilen bir meclis başkanı aracılığıyla yürütmesi kararlaştırılmıştır. Başkanların ise merkezi hükümetçe atanmasına karar verilmiştir. Ayrıca meclislere girebilmek için de birtakım şartları taşımak gerekmekteydi (Erten,

2018): O yörede taşınmaz mal sahibi olmak, erkek olmak, sürekli olarak belirli bir vergi ödeme yükümlülüğü bulunmak.

Osmanlı dönemindeki ilk anayasa olan 1876 Anayasası belediye tarihi açısından önemli bir yere sahiptir. Bu anayasaya göre İstanbul ve diğer şehirlerde bir kanun çıkarılmalı böylece belediye yönetimi düzenlenmeliydi (Şengül, 2018). 1876 yılında Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmış ve her kentte ve kasabada belediye örgütünün kurulması kararlaştırılmıştır. Meclis üyelerinin halk tarafından seçilmesi ve bu üyeler arasından bir kişinin de belediye başkanı olarak merkezi hükümet tarafından atanması hükmü getirilmiştir. 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun içeriği sadece İstanbul'u kapsamaktadır. Örgüt ve yapılanmada bir yeniliğe gidilmemiş eskisi olduğu gibi korunmuştur. Fakat tek değişim kentteki belediye dairesi sayısının 14'ten 20'ye çıkarılması olmuştur. Bu kanun belediyelere tüzel kişilik tanımaktadır. Çünkü kendi mallarının yönetimi için belediyeye sorumluluk verilmiş ve yargı önünde belediye meclisinin belediye çıkarlarının temsilcisi olduğu ifade edilmiştir.

1912 yılında ise Dersaadet Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat çıkarılmıştır. Bu düzenleme ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmıştır. Artık İstanbul Şehremaneti 9 adet belediye dairesinden oluşmaktaydı (Şahin, 2018; Erten, 2018). Bu düzenleme ile encümen meclisin yerini almıştır. Encümen içinden de belediye başkanının seçilmesine karar verilmiştir. Bu dönemde il özel yönetimleri ve köy yönetimleri ile ilgili olarak ise; il özel idaresinin yerel yönetim sistemi içerisine sokulabilmesi uzun uğraşlar gerektirmiştir. Bu kapsamda 1864 yılında il özel idareleri için yapılan düzenlemelerin ilki olan Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Böylece vilayet sistemine geçilmiştir. Vilayet sistemine geçilmesinin yanı sıra yönetim tecrübeli bürokratlar eline bırakılmıştır. İllerde il özel yönetimi ve il genel yönetimi kurulmuştur. Bu nizamname il yönetiminin temeli olarak görülmektedir. 1870 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bu nizamname yeni birtakım düzenlemeler getirmekle birlikte eski nizamnameyi yürürlükten kaldırmamıştır. Dolayısıyla eski yapı korunmuştur. Nizamname bir danışma meclisi olarak il özel idarelerini düzenlemiştir; özerk bir yerel yönetim birimi gibi düzenlememiştir (Şahin, 2018). Bu nizamname ile il genel meclisleri yetki ve görev açısından genişletilmiştir. 1876 Kanun-i Esasi döneminde de çalışmalar yapılmaya başlanmış fakat parlamento tatil edildiği için çalışmalar yarıda kalmıştır. 1913

yılında ise İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile 1870 yılındaki düzenleme yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunla birlikte il hem merkezin taşra örgütü olarak hem de ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetim birimi şeklinde düzenlenmiştir. İl genel meclisine tüzel kişilik tanınmış ve karar organı olarak belirlenmiştir. Ayrıca il encümeninin kurulması öngörülmüştür. İlin genel ve özel işleri ayrı bir şekilde düzenlenmiştir. İle yönelik genel işler vali ve il idare kurulunun denetiminde yapılırken özel işler için vali, il genel meclisi ve il encümeni yetkilendirilmiştir. Dolayısıyla iki ayrı görev için vali yetkilendirilerek il özel idaresinin yürütme organı ve merkezin en üst hiyerarşik otoritesi sıfatlarını elde etmiştir. Kanun her ne kadar il özel idarelerine geniş görev alanı sunmakta ise de uygulamada bu görevler yeni kurulan bakanlıklar ya da kamu kurum-kuruluşları tarafından görülmüştür (Şengül, 2018).

Köy yönetimleri, Osmanlı yönetiminde uzun bir geçmişe sahip olan yönetimlerdir. “Köy” kelimesi ilk kez 1958 yılında bir yönetmelikte kullanılmıştır fakat herhangi bir tanım yapılmamıştır. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile birlikte ilk kez köyler ile ilgili düzenleme yapılmıştır. Bu nizamnamede köylerin organları olarak muhtar ve ihtiyar kurulu belirlenmiş ve bunların köyün içinden seçilmesine karar verilmiştir. Seçim böyle olmakla birlikte merkezin ilde yetkili olarak atadığı kişilerce onaylanmadan bu seçim kesinleşmezdi. 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinde köy yönetimlerine köylerdeki işlerle ilgili görevler verilmiştir. 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat ile birlikte köyle ilgili yapılan diğer düzenlemeler kaldırılmış; bu nedenle köyler yasal dayanaktan yoksun kalmışlardır. Ancak 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılarak köyler yasal statüye kavuşturulmuştur. Bu zamana kadar köyler hükümetin izni ile faaliyetlerini sürdürmüştür.

Cumhuriyet dönemindeki yerel yönetimlere bakıldığında ise yerel yönetimlerin zaman içinde değişikliklere uğradığı ve gerek toplumsal gerekse ekonomik birtakım gelişmeler sebebiyle yerel yönetim birimlerinden belediye ön plana çıkmıştır. Bunun yanı sıra köylerin yapılanmalarında güçsüzlükler nedeniyle görevleri il özel idareleri tarafından yerine getirilmeye başlanmış; bu görüntüsüyle il özel idareleri kırsal belediyeçilik benzeri bir yapı sergilemiştir (Erbay & Akgün, 2017) ve uzunca bir süre bu işlevlerini sürdürmüşlerdir. Fakat kentleşmenin giderek hızlanması ile birlikte belediyeler güçlenmiş ve il özel idareleri de önemsiz bir hal almaya başlamıştır. Hatta belediyeler

yapılan son değişikliklerle merkezi yönetimin görevlerinin bir kısmını yüklenmeye başlamıştır.

Cumhuriyet'in başlangıç yıllarında Osmanlı'dan devralınan bir belediyeçilik anlayışı söz konusudur. Osmanlı'dan miras kalan anlayışın ne derece iyi olduğu tartışmalı olmakla birlikte Cumhuriyet'in yerel yönetimlerine temel oluşturması sebebiyle önemli bir miras olarak görülebilir. Cumhuriyet dönemi yerel yönetimlerini 1924-1930; 1930-1950; 1950-1980 ve 1980'den günümüze şeklinde bir ayrımla incelemek mümkündür.

**1924 ve 1930 yılları arasında** Türkiye'de yerel yönetimlere bakıldığında; 1924 yılında 412 sayılı yasa ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Bu kurulmada 1924 Anayasasının başkent Ankara için özel bir belediye kurulmasını öngörmesi etkili olmuştur. Bu bakımdan Osmanlı dönemindeki anlayışla benzerlik göstermektedir. Ankara Şehremaneti belediyeçilik adına örnek teşkil etmesi bakımından önemlidir ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'na olumlu ve olumsuz yönleri ile yol gösterici olmuştur. Fakat uygulanma ve başarı noktasında uzun süreli olamamıştır.

Cumhuriyet yönetimi yerel yönetim birimlerinden önce köy yönetimlerini ele almıştır. Bu kapsamda 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmış ve bu kanunda köyler tüzel kişi olarak düzenlenmiştir. (Erten, 2018)'e göre Cumhuriyet döneminde köylere ve köylülere bakış ülkenin genel ekonomik ve sosyal durumuna bağlı olarak beş farklı açıdan incelenebilir:

1. Kurtuluş Savaşı sonrasında; 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı kanun kapsamında köy olabilmeyin koşulu nüfusun 150 kişi olmasıdır. Ayrıca yine bu kanun ile muhtarlıklar tüzel kişilik kazanırken köy örgütlenmelerinin de onaylandığı görülmüştür. Bu dönemde tarım ürünlerine duyulan fazla ihtiyaç nedeniyle insanların köylerde yaşamalarının böylece tarımsal ürün elde etmek için çalışmaların yapılması istenmiş; bu nedenle aşar vergisi kaldırılmış, halkevleri, köy enstitüleri gibi çalışmalarla uğraşmıştır. Dolayısıyla bu dönemde köylülere yönelik yapılan çalışmalarla köylere değer verildiği söylenebilir (Erten, 2018).

2. 1950-1960 döneminde; kentlerde işleyimin meydana gelmesine paralel olarak işleyim için işgücü köylerden sağlanmaya çalışılmıştır. Bu nedenle köylerden kentlere göçler

başlamıştır. Ayrıca traktörün işlerde daha az insana gereksinim duyulmasına yol açması da kente göçü hızlandırmıştır.

3.1960-1980 döneminde; 1960 Anayasasının planlı kalkınma anlayışının bir getirisi olarak köylerin kalkınmasının toplumun kalkınmasına yol açacağı düşüncesiyle köylerin gelişimine önem verilmiştir.

4. 1980 sonrası dönemde; tarımsal ürün üretiminde ve hayvancılıkta gözlenen düşüş sebebiyle köylere verilen önem azalmış; bu nedenle de kentlere göçler daha hızlı hale gelmiştir.

Belirtilen dört dönemin köye/köylüye yaklaşımı farklı olsa da değişmeyen özellikler olarak köylerin tüzel kişiliğini koruması ve birçok harç ve vergilerden muaf olmaları gösterilebilir (Erten, 2018).

5. 2014 sonrası dönem; 2014 yılından itibaren büyükşehir modeli uygulanan 30 ilde yer alan 34.500 köyün 16.577'sinin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bunlar mahalle olarak kabul edilip ilçe belediyelerine bağlanmıştır. Tüzel kişiliklerini yitiren köylerin mal varlıkları, ortak alanları gibi yerler ilçe belediyelerine devredilmiştir. Çünkü mahallelerin tüzel kişilikleri bulunmamaktadır.

**1930-1950 yılları arasında;** 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve bu kanunla birlikte 1877 Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu ve 1924'te çıkarılan Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 1580 Belediye Kanunu ile Türkiye'de yerel yönetimler açısından bir dönüm noktası yaşanmıştır. Belediyelerin geniş bir alanı içeren yerel hizmetlerde görevlendirilmesi dikkat çeken bir durum olmuştur o dönem için. Bunun yanı sıra belde sakinlerinin faydasına olabilecek çeşitli girişimlerde bulunma yetkisi de verilen belediyeler yerel yönetimlerin demokratik anlayışla yönetilmesinin erken örnekleri olarak gösterilebilir (Erbay & Akgün, 2017). Fakat sonraki yıllarda bu görevlerin çoğunun merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeye başlandığı da bir gerçektir (Görmez, 1997).

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda büyük bir ölçüde Fransız belediyeciliğinin etkileri görülmektedir ve bu kanun merkeziyetçi bir niteliğe sahiptir. Kanun kapsamında tüm belediyeler merkezi yönetimin denetimine tabi tutulmuş olup bunun yanında yine de

belediyelere merkezi yönetim tarafından “etkinlik özgürlüğü” tanınmıştır (Görmez, 1997). Kanun Ankara ve İstanbul hariç bütün belediyeleri eşit kabul etmiştir. Ankara ve İstanbul’da ise “etkin bir vesayet anlayışı” ile belediye ve valilik bir yönetim altında birleştirilmeye çalışılmış; buna yönelik maddeler eklenmiştir (Erbay & Akgün, 2017).

Bu dönemde 1929 buhranının etkisiyle şekillenen bir belediyeçilik anlayışı söz konusu olmuş ve yeni arayışlar sonucunda devletçilik ve merkezîyetçilik anlayışının belediyeçilik uygulamalarına da yansıdığı görülmüştür. Dolayısıyla bu dönemde hizmetlerin belediyeleştirilmesi ve belediyelerin merkezin şubesi gibi görülerek hizmet ettikleri görülmüştür. Ayrıca belediye başkanlarının halk tarafından doğrudan seçimle gelmemesi, merkezi-yerel yönetim ilişkilerinde bir tür hiyerarşik denetimin söz konusu olması nedeniyle bu dönemde demokratik yerel yönetimlerin gelişmesi engellenmiştir (Erbay & Akgün, 2017).

Dolayısıyla 1930-1945 dönemi için belediyeçilik anlayışının tamamen tek partiye yönelik bir seyir izlediği; muhalefet partilerinin var olmasının istenmediği, hükümet hangi partide ise onun belediye başkanlarının belediyelerin başında olması arzu edilmiştir. Bundan dolayı da sürekli geriye giden, merkezi yönetimin her şeye egemen olduğu ve yerelleşme tercihlerinin yapılamadığı bir belediyeçilik anlayışı söz konusu olmuştur.

**1950-1980 döneminde;** gecekondu sorunu ile karşılaşan belediyeler artan nüfus karşısında hizmetlere olan talebi karşılayabilmek için yeni çözüm arayışlarına girmişlerdir. Bu kapsamda merkezi yönetim tarafından 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu çıkarılarak belediyelere birtakım yetki ve sorumluluklar verilmiştir. 1950’lerden itibaren kırdan kente göç hızlanmış ve kent nüfusu bazı kentlerde oldukça kalabalıklaşmış bu sebeple de kent hizmetlerinin ön plana çıkması söz konusu olmuştur. Buna bağlı olarak da gerek belediye hizmetleri gerekse belediye kurumları önem kazanmaya başlamıştır.

1961 Anayasasında hizmet yerinden yönetim ilkesi ile birlikte yerel yönetimler anayasal olarak güvence kazanmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin yargı güvencesinin yanı sıra görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulması konusunda da güvence sağlanmıştır. Ancak bu uygulamada pek sağlanamamış aksine yerel yönetimler merkezin

yardımı ile ayakta durabilmişlerdir. Dolayısıyla merkeziyetçilik olumlu gelişmeler yanında varlığını sürdürmeye devam etmiştir (Karakılçık, 2016).

Bu dönemin dikkate değer gelişmesi 1963 yılında belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesine yönelik hükmün getirilmesidir.

1970’li yıllarda ise özerk belediyeçilik anlayışının ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması dile getirilmeye başlamıştır. Bu anlayışa demokratik sol belediyeçilik anlayışı diyenler de olmuştur. Bu anlayışta diğer belediyelerle iş birliği be birlikçi/bütünlükçü belediyeçilik ön plana çıkmıştır. 1971 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu” yerel yönetimler alanında değişime giden yolda atılan adımlardan biridir. Yönetimde reform ve yeniden yapılanma arayışlarının etkili olduğu bu dönemde yerel yönetimlerin sorunlarına yönelik çözümler gündeme gelmeye başlamıştır. Fakat rapor ve projelerin kâğıt üzerinde kalmaktan öteye gidemedikleri görülmüştür.

1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ve bu bakanlığın amacı belediyeçilikte demokratik ilkelerin sürdürülebilir olmasının sağlanması olarak belirtilmesine rağmen kuruluşundan kısa bir süre sonra kaldırılmasıyla demokratikleşme ve özerkleşme yolunda atılan adım geri alınmıştır. Dolayısıyla bu dönemde istenen başarı tam manasıyla sağlanabilmiş değildir.

**1980’den günümüze;** 1980’li yıllarda yeni bir belediyeçilik anlayışı meydana gelmiş ve bu kapsamda büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve belediyelerin gelirleri konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1980 yılında 3030 sayılı kanun çıkarılmış ve bu kanun ile Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimine geçilmiştir. Bu kanunun devamında çıkarılan 2464 ve 2380 sayılı kanunlarla da belediye ve il özel idarelerinin gelirleri artırılmıştır. Çıkarılan 442 sayılı ve 1580 sayılı kanunların merkeziyetçi bir anlayışla yapıldığı belirtilmelidir. Demokratikleşme eğilimi her ne kadar çok partili yaşama geçişle başlasa da bunun yerel yönetimlere yansıdığı pek söylenemez. Bu yansıma olmadığı gibi yerel yönetimler merkeze daha da bağımlı hale gelmiş ve büyük ölçüde işlevsizleşmişlerdir (Karakılçık, 2016).

1982 Anayasasının getirdiği düzenlemeler ile idari vesayetin daha da güçlendirildiği, partizanlık ve kayırmacılığın önemli boyutlara ulaştığı görülmektedir. 1980’lerin



ortalarında gerek büyükşehir belediyelerinin kuruluşu gerekse 1987 yılında çıkarılan kanunla il özel idarelerinin yeniden düzenlenmesi yeni bir dönemin ilk sinyallerini vermiştir.1990'lı yıllarda ise küreselleşmenin ivme kazanması ve yerelleşme-bölgeselleşmenin Batı'da yoğunluk kazanması Türkiye'yi de etkilemiştir. Bu dönem ve sonrasında AYYÖŞ'ün kabulü, kamu yönetimine yönelik temel yasa tasarılarının hazırlanması, Yerel Gündem 21 için uygulamaya gidilmesi, AB'ye tam üyelik müzakerelerine paralel olarak belediye ve il özel idaresi yasalarının yenilenmesi ve bunda yerellik ilkesinin ön plana çıkarılması, bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması ve ili ölçek alan yeni büyükşehir kanununun çıkarılması yerel yönetimler adına atılan önemli adımlar olmuştur.

İl özel idarelerinin tarihini Osmanlı'da İkinci Meşrutiyet döneminde çıkarılan Kanun-u Muvakkat'a kadar götürmek mümkündür. 1926 yılında bu muvakkatın ilk bölümü 1426 sayılı kanun uyarınca kaldırılmıştır. 1426 sayılı kanun ise 5442 sayılı İl İdaresi Yasası ile kaldırılmıştır. Muvakkatın geri kalan bölümü ise il özel idarelerine ilişkin düzenlemelere sahipti ve bu kısım kimi değişikliklerle 2005'e kadar yürürlükte kalmıştır. 1987 yılında 3360 sayılı kanunla kanunun dilinin anlaşılır olması için güncel Türkçeye aktarılıp düzenlemeler gözden geçirilmiş ve kanunun ismi İl Özel İdaresi Kanunu olarak düzenlenmiştir. 2005 yılında 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. 2013 yılında yapılan düzenlenmede ise il özel idarelerinin büyükşehir belediyesi olan yerlerde kaldırılmasına karar verilmiş ve il özel idarelerinin görev alanları belediyelere aktarılmıştır.

#### **4.1.3. Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimlerin anayasada düzenlenme geleneği **1876 Anayasası** ile başlamış ve Cumhuriyet dönemi anayasalarında da bu gelenek devam ettirilmiştir. 1921 Anayasası dışındaki anayasalarımızın tümünde ufak farklılıklar olmasına rağmen 1876 Anayasasındaki ilkelerin devam ettiği söylenebilir (Keleş, 2012). Bu ilkelere bakıldığında İstanbul ve taşrada belediye hizmetlerinin seçimle oluşturulan belediye meclisleri tarafından yönetileceği ve belediye meclislerinin gerek oluşumu gerekse üyelerinin seçiminin özel yasalarla belirleneceği olduğu görülmektedir.

1876 Anayasası yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini benimsemiştir. İlin yönetiminin bu iki ilkeye göre yapılacağı belirtilmiştir (Karakılçık, 2016; Şengül, 2018). İl, liva, kaza şeklinde mülki taksimatın belirlendiği bu anayasada kamu hizmetlerinin ulusal ve yerel nitelikte olmasına göre ayırım yapıldığı görülmektedir. Buna göre ille ait yerel niteliğe sahip hizmetler yerel otoritelere bırakılmaktadır. Buradan yerinden yönetim ilkesinin 1876 Anayasası tarafından benimsendiği sonucuna varılabilir (Şengül, 2018). Bu anayasa kapsamında yerel yönetimler ile alakalı tek düzenlenmenin iller ile ilgili yapıldığı ve illerin taşrada merkezin adına bazı yetkileri kullandığı görülmektedir. Fakat bu merkezle olan görev bölüşümünü günümüzdeki anlamıyla bir yerinden yönetim anlayışı olarak görmek mümkün değildir (Şahin, 2018).

**1921 Anayasası** illere ve bucaklara özerklik ve tüzel kişilik tanıyan bir anayasadır. Bununla birlikte ilçelere tüzel kişilik verilmemiş; ilçelerin kaymakamlarca yönetilmesi uygun görülmüştür. Valinin konumu sembolik yetkilerle sınırlı hale getirilmiştir. Bu anayasa diğer anayasalara göre daha yerinden yönetimci bir anayasadır (Şahin, 2018) (Şengül, 2018). İl hem bir mülki yönetim bölümü olarak hem de bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş olup dual nitelikli bir il söz konusu olmuştur. Yasa organı tarafından ilin başı olan vali atanmaktadır. İl özel idaresinin yürütme organı olarak il genel meclisi başkanının görülmesi ve valinin sadece devlete ait genel ve yerel işlere bir aykırılık olması durumunda karışacağı belirtilmesi sebebiyle bu anayasada valinin ikili fonksiyonu sonlandırılmakta; vali sadece ilde merkezin temsilcisi sıfatını taşımaktadır. İl tüzel kişiliğe sahip bir birim olarak üç organa sahiptir: İl meclisi, il yönetim kurulu ve il başkanı. İl meclisi karar organı iken il yönetim kurulu ve il başkanı yürütme organıdır. 1921 Anayasası dönemine göre radikal önerilerde bulunmuş bir anayasa ve yerel özerkliğin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapan bir anayasa olmasının yanı sıra genel müfettişliklere de yer vermiş; böylece verilen geniş yetkiler bu düzenleme ile dengelenmeye çalışılmıştır (Şahin, 2018).

1921 Anayasasının diğer anayasalarımızdan önemli bir farkı da nahiyelerin diğer bir söyleyişle bucakların mülki yönetim kademesi olmanın yanında bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesi ve bu birimlere özerklik ve tüzel kişilik tanınmasıdır. Bucak meclisi karar organı, bucak müdürü ve bucak yönetim kurulu ise yürütme organıdır. Bucak müdürü aynı zaman merkezin temsilcisi konumdaydı. Dolayısıyla bucak müdürü ikili bir

görev yapısına (hem yerel işler hem devlet işleri) sahipti. Bucak meclisi üyelerini halkın belirlemesi; bu meclisin üyelerinin ise kendi aralarından bucak müdürünü seçmesi kabul edilmişti. 1921 Anayasası illerin sorumlu olduğu yerel işleri de belirlemiş ve bunlara anayasal güvence sağlamıştır. Ayrıca “mini parlamento” şeklinde düşünülen il genel meclislerinin yerleri yükseltilmiş olmaktadır (Şengül, 2018). Yerel yönetimlerin en çok ön plana çıkarıldığı anayasa olan 1921 Anayasası savaş koşulları nedeniyle uygulanamamıştır (Karakılçık, 2016).

**1924 Anayasası;** yerel yönetimlerle alakalı ayrıntılı düzenlemelere sahip değildir. Tıpkı 1876 Anayasası gibi yetki genişliği ve yetki bölüşümü-yerinden yönetim ilkelerini benimsemiştir. 1921 Anayasasında yer alan genel müfettişlik kurumuna 1924 Anayasasında yer verilmemiştir. Bu anayasanın daha modern bir bakış getirdiğini söylemek mümkündür. İller, şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik verilmiştir. Belediyeler geniş bir şekilde düzenlenmekle birlikte 1921 Anayasasındaki âdem-i merkeziyetçilik terk edilmiştir (Karakılçık, 2016). Coğrafi durum ve ekonomik ilişkilere göre ülke illere, iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüş ve bucaklar ise kasaba ve köylerden oluşmuştur. Nahiyelere hukuki bir kişilik tanınmamış olup 1921 Anayasasındaki konumunu ve yerel yönetim birimi olma niteliğini kaybetmiştir. İller yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre işlerini yapacaktır. 1924 Anayasası illerin işlerini genel ve yerel olarak ayırmamakta ikisini bir bütün olarak düşünmektedir. Böylece devlet ve ilin yerel işlerini birbirinden ayıran 1921 Anayasası ile farklılaşmaktadır. Bu sebeple merkeziyetçi bir anlayışın 1924 Anayasasında etkili olduğu söylenebilir (Şengül, 2018). Ayrıca il özel idaresinin yürüme organı olarak seçilmiş birinin olması anlayışı 1924 Anayasasında terk edilmiş; valinin eski konumu korunmaya çalışılmıştır.

**1961 Anayasası** yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamıştır:

“Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.”

1961 Anayasası ile yerel yönetimlerin yargı güvencesi sağlanmıştır. 1961 Anayasasında seçimle oluşturulmasından bahsedilen genel karar organıdır. 1961 Anayasasında yerel yönetim genel karar organlarının halk tarafından seçileceği de belirtilmiştir. Bu anayasa idari vesayeti tanımlamamış; sadece bu konuda uyulması gerekli esaslar belirtilmiştir.

Yine bu anayasada yerel yönetimlerin kendi aralarına birlik kurmaları hususunda 1982 Anayasasından farklı olarak Bakanlar Kurulu (2018 değişikliği ile Cumhurbaşkanı) izni gerekmemektedir. Yerel yönetimlere görevleri kapsamına orantılı gelir kaynakları sağlanması ise hem 1961 hem 1982 Anayasasındaki ortak hususlardan biridir. Bu husus merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki denetimini hafifletir niteliktedir (Keleş, 2012).

**1982 Anayasasında yerel yönetimlerin tanımı şu şekildedir:**

“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”

1982 Anayasasında seçimle oluşturulmasından bahsedilen karar organıdır. Burada karar organlarının seçimi konusunda açıklık getirilirken yürütme organlarının nasıl seçileceğine ilişkin bir şey söylenmemiştir. Uygulamaya bakıldığında yürütme organlarının hem atamayla hem de seçimle iş başına geldikleri görülmektedir (Şengül, 2018). 1982 Anayasasında 1961 anayasasından farklı olarak yerel yönetimlerin gerek kuruluş gerekse görevleri ve yetkilerinin ancak “yerinden yönetim ilkesine uygun” bir şekilde yasa ile düzenlenmesi ifadesine yer verilmiştir. Bu anlamda yasa ile yerel özerkliğin sınırlandırılmasına karşı bir güvence sağlanmıştır (Keleş, 2012). Bu anayasa idari vesayeti anayasal bir prensip olarak benimsemiş olup idari vesayetin hangi amaçla kullanılacağına açıkça yer vermiştir. Yerel yönetimlerin aralarında birlik kurabilmeleri için Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi ile birlikte cumhurbaşkanının izni gerekmektedir. Bu hükümet sisteminden önce ise bakanlar kurulunun izni gerekmekteydi. Yine bu anayasa ile büyük yerleşim yerlerine yönelik olarak özel yönetim biçimlerinin yasa ile oluşturulmasına olanak tanınmıştır.

#### **4.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASI YEREL YÖNETİMLERDEKİ GELİŞMELER**

Reform toplumda/ülkede farklılaşan ihtiyaç ve beklentileri karşılamak, çağa ayak uydurmak ve teknolojiden yararlanmak gibi sebeplerle yapılmaktadır. Bunların yanında reformun sebepleri de çeşitli faktörlerden etkilenmektedir (Memişoğlu, 2015). Türkiye’de yerel yönetim reformunu etkileyen dinamiklere bakıldığında iç ve dış dinamikler olarak

ayırarak incelemek mümkündür. Fakat hemen belirtilmelidir ki son dönemde yapılan reform çalışmaları iç dinamiklerden daha çok dış dinamiklerin etkisiyle oluşmuş; dolayısıyla yönetsel sistemin eksikliklerinden ziyade yerel yönetim sistemini dünyadaki toplum ve kuruluşlar tarafından beklenen ve istenen düzeye getirebilmek amacıyla reformlar gündeme gelmiştir. O halde Türkiye’de yapılan reform çalışmalarının Cumhuriyet’in ilanından 20. yy. sonuna dek iç dinamiklerden, 21.yy. ve sonrasında ise daha çok küresel gelişmeler neticesindeki dış dinamiklerden kaynaklandığı söylenebilir (Emini, 2009).

#### **4.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformunun Dış Dinamikleri**

##### **4.2.1.1. Küreselleşme**

Küreselleşme süreci birçok alandaki değişim/dönüşümü etkileyip onlardan etkilenebildiği gibi kamu yönetimini de etkilemiştir. Ulus devletler küreselleşme ile birlikte güç kaybetmiş ve politika belirlemede yetkilerini gerek uluslararası gerekse ulus üstü kuruluşlar ve yerel yönetimlerle paylaşmak durumunda kalmıştır. Bu anlamda dünyadaki yerelleşme süreci ile küreselleşme sürecinin paralel bir yapı izlediği söylenebilir (Memişoğlu, 2015). Gerek iletişim olanakları ve kültürel ilişkilerdeki artış gerekse uluslararası kuruluşların öneminin yükselmesi ve devletin küreselleşme sebebiyle çoğu işlevlerini sınırlı kaynaklarıyla yerine getirememesi devletin yeniden düzenlenerek âdem-i merkeziyetçi bir yapıya kavuşturulması dolayısıyla faaliyet alanı daralan bir devlet adına düzenlemeler gündeme gelmiştir (Emini, 2009).

##### **4.2.1.2. Ekonomik Koşullar**

Ekonomik koşullar da kamu yönetiminin dönüşümünde etkili olmuştur. Özellikle 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizi ekonomik açıdan ülkeleri zayıflatmış; kamu gelirleri azalırken kamu harcamaları artmıştır. Kriz neticesinde vatandaşlarda beklentiler artmaya ve refah devleti anlayışı sorgulanmaya başlamış; bu durum da reform hareketlerini kamu yönetiminde gerekli kılmıştır (Emini, 2009).

##### **4.2.1.3. Neo Liberalizm/Yeni Kamu Yönetimi/Yerelleşme**

Neo liberal politikalar kapsamında özelleştirme, etkinlik, verimlilik gibi unsurlar ön plana çıkarılırken kamu yararı geri plana itilmiş; ekonomik ve toplumsal hayatta devlet

müdahalesi sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda yerelleşme ve yönetim kavramları ön plana çıkarılmıştır. Böylece merkezîyetçi yapıdan kaynaklı sorunlara çözüm bulunabileceği varsayılmıştır (Emini, 2009).

#### **4.2.1.4. Uluslararası Aktörler ve Yasal Düzenlemeler**

Türkiye’de yerel yönetim reform sürecini AB’ne uyum sürecinin yanı sıra Dünya Bankası, OECD ve IMF gibi uluslararası aktörler de etkilemektedir. Bahsi geçen kuruluşlar ülkelere reform için haritalar sunmakta, raporlar hazırlamaktadır. Özellikle uluslararası finans kuruluşları ülkelere sağlayacakları krediler için reformu ön şart olarak sunmaktadırlar. Yine AB üyelik sürecini bir getirisi olarak da reform gündeme gelmektedir.

#### **4.2.1.5. Toplumsal Dinamikler**

Gerek e-devlet uygulamaları gerekse bilgi teknolojilerindeki gelişmeler devletleri değişime itmektedir. Değişen dünya düzeninde vatandaşların daha bilinçli hale gelmeleri ve kaliteli/etkin hizmet sunumu beklentileri de bir diğer sebeptir. Bunların dışında nüfusta yaşanan değişme, kentleşme sürecinin algısının değişmesi, eğitim seviyeleri gibi hususlar da vatandaşların hizmet beklentilerini değiştiren hususlar olmuş ve vatandaşlara daha iyi hizmet sunmak adına yerel yönetimler reforma yönelmektedirler.

### **4.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformunun İç Dinamikleri**

#### **4.2.2.1. Yapısal-İşlevsel Sorunlar**

Aşırı vesayetçi, merkezîyetçi, personel sorunları, örgütlenme, katılım, şeffaflık yetersizlikleri şeklinde sayılabilecek birçok yapısal/işlevsel sorun da yerel yönetimlerde reform ihtiyacını doğurmaktadır.

#### **4.2.2.2. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri**

Belki de dönüşüm sürecinin en önemli iç dinamiği olarak gösterilebilecek merkez-yerel ilişkisine bakıldığında; etkin bir görev ve kaynak bölüşümü yapılmadığı; hizmetlerin merkezîyetçi anlayışla sürdürülmeye çalışıldığı görülmektedir. Yerelleşme kapsamında Türkiye’de yerel yönetimlere yetki ve sorumluluklar aktararak yerel yönetimlere verilen önem artırılırken bir yandan da bu yönetimlere görevleri ile orantılı kaynaklar sağlanamamıştır. Dolayısıyla merkeze bağımlı birimler haline gelmişlerdir. Vatandaş

beklentilerini karşılamaya yönelik olarak maliyetlerin yönetimi ve azaltılmasının ve etkin bir şekilde kaynak kullanımının sağlanması için reform çalışmaları gerekli görülmüştür (Emini, 2009).

#### **4.2.2.3. Performans Düşüklüğü**

En etkin biçimde vatandaş beklentilerini karşılayabilmek için kararları uygulayacak personelin performansının yüksek olması gerekmektedir. Dolayısıyla performansı düşük, eğitim açısından gelişmemiş personellerin iyileştirilmesi adına da reform ihtiyacı gündeme gelmektedir.

#### **4.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yönelik Yapılan Reformlar**

Türkiye’de yerel yönetimler belediye, il özel idaresi ve köyden oluşmaktadır. Türkiye’de özellikle 2002 yılı sonrasında Köy Kanunu haricinde diğer yerel yönetimlerin kanunlarında değişiklikler meydana gelmiştir. Bunda neo liberal politikaların etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Belediyecilik adına kapsamlı düzenlemeler 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediye Kanunu ile başlamıştır. Bu kanun İstanbul için özel bir yönetim öngörürken büyükşehirlere yönelik bir düzenleme getirmemiştir. Bu kapsamda İstanbul İl Özel Yönetimi ile İstanbul Belediyesi birleştirilerek ortak bir yönetim oluşturulmuş; bu yönetimin başına da vali getirilmiştir. Ayrıca bu yönetim bir encümene de sahipti ve encümen halk tarafından seçilmekteydi. Bu durum 1956 yılına dek sürmüştü, bu yıldan sonra gerek il özel yönetimi gerekse belediye tıpkı diğer belediyeler gibi kendi meclislerine(seçilmiş) sahip hale gelmişlerdir. Büyükşehir yönetimi oluşturulması için 1961 Anayasası pek elverişli değildi. Anayasa uyarınca belediyelerin birlik kurabilmelerine olanak sağlanmıştır. Bu birliklerin büyükşehir yönetimlerince yapılacak kapsamlı hizmetleri yapma güçleri yoktu. Bu dönemde özellikle 1965 yılı ve sonrasında büyükşehirlere yönelik özel yönetimler kurabilmek için Ankara, İstanbul ve İzmir’de Bakanlar Kurulu kararı ile “Metropolitan Planlama Büroları” oluşturulmuştur. Bu bürolar üç ilde nazım planlarını hazırlamaktan sorumluydu. İlerleyen yıllarda da büyükşehir yönetimlerine ilişkin birçok düzenleme yapılmıştır. Bu dönemin aslında sürekli merkezizetçi uygulamaların yaşandığı bir dönem olduğu ifade edilebilir. Yerel Yönetimler Bakanlığı da bu dönemde kurulmuş; bakanlığın

belediyeler üzerinde denetime sahip olması merkeziyetçiliğin ağırlığını gösteren unsurlardandır (Dönmez, 2018).

1980 yılında çıkarılan 3030 sayılı kanun kapsamında büyük yerleşim yerlerine yönelik olarak özel yönetim biçimleri getirilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Bu KHK büyükşehir belediyesi olma koşulunu nüfus kriterine değil sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunmasına bağlamıştır. Böylece Ankara, İstanbul ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Yine 1984 yılında 3030 sayılı kanun kapsamında 195 sayılı KHK’nin büyükşehir belediyesi tanımını aynen kullanılmıştır. Dolayısıyla hem 1580 sayılı kanun kapsamındaki belediyeler hem de 3030 sayılı kanun kapsamındaki belediyeler olmak üzere iki kademeli bir belediye modeli söz konusu olmuştur. Bunların yanı sıra 1993 yılında 504 sayılı KHK ile alt kademe belediyelerinin büyükşehir belediye sınırlarında kurulması öngörülmüştür. Atılan bu yerleşme adımları istenileni verememiş, yine merkeze bağımlı yerel yönetimler oluşturmuştur. Çünkü merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi devam etmiştir. İlçe belediyeleri oluşturmak kaydıyla subsidiarite ilkesine uygun hareket edilmeye çalışılsa da bu belediyelerin üzerinde konumlandırılan büyükşehir belediyeleri ile vesayet sürdürülmüştür.

2004 yılına gelindiğinde ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3030 sayılı kanun geçerliliğini yitirmiştir. 5216 sayılı kanun kapsamında bir yerin büyükşehir kabul edilebilmesi için 750.000 nüfusa sahip olması şartı getirilmiştir. Ayrıca bu kanunla “en az üç ilçeden ya da ilk kademe belediyesinden oluşan” büyükşehir belediyeleri söz konusu olmuştur. 2005 yılında ise 5747 sayılı kanun (Büyükşehir Belediye Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) ile belediye sınırlarına yönelik düzenleme yapılmış; yerleşim yerlerinin küçük olması halinde belediye kurulmasının önüne geçilmiştir; ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır. Böylece Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimi büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyeleri içindeki ilçe belediyeleri halini almıştır.

3030 sayılı kanundan sonra çıkarılan çeşitli kanunlarla yıllar içinde birçok il büyükşehir statüsü kazandırıldığı görülmektedir. En son 2012 yılındaki 6360 sayılı kanun kapsamında toplamda 14 il büyükşehir haline getirilmiştir. Büyükşehir statüsü kazanan illerdeki köylerin ve belde belediyelerin tüzel kişilikleri sona ermiştir ve köyler mahalleye



dönüştürülmüş; belde belediyeleri ise içinde buldukları ilçe belediyelerine katılmışlardır. Fakat tüm bunlar gerçekleştirilirken yerellik ilkesinin önemli unsuru olan halk görüşüne başvurulmamıştır. Ayrıca büyükşehirlerde il özel idareleri de tüzel kişiliklerini kaybetmiş ve bu idarelerin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur. Bu başkanlığın kurulması ile birlikte merkezi yönetimin yerel hizmetlere yönelik vesayeti artırılmıştır. 6360 sayılı kanun adeta “tepeden inme” bir tavırla yerel yönetimler üzerinde değişiklik yapıldığının göstergesidir. 2016 yılının ağustos ayında çıkarılan 674 sayılı KHK ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlık’ı aracılığıyla merkezi yönetimin illerde yerel yönetimlerin görevlerini yapar hale geldikleri görülmektedir. Nitekim bu KHK kapsamında merkezi idare kuruluşları illere yönelik yapım, onarım ve yaptırım gibi işleri yapabilir konuma gelmişlerdir (Yaş, 2017). İl özel idarelerine yönelik ise reform çalışmaları kapsamında 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır.

Türkiye’deki reform süreci reform başlıkları altında incelenmiştir:

#### **4.2.3.1. Fonksiyonel Desantralizasyon**

Fonksiyonel desantralizasyon ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı ile ölçülebilir. Bu nedenle yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin yönetim içindeki payı önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı bu noktada dikkate alınması gerekli bir durumdur. Bunun yanı sıra yerel yönetim birimlerinin arasındaki yetki, görev ve sorumluluk paylaşımı da önem taşımaktadır.

Türkiye’de 1940-1970 yılları arasındaki refah devleti anlayışı ile devlete yüklenen görev ve sorumluluklar artmıştır. 1980’li yıllarla birlikte ise yeni sağ ideolojinin etkisiyle minimal devlet anlayışı yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması sonucunu doğurmuştur. Geleneksel devlet anlayışı küreselleşmenin getirdiği değişme ve gelişmelere ayak uydurmada yetersiz kalmıştır. Bürokratik yapının getirdiği sorunlar, bütçe açıkları, yeni borçlar gibi kamu yönetiminin sorunlarının çözülebilmesi ve değişen koşullara entegre olabilmek adına reform gerekli görülmüştür. Bu anlamda geleneksel yönetim yapısının yerini yeni bir zihniyete bırakması ve devletin bu süreçteki rolünün tekrar tanımlanması gündeme gelmiştir. 1980’lerle birlikte devlet anlayışındaki değişim

kamu yönetiminde de değişimlere neden olmuştur. Bu kapsamda geleneksel yönetim ve Weberyen bürokrasi anlayışı bırakılarak âdem-i merkeziyetçi, esnek, katılımcı, girişimci “yeni kamu işletmeciliği” anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. Yeni kamu işletmeciliği üç temel varsayım üzerinde yükselmiştir. Bunlar; minimal devlet, kamu yönetiminde işletmeye ait yönetim tekniklerinin ve piyasa mekanizmalarının uygulanması şeklinde belirtilebilir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı kamu hizmetlerinin sunumu konusunda özel sektör ve gönüllü kuruluşlardan daha fazla yararlanmayı ve kamu kurumlarında yerinden yönetim ilkelerinin tesis edilmesini benimsemektedir.

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları mevzuatımızda genel olarak karmaşık bir yapı sergilemektedir. Kanun metinlerinden yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının sınırları net bir şekilde anlaşıl原因amaktadır. Reform sürecinde kanun metinlerinde eski kanuna nazaran iyileşmeler yapılsa da hala eksiklikler mevcuttur. Reform kanunlarında yetki ve sorumlulukların kapsamı önceki kanuna göre belirginleştirilmeye çalışılmış ve bu da fonksiyonel desantralizasyonu olumlu etkilemiştir (Karaarslan, 2007).

Genel olarak ister geç sanayileşmiş isterse gelişmiş ülke yerel yönetimlerine bakıldığında sosyal koruma, sağlık ve eğitim alanlarında yerel yönetimlerin sorumlu oldukları görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlere bakıldığında ise eğitim alanında yerel yönetimlerin bazı konularla (yurt açma, öğrenci bursları, okul öncesi eğitim kurumları gibi) sınırlı yetkileri bulunmaktadır. Türkiye’de 2004 ve 2005 yılında yapılan değişikliklerle yerel yönetimler daha önce merkezi yönetimin tek başına yetkili olduğu altyapı yatırımları, sosyal politika ve kentsel dönüşüm projeleri gibi konularda sorumlu aktörler haline gelmişlerdir. Ancak gerek alt yapı yatırımlarında gerekse kentsel dönüşüm projelerinde merkezi yönetimin rolü azalmamıştır. Hatta özellikle kentsel dönüşüm alanında bu rolün arttığı görülmektedir (TOKİ, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı). Sosyal yardımlar alanında da belediyeler tek yetkili bırakılmayarak merkezi hükümet ilçede kaymakamlar ilde ise valiler aracılığıyla sosyal alanda, sağlık ve eğitim alanlarındaki yardımları yürütmeye devam etmiştir (Savaşkan, 2017).

**Tablo 37. Türkiye’de Genel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)**

	Yönetim Kademesi	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GSYH içinde harcamaların oranı (%)</b>	Merkezi Yönetim	29,9	36,0	33,6	31,0	30,3	30,0	29,9	29,0	30,8
	Yerel Yönetim	2,8	3,0	2,8	2,8	3,0	3,1	3,2	2,8	3,0

Kaynak: IMF Government Finance Statistics Database (Erişim 17.09.2019)

<https://data.imf.org/?sk=3C005430-5FDC-4A07-9474-64D64F1FB3DC>

Tabloya göre Türkiye’de yerel yönetimlerin harcamalarının GSYH içindeki payı 2008 yılında %2,8 iken yıllar içinde bu payın hemen hemen aynı seviyelerde kaldığı ve **2016 yılında %3,0** olduğu görülürken; merkezi yönetimin harcamalarının GSYH içindeki payının ise 2008 yılında %29,9; 2009 yılında %36,0 olduğu 2010 yılı ve sonrasında ise bu payda genel anlamda bir azalma yaşandığı ve 2016 yılında bu payın %30,8 olduğu görülmektedir.

Türkiye’de 2016 yılı verilerine göre fonksiyonel desantralizasyon %3,0’tür ve Türkiye fonksiyonel desantralizasyon açısından en düşük paya sahip ülkeler arasındadır. 2016 yılı öncesinde de Türkiye’de bu payın hemen hemen aynı kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla küçük artış ve azalışlar söz konusu olsa da Türkiye’de yerel yönetimlerin harcamalarının GSYH içindeki payı aynı kalmıştır diyebiliriz.

#### **4.2.3.2. Mali Desantralizasyon**

Türkiye’de yerel yönetimler merkezi yönetim bütçesinden aktarılan transfer gelirlerine bağımlıdır. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilirken aynı şey gelirler için söz konusu olmamıştır. Yerel yönetimlerin merkezden aktarılan transfer gelirlerinin yanı sıra kendi öz gelirleri de (emlak vergisi gibi) bulunmakla birlikte; bu verginin alt ve üst limiti yine merkezi yönetimce belirlenmektedir. Aynı şekilde yerel yönetimler borçlanma konusunda da merkezi yönetime bağımlı durumdadırlar (Savaşkan, 2017). Borçlanma konusunda yerel

yönetimler bir önceki yıl gelirleri ile değerlendirilerek bu gelirin %10'nu geçen borçlanmaları için merkezi idarenin (İçişleri Bakanlığı) onayıyla borçlanabilmektedirler.

Türkiye’de yerel yönetimler mali kaynaklar açısından yeterli bir seviyeye gelememiştir. Vergilendirme konusunda merkezi yönetimin ağırlığı söz konusudur. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçesi içindeki payları da sınırlıdır. Ayrıca merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere ayrılan pay saptanırken nüfus kriterine göre hareket edilmektedir (Egeli & Diril, 2012). Bu durum ise yerel yönetimlerin gerçek ihtiyaçlarının, yöresel gelişmişlik farklılıkların göz önüne alınmamasını ve yerel yönetimlerin finansmanlarının tam anlamıyla karşılanmamasına neden olmaktadır (Erdoğan, 2018).

Yerel yönetim reformları kapsamında 5302 sayılı kanun ile il özel idarelerinin mali açıdan özerklikleri artırılmasına, “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun” ile genel bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere pay ayrılmasına karşın yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız bir hale gelmesine yetecek düzenlemeler yapılmamıştır. Nitekim 5393 sayılı kanunda görüleceği üzere yerel yönetimlerin vergi koyma yetkisi söz konusu değildir.

Mali özerkliğin sağlanması konusunda İller Bankası büyük bir öneme sahipken bu bankanın yeterince güçlü olmadığı görülmektedir (Karaarslan, 2007). 5779 sayılı kanunla büyükşehir sınırlarında yapılan genel bütçe vergi tahsilatı toplamından %5’lik pay ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından %2,5’lik pay büyükşehir belediyeleri içerisinde yer alan ilçe belediyelerine verilirken büyükşehir belediyelerinin payı ise %30’dur. Bu belediyeler dışındaki belediyelere ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından %2,85’lik pay ayrılmıştır.

Yerel yönetimler yerellik ilkesi kapsamında daha fazla yetkilerle donatılması gerekli iken vergi politikası merkezi yönetim tarafından kullanılmakta; yerel yönetimlere gelirleri ile ilgili olarak çok sınırlı olanaklar verilmektedir (Alicı, 2013). Nitekim anayasanın 73.maddesi kapsamında yerel yönetimlerin vergilendirme hakları bulunmadığı görülmektedir. Yerel vergilerin merkezi yönetim tarafından belirlenmesinin yanı sıra bazen alt-üst sınırlarının belirlenmesi de yine merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte reform kanunlarının mali açıdan olumlu getirileri de söz konusudur: 5393 sayılı kanundan önce belediye bütçelerinin kesinleşebilmesi için vali (illerde) ya da

kaymakamın (ilçelerde) onayı gerekmekte iken bu kanun kapsamında belediye meclisi tarafından kabul edilen belediye bütçeleri kesinleşebilmektedir. Yine 5302 sayılı kanun öncesinde İçişleri Bakanlığınca il özel idarelerinin bütçeleri onaylanırken kanun kapsamında bu uygulamaya son verilmiştir (Coşkun & Koyuncu, 2013). Bütçe tasarısı ancak süresi içinde kesinleşmezse İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005).

Yerel yönetimlerin özerkliğinin idari, mali, fonksiyonel olarak bir bütün halinde düşünmek ve bu kapsamda her bir özerklik çeşidinin geliştirilirken bir diğerinin de geliştirilmesi önem taşımaktadır. Örneğin idari yönden desantralize birimler yaratmaya çalışırken mali yönden getirilen kısıtlamalar yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk birimler olmalarını engelleyecektir. Türkiye'de yerel yönetimlerin en önemli sorun alanlarından biri olan mali özerkliğin tesis edilebilmesi bu birimlerin öz gelirlerinin artırılması ile mümkün olabilecektir.

Türkiye'de 6360 sayılı kanun her ne kadar yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi adına yenilikler sunmuş olsa da henüz Avrupa ülkelerine kıyasla düşük seviyelerdedir (Bilsin, 2015). Kızıler ve Çetinkaya (2015) tarafından yapılan incelemede (2009-2013 yılları arası) Türkiye'de yerel yönetimlere yapılan transferlerin çok yüksek olduğu (%98) dolayısıyla yerel yönetim merkezi yönetime bağımlı oldukları tespit edilmiştir. Nitekim Ulusoy ve Tekdere (2019) tarafından yapılan incelemede de yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aktarılan transferlere aşırı derecede bağımlı oldukları belirtilmiş; bu durumun özellikle büyükşehir belediyeleri için geçerli olduğu vurgulanmıştır. Türkiye'de en etkili yerel yönetim birimi olarak belediyeler ancak merkezi yönetimin aktardığı kaynak kadar ve izin verdiği ölçüde hizmet verebilmekte; adeta merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi işlev görmektedir (Ulusoy & Tekdere, 2019).

Belediyeler öz gelir oluşturmaları konusunda desteklenmemekte; aksine belediyelerin borçlanma yoluyla kaynak elde etmelerinin önü açılmakta; borçlarını ödeyemeyen belediyelerin borçları hazine tarafından üstlenilebildiği gibi kimi zaman silinebilmektedir. Bu da belediyelerin kendi gelirlerini oluşturma noktasında pasif kalmasına yol açmaktadır (Ulusoy & Tekdere, 2019).

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali desantralizasyonu sayısal verilerle ifade edilmiştir (OECD, 2018):

- Türkiye’nin yerel vergi gelirlerinin **toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı %12,9**’dur. Bu pay ile Türkiye yerel vergi gelirleri açısından düşük paya sahip ülkeler arasındadır.
- Türkiye’de **GSYH içindeki yerel vergi gelirleri payı %0,5**’tir. Türkiye’nin GSYH’nin yüzdesi olarak yerel vergi gelirleri içindeki payı ile de düşük paya sahip ülkeler arasındadır.
- Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin **toplam kamu gelirleri içindeki payı %10,8**’dir ve Türkiye bu pay açısından da düşük pay grubundaki ülkeler arasında yer almaktadır.
- **GSYH’nin yüzdesi olarak yerel yönetim borcu** açısından Türkiye **%3,1’lik pay** ile yerel yönetim borcunun GSYH içindeki payı açısından da en düşük ülkeler arasında yer almaktadır.
- Yerel yönetimlere yapılan **yardımların yerel yönetim gelirleri içindeki payı** incelendiğinde **Türkiye %71,8’lik** pay ile yerel yönetim gelirleri içinde yardımların en çok bulunduğu ülkeler arasında yer almakta olup; finansal açıdan merkeze bağımlı bir profil çizmektedir.

**Türkiye** mali desantralizasyon açısından değerlendirildiğinde mali yönden merkeze bağımlı, yerel yönetim gelirlerinin içinde yardımların payının yüksek olduğu, yerel yönetim borcunun ve yerel vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı açısından, yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı açısından ve yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı açısından düşük paya sahip, vergilendirme yetkisi bulunmayan bir yerel yönetim sistemine sahip ülke olarak Türkiye’de mali desantralizasyonun sağlanamadığı görülmektedir.

**Tablo 38. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelirleri**

Yerel Yönetim Türü	2016	2017
Belediyeler	80.994.408	97.148.981

Belediye Bağlı İdareleri	18.934.469	21.788.042
İl Özel İdareleri	8.424.206	9.288.491
Mahalli İdare Birlikleri	2.175.867	2.807.968
Konsolide Toplam	109.374.491	133.766.501

Kaynak: (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Erişim 2019).

Tabloya göre Türkiye’de belediye ve bağlı idarelerin elde ettiği gelirin **yerel yönetimlerin toplam geliri içindeki payı %89**’dur. **Yerel yönetim gelirleri 2017 yılında bir önceki yıla göre %22,30 artış** göstermiştir. Bu artış belediyelerde %19,95, belediye bağlı idarelerinde %15,07, il özel idarelerinde %10,26, mahalli idare birliklerinde %29,05’tir (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Erişim 2019).

**Tablo 39. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Öz Gelirleri**

Yerel Yönetim Türleri	2016			2017		
	Öz Gelir	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
Belediyeler	32.795.182	80.994.408	40,49	40.059.330	97.148.981	41,23
Belediye Bağlı İdareleri	16.480.798	18.934.469	87,04	18.870.595	21.788.042	86,61
İl Özel İdareleri	649.514	8.424.206	7,71	811.994	9.288.491	8,74
Mahalli İdare Birlikleri	587.329	2.175.867	26,99	717.553	2.807.968	25,55
<b>Mahalli İdareler Toplam</b>	<b>50.266.019</b>	<b>109.374.491</b>	<b>45,96</b>	<b>63.074.681</b>	<b>133.766.501</b>	<b>47,15</b>

Kaynak: (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Erişim 2019).

2017 yılında belediyeler 40.059.330.000 TL, il özel idareleri 811.994.000 TL, mahalli idare birlikleri 717.553.000 TL ve belediye bağlı idareleri 18.870.595.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2017 yılı itibarıyla mahalli idarelerde öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı %47,15’tir. Bu pay belediyelerde %41,23, belediye bağlı idarelerinde %86,61, mahalli idare birliklerinde %25,55 ve il özel idarelerinde %8,74’tür. 2016 yılıyla kıyaslandığında **2017 yılında yerel yönetimlerin öz gelirlerinde artış olduğu** görülmektedir.

#### 4.2.3.3. İdari Desantralizasyon

Yerel yönetimlerin idari desantralizasyonundan söz edebilmek için karar organlarının seçimle iş başına geliyor olmasının yanı sıra yerel yönetimlerin organlarının görevlerine başlama, görevlerinden alınma-düşürülme veya uzaklaştırma gibi kararların yargı organlarınca alınması, yerel yönetimlerin eylemleri, işlemleri ve organları üzerinde yerindelik denetimi yapılmaması; bunun yerine hukukilik denetimi yapılması ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kendi kararlarını alabilmesi ve uygulayabilmesi de gerekmektedir. Ayrıca idari desantralizasyon merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve sorumlulukların aktarılmasını da gerektirmektedir.

1982 Anayasası'nın 127.maddesinde de değinildiği gibi yerel yönetimlerin (belediye, il özel idaresi, köy) karar organlarının seçimle iş başına gelmesi idari desantralizasyon açısından önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin karar organları ifadesi meclislerinin seçimle oluşturulmasını kapsamakta; yürütme organlarının seçimini kapsamamaktadır. Belediyelerin karar organı belediye meclisi; yürütme organı belediye başkanıdır. Belediye meclisi de belediye başkanı da belediye sınırları içerisinde ikamet eden halk tarafından seçilmektedir. 1580 sayılı kanun kapsamında uzun süre belediye başkanlarının belediye meclisi içinden seçildikten sonra İçişleri Bakanlığı (il merkezlerinde) ve vali (diğer yerlerde) tarafından onaylanması gerekiyordu. Bu uygulamaya 1963 yılında son verilmiş olsa da özellikle terör olaylarının yaygınlaştığı zamanlarda vesayet makamlarınca belediye başkanı atamalarına da şahit olunmuştur (Alicı, 2013). Belediye encümeni ise nüfusu 100.000'nin üzerindeki belediyelerde ve il belediyelerinde belediye meclisi tarafından seçilen üç üye (kendi üyeleri içinden) ve mali hizmetler birim amiri ile birim amirleri arasından belediye başkanının seçeceği iki üyeden oluşmaktayken; diğer belediyelerde bu üyelerin seçimi yine aynı organlara verilmekle birlikte seçecekleri üye sayıları sırasıyla iki ve bir üye şeklindedir. Karar organı sıfatı belediye meclisine ait olduğu için bu meclisin seçimle oluşturulması anayasa hükmü ile uyumaktadır. Fakat belediye encümeni de üstlendiği görevler dikkate alındığında bir karar organı niteliğine sahiptir. Bu nedenle belediye başkanının belediye encümenine üye seçebilmesi yerellik açısından tartışmaya açık bir durumdur. Belediye başkanlığı makamının boşalması durumunda 5393 sayılı kanunda (46.madde) belirtildiği üzere bu belediye il belediyesi veya büyükşehir belediyesi ise İçişleri Bakanı; diğer belediyeler ise vali tarafından belediye başkanlığına görevlendirme yapılabilmektedir. Seçimle görevlendirilen bir



organın seçim yapılincaya kadar da olsa merkezi yönetimin temsilcileri aracılığıyla doldurulması yerellik ilkesine uygun değildir. Belediyelerin kararlarını alma ve uygulama süreci incelendiğinde reform kanunu olan 5393 sayılı kanunun 23.maddesinde meclis kararlarının kesinleşmesi sürecinde belirtildiği gibi belediye başkanı, meclis kararlarında gördüğü hukuka aykırı durumları meclise yeniden görüşülmek üzere iade edebilir; bununla birlikte kararlardan yeniden görüşülmesi istenmeyenler veya meclise görüşülmek üzere gönderilip belediye meclisi üyelerinin salt çoğunluğu tarafından diretilen kararlar kesinleşmektedir. Kesinleşme zamanından itibaren en geç yedi gün içerisinde kararların mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi gerekmektedir; aksi takdirde kararlar yürürlüğe girememektedir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005). Burada kararların sadece kesinleştikten sonra mülki amire gönderilmesi konusunda idari desantralizasyonu zedeleyecek bir durum görülmemektedir. Çünkü mülki amir eski kanunda olduğu gibi kararların onay makamı konumunda değildir. Bu anlamda belediyelerin kararlarını alabilme ve uygulamaları konusunda reform sonrasında iyileştirme olduğu görülmektedir.

5393 sayılı kanunun 47.maddesinde yer alan belediye organlarının ya da bu organlarının üyelerinin görevleri ile alakalı bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, kesin hüküm verilinceye kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca anayasada da bu durum tüm yerel yönetim organları ve bu organların üyelerini kapsayacak şekilde ifade edilmiştir. Oysa ki seçimle gelen bir organın seçimle görevden alınması veya yargı yolu ile görevine son verilmesi gerekmektedir. Bu hükümlerin varlığı da idari vesayetın ağır bir şekilde uygulandığını göstermektedir. Belediye personellerinin alımı konusunda da güçlü bir vesayet göze çarpmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından sözleşmeli personellere unvanlarla ilgili sınır getirilebilmektedir. Norm kadro ilkelerinin ve standartlarının belirlenmesi konusunda da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı sorumludur.

Büyükşehir belediyelerinin karar organı büyükşehir belediye meclisi; yürütme organı büyükşehir belediye başkanıdır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinde de büyükşehir belediye encümeni bulunmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri için ayrı bir seçim yapılmamakta; belediyelerin sınırları içindeki ilçe seçim çevrelerindeki belediye

meclislerinin üyelerinin her ilçede beşte birinin alınması şeklinde oluşturulmaktadır. Büyükşehir belediye encümeni üyelerinin beşi belediye meclisi tarafından kendi üyeleri içinden; beş üye ise belediye başkanı tarafından birim amirleri (biri mali hizmetler birim amiri, biri genel sekreter olmak üzere) içinden oluşturulmaktadır. Böylece 3030 sayılı eski kanunda yer alan büyükşehir belediye encümeni üyelerinin tamamının atanmış olması durumuna son verilmiş; 5216 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi encümeninin oluşturulma şekli değiştirilmiştir. Yine de beş üyenin belediye başkanı tarafından seçilmesi idari desantralizasyonla uyumsuzdur. Büyükşehir belediye başkanı ise büyükşehir sınırlarında yaşayan seçmenlerce doğrudan seçilmektedir. 5393 sayılı kanunun 46.maddesi yukarıda belirtildiği gibi büyükşehir belediye başkanını da kapsamaktadır. Büyükşehir belediye meclisi kararları ile ilgili olarak 5216 sayılı kanunun 14.maddesinde belirtilen hususlar yukarıda belirtilen belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ile aynı süreci izlemektedir. Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclislerinin aldığı imarla ilgili kararlar ise büyükşehir belediye meclisine gönderilmesinden itibaren üç ay içinde meclis tarafından kararların nazım imar planına uygunluğu incelenmekte; bu inceleme neticesinde karar ya aynen ya da değiştirilerek kabul edilerek büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediye meclisinde üç ay içinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılmaktadır (5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004). Burada ise ilçe belediye meclislerinin kararları büyükşehir belediye meclisinin onayından geçtikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilmekte; bu durum ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinin farklı partilere mensup kişilerce yönetilmesi durumunda ilçe meclis kararlarının alınma ve uygulanma süreçlerinde olumsuz durumların yaşanmasına neden olabilmektedir. Bu madde açısından olumlu gelişmeler ise ilçe belediyelerinin imarla ilgili kararları nazım imar planına uygun olup olmadığı incelendikten sonra geri gönderilmesi uygulamasına son verilmiş olması ve eski düzenlemeden farklı olarak ilçe belediyelerinin sadece imarla ilgili kararlarından dolayı vesayete tabi olmalarıdır.

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi ile büyükşehir dışında kalan ilçe belediyeleri adeta etkisiz hale getirilmiştir. Bu belediyeler merkezi bir yapıya bürünen büyükşehir belediyelerine bağımlı hale getirilmişlerdir. En can alıcı nokta ise özerklikle bağdaşmayacak şekilde ilçe belediyelerinin bütçe konusunda büyükşehir belediyelerinin vesayeti altında olmasıdır (Alıcı, 2013).

Coşkun ve Koyuncu (2013) ise 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla getirilen yeni büyükşehir sisteminin belediyelerin yerel özerkliğinin artırılmasında önemli bir adım olduğunu savunmuştur. Bunun sebebi olarak da belediyelerin hem kurumsal kapasitelerinin hem de merkezi yönetimi etkileme kapasitelerinin artırılmasını göstermektedirler. Ayrıca AYYÖŞ gereklerinin de reform kanunları ile büyük ölçüde karşılandığını vurgulamışlardır. Bunlarla birlikte Coşkun ve Koyuncu (2013)'nin temennisi yerel yönetimlerin yönetim kapasitelerinin artırılması böylece kanunlarla getirilen özerkliklerin fiilen kullanılabilmesidir.

İl özel idaresinin karar organı il genel meclisidir; il özel idaresinin bir diğer organı ise il encümenidir fakat il encümeninin yürütme, karar ya da danışma organı olması konusunda üzerinde anlaşılmalı bir görüş söz konusu değildir (Şengül, 2018). İl özel idaresinin yürütme organı ise validir. İl genel meclisi üyeleri her ilçe seçim çevresi kabul edilerek halk tarafından seçilmektedir. 1982 Anayasası kapsamında göreve seçimle gelme konusunda dikkate alınacak organ karar organı olduğu için il genel meclisinin seçimle oluşturulması bu maddeye uygun bir durumdur. İl encümeni üyelerinin seçilmesi ise karma bir şekilde olmaktadır. İl encümeni üyeleri bir yandan il genel meclisi tarafından kendi üyeleri içinden seçecekleri beş üyeden bir yandan ise valinin birim amirleri (biri mali hizmetler birim amiri olacak şekilde) içinden seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Vali il özel idaresinin yürütme organı olmasının yanı sıra il encümenine de başkanlık yapmaktadır. İl encümeni ve valinin karar organı olmadıklarından hareketle 1982 Anayasası hükmüne uygun bir şekilde il özel idaresi organlarının oluşturulduğu söylenebilir. Fakat literatürde de sıkça rastlanan eleştirilerden biri olarak valinin yetki alanının çok geniş olması nedeniyle valinin hem il encümeninin başı olması hem il encümenine üye seçebilmesi dolayısıyla il encümeni üyelerinin yarısının atanmışlardan oluşması hem de valinin il özel idaresinin başı ve temsilcisi olması özerklik ilkesini ihlal etmektedir diyebiliriz. Yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan önceki 3360 sayılı kanunda valinin il genel meclisine de başkanlık ettiği görülmekteydi (3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu). Reform sürecinde önemli bir adım olarak nitelendirebileceğimiz bu durum ile atanmış bir yöneticinin seçilmiş üyelerden oluşan bir organa başkanlık etmesinin yaratacağı sakıncalar düşünüldüğünde olumlu bir gelişmedir. Bu gelişmeden hareketle il özel idarelerine daha çok özerklik tanındığı söylenebilir. Fakat her ne kadar valinin il genel meclisi üzerindeki başkanlık

görevine yeni kanunla son verilse de meclis gündeminin belirlenmesi noktasında valinin yetkileri hala sürmektedir. Bu durum güçlü bir idari vesayetın devamı olarak görülebilir; dolayısıyla yerellik ilkesi ile bağdaşmamaktadır (Önen & Eken, 2016). Bununla birlikte 5302 sayılı kanunun bir getirisi olarak valinin meclisi feshetme yetkisi sınırlandırılmıştır. Yeni kanunda il genel meclisinde alınan kararların valiye gönderilmeden kesinleşmesi mümkün değilken vali tarafından kararın yeniden görüşülmesi istenebilmektedir; şayet yeniden görüşülmesi istenmezse karar kesinleşmektedir. Bunun yanı sıra kanunda (5302 sayılı kanun madde 23) gösterilen sebeplerden (il genel meclisinin görevden uzaklaştırılması gibi) herhangi biri gerçekleştiği takdirde il genel meclisi yerine encümenin memur üyelerince karar alınabilmektedir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005). Encümenin karma yapısı da dikkate alındığında seçimle oluşturulan bir organın yerine geçerek karar alabilmesi yerel özerklikle çelişmektedir (Karaarslan, 2007). İl encümeninin vali karşısındaki konumu açısından da yeni kanunda iyileştirmelere gidildiği görülmektedir. İl encümeni tarafından alınan kararlarda vali tarafından aykırılık görülmesi (kanunlara, yönetmeliklere, tüzüklere, meclis kararına) durumunda tekrar görüşülmesinin istenmesi durumunda il encümeni kararına salt çoğunlukla direnirse karar kesinleşmektedir. Salt çoğunluk yeni kanunla getirilmiştir; eski kanunda salt çoğunluk yerine 2/3 çoğunluk aranmaktaydı. Böylece il encümenin kararlarını alabilme ve uygulayabilmesi eski kanuna göre iyileştirilmiştir.

İl özel idareleri 3360 sayılı kanun kapsamında valilik vasıtası ile diğer kurum kuruluşlar ile iletişime geçebilmekte ve adeta valiliğe bağlı bir görüntü çizmekte iken 5302 sayılı kanunla bu kurumlarla doğrudan iletişime geçebilmektedir; bu durum ise idari vesayetın azaltılma çabalarından biri olarak görülebilir. Kısmi iyileşmeler söz konusu olsa da il özel idaresi personelleri üzerinde de idari vesayetın söz konusu olduğu görülmektedir. Vali, il özel idarelerine personel atamaktan sorumludur ve güçlü bir konumda yer almaktadır. İl genel meclisinin personel atama konusunda yalnızca ilk toplantıda bilgilendirilmesi yeterlidir (Önen & Eken, 2016).

Belediye ve il özel idarelerinin yanı sıra Türkiye’de var olan bir diğer yerel yönetim birimi de köydür. Fakat köyler reform kanunları kapsamında neredeyse varlıkları yok denecek bir boyuta sürüklenmiştir. Özellikle 6360 sayılı kanun kapsamında büyükşehir belediyesi olan yerlerde köylerin tüzel kişiliğine son verilmesi ve birçok ilin kapatılması

sonucu köyler ağır bir darbe almıştır. Reform kanunları kapsamında köyler adına yapılan tek düzenleme kaldırılmaları olmuştur. Türkiye’de belediyeler ve büyükşehir belediyeleri güçlü bir konumda yer almakta; il özel idareleri de bu durumdan payına düşeni alarak 6360 sayılı kanunla il özel idarelerinin de 30 büyükşehirde varlıklarına son verilmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimler içinde en güçlü ve en çok alan kaplayan yönetimler olarak belediyeleri görmekteyiz.

Türkiye’de yerel yönetim geleneği açısından sadece köylerin var olduğunu söyleyen Ertan (2002)’a göre komün geleneği köyler dışındaki yerel yönetim organlarında mevcut değildir. 19.yy’a dek mahalle yönetimlerinden sorumlu olan kadı ve imamlar padişahça atanmaktaydı. Bu açıdan mahalle yönetimleri daha çok taşra yönetimlerini andırmaktaydı; özgürlükçü bir komün geleneği bu birimlerde söz konusu değildi. Köylerin komün deneyimleri olmasa da diğer yerel yönetim birimleri ile kıyaslandığında komün geleneğine sahip olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü belediye ve il özel idareleri ülkenin kendi iç dinamiklerine uygun bir şekilde oluşturulmaktan ziyade Batı’dan taklit yoluyla alınan yapılar oldukları için Türkiye’de yerel yönetimleri “demokrasinin beşiği” şeklinde nitelendirmek pek doğru olmamaktadır (Ertan, 2002). Türkiye’de demokrasi ve yerel demokrasinin gelişmemesinin sebebi olarak Karakılçık (2016) muhalefet geleneğinin ülkemizde çok fazla bulunmamasını göstermektedir ve Türkiye’yi diğer ülkelerden ayıran en önemli farkın bu olduğunu savunmaktadır.

Her ne kadar reform kanunlarının olumsuz yanları söz konusu olsa da gerek 5393 sayılı kanun gerekse 5302 sayılı kanun dikkate alındığında idari vesayet yetkisinin reform öncesine göre azaltıldığı bu açıdan yerel yönetimlerin özerklik alanlarının genişletildiğini söylemek mümkündür. Reform kanunları ile Türkiye’de yasal özerklik düzeyinin Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında arttığı görülmektedir. 5302 sayılı kanunla birlikte il genel meclisinin güçlendirildiği; meclis tarafından alınan kararlarda valinin onay merci olmaktan çıkarıldığı; reform öncesine kıyasla daha özerk bir durum mevcuttur (Coşkun & Koyuncu, 2013). 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi sınırları içindeki il özel idarelerini kaldırılması ile bu birimlerin başında yer alan valinin dolayısıyla “merkezin gücünün törpülenmesi” pozitif bir gelişme olarak görülebilir (Bilsin, 2015). 2004-2005 yılında çıkarılan kanunlarla yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletildiği, karar alma süreçlerinde güçlendirildikleri görülmekle birlikte çıkarılan kanun hükmünde

kararnameler ile yerelleşmeden bir geri dönüş yaşandığı da bir gerçektir. Buna örnek olarak imar planı ve parselasyon planları yapma yetkisinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmesi gösterilebilir (Sertesem, 2011). Dolayısıyla yerelleşme adına atılan adımlardan bir şekilde kaçışlar söz konusu olmuştur.

#### **4.2.3.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Personel Durumu**

Türkiye’de belediyeler ve il özel idareleri “memur, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçiler” eliyle kanunların verdiği görevleri yerine getirmektedirler. Türkiye’de tarihsel seyir içerisinde genel olarak yerel yönetim personellerinin vesayet denetimi altında tutulduğu gözlenmektedir. “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda” ve 190 sayılı KHK’da merkezi yönetimin belediyelerin gerek memur gerekse işçi kadro ve personel atama işlemleri üzerinde ağır bir vesayet yetkisi söz konusu idi. Dolayısıyla yerel yönetimlerin personel istihdam sistemleri merkezi yönetim tarafından yönlendirilmiş ve denetlenmiştir (Sadioğlu & Ömürgönülşen, 2011).

İdari vesayeti azaltma yönünde girişimler reform çalışmaları ile gündeme gelmeye başlamıştır. Gerek 5393 sayılı kanun gerekse 5302 sayılı kanun bu konu üzerinde durmuştur. Yeni mevzuat gereği yerel yönetimlere ait norm kadro ilke ve standartları “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir” (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005). Norm kadro çalışmalarını ise yerel yönetimler kendileri yapmaktadır. Norm kadrolar belediyelerde belediye meclisinin, il özel idarelerinde ise il genel meclisinin kararı ile belirlenmektedir. 5302 sayılı kanunun 36.maddesi ve 5393 sayılı kanunun 49.maddesi kapsamında sözleşmeli personel sayısının artırılmasına ve yerel yönetim yönetici kadrolarına kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur personellerin transferine yönelik düzenlemeler söz konusudur. 5302 sayılı kanuna göre norm kadro çalışmaları vali tarafından yapılabileceği gibi uzman kişi/kurumlara da yaptırılabilir. 5393 sayılı kanunda ise norm kadro uygulaması getirilerek eski mevzuattan farklılık yaratılmıştır. Tüm bu düzenlemeler merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini azaltmıştır fakat bu yetkiyi tamamen ortadan kaldırmamıştır. Özellikle yerel yönetimlerin norm kadro ilke ve standartlarının merkezi yönetimce müştereken belirlenmesi idari vesayet yetkisinin merkezi yönetim tarafından korunmaya çalışıldığını göstermektedir. Personel istihdamı konusunda değinilmesi gereken bir başka konu ise seçme-atamaya ilişkin yetkidir. İl özel

idarelerinde personel atamaya vali yetkili iken; belediyelerde personel atamaya belediye başkanı yetkilidir. 2006 yılında çıkarılan 11473 sayılı karar ile getirilen belediyelere kadrolar için sınav hakkı tanınması yerel ihtiyaçların daha kolay bir şekilde gözetilmesini sağlayacak uygulamalardan biridir. 5393 sayılı belediye kanunda ayrıca belirtilen bir husus da personel giderlerinde belli bir oran<sup>15</sup> belirlenmesiyle bu oranın aşılması durumunda personel giderlerini bu oran altına çekinceye dek belediyelerin personel alımına izin verilmemesidir. Bundan doğacak kamu zararının belediye başkanınca karşılanmasının öngörülmesi (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005) belediyelerde aşırı istihdamı önlemeye yöneliktir (Sadioğlu & Ömürgönülşen, 2011).

**Tablo 40. Türleri İtibarıyla Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Personel Sayıları (2017)**

Yerel Yönetim Türü	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi		TOPLAM
			Sürekli	Geçici	
<b>İl Özel İdareleri</b>	5.298	410	8.328	72	<b>14.108</b>
<b>Belediyeler</b>	96.575	12.535	62.849	5.296	<b>177.255</b>
<b>Belediye Bağılı İdareleri</b>	12.819	1.459	15.175	232	<b>29.685</b>
<b>Yerel Yönetim Birlikleri</b>	162	84	233	279	<b>758</b>
<b>Toplam</b>	<b>114.854</b>	<b>14.488</b>	<b>86.585</b>	<b>5.879</b>	<b>221.806</b>

Kaynak: (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Erişim 2019).

Türk yerel yönetimlerinin personel durumuna 2017 yılı itibarıyla bakıldığında; il özel idarelerinde **14.108**; belediyeler, belediye bağılı idareleri ve yerel yönetim birliklerinde **207.698**; toplamda ise **221.806 kamu personeli olup bu kamu personellerinin çoğu memur statüsündedir.**

<sup>15</sup> “Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır.” (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005)

2016 yılı verilerine bakıldığında ise; yerel yönetimlerde çalışan memur personel sayısı toplamda **114.966** iken; sözleşmeli personel sayısı **13.524**; sürekli işçi sayısı **88.674**; geçici işçi sayısı **5.889** olup (Sürekli ve geçici işçi toplamı: **94.563**) toplamda **223.053** personel istihdam edildiği görülmektedir (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Erişim 2019).

2016 ve 2017 verileri kıyaslandığında 2017 yılında yerel yönetimlerde istihdam edilen memur personel sayısının 2016 yılına göre fazla olduğu; ayrıca 2017 yılında 2016 yılına kıyasla *sözleşmeli personel sayısında bir artış* söz konusu iken *memur, sürekli işçi ve geçici işçi istihdamlarında bir azalma* olduğu görülmektedir.

Sözleşmeli personel istihdamı sayısı belediyelerde yakın döneme kadar dikkate değer bir büyüklükte olmasa da 2004 ve 2005 yıllarındaki reform kanunları ile yapılan düzenlemeler sözleşmeli personel istihdamını teşvik etmiştir (Sadioğlu & Ömürgönülşen, 2011).

**Tablo 41. Türkiye'de Kamuda İstihdam Edilen Personel Türlerinin Yerel Yönetimler İçindeki Oranları**

PERSONEL TÜRÜ	2016			2017		
	Toplam Kamu Personeli	Toplam Yerel Yönetimler Personeli	Yerel Yönetimler Personeli/ Toplam Kamu Personeli (%)	Toplam Kamu Personeli	Toplam Yerel Yönetimler Personeli	Yerel Yönetimler Personeli/ Toplam Kamu Personeli (%)
<b>Memur</b>	2.485.390	114.966	4,63	2.453.937	114.854	4,68
<b>Sözleşmeli Personel</b>	127.136	13.524	10,64	166.897	14.488	8,68
<b>Sürekli İşçi</b>	242.340	88.674	36,59	229.842	86.585	37,67
<b>Geçici İşçi</b>	25.907	5.889	22,73	25.770	5.879	22,81
<b>Toplam</b>	<b>2.880.773</b>	<b>223.053</b>	<b>7,74</b>	<b>2.876.446</b>	<b>221.806</b>	<b>7,71</b>

Kaynak: (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Erişim 2019).

Türkiye yerel yönetim reformları sonrası görüntüsünde kamu sektöründe önemli ölçüde personel azaltımı yapamamıştır. En yakın örnekler olarak 2016 ve 2017 verilerine bakıldığında toplam kamu personeli ve toplam yerel yönetimler personeli arasındaki büyük fark göze çarpmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kamu personeli içindeki payı düşük düzeydedir. İki yıl arasında göze çarpan durum ise sözleşmeli personel sayısındaki artıştır.



Sadioğlu ve Ömürgönülşen (2011)'e göre sözleşmeli personel sayısı artışını "esnekleştirme" olarak tanımlamak doğru değildir çünkü sözleşmeli personel statüsü de tıpkı memurluk gibi Türkiye'de giderek idari rejime dönüşmektedir. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet araçlarından biri personel rejimidir. Yerelin ihtiyaçlarını en iyi bilecek birimler olarak yerel yönetimlerin kendi ihtiyaçlarına uygun olarak personel istihdamı için gerekli esneklik sağlanmalıdır. Bu esnekliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin öz gelirleri artırılarak; öz gelirlerinden finanse edebilecekleri personel istihdamı söz konusu olabilir ve aynı zamanda mali özerkliklerinin geliştirilmesi noktasında da önemli bir adım atılabilir (Sertesin, 2011).

#### **4.2.3.4. Alansal Örgütlenme**

Türkiye'de 1397 belediye ve 81 il olmak üzere toplam 1478 adet seçilmiş yerel ve bölgesel yönetim kademesi mevcuttur. Türkiye'de belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü ise 57.240'tır. Türkiye seçilmiş yerel ve bölgesel yönetim kademesi açısından Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında 11.sırada yer almakta ve Avusturya'dan (2107) sonra gelmektedir. Belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü açısından ise Türkiye bahsi geçen ülkeler arasında 4.sıradadır ve Danimarka'dan (58.549) sonra gelmektedir.

### **4.3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASI TİPOLOJİ TARTIŞMASI**

Türk yerel yönetimleri merkezi yönetimin kontrolünün söz konusu olduğu; dolayısıyla vesayet denetimi sebebiyle yerel yönetimlerin kısıtlı özerkliğe sahip olduğu bir yapıya sahiptir. Türkiye'de yerel yönetimlerin anayasal dayanağı bulunmaktadır. Yerel yönetimler geniş bir faaliyet alanına sahiptir. 2004 reformu sonrasında Türkiye'de yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde genellik ilkesine geçilmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından istenildiği zaman görev ve sorumluluk verilebilmektedir. Diğer ülkelerde görüldüğü gibi yerel yönetimlere görevler verilmesinin kanunla olması şartı Türkiye'de bulunmamaktadır. Türkiye'de merkezin yerel üzerinde hem yerindelik hem de hukukilik denetimi söz konusudur. Türkiye'deki bu anlayış yerel yönetimlerin sürekli gözetim altında tutulması düşüncesinin bir sonucudur. Bu durum kaliteli hizmet sunumunda ve yerel demokrasi ilkelerinde aksamalara yol açmaktadır. Türkiye'de mali açıdan merkeze bağımlı ve çok sınırlı bir

özerkliğe sahip yerel yönetimler söz konusudur. Merkezi yönetimin adeta bir uzantısı olan yerel yönetimlerin yalnızca yerel bazda görevleri bulunmaktadır (Turan, 2018).

Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik reformlarda yerel yönetimlere danışılmamış, tepeden inme ve katılımın sağlanmadığı bir reform süreci gerçekleştirilmiştir. 6360 sayılı yasa ile tek tip bir model tüm büyükşehirlerde uygulanmaya çalışılmış fakat kentlerin temel özellikleri dikkate alınmamıştır. Bu yasa ile birlikte büyükşehir artık hem kırsal hem de kentsel nüfusu karşılayan bir terim haline gelmiştir. Ayrıca büyükşehir kurulması için gerekli olan nüfus ölçütünün (750 bin) nasıl belirlendiği de merak konusudur. 6360 sayılı kanun kapsamında büyükşehir belediyesi ilan edilen illerde il özel idarelerinin, köylerin ve küçük belediyelerin tüzel kişiliğinin sona ermiş olması yerel özerkliğin ihlalidir. Merkezileşmenin il bazında yeniden gündeme gelmesidir. Ayrıca yasa ile büyükşehir belediyesi ilan edilen iller işlevsel anlamda büyükşehir olmaktan uzaktırlar (Eliçin, 2017).

5302 sayılı kanun ile birlikte il özel idarelerinin görev ve sorumluluk alanları genişletilmiştir. Görev ve sorumluluk artışı ile il özel idarelerinin bunlara uygun gelir kaynaklarıyla donatılmaları gerekir ki gerçek anlamda özerk yerel yönetimden ancak bu şekilde bahsedilebilir (Küçük, 2017). Türkiye’de yerel yönetim birimleri içerisinde belediyeler reform sürecine dek ön planda iken reform kapsamında çıkarılan 5302 sayılı kanun (2005) ile il özel idareleri de yerel yönetim sistemi içerisinde önemli bir birim haline gelmiştir. 2004-2005 reformları öncesine bakıldığında yasal özerklik bakımından Türkiye’de yerel yönetimlerin düşük seviyelerde olduğu gerek yönetsel gerekse mali açılardan merkeze bağımlı bir profil çizdikleri görülmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim reformu öncesinde belediyelerin, köy yönetimleri ve il özel idareleri ile kıyaslandığında belli bir düzeyde de olsa özerklikleri bulunduğu söylenebilmektedir. (Coşkun & Koyuncu, 2013).

Türkiye’de yaşanan yerelleşmeye yönelik reformlar merkezi yönetimin güçlendirildiği bir durumu gündeme getirmiştir. Her ne kadar yerel yönetim reformları kapsamında yerel yönetimler idari bakımdan sorumluluk ve yetkilerle donatılsalar da ve bunların sayıları artırılrsa da siyasi ve mali açılardan yerel yönetimler yine merkezi yönetime bağımlı bir şekilde varlıklarını sürdürmektedirler. Bunun yanı sıra merkezi yönetimin yerel düzeyde gücünü koruma adına birtakım mekanizmalar da sağlanmıştır. 15 Temmuz 2016 yılında

yaşanan darbe girişimi sonrasında olağanüstü hâl ilan edilmiş ve bu kapsamda 674 sayılı kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Bu kararnamelerde yerel yönetimlere yönelik de düzenlemeler getirilmiştir: Doğrudan terör ya da terör örgütü/örgütlerine yardım nedeniyle tutuklanan veya görevlerinden uzaklaştırılan belediye başkanı ya da meclis üyeleri yerine büyükşehir belediyelerinde İçişleri Bakanlığı, il ve ilçe belediyelerinde ise valiler yeni görevlendirme yapmaya yetkili kılınmıştır (Savaşkan, 2017). Görevlendirilen bu kişilere ise kayyum adı verilmiştir. Dolayısıyla her ne kadar terör suçlarıyla sınırlı tutulsa da merkezi yönetime yani atanmış makamlara seçilmişleri görevlendirme yetkisi tanınmış ve Türkiye yerel yönetim sistemine kayyum belediyeler de dahil olmuştur. Kayyum belediyelerin meclislerinin toplanmasına da atanmış başkan karar verebilmekte; üstelik başkan herhangi bir çağrı yapmazsa belediye meclislerinin toplanması mümkün olamamaktadır.

Savaşkan (2017)'nin Türkiye'deki reform sürecine yönelik tespitleri şu şekildedir: Türkiye'de 2004 reformu sonrası yaşanan gelişmeler incelendiğinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklar açısından güçlendirilmeye, siyasi ve mali kontrolün ise merkezde tutulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda sadece idari yerelleşme söz konusu olmuş; siyasi ve mali açıdan yerelleşme sınırlı tutulduğundan merkezi güçlendiren bir reform sürecinin yaşanmasına neden olmuştur. 2012 yılında Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikler kapsamında büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde sınırlı bir artış söz konusu olmuş; bu artışın nedeni de genel bütçe gelirlerindeki artış olmuştur. Bundan dolayı da merkeze daha fazla bağımlı hale gelen büyükşehir belediyeleri söz konusu olmuştur.

Uygulama açısından bakıldığında Türkiye'de yerel yönetimlerin reform öncesi ve sonrasında henüz beklenen etkili ve verimli hizmet sunumu sağlayamadıkları görülmektedir. Bunun sebebi olarak yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklarla donatılmamaları gösterilebilir. Nitekim yerel yönetimlere mali özerklik sağlanmadan yetki ve görev devirlerinin bir önemi kalmamaktadır. Ayrıca yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında var olan yetki ve görev karmaşası da devam etmektedir. Bunun yanı sıra yerel yönetimlere yönelik vatandaş denetimi, halk katılımı yetersiz kalmaktadır. 5393 sayılı kanunla getirilen kent konseyleri her ne kadar katılım açısından bir yenilik olarak görülmüşse de uygulamada yaşanan sorunların önüne geçilememiştir. Yerel yönetim

reformu kapsamında mahalle yönetimleri ihmal edilmiştir. İhtisas komisyonlarının getirilmiş olması ise katılımın sağlanması açısından olumlu bir gelişme iken komisyon toplantılarının halka açık olmaması olumsuz bir durum teşkil etmektedir. Ayrıca nüfusu 10000'in üzerindeki belediyelerde, il ve ilçe belediyelerinde denetim komisyonları getirilmesine rağmen komisyonda belediye meclis üyelerinin çalışmaları için gerekli nitelikleri taşımadıkları ve etkin hizmet sunamadıkları görülmüştür. Bu nedenle de hesapların kontrolü iç dinamiklerle sağlanamamış; dışarıdan hizmet alım söz konusu olmuştur (Özer, 2013).

Türkiye'de gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimlerin artan idari ve mali özerkliğine rağmen, merkezi yönetimin yerel yönetimlere kıyasla etkin konumunu hala koruduğu görülmektedir. Reform öncesi döneme kıyasla yerel yönetimlerin kamu yönetimindeki rolünde önemli bir iyileşme olduğu söylenememektedir. Türkiye'nin reform süreci Fransa, Belçika ve İtalya'daki yerel yönetim reformlarına net bir benzerlik göstermektedir. (Tan, 2018).

Türkiye'de Tanzimat ile başlayan idari yapılanma çabalarında Fransa'nın örnek alındığı bilinen bir gerçektir. Bununla birlikte Türkiye zaman içinde örnek aldığı Fransa'dan uzaklaşan bir seyir izlemiştir. Türkiye, yerel yönetimlerin genel özellikleri göz önüne alındığında Franco Grubu ülkelerine benzemektedir. Nitekim Türkiye'de de tıpkı bu grupta yer alan ülkeler gibi yerel yönetimler anayasal bir dayanağa sahiptir ve merkezi yönetimin ağır bastığı bir yönetim anlayışı söz konusudur. Ayrıca yerel yönetimlere genel yetki verilmiş; kanunlarla yasaklanmadığı veya başka bir organa verilmediği sürece yerel yönetimler her konuda karar alabilmektedir. Fakat yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin idari vesayetine tabidir. Buraya kadar sayılan özellikler Türkiye'nin Franco Grubu ile ortak özellikleri iken Türkiye'nin bu genel özellikler dışında bu gruptan ayrıldığı görülmektedir. Özellikle çalışmamızda yararlandığımız reform başlıkları kapsamında Türkiye incelendiğinde AB ülkeleriyle aralarında uçurum olduğu söylenemez. Çünkü AB ülkelerinde Türkiye'den daha kötü durumda yer alan ülkeler de bulunmaktadır. Bununla birlikte Türkiye her ne kadar AB ülkeleri arasında en düşük desantralizasyonun olduğu ülke olmasa da en düşük ülkeler arasında olduğu görülmektedir.

Türkiye %3,0'lük payla en düşük fonksiyonel desantralizasyona sahip ülkeler arasında yer almaktadır. Türkiye'den sonra en düşük fonksiyonel desantralizasyona sahip ülkeler ise **İrlanda (%2,3), Güney Kıbrıs (%1,4) ve Malta (%0,4)**'dir.

Türkiye'de yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payı %12,9'dur ve bu payın Türkiye'den daha düşük olduğu ülkeler şu şekilde sıralanabilir: **Malta (%0), Güney Kıbrıs (%2,4), Litvanya (%2,7), Estonya (3,5), Bulgaristan (%4,1), Romanya (%5,3) ve Slovakya (%7,3)**'dir.

Türkiye'de GSYH içindeki yerel vergi gelirleri payı ise %0,5'dir ve bu payın Türkiye'den daha düşük olduğu ülkeler şu şekilde sıralanabilir: **Malta (%0), Estonya (%0,3), Litvanya ve İrlanda (%0,4) ve Slovakya (%0,5)**'dir.

Türkiye'de toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payı %10,8'dir ve bu payın en düşük olduğu ülkelerden biridir. Türkiye'yi **İrlanda (8,1), Yunanistan (7,7), Güney Kıbrıs (%4,6) ve Malta (%1,7)** takip etmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim borcunun GSYH içindeki yüzdesi %3,1'dir ve Türkiye'yi **Slovenya, Bulgaristan ve Hırvatistan (%3,0), Slovakya ve Litvanya (%2,8), Lüksemburg (%2,3), İrlanda (%1,9), Güney Kıbrıs (%1,6), Macaristan ve Yunanistan (%1,1) ve Malta (%0,3)** izlemektedir.

Türkiye'de yerel yönetim gelirleri içerisinde hibe ve sübvansiyonların payı %71,8'dir ve bu görüntüsüyle merkeze bağımlı bir profil çizmektedir. Bu payın Türkiye'den yüksek olduğu ülkeler ise **Hollanda (%73,2), Slovakya (74,2), Bulgaristan (%81,5), Romanya (%81,9), Estonya (84,5), Litvanya (89,4) ve Malta (94,4)**'dir.

Dolayısıyla Türkiye'nin Anglo Sakson grubu içinde yer alan İrlanda'dan daha yüksek bir mali desantralizasyon seviyesinde olduğu, merkeze bağımlı bir ülke olmasının yanı sıra Kuzey ve Orta Avrupa ülkesi olan Hollanda'dan daha az merkeze bağımlı olduğu, Doğu Avrupa ülkelerinin çoğundan yüksek bir desantralizasyona sahip olduğu, herhangi bir tipoloji içine alınmayan Malta ve Güney Kıbrıs'tan ve kısmen de Lüksemburg'dan daha desantralize bir yapıya sahip olduğu görülmektedir.

Her ülkenin kendi içinde yer aldığı tipolojide bile farklılıklar yaşandığı göz önüne alınırsa ülkelerin her anlamda birbirine benzetilemeyeceği bir kez daha ortaya çıkacaktır. Önemli

olan her ülkenin kendi iç dinamiklerine uygun bir desantralizasyon sürecini yakalayabilmesidir. Bu nedenle Türkiye’yi literatürde yapılmış tipoloji çalışmalarındaki ülkelere kimi yönleri ile benzeterek o tipoloji altında anabilecek olsak da tam anlamıyla benzerlik gösterdiği bir ülke olmadığı görülmektedir. Çünkü idari alanda benzediği bir ülkeden mali alanda tamamen ayrışabilmektedir. Nitekim bu diğer ülkeler için de geçerli bir durumdur.

#### **4.4. YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASINDA TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ İÇİN BİR TİPOLOJİ BELİRLEME ÇALIŞMASI**

##### **4.4.1. Araştırmanın Amacı ve Faydası**

Türkiye’de kamu yönetimi reform süreci 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimlere yönelik reformlarla sürdürülmeye başlamıştır. Zaman içerisinde genel olarak Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimler ve özel olarak da yerel yönetimler alanındaki değişimler Türkiye’de önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir.

Yerel yönetimler literatürü genel hatlarıyla incelendiğinde Türkiye yerel yönetimleri için bir konumlandırma çalışmasının eksikliği göze çarpmaktadır. Konumlandırma yani yerel yönetimleri bir model içine dahil etme Türkiye’deki yerel yönetimleri ülke örnekleriyle kıyaslamada alan açacaktır ve yerel yönetimlere ilişkin problemlerin giderilmesinde çözüm önerisi getirilmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca bu araştırma, Türk yerel yönetimlerinin hem sahip olduğu özellikler hem de yaşadığı değişikliklerin uygulamada nasıl bir profil ortaya çıkardığını farklı kesimlerin görüşlerine başvurarak ortaya koyabilmeyi hem de yerel yönetimlere yönelik olarak daha sonra gerçekleştirilecek araştırmalara da yardımcı olmayı amaçlamıştır.

##### **4.4.2. Araştırmanın Kapsamı**

Bu araştırma kapsamında konuya ilişkin literatür incelenmiş yerel yönetimlerin tarihsel geçmişi, Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki yerel yönetim süreçleri, Avrupa’daki yerel yönetimlere yönelik tipoloji çalışmalarına ve Türkiye’de yaşanan reform sürecine yer verilmiştir.

Tez araştırması kısmında ise Türkiye’de yaşanan yerel yönetim reformu sonrası yerel yönetimlerin nasıl bir boyut kazandığını tespit etmek amacıyla yerel yönetimler alanında uzman olan üniversite öğretim üyelerinin ağırlıkta olduğu katılımcıların yerel yönetim

reformu sonrası Türk yerel yönetimlerini nasıl değerlendirdiği ve diğer ülke yerel yönetimleri ile kıyaslandığında Türk yerel yönetimlerini nasıl konumlandıklarına yönelik sonuçlara yer verilmiştir. Araştırma kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Belediye Başkanları Birliği, Türkiye Belediyeler Birliği'nde çalışmış/çalışmakta olan üst düzey yöneticiler ile yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca Hacettepe Üniversitesi, Ankara Üniversitesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İstanbul Gelişim Üniversitesi öğretim üyeleri ile gerek yüz yüze gerekse elektronik ortamda görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

#### **4.4.3. Araştırmanın Yöntemi**

Bu araştırmada yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılmıştır. Bu araştırmanın temel yöntemi, derinlemesine görüşmelerin niteliksel analizinden oluşmaktadır. Gerçekleştirilen görüşmeler sonucunda araştırma bulgularının desteklenmesi sağlanmıştır.

Araştırmada olabildiğince farklı kesimlerin görüşlerine zaman ve kaynak kısıtları dahilinde yer verilmeye çalışılmıştır. Ses kaydı alınmasına izin verilen görüşmelerin ses kayıtları yazılı metne aktarılmıştır.

Araştırmanın örneklemini kapsam kısmında da söz edilen kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticileri ve konunun uzmanı kişiler olmak üzere toplamda 10 kişi oluşturmaktadır.

#### **4.4.4. Bulgular**

Yerel yönetim reformu sonrasında Türk yerel yönetimleri için bir tipoloji belirleme çalışmasına yönelik mülakat sonucunda Türkiye yerel yönetimlerinin reform sonrası görüntüsüyle ilgili aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır:

Avrupa yerel yönetimleri esas itibarıyla Türkiye yerel yönetim sisteminden büyük farklılıklar arz etmektedir. Avrupa'da yerel yönetimler tarihsel gelişim süreci içerisinde çoğunlukla kendiliğinden oluşmuş yönetimlerdir. Bu kapsamda yerel yönetim birimleri Türkiye yerel yönetim birimlerinden farklı olduğu gibi bu yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları da Türkiye ile farklılık arz etmektedir.

Avrupa ülkelerinde yerel yönetim sistemleri tek tip değildir. Ülkelerin tarihi gelişim süreci içerisinde siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler bağlamında farklı isimlerle bugüne dek gelmişlerdir. Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerle ilgili çeşitli tarihlerde yapılan yasal değişikliklerle yerel yönetim birimlerinde sayısal anlamda azaltılma yaşanmıştır. Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimler ülkelerin eyalet, kantonal ve üniter yapılarına göre birim, nitelik ve sayısal bazda farklılıklar göstermektedir.

Türkiye’de yerel yönetim alanındaki reform çalışmalarında halkın muvafakatinden ziyade yasal düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’de yukarıdan inmece bir anlayışla, halka sorulmadan birtakım çalışmalar yürütülmüş ve yürütülmektedir. Oysa Avrupa’da her alanda halkın görüşüne başvurulmuş, halk bilinçlendirilerek bir hizmet gerçekleştirilmiş ve gerçekleştirilmektedir. Bu aslında güçlü bir yerel yönetim anlayışını göstermektedir.

Türkiye’de son yıllardaki yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeleri (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu), Türk yerel yönetimleri için bir reform olarak değerlendirmek mümkündür. Türkiye’de 2005 yılına gelinceye dek uygulamada olan kanunlar günün ihtiyaçlarını karşılar nitelikte olmadığı için artık yenilenmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı duyulmuştur. Reform kanunlarıyla belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları genişletilmiş; merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi büyük ölçüde azaltılmış; belediyelerin sayısının da azaltılarak mahalli kaynakların tek elde toplanması ve harcamasının yapılması imkânı verilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetim reformu öncesi ile sonrası arasında bir kıyaslama yapıldığında yerelleşmenin tam anlamıyla sağlandığını söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte reform öncesi yapıya göre yerel yönetimlerin yapısal, yönetsel ve kısmen mali anlamda belirli bir yol kat ettikleri göz ardı edilemeyecek bir gerçekliktir. Özellikle reform kanunları ile yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin tek tek sayılmak yerine genel görevli birimler olarak ifade edilmeleri yerel yönetimlere yönetsel anlamda bir özerklik getirmiştir. Böylece sosyal belediyecilik anlayışı da gelişme göstermiştir. Ayrıca yerel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet denetiminin olduğu eski yapıdan farklı olarak yeni reform kanunları yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisine sınırlamalar getirmiştir. Türkiye’de yerel yönetim reformu öncesi belediye ve diğer yerel yönetimlerin meclis kararları, personel alımı, taşıt alımları dahi mülki amirlerin uygun görmesine ve



vesayet makamlarının onayına tabi iken reform sonrası ağır vesayet uygulamalarından vazgeçilerek yerel yönetimlerin idari, mali ve hukuki sorunlarının çözülmesi noktasında önleri açılmıştır. Dolayısıyla yerelleşme yolunda önemli adımlar atılmıştır.

Türkiye’de reform öncesine göre yerel yönetimlerin güçlendiği söylenebilir. Ancak reform sonrasında iki yapıli bir yerel yönetim modeli (büyükşehir olan ve büyükşehir olmayan illerde) farklılıkları içinde barındırmaktadır. Özellikle büyükşehir olan illerde il özel idareleri ve köylerin yerel yönetim birimi olarak sistem içinde yer almadığı görülmektedir. Ana hizmetlerin tek elden yürütüldüğü bir sistem oluşturulması ve köylerin ve il özel idarelerinin de bu sisteme dahil edilmesi yerel yönetim birimlerinin kaldırılmadan faaliyetlerine devam edebilmeleri açısından önem taşımaktadır. Bununla birlikte il özel idareleri halkın yeterince tanıdığı ve yerel yönetim birimi olarak kabul ettiği yerel yönetim birimleri olmadığı için kaldırılmasında bir boşluk yaratıldığı görülmemiştir. Esasen bu idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları daha güçlü hale getirilen ve ilin bütününden sorumlu “büyükşehir belediyelerine” verilmiştir. Köylerin kaldırılması ise bu idarelerin personel, araç-gereç ve mali kaynaklara yeterince sahip olmadıkları ve hizmet yapamaz durumda oldukları için, bu görevler mülki olarak bağlandıkları ilçe belediyelerine bağlanarak bu yerlere götürülecek hizmetlerin daha etkin ve verimli olması sağlanmıştır.

Yerel yönetim reformu sonrasında yerel yönetimler imkân ve kapasite yönünden güçlendirilmiş; mali kaynakları artırılmış ve vesayetten önemli ölçüde arındırılmıştır. Ancak bazı görev, yetki ve kaynakların büyükşehir belediyesinde toplanması, büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının azaltılmasının “merkezileşme” olduğu yolunda iddialar bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesinin merkezileşmesinin yolu açılmıştır. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin yanında “merkezi yönetim” gibi hizmet görür hale gelmiştir. Güçlü büyükşehir belediyeleri; bir o kadar da zayıf ilçe belediyeleri yaratılmıştır. “Su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık, itfaiye hizmetleri” büyükşehir belediyesinde toplanmış; güçlü büyükşehir belediyeleri kurulmuşken, ilçe belediyelerinin görevleri daha dar tutularak zayıf ve cılız ilçe belediyeleri öngörülmüştür. Büyükşehir olan yerlerdeki ilçe belediyelerinin maddi yönden güçlendirilmesi ve yetki yönünden de özerk hale getirilmeleri gerekmektedir.

Reform sonrasındaki süreçte (2012 yılı ve sonrasında) Türkiye yerel özerkliğin azaldığı, genel olarak ve yerel yönetim sistemi içinde merkezîyetçiliğin arttığı kendine has bir sistem haline geldiği görülmektedir. Yeni büyükşehir modeli, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulması ve kent planlamasına ilişkin yetkileri, valilerin artan vesayet yetkileri ve “kayyum belediye başkanı” atamaları bunun en temel nedenleri olarak gösterilebilir. 2004-2005 reformlarından 2009 yılına kadar genel olarak yerel yönetimlerin merkezi yönetime oranla görev, yetki ve kaynaklarının arttığı söylenebilir. Nitekim Avrupa Birliği ilerleme raporlarına bakıldığında 2009 yılına kadar hep olumlu olduğu fakat 2009 yılından sonra gerçekleştirilen reformların işlevsel olmadığına ilişkin eleştirilerin başladığı görülmektedir. Türkiye’de 2012 tarih ve 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girişi ile reform ruhu tersine dönmüştür. Dolayısıyla 2012 yılı sonrasında genel olarak büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir belediye başkanlarının yetki, görev alanı ve kaynakları büyümüştür. Buna karşın diğer yerel yönetim birimlerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin güçleri ve kaynakları azalmıştır.

Türkiye’de genel eğilim daha merkezîyetçi üniter bir yerel yönetim yapısının/modelinin kurulmasıdır. Ama merkezîyetçi olması her zaman otoriter ya da baskıcı olması anlamına gelmemektedir. Türkiye açısından demokratik merkezîyetçi bir sistem kurulması daha sağlıklı görülmektedir. Demokratik merkezîyetçilik yani idari vesayet in belli sınırlar içerisinde kullanılabilirdi ama kesinlikle ortadan kalkmadığı yani idari vesayet in bir ilke olarak varlığını devam ettirdiği fakat bu varlığın yerel özerklikle arasında bir denge kurulacağı bir sistem olması gerekir. Türkiye’deki sorun aslında kavramlara atfedilen anlamlardan kaynaklanmaktadır. Genel düşüncenin aksine yerel özerklik ve idari vesayet birbirinin dengeleyicisi iki kavramdır. Tartışma alanının bir ucunda hiyerarşi bir ucunda federatif yapı düşünüldüğünde yerel özerklikle idari vesayet in arasındaki dengenin nasıl kurulduğuna göre yerel yönetimler bu çerçeve içinde bir konuma oturtulmaktadır.

1982 Anayasasının belirttiği şekilde idarenin bütünlüğü çerçevesi içinde kalmak şartıyla yerel yönetimlerin daha özerk hareket edebilmeleri, bütçelerini oluştururken daha özerk olmaları, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı yeni gelir kaynaklarının sağlanması, kendi gelir kaynaklarını oluşturabilmelerinin önünün açılması ve karar verme noktasında özerk bir şekilde hareket edebilecekleri bir yapının varlığı gereklidir.

Esasen Türk yerel yönetim sistemi genel hatları itibarıyla Fransız yerel yönetim sisteminden yararlanılarak geliştirilmiştir. Türk yerel yönetimleri reform öncesi görüntüsüyle Kıta Avrupası Napolyonist yerel yönetim sistemine benzetilse de reform sonrası Türkiye yerel yönetim sistemi ile birebir benzeyen ve örtüşen bir yerel yönetim sistemi mevcut değildir. Nitekim Fransa, başka ülkelere ihraç ettiği yerel yönetim modelini şu anda kendi uygulamamaktadır. Türkiye de Fransa gibi yerelleşme yönünde yasalarında çok değişiklik yapmıştır ama yerelleşme büyük çoğunlukla yasalarda kalmıştır.

Yerel yönetim tipolojileri için yeni bir üçlü model düşünülerek modellemeye yeni bir bakış açısı getirilebilir. Böylece ülkeler federatif, üniter ve bölgeselleştirilmiş yerel yönetimler olarak ayrılarak ülkelerin bir model içerisine konumlandırılmaları da kolaylaştırılmış olacaktır. Böyle bir yapılanmada Türkiye’de yerel yönetimleri üniter yerel yönetimler şeklinde adlandırmak mümkün olabilecektir. Fakat mevcut yapıda ve modellemede Türkiye’nin son 15 yıldaki dönüşümünü hiçbir ülkeye benzetmek mümkün değildir. 7-8 sene tamamen yerelleşme söylemi, sonraki 7-8 sene de tamamen merkezileşme söyleminin var olduğu bir yapı söz konusu olmuştur ve bu yapı Avrupa’daki yerel yönetim süreçlerinin hiçbirine benzememektedir. Dolayısıyla bu yapı Türkiye’nin kendine has bir şekilde oluşturduğu bir yönetim yapısı olmuştur.

**Tablo 42. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Genel Çerçevesi**

SİYASAL-YÖNETSEL SİSTEM	ÜNİTER
YEREL YÖNETİMLER	<ul style="list-style-type: none"> <li>- İL ÖZEL İDARESİ (30 büyükşehir dışındaki illerde)</li> <li>- 30 büyükşehirde BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ               <ul style="list-style-type: none"> <li>- BELEDİYE</li> <li>- KÖY</li> </ul> </li> </ul>
YEREL YÖNETİMLERİN DAYANAKLARI	Anayasal dayanağı bulunmaktadır. Görev ve yetkiler kanunlarla düzenlenmiştir.
YEREL YÖNETİMLERİN GÖREV VE YETKİLERİ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2005 yılına kadar “<i>liste ilkesi</i>” uygulanırken</li> <li>- 2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda “<i>yetki ilkesi</i>” kabul edilmiştir.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Merkeziyetçi Devlet Geleneği</li> </ul> </li> </ul>
YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİKLERİ	KISITLI ÖZERKLİK ZAYIF YEREL YÖNETİMLER

<b>YEREL YÖNETİMLERİN MALİ DURUMU/ KAMU GELİRLERİNİN DAĞILIMI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MALİ MERKEZİYETÇİLİK</li> <li>- Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payının düşük olmasının yanında yerel yönetim gelirleri içinde öz gelirlerin payı da düşüktür.</li> <li>- Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi çok düşüktür.</li> <li>- Yerel yönetimler merkezi yönetimden gelecek mali yardımlara önemli ölçüde bağımlıdır.</li> </ul>
<b>YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ</b>	<p>Vesayet Denetimi (Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı hukukilik denetiminden daha çok yerindelik denetiminin yapıldığı bir denetim türüdür.)</p> <p>Yargısal Denetim Mali Denetim (Sayıştay) Etik Denetim Ombudsman Denetimi</p>
<b>BELEDİYE YÖNETİMİNDE TEMEL ORGAN</b>	GÜÇLÜ BELEDİYE BAŞKANI
<b>YEREL YÖNETİMLERİN PERSONEL DURUMU</b>	YETERSİZ YERELLEŞME
<b>YEREL YÖNETİM MODELİ</b>	TEKDÜZE YEREL YÖNETİMLER
<b>AVRUPA YEREL YÖNETİM GELENEKLERİ/MODELLERİ İÇİNDEKİ KONUMU</b>	GÜNEY AVRUPA GELENEĞİ FRANCO GRUBU

Kaynak: Kalabalık, 2005; Güneş, 2009; Sadioğlu & Ömürgönülşen, 2011; Keleş, 2012; Belediye Başkanları Birliği, 2017; Usta, Akman, & Kocaoğlu, 2017; Sadioğlu, 2018.

## SONUÇ

Avrupa Birliği ülkelerindeki yerel yönetim sistemleri incelendiğinde her birinin birbirine benzeyen özellikleri olduğu kadar birbirinden ayrılan birçok özelliği de bulunmaktadır. Her ne kadar literatürde bu ülkeler belli tipolojiler içine yerleştirilerek birbirine benzeyen ülkeler aynı kategorilere alınmış olsa da her bir tipoloji çalışmasının kendi içinde temel aldığı bir ya da birkaç unsura göre ülke grupları şekillendirilmiştir. Bu kapsamda ülkelerin özelliklerinin hangi yönünün ele alındığına göre tipoloji çalışmaları farklılık gösterebilmektedir. Ülkelerin kendi iç dinamikleri, sosyal, ekonomik ve siyasi yapıları her birinde farklı yönetim modellerinin uygulanmasının sebepleridir. Bu açıdan ülkelerin merkeziyetçi ve âdem-i merkeziyetçi özelliklerinden baskın olan ülkenin yerel yönetimlere bakışını da etkilemiştir. Farklı ülkelerde farklı bakış açıları da doğal karşılanabilecek bir gerçektir. Bununla birlikte Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde ülkelerin yönetimlerini şekillendirdikleri de görölmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi vurgusu tüm ülkelerde de etkisini hissettirmiştir. Daha demokratik ve katılımcı yönetimlerin oluşturulması için yerel yönetimler ön plana çıkarılmıştır. Yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olması sebebiyle yerelin sorunları, ihtiyaçları daha çabuk ve etkili bir şekilde görölmekte ve uygulamalar da bu paralelde ilerleyebilmektedir. Yerelin yönetimi kimi ülkelerde bölgesel ya da federal devletler oluşturarak kimi ülkelerde ise bölgesel özerklik sağlanarak gerçekleştirilmektedir. Bir bölge yapılanmasının oluşturulmasının yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına zorunlu olup olmadığı tartışmaya açık bir durumdur. Fakat Türkiye açısından bakıldığında bölgesel bir yapılanmanın oluşturulması genel olarak bir sorun alanı olarak görölmekte; farklı grupların bu durumdan yarar sağlayabileceği düşüncesiyle temkinli yaklaşılmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimleri her ne kadar güçlendirme adına reformlar yapılmış olsa da sonuçta gelinen nokta Türkiye'de merkezileşmenin ön plana çıkmış olmasıdır. Yerelleşme adına yapılan her düzenleme beraberinde daha katı bir şekilde merkezileşmeyi getirmiş; yerel yönetimlere yönelik yapılan düzenlemeler, getirilen bir uygulama ile yerelleşme adına yapılanları önemsiz hale getirmiştir. Belediyeleri güçlendirme yoluna gidilirken büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde etkin

olması ile bu sefer de yerelde bir merkezileşme süreci yaşanmıştır. Bunların dışında yerel yönetim organlarının ağır bir idari vesayet ile karşı karşıya oldukları bilinen bir gerçektir. Merkezi yönetimin önemli temsilcilerinden biri olan valinin yerel yönetim birimleri üzerindeki etkisi hafife alınamayacak bir boyuttadır. Yerel yönetimlerin kendi içindeki vesayet bile Türkiye’de yerel yönetimlerin nasıl bir süreç izlediğini anlamaya yetecek ölçüdedir. Büyükşehir belediyelerinin ayrı partiden ilçe belediyelerinin ayrı partiden olduğu durumlarda ise ilçe belediyelerin iyice sindirildiği; büyükşehir belediyelerinin tek güç gibi hareket ettikleri; ilçe belediyelerine gerekli yerel hizmetleri ve destekleri sağlamadığı uzun süredir var olan bir durumdur. Büyükşehir olan illerde halka danışılmadan köyler, belde belediyeleri ve il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi yerellik ile bağdaşan bir durum değildir. Ayrıca büyükşehir olmayan illerde ise finansal kaynakların azaltıldığı görülmektedir. Yeni büyükşehir modeli tıpkı diğer yerel yönetim birimleri gibi kendi içerisinde olumlu-olumsuz birçok yeniliği barındırmaktadır. Bu modele yönelik yapılabilecek bir eleştiri yerel yönetimlerin önemli ilkelerinden olan subsidiarite ilkesinin uygulanabilirliğini düşündürmesi olabilir. Yerel sorunların büyükşehir olan yerlerde ara kademelerin kaldırılarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri nezdinde çözülmeye çalışılması düşündürücü bir durumdur. Büyükşehir olan 30 ilde kesinlikle yerel düzeyde yereli dışlayarak bir merkezileşme söz konusudur. Yerel yönetimlerin güçlenebilmesi için yerel karakterli her hizmetin yerel yönetimlere bırakılması ve hizmetlerin yeniden paylaşılması gerekmektedir. 6360 sayılı kanunun getirdiği büyükşehir düzenlemesi ile 30 ilde yerel yönetim kalmamıştır. Yerel yönetim yerleşim yerinin yerinden yönetimi demektir. Yerleşim yeri yoksa orayı yerel yönetimle yönetiyoruz demek pek mümkün olmamaktadır.

Reform süreci bir bütün olarak değerlendirildiğinde literatür ve tez kapsamında yapılan mülakat çerçevesinde de hemfikir olunan husus yerellik ilkesinin Türkiye’de tam anlamıyla uygulanmadığıdır. Çünkü Türkiye’de yerel yönetimlerin en önemli sorun alanlarından biri görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmamalarıdır. Ayrıca yerel yönetimler kendi vergi gelirlerini oluşturamamakta; kendi öz gelirleri kapsamında olan vergi gelirinin bile sınırlarını belirleyememekte bunda da merkezîyetçi yapı varlığını hissettirmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler merkezi yönetiminden aktarılan ve yine sınırları merkezi yönetim tarafından belirlenen transferlerden kaynak sağlamaktadır; yerel yönetimler öz gelirlerinden beslenememekte bu nedenle de yerel yönetimlere

merkezi yönetimin aktardığı transferlerin yetmediği durumlarda tek çareleri borçlanma olmaktadır.

Gerek literatür gerekse yerel yönetim reformu sonrasında Türk yerel yönetimleri için bir tipoloji belirlemeye yönelik tez kapsamında yapılan araştırma sonucunda elde edilen verilerden hareketle aşağıdaki değerlendirmeler yapılabilir:

Avrupa'daki yerel yönetim sistemlerinin en önemli unsuru bir tarihsel evrim içerisinde ilerlemiş olmasıdır. Belli bir evrim sürecinde ilerlediği için Avrupa yerel yönetim sistemlerinde her bir aşamada o günün koşullarına uygun bir yeniden dönüşüm söz konusu olmuştur. Yani Avrupa'da birtakım gerekliliklerin sonucunda var olan evrimsel süreç içerisinde bir yere oturarak reformlar gerçekleştirilirken; Türkiye'de daha çok o günün ortaya çıkmış sorunlarına yönelik daha önceki sistemi toptan dönüştüren daha kökten bir değişiklikler söz konusu olmuştur. Türkiye'de bir değişiklik yapılırken bir öncekini tamamen terk edip daha kökten daha yapısal dönüşümler yaşanmakta Avrupa'da ise daha ufak dokunuşlarla veya reformlarla süreç ilerletilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca Avrupa'da reformlarda doğrudan vatandaş desteği sağlanmaya yönelik adımlar atılmaktadır. Çünkü Avrupa'da vatandaşlar yerel yönetimler aracılığıyla kendilerini yönetebildikleri için yerel yönetimlere sahip çıkmaktadır. Türkiye'de ise yapılan hiçbir değişiklikte halkın ikna edilmesi gibi bir durum yaşanmamıştır. Bu duruma Avrupa ülkelerinde yaşanan tarihsel evrim süreciyle yerel yönetimlerin oluşması ve Türkiye'de ise tepeden inmece ya da başka ülkelere direkt alınarak yerel yönetim yapılarının uygulanması neden olmuştur.

Türkiye'de yerel özerklik ve idari vesayet dengesinin sağlanması önemli bir husustur. Yani sadece yerel özerkliğin olması ya da sadece idari vesayet olması idarenin bütünlüğü açısından sürdürülebilir bir durum değildir. 1982 Anayasası'nda da belirtildiği gibi idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre düzenlenebilmesi için idari vesayet yerel yönetimler üzerinde uygulanması gereklidir. Fakat bu denetimin sınırlarının çok geniş olmaması önem taşımaktadır. 2004-2005 reformları döneminde yaşanan yerelleşme eğilimlerinin 2012 sonrasında tamamen merkezileşme eğilimlerine yöneldiği görülmektedir. İlk dönemdeki reform eğilimleri Avrupa'daki ortalama herhangi bir ülkede görülen reformlarla hemen hemen aynı süreci izlerken 2012 sonrasında yaşanan merkezileşme eğilimi herhangi bir ülkeye benzememektedir. Bu açıdan Türkiye

kendine özgü bir yapı sergilemiştir. Ayrıca Avrupa Birliği ülkelerinin yerel yönetim eğilimleri ile şu an Türkiye'nin içinde bulunduğu eğilim birbirine zıt bir görüntü oluşturmaktadır.

Tipolojiler kapsamında baktığımızda Franco modelinin doğduğu Fransa'nın bile 1982'den beri kendi oluşturduğu modeli kendi uygulamadığı ve katı merkezîyetçi yerel yönetim modelini terk ettiği görülmektedir. Türkiye, Fransız modeli değişmeden önce yani Fransa kendi modelini değiştirmeden önce Fransız modeli içinde konumlandırılabilirdi. Türkiye, Fransa gibi yerelleşme yönünde yasalarda çok değişiklik yapmıştır. Ama yerelleşme büyük ölçüde yasalarda kalmıştır. Çünkü sadece idari yönden bir yerelleşmenin olduğu, mali yönden ise hala katı bir biçimde merkeze bağımlı durumda olan yerel yönetimler söz konusudur. Türkiye'de yerelleşme adına her ne kadar birçok adım atılmış olsa da yerel özerklik kavramı tam anlamıyla karşılığını mali özerklikte göstermemektedir. Fakat görülüyor ki Türkiye'de yerel yönetimler hala mali açıdan merkeze bağımlı konumlarıyla Eski Fransız modelinin özelliklerini taşımaktadır. Ayrıca bu modelin özelliklerinden uzaklaşacak kadar reform yaşandığı da söylenemez. Fakat bununla birlikte Türkiye'yi tipoloji çalışmaları içinde bir yere konumlandırmak tam anlamıyla mümkün değildir. Çünkü Fransa'nın bile Fransız sisteminde olmadığı bir yerel yönetim modeline Türkiye'yi eklemek yanlış bir düşünce olacaktır. Bunun dışında Anglo Sakson modeli zaten Türkiye'nin yönetim geleneğine uygun değildir. Ancak, ekonomik içerikli Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarının yerel yönetimlerinde uygulanması ve yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılarak hizmet ölçeğinin genişletilmesi ile Anglo-Sakson modele bir yaklaşma olmuştur. Türkiye'de bir komün geleneği olmadığı için Türkiye'de yerel yönetimleri Orta ve Kuzey Avrupa modeli içine almak mümkün değildir. Zamanın şartlarında hem devletler hem sistem genel hatlarıyla durağan iken bir yerel yönetim modellemesi gerçekleştirilmiştir ama bugün bu kadar çok reform sonrasında belki modellemenin kendisinin yeniden düşünülmesi gerekmektedir. Bugün federatif, üniter ve bölgeselleştirilmiş yerel yönetimler diye yeni üçlü bir model geliştirilebilir. Çünkü artık Fransız modelinin etkisinin olmadığı görülmekte ve dolayısıyla artık bir Fransız modelinden söz etmek pek mümkün gözükmemektedir. Bunun yanı sıra Orta ve Kuzey Avrupa modelinin ve Anglo Sakson modelinin eskisi gibi homojen yapıları olduğunu söyleyemeyiz. Dolayısıyla sistemi yeni bir model üzerine



dayandırmak gereklidir. O zaman Türkiye’yi üniter yerel yönetim sistemi içine çok rahat yerleştirebiliriz.

Mevcut yapıda Türkiye’de reformlar sonucunda il kavramına dayalı olarak dual (ikili) bir yerel yönetim sisteminin uygulanmaya başlandığı ve yerel yönetimlerin kendi içinde farklılaşmış bir yapı sergilediği görülmektedir. 30 ilde yerleşim yerinin ve ihtiyaçlarının yönetimi değil il coğrafyasının yönetimi esas alınarak oluşturulan büyükşehir belediye sistemi uygulanıp sadece ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri yer alıp diğer hiçbir yerel yönetim biriminin varlığı söz konusu değildir. Bunun yanında büyükşehir olmayan 51 ilde ise il özel idaresi, köy ve klasik belediye sistemine devam edilmesi neticesinde Türkiye’nin kendine özgü bir yerel yönetim sistemi oluşturduğunu ama bu sistemin oturmuş bir sistem değil; hala dönüşen ve değişen bir sistem olduğunu söylemek mümkündür.

## KAYNAKÇA

- 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (tarih yok).  
<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19471.pdf> adresinden alındı
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. (2004, Temmuz 10).  
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> adresinden alındı
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005).  
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> adresinden alındı
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005, Temmuz 13).  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> adresinden alındı
- AAS, A. (2018). *Local Government Reform in Estonia*. 4liberty.eu:  
[http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2018/11/ARTO-AAS\\_LOCAL-GOVERNMENT-REFORM-IN-ESTONIA.pdf](http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2018/11/ARTO-AAS_LOCAL-GOVERNMENT-REFORM-IN-ESTONIA.pdf) adresinden alındı
- AER-Assembly of European Regions. (Erişim 29 Nisan 2019).  
[https://aer.eu/regionalisation\\_luxembourg/](https://aer.eu/regionalisation_luxembourg/) adresinden alındı
- Akarçay, P. (2017). Finlandiya, Danimarka ve Norveç'te Yerel Yönetimler. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 352-372.
- Alıcı, O. V. (2013). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği. *Yerel Politikalar*, 127-152.
- Aquilina, K., & Calleja, I. (2012). Local Government in Malta. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 435-459). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Arıkan, Y. E. (2004). Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler. *Görüş*, 38-51.
- Arslan, E. (2018). İngiltere'de Yerelleşme Politikaları ve Yerel Yönetimler . *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 2868-2884 .
- Atatorun, M., & Okcu, M. (2013). Macaristan'da Yerel Yönetim ve Bölge Anlayışı. Ö. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünya'da Yerel Yönetimler* (s. 481-507). Ankara: Seçkin.
- Avdikos, G. (2013). Local authorities in Greece: Organisation, recent trends, European integration, reform, and the “Kapodistrias” tendency. P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 128-151). Oxon: Routledge.

- Avusturya Federal Anayasası*. (Erişim 20.05.2019).  
<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/04-AVUSTURYA%201-98.pdf> adresinden alındı
- Ayrangöl, Z., & Tekdere, M. (2016). Yerelleşme Teorisinin Analizi ve Ekonomik Parametreler Üzerindeki Rasyonalitesi. *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi Journal of Economic Policy Researches*, 55-83.
- Backes , C., & Woude, W. (2013). Local authorities in the Polder–Dutch municipalities and provinces. P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 231-255). Oxon: Routledge.
- Banaszak, B. (2013). Local government in Poland: Towards consolidation? P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 255-277). Oxon: Routledge.
- Bauby , P., & Similie, M. (2010). *The Governance of Basic Public Services, GOLD III Report, Europe Chapter, Second Part-31 Country Sheets*.  
[https://www.uclg.org/sites/default/files/gold\\_iii\\_-\\_europe\\_-\\_country\\_sheets.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_iii_-_europe_-_country_sheets.pdf) adresinden alındı
- Becker, A. (2013). Local Government in Belgium: A "Catch 22" between autonomy and hierarchy. C. Panara, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 26-52). Oxon: Routledge.
- Belediye Başkanları Birliği. (2017). *Yerel Yönetimler Algısı ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Araştırması*. Ankara: 3b Anket Danışmanlık.
- Bilgin, K. U. (2013). İsveç'te Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünya'da Yerel Yönetimler* (s. 339-365). Ankara: Seçkin.
- Bilsin, V. (2015). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi: Fransa Modeli. *BİLGESAM Analiz/Türkiye Siyaseti*, 1-6.
- Blöchliger, H., & Vammalle, C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.
- Bouvier, J. (2012). Local Government in Belgium. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 45-69). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Buček , M., & Nemeč, J. (2012). Local Government in Slovakia. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 555-576). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.

- Caner, C. (2009). AB'ye Üyelik Perspektifinden Romanya'da Kamu Yönetimi Reformları: Yapısal Bir Analiz. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 85-108.
- Canpolat, H. (1999). *İngiltere'de (Britanya) Mahalli İdareler*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Cemr. (2016). *Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences, Council of European Municipalities and Regions*.  
[https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR\\_structures\\_and\\_competences\\_2016\\_EN.pdf](https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf) adresinden alındı
- CoE. (1997). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Spain*. Strazburg: CoE.
- Commonwealth Local Government Forum. (2018). *The Local Government System in Cyprus*. Country Profile 2017–18:  
[http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/Cyprus.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Cyprus.pdf) adresinden alındı
- Costa Gonçalves, P., & Moniz, A. (2012). Local Government in Portugal. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 505-533). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Costa, J., & Liouville, J.-P. (2013). *Local and regional democracy in Denmark(Recommendation)*. Strasbourg.
- Coşkun, B., & Koyuncu, B. (2013). Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 363-389). Ankara: Seçkin.
- Council of European Municipalities and Regions. (Erişim 2019, Kasım). *Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis*.  
[https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE\\_broch\\_EN\\_complete\\_low.pdf](https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf) adresinden alındı
- Country Profile-Belgium*. (2016). <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Belgium.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Croatia*. (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Croatia.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Cyprus*. (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Cyprus.pdf> adresinden alındı

- Country Profile-Czech Republic.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Czech-Republic.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Denmark.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Denmark.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Estonia.* (2016). [www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Estonia.pdf](http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Estonia.pdf) adresinden alındı
- Country Profile-Finland.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Finland.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Greece.* (2016). [www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Greece.pdf](http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Greece.pdf) adresinden alındı
- Country Profile-Ireland.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Ireland.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Italy.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Italy.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Latvia.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Latvia.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Lithuania.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Lithuania.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Malta.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Malta.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Netherlands.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Netherlands.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Portugal.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Portugal.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Romania.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Romania.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Spain.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Spain.pdf> adresinden alındı
- Country Profile-Sweden.* (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Sweden.pdf> adresinden alındı
- Couzigou, I. (2013). Territorial decentralisation in France: Towards autonomy and democracy. P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 73-97). Oxon: Routledge.

- Çelen, M. (2013). Belçika'da Yerel Yönetimler. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 293-326.
- Çukurçayır, M. (2013). Almanya'da Siyasal Sistem ve Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünyada Yerel Yönetimler* (s. 51-71). Ankara: Seçkin.
- Danimarka Anayasası*. (1953).  
<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/06-DAN%C4%B0MARKA%20149-168.pdf> adresinden alındı
- Demir, F. (2013). Slovakya'da Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünya'da Yerel Yönetimler* (s. 585-605). Ankara: Seçkin.
- Demirhan, H. (2013). Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin; Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları . *Yüksek Lisans Tezi*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Division for Public Administration and Development (DPADM); , Department of Economic and Social Affairs (DESA); , United Nations. (2006, Mart). *Kingdom Of Belgium Public Administration Country Profile*.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023303.pdf> adresinden alındı
- Dönmez, D. (2018). Türkiye'de Büyükşehir Yönetimleri ve Büyükşehirlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Model Arayışları Üzerine Bir İnceleme. *Doktora Tezi*. Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi.
- Dryanova, A. (2013). Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Türkiye ve Bulgaristan Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Gazi Üniversitesi.
- Ebinger, F., Grohs, S., & Reiter, R. (2011). The Performance Of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment Of Decentralisation Strategies And Their Impact On Local Government Performance İn Germany, France And England. *Local Government Studies* , 553–575.
- Egeli, H., & Diril, F. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, 25-44.
- Eliçin, Y. (2017). Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 37-54.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi*, 31-48.
- Erbay, Y., & Akgün, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*. İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi.

- Erdoğan, O. (2018). Başkanlıkla Yönetilen Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler: Peru, Filipinler, Güney Kore, Kenya Ve Türkiye . *Doktora Tezi*. Aksaray: Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- (Erişim 2019). BBC News: [bbc.com/turkce/haberler-dunya-38211010](http://bbc.com/turkce/haberler-dunya-38211010) adresinden alındı
- (Erişim 2019, 05 25). slovenia.si: <http://www.slovenia.si/slovenia/state/local-self-government/> adresinden alındı
- Erkul, H., & Kara, H. (2014). Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi* , 205-237.
- Eroğlu, H. T. (2013). İspanya'da Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünya'da Yerel Yönetimler* (s. 309-339). Ankara: Seçkin.
- Ertan, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 22-30.
- Erten, M. (2018). *Nasıl Bir Yerel Yönetim?* İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.
- Esen, E. (2017). Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Bulgaristan'da Yerelleşme. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Özel Sayı-4.
- European Committee of the Regions/Division of Powers-Croatia*. (Erişim 2019, Eylül 6). <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Croatia.aspx> adresinden alındı
- European Committee of the Regions/Division of Powers-Estonia*. (Erişim 2019, Eylül 2). <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Estonia-Introduction.aspx> adresinden alındı
- European Committee of the Regions/Division of Powers-Finland*. (Erişim 2019, Ağustos 28). <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Finland.aspx> adresinden alındı
- European Committee of the Regions/Division of Powers-Latvia*. (2019, Kasım 27). <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Latvia.aspx> adresinden alındı
- European Committee of the Regions/Division of Powers-Lithuania*. (Erişim 2019, 11 29). <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Lithuania-Introduction.aspx> adresinden alındı
- European Committee of the Regions/Division of Powers-Luxembourg*. (Erişim 2019, Kasım 29). <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Luxembourg-intro.aspx> adresinden alındı

- European Committee of the Regions/Division of Powers-Portugal*. (Erişim 2019, Eylöl 8). <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Portugal-intro.aspx> adresinden alındı
- European Committee of the Regions/Division of Powers-Sweden*. (Erişim 2019, Eylöl 3). <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Sweden-intro.aspx> adresinden alındı
- Frenzel, E. (2013). Local government in Germany: An indispensable level of EU governance. P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 97-128). Oxon: Routledge.
- Gamper, A. (2012). Local Government in Austria. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 23-45). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Genç, E. (2015). Demokratikleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler. *Akademik İncelemeler Dergisi(Journal of Academic Inquiries)*, 267-290.
- Goerens, J.-M. (2012). Local Government In Luxembourg. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 411-435). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Goldsmith, M. (1992). Local Government. *Urban Studies*, 393-410.
- Goldsmith, M. (1993). The Europeanisation of Local Government. *Urban Studies*, 683-699.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin .
- Grad, F. (2012). Local Government in Slovenia. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 577-599). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Greve, E. (2012). Local Government in Denmark. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 135-157). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Göl, H. (2015). Yönetim-Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve. R. Tekeli içinde, *Yerel Yönetimler Üzerine*. Ankara: Nobel.



- Güler, B. A. (2013). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güneş, M. (2009). ALMANYA VE TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERE KARŞILAŞTIRMALI BİR BAKIŞ. *Savunma Bilimleri Dergisi*, 145-165.
- Heinelt, H., & Hlepas, N. (2006). Typologies of local government systems. H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, & (Eds.) içinde, *The European Mayor: political leaders in the changing context of local democracy* (s. 21-42). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hesse, J., & Sharpe, L. (1991). Local Government in International Perspective: Some Comparative Observation. e. J.J. Hesse içinde, *Local government and urban affairs in international perspective* (s. 603-621). Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (Erişim 2019, Mart 5). *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. www.csb.gov.tr: [https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017\\_m-\\_gnl\\_faal\\_rpr-20180904082437.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf) adresinden alındı
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kadecka, S. (2012). Local Government in The Czech Republic. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 111-135). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori- Uygulama*. Ankara: Seçkin.
- Kalay, E. (2016). Ülke İncelemesi: Slovenya. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 191-211.
- Kara, H., & Baykal, T. (2012). Arnavutluk, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimleri Üzerine Bir İnceleme. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 135-168.
- Karaarslan, M. (2007). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi. *Doktora Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Karahanogulları, O. (2004). Fransa. B. A. Güler, O. Karahanogulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal, . . . M. N. Kutlu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 21-84). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.

- Karakılıçık, Y. (2016). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin.
- Karakılıçık, Y. (2018). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin.
- Karakurt, B., & Ela, M. (2017). Finlandiya'da Yerel Yönetimler: Türkiye İçin Öneriler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 31-68.
- Karasu, K. (2004). İngiltere. B. A. Güler, O. Karahanoğulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal, . . . M. N. Kutlu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 91-187). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Karkın, N. (2013). Hollanda Yönetimsel Düzeninde Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünya'da Yerel Yönetimler* (s. 283-309). Ankara: Seçkin.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Ankara: Cem Yayınevi.
- Kızıllar, N., & Çetinkaya, Ö. (2015). Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 135-165.
- Kocaoğlu, M., & Usta, S. (2015). Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Yerel Yönetimlerde Reformlar ve Temel Eğilimler. M. Mecek, M. Doğan, & B. Parlak içinde, *İdari ve Mali Açısından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 331-352). Antalya: BEKAD Yayınları.
- Koprić, I. (2017). Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization. P. Kovač, & M. Bileišis içinde, *PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN EASTERN EUROPEAN UNION MEMBER STATES* (s. 339-389). Ljubljana, Vilnius: Mykolas Romeris University.
- Korkmaz, Z. (2009). Yerel Yönetimlerde Özerklik Ve İdari Vesayet Denetimi. *Yüksek Lisans Tezi*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Koyuncu, B. (2000). Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 97-117.
- Kuhlmann, S., & Wayenberg, E. (2016). Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 233-254.
- Kutlu, Ö., & Usta, S. (2013). Polonya'da Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünyada Yerel Yönetimler* (s. 507-545). Ankara: Seçkin.

- Küçük, H. (2017). İtalya'da ve Türkiye'de Yerel Özerklik: Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 932-953.
- Local Government Denmark (LGDK). (2009). *The Danish Local Government System. Local Government Reform*. (Erişim 2019, Eylül 9). Department of Housing, Planning and Local Government: <https://www.housing.gov.ie/local-government/reform/local-government-reform> adresinden alındı
- Local Government Structures and Functions*. (Erişim 2019, Eylül 9). Department of Housing, Planning and Local Government: <https://www.housing.gov.ie/local-government/administration/local-government-administration> adresinden alındı
- Loughlin, J., Aja , E., Bullmann , U., Hendriks , F., Lidström , A., & Seiler, D.-L. (2001). *Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities*. New York: Oxford University Press.
- MADELL, T. (2012). Local Government in Sweden. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 637-663). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Maeltsmees, S. (2012). Local Government in Estonia. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 157-185). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Mamur Işıklı, Y. (2018). Avrupa Birliği'nde Bölge Yönetimleri: İki Örnek ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 202-236.
- Mecek, M., Doğan, M., & Parlak, B. (2015). *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Antalya: Bekad Yayınları.
- Memişoğlu, D. (2015). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları. M. Mecek, M. Doğan, & B. Parlak içinde, *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 51-65). Antalya: Bekad Yayınları.
- Memişoğlu, D., & Okcu, M. (2013). Yunanistan'da Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünya'da Yerel Yönetimler* (s. 605-635). Ankara: Seçkin.
- Ministry of Finance*. (Erişim 2019, Ağustos 28). <https://vm.fi/en/municipal-structure> adresinden alındı

- Nalcı Arıbaş, N. (2015). İngiltere ve Fransa’da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi* , 1-17.
- Nemec, J., Placek, M., Sedmihradská, L., & Soukopová, J. (2016). Local Government in the Czech Republic. M. W. Sienkiewicz, & K. Kuc-Czajkowska içinde, *Local Government in Selected CEE Countries: Experiences, Reforms and Determinants of Development* (s. 55-72). Maria Curie-Sklodowska University Press.
- OECD. (2018). *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2018 Edition*. <https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf> adresinden alındı
- OECD, & UCLG. (2016). *Subnational Governments around the world: Structure and finance, A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*. [http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/uploaded/Observatory\\_web.pdf](http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/uploaded/Observatory_web.pdf)(Erişim 16.09.2019) adresinden alındı
- Okcu, M., & Özgür, H. (2013). *Dünyada Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin.
- Ortaylı, İ. (2012). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Önder, Ö. (2005). Hollanda Yerel Yönetimleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 35-63.
- Önen, S. M., & Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 216-234.
- Önez Çetin, Z. (2016). Polonya'da Yerel Yönetim Sistemi. *International Journal of Social Science*, 351-371.
- Özer, M. A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanununun Düşündürdükleri. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 97-126.
- Page, E. (1991). *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, E., & Goldsmith, M. (1987). *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage.
- Panara, C., & Varney, M. (2013). *Local Government in Europe*. Oxon : Routledge .
- Parlak, B. (2015). Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı. M. Mecek, M. Doğan, & B. Parlak içinde, *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 5-35). Antalya: Bekad Yayınları.
- Parlak, B., & Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- Persson, V. (2013). Local government in Sweden: Flexibility and independence in a unitary state. P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 305-330). Oxon: Routledge.
- Pomahac̆, R. (2013). Local government in the Czech Republic: History, current position, prospective evolution. C. Panara, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 52-73). Oxon: Routledge.
- Puig, G. (2013). Ungovernable Spain: Regional subsidiarity and the crisis of local governance. P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 277-305). Oxon: Routledge.
- Regeringskansliet Finansdepartementet. (2005). *Local government in Sweden—organisation, activities and finance*. vannas.se:  
<https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056> adresinden alındı
- Ridder, H., Bruns, H.-J., & Spier, F. (2005). Analysis of Public Management Change Processes: The Case of Local Government Accounting Reforms in Germany. *Public Administration*, 443-471.
- Sadioğlu, U. (2018). *Türkiye Ve Almanya'da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması*. Ankara: Seçkin.
- Sadioğlu, U., & Ömürgönülşen, U. (2011). Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler. *Sosyal Bilimler Dergisi(JJournal of Social Sciences)*, 129-171.
- Savaşkan, O. (2017). 2000 Sonrası Türkiye'sinde Yerelleşme Reform Süreçleri. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*.
- Scannell, Y. (2012). Local Government in İreland. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 309-339). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Sertesin, S. (2011). Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği Nasıl Tartışılmalı? *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırmaları Vakfı (TEPAV)*, 1-7.
- Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Sharpe, L. (1970). Theories and Values of Local Government. *Political Studies*, 153-174.

- Swianiewicz, P. (2014). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 292-311.
- Szente, Z. (2013). Local government in Hungary: A creeping centralisation. P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 151-183). Oxon: Routledge.
- Szente, Z. (2012). Local Government in Hungary. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 283-309). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Şahin, Y. (2018). *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Şataf, C., Çiçek, H. G., & Cıllı, E. (2014). Fransa'da Yerel Yönetimlerin Mali Yapılanması. R. Gökbunar, M. Miynat, B. Kovancılar, T. Canbay, & S. Cura içinde, *Prof.Dr.Naci Birol MUTER'e Armağan* (s. 529-544). Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi.
- Şen, Y. (2014). Yerel Yönetimler ve Eğitim Türkiye'deki Mevcut Yapının Yunanistan ve Finlandiya İle Karşılaştırmalı Analizi. *Türk İdare Dergisi*, 279-303.
- Şengül, R. (2017). Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerinden Yönetimin Geleceği. *Route Educational and Social Science Journal*, 369-380.
- Şengül, R. (2018). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şinik, B. (2010). Macaristan'da Yerel Yönetimler . *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 79-97.
- Tan, E. (2018). Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms. *International Review of Administrative Sciences*, 1-19.
- Tanasescu, S. (2012). Local Government in Romania. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 533-555). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Tekdere, M. (2018, Kasım). Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye'deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi. *Doktora Tezi*. Trabzon.
- Tekdere, M. (2019). Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Yerel Yönetim Yapıları. *Türk & İslam Dünyası Sosyal Araştırmalar Dergisi /The Journal of Turk & Islam World Social Studies*, 248-282.
- The Association of Netherlands Municipalities. (2018). *Local Government in the Netherlands*. <https://www.publieksdiensten.nl/wp->

content/uploads/2018/04/DENMARK-4-Local-Government-in-the-Netherlands.pdf adresinden alındı

The Ministry of the Interior and Health. (2005). The Local Government Reform-In Brief: <https://english.oim.dk/media/11123/the-local-government-reform-in-brief.pdf> adresinden alındı

*The Official Portal Of The Grand Duchy Of Luxembourg*. (2018, Temmuz 30). <http://luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/territoire/communes/index.html> adresinden alındı

Toksöz, F., Özgür, A., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., & Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Tomova, T., & Petrov, S. (2017). Public Administration Reform in Bulgaria: Weberian Bureaucracy, New Public Management, and Good Governance at the Same Time. P. Kovač, & M. Bileišis içinde, *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States* (s. 427-470). Ljubljana, Vilnius: Mykolas Romeris University-University of Ljubljana.

Tuncer, A., & Alodalı, M. F. (2011). Merkezîyetçilikten Yeni Merkezîyetçiliğe: Macaristan'da Yerel ve Bölgesel Politikalar. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetim Dergisi*, 38-47.

Tunç, A., & Pak, E. B. (2017). Yunanistan'ın Devlet ve Kamu Yönetimi Yapısı. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1189-1201.

Turan, E. (2018). Üniter Bir Devlet Olarak Finlandiya Yerel Yönetimleri. *Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 84-102.

Tuzcuoğlu, F. (2013). Finlandiya'da Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünya'da Yerel Yönetimler* (s. 215-245). Ankara: Seçkin.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV). (2012). *KKTC Yönetimler Arası Yetki Paylaşımı ve Yerel Yönetim Sistemi Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi*. KKTC Devleti'nde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi (KKTC-FOKUS).

Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 259-287.

Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2017). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin.

Ulusoy, A., & Tekdere, M. (2019). Türkiye'deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 167-182.

- Usta, S., Akman, E., & Kocaoğlu, M. (2017). Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Üzerine Mukayeseli Bir Analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 68-78.
- Ünüsân, T. (1996). *Avrupa'da Yerel Yönetimler*. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Ürkmez, G. (2013). Belçika'da Yerel Yönetimler. M. Okcu, & H. Özgür içinde, *Dünyada Yerel Yönetimler* (s. 143-163). Ankara: Seçkin.
- Van Haaren-Dresens, I. (2012). Local Government in The Netherlands. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 459-485). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Vanags, E., & Vilka, I. (2013). Local government reform in the Baltic countries. N. V. Kersting içinde, *Reforming Local Government in Europe* (s. 309-332). Wiesbaden : Springer Fachmedien.
- Varney, M. (2013). Local government in England: Localism delivered? P. Carlo, & M. Varney içinde, *Local Government Europe* (s. 330-369). Oxon: Routledge.
- Vilka, I. (2012). Local Government in Latvia. A.-M. Moreno içinde, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (s. 365-389). Madrid: National Institute of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Administración Pública.
- Villamena, S. (2013). Organisation and responsibilities of the local authorities in Italy between unity and autonomy. C. Panara, & M. Varney içinde, *Local Government in Europe* (s. 183-231). Oxon: Routledge.
- Wollmann, H. (2000). Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration*, 915-936.
- Wollmann, H. (2006). The fall and rise of the local community: A comparative and historical perspective. *Urban Studies*, 1414-1438.
- Wolman, H. (2008). Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 87-103.
- Yanez, C., Magnier, A., & Ramirez, M. (2008). Local Governance as Government–Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and



Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison. *International Journal of Urban and Regional Research*, 531-547.

Yaş, H. (2017). Merkezin Çekim Alanındaki Yerel Yönetimler. M. Güler, & M. Turan içinde, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar* (s. 186-205). İstanbul: Marmara Belediyeler Briliği Kültür Yayınları.