

T. C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**BAŞKANLIKLA YÖNETİLEN ÜNİTER DEVLETLERDE YEREL
YÖNETİMLER: PERU, FİLİPİNLER, GÜNEY KORE, KENYA VE
TÜRKİYE**

DOKTORA TEZİ

OĞUZHAN ERDOĞAN

DANIŞMAN
PROF. DR. YUSUF ŞAHİN

AKSARAY 2018

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU

Bu tezin tüm hakları saklıdır. Kaynak göstermek koşuluyla tezin teslim tarihinden itibaren yirmi dört (24) ay sonra tezden fotokopi çekilebilir.

YAZARIN

Adı : Oğuzhan

Soyadı : ERDOĞAN

Bölümü : Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

İmza : 

Teslim tarihi :

TEZİN

Türkçe Adı : Başkanlıkla Yönetilen Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler: Peru, Filipinler, Güney Kore, Kenya ve Türkiye.

İngilizce Adı : Local Governments in the Unitary States Administrated by Presidential System: Peru, Philippines, South Korea, Kenya and Turkey

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Tez yazma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyduğumu, yararlandığım tüm kaynakları kaynak gösterme ilkelerine uygun olarak kaynakçada belirttiğimi ve bu bölümler dışındaki tüm ifadelerin şahsıma ait olduğunu beyan ederim.

Yazar Adı Soyadı : Oğuzhan ERDOĞAN

İmza : 

T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ *
JÜRİ ONAY SAYFASI

Oğuzhan ERDOĞAN tarafından hazırlanan “Başkanlıkla Yönetilen Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler: Peru, Filipinler, Güney Kore, Kenya ve Türkiye ” başlıklı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği ile Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN

(Kamu Yönetimi/Aksaray Üniversitesi)

Üye: (Prof. Dr. Nafiz TOK)

(Kamu Yönetimi/Aksaray Üniversitesi)

Üye: (Dr. Öğretim Üyesi Mehmet ÖZTÜRK)

(Uluslararası İlişkiler/Aksaray Üniversitesi)

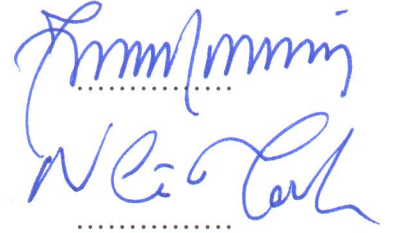
Üye: (Doç. Dr. Sefa USTA)

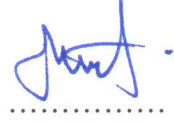
(Kamu Yönetimi/Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi)

Üye: (Dr. Öğretim Üyesi Cenay BABAOĞLU)

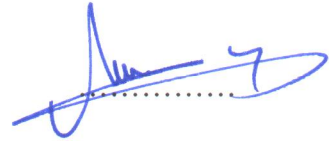
(Kamu Yönetimi/ Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi)

İMZA



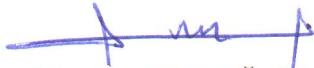




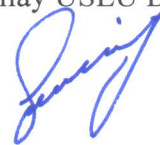


Tez Savunma Tarihi: 05/11/2018

Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun 19/11/2018 tarih ve 2018/54-17 sayılı kararı ile onaylanmıştır.


Oğuzhan ERDOĞAN

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü
Yrd. Doç. Dr. Sevilay USLU DİVANOĞLU





Anneme ve Eşime

TEŞEKKÜR

Öncelikle bir özeleştiride bulunmak istiyorum. Tezlerde, kitaplarda okuduğum ve ödül törenlerinde rastladığım teşekkür bölümlerini biraz abartılı bulduğumu itiraf etmeliyim. Şimdi ise bu çalışmaya doğrudan veya dolaylı, isteyerek veya haberi bile olmadan katkı sağlayan kişilere teşekkür etmenin yükümlülüğünün bir ya da iki cümle ile geçiştirilemeyeceğini ve özellikle bazılarının isimlerini mutlaka zikretmem gerektiğini düşünüyorum. Öncelikle, çalışmalarım boyunca değerli yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren, yol gösteren, çalışmalarımı değerlendirerek rehberlik eden, kıymetli tecrübelerinden faydalandığım tez danışman hocam, mütefekkir, Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN'e, araştırma sürecine değerli fikirleriyle destek olan, çalışmamın bir bütün olarak ortaya çıkmasını sağlayan, tez izleme komitesi üyeleri saygıdeğer hocalarım Prof. Dr. Nafiz TOK'a ve Dr. Öğretim Üyesi Mehmet ÖZTÜRK'e ve her zaman değerli fikirleriyle yanımda olan tezimi bitirmem konusundaki yoğun teşvik ve yönlendirmeleri için Kamu Başdenetçimiz Sayın Şeref MALKOÇ'a teşekkür etmek istiyorum.

Beni ben yapan canım anneme, sevgili babama ve kardeşlerime ne kadar teşekkür etsem az olur. Tez yazım sürecinde sabır gösteren, yanımda olan ve desteğini esirgemeyen sevgili eşime, eğitim hayatım süresince desteklerini esirgemeyen bütün arkadaşlarıma, büyüklerime, hocalarıma ve mesai arkadaşlarıma da teşekkürü bir borç bilirim.

Oğuzhan ERDOĞAN

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**BAŞKANLIKLA YÖNETİLEN ÜNİTER DEVLETLERDE YEREL
YÖNETİMLER: PERU, FİLİPİNLER, GÜNEY KORE, KENYA VE TÜRKİYE**

(DOKTORA TEZİ)

Oğuzhan ERDOĞAN, Aksaray 2018

ÖZET

Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinin sunumunda çok önemli bir yere sahiptir. Bu, yerel yönetimleri Türkiye’de başkanlık sistemi genelinde yapılan tartışmaların merkezine oturtmaktadır. Bu çalışmada, başkanlık sistemi ile yönetilen seçilmiş dört (Filipinler, Peru, Güney Kore ve Kenya) üniter devlette yerel yönetimlerin yeri ve gücü, yerel yönetimlerin devlet sistemi içerisindeki biçimlenişi, bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle ilişkisi ile bu ilişkinin hangi mekanizmalarla işletildiği, bu ülkelerde nasıl bir yerel yönetim modelinin olduğu ve son olarak da Türkiye’de “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmesiyle birlikte yerel yönetimlerinin durumunun ne olacağı/olabileceği, belirlenen dört ülkeyle kıyaslanarak yerel yönetim ile üniter devlet ilişkisi açıklanmaya çalışılmıştır. Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde, yerel yönetimlerde farklılaşan ve benzeşen yönler, belirtilen ülke örnekleri üzerinden de ele alınmıştır.

Öncelikle çalışmada, başkanlıkla yönetilen üniter devletlerde yerel yönetimlerin durumunu ele almada temel teşkil etmesi için devlet ve devlet yapılanmaları ve özelde de üniter devlet kavramları ve bu kavramların arka planları irdelenmiştir. İkinci aşamada üniter devleti anlamak için merkezi yönetim, yerinden yönetim, yerel özerklik, yerel demokrasi, idari vesayet ve yetki genişliği gibi kavramsal tanımlamalar yapılmıştır. Çalışmada daha sonra başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde yerel yönetimlerin konumu konusu ele alınmış ve çalışma ile başkanlık sistemlerine sahip üniter devletlerde yerel yönetimlerin nasıl düzenlendiği, yedi kriter bağlamında seçilen ülke örnekleri üzerinden incelenerek karşılaştırmalı bir yöntem ortaya konulmuştur. Sonuç kısmında ise ülke örneklerinden hareketle karşılaştırma yapılarak; Türkiye için de özel bir takım çıkarımlar yapılmıştır.

“Başkanlık sistemi beraberinde federalizmi de getirir” yanlıgısı etrafında şekillenen bu çalışmada ortaya çıkan temel sonuç ise şudur. Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde yerel yönetimlerin türleri, büyüklükleri, örgütlenmesi, görev ve yetkileri, denetimleri, özerklik seviyeleri ve yerel demokrasi uygulamaları ülkeden-ülkeye o ülkelerin tarihsel geçmişi, nüfusu ve toplumsal yapısı gibi bir takım kriterlere göre değişmektedir. Başka bir ifadeyle başkanlık sistemine sahip ülkelerde tek bir yerel yönetim modeli de yoktur. Bir ülkede federal devlet yapısının uygulanması o ülkedeki var olan

hükümet sistemi ile ilgili de değildir. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde hem üniter devlet hem de federal devlet yapısı uygulanmaktadır.

Bilim Kodu : 114514
Anahtar Kelimeler : Devlet, Üniter Devlet, Yerel Yönetimler, Kuvvetler Ayrılığı,
Başkanlık Sistemi
Sayfa Adedi : 253
Danışman : Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN



AKSARAY UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

LOCAL GOVERNMENTS in the UNITARY STATES ADMINSTRATED by
PRESIDENTIAL SYSTEM: PERU, PHILIPPINES, SOUTH KOREA,
KENYA and TURKEY

(PhD Thesis)

Oguzhan ERDOĞAN, Aksaray 2018

ABSTRACT

Local governments have a very important place in the delivery of the local public services. This argument, places local governments in the center of the presidential discussions throughout Turkey. In this study, the position and power of local governments in the unitary state, elected by the presidential system (Philippines, Peru, South Korea and Kenya), the local government's shape in the state system, the relationship between the local administrations in these countries and the central governments, how is a local government model and finally in Turkey "Presidential System of Government" what will happen to the local government with the transition/could be, identified four countries in the comparison were explained unitary state relations with local governments. The differentiated and similar aspects of the local governments in the unitary states governed by the presidential system are also discussed through the examples of the countries mentioned.

Firstly in the study, the state and state structures and the concepts of unitary state in particular the background of these concepts were examined in order to form the basis of local governments in presidential governed states. In the second stage, conceptual definitions such as central government, decentralization, local autonomy, local democracy, administrative tutelage and authority width were made in order to understand the unitary state. In this study, the position of local governments in the unitary states which are governed by the presidential system was discussed and a comparative method was used by examining how the local governments were organized in unitary states with working and presidential systems, and in the context of seven criteria selected countries. In the conclusion part with made comparizon for Turkey country of examples, unique set of inferences.

The main result of this study, which is shaped around the misunderstanding of Presidency system brings along federalism." The type, size, organization, supervisions, authorities, levels of autonomy and the practices of local democracy in the unitary states governed by

the presidential system vary according to a number of criteria such as the historical background, population and social structure of the countries. In other words, there is no single model of local government in the countries with the presidential system. The implementation of the federal state structure in a country is not related with the government system of that country. In the countries governed by the presidential system, both the unitary state and the federal state structure can be implemented.

Science Code : 114514

Keywords : State, Unitary State, Local Governments, Forces Separation, Presidency System

Page Number : 253

Supervisor : Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN



İÇİNDEKİLER

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU	i
ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI.....	ii
JÜRİ ONAY SAYFASI	iii
TEŞEKKÜR	v
ÖZET	vi
ABSTRACT.....	viii
İÇİNDEKİLER	x
TABLolar LİSTESİ	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
SİMGELER VE KISALTMALAR LİSTESİ.....	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1.DEVLET YAPILANMALARI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.1.Devlet Olgusunun Tarihsel Gelişimi ve Tanımı	9
1.2.Devlet Yapılanmaları.....	11
1.2.1. Birleşik Devlet.....	12
1.2.1.1. Federal Devlet.....	12
1.2.1.2. Konfederal Devlet.....	14
1.2.2. Üniter Devletin Ara Kurumu: Bölge Devlet	14
1.2.3.Üniter Devlet ve Çeşitleri.....	16
1.2.3.1. Merkezi Üniter Devlet	19
1.2.3.2.Yerinden Yönetim Uygulamasının Kabul Gördüğü Üniter Devlet	20
1.2.4.Üniter Devlette İdari Teşkilata Hâkim Olan Temel İlkeler.....	21
1.2.4.1.Merkezi Yönetim	21
1.2.4.2.Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler).....	22
1.2.4.3.Yerel Özerklik	28
1.2.4.4.Yerel Demokrasi	30
1.2.4.5.İdari Vesayet.....	31
1.2.4.6.Yetki Genişliği.....	33
1.3. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi	34
1.3.1. Denge ve Denetleme Sistemi	36
1.4. Hükümet Sistemi Kavramı ve Tasnifi.....	37
1.4.1. Parlamenter Hükümet Sistemi.....	39
1.4.2. Karma Bir Model: Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi	41
1.4.3. Başkanlık Hükümet Sistemi	43
1.4.3.1. Başkanlık Sisteminin Yapısı ve Özellikleri	45
1.4.3.2. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları	46
1.4.3.3. Başkanlık Sisteminin Avantajları	47

1.4.3.4. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Federal ve Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler	47
1.5. Bölüm Sonu Değerlendirme	50

İKİNCİ BÖLÜM

2.ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. Filipinler.....	54
2.1.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli	55
2.1.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri	58
2.1.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları	63
2.1.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri	67
2.1.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları	70
2.1.6. Yerel Yönetimlerde Denetim	72
2.1.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	73
2.2. Peru	80
2.2.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli	81
2.2.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri	84
2.2.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları	90
2.2.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri	94
2.2.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları	97
2.2.6. Yerel Yönetimlerde Denetim	102
2.2.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	103
2.3. Güney Kore.....	109
2.3.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli	110
2.3.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri	112
2.3.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları	114
2.3.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri	117
2.3.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları	119
2.3.6. Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	122
2.3.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	123
2.4. Kenya	127
2.4.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli	128
2.4.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri	129
2.4.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları	134
2.4.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri	137
2.4.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları	141
2.4.6. Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	143
2.4.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	144
2.5. Bölüm Sonu Değerlendirme	146

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.TÜRKİYE VE İNCELENEN ÜLKELERİN YEREL YÖNETİMLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

3.1. Türkiye.....	151
3.1.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli	152
3.1.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri	156
3.1.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları	159
3.1.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri	164
3.1.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları	166
3.1.6. Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	167
3.1.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	171

3.2. Türkiye’deki Yerel Yönetimler ile Peru, Filipinler, Güney Kore ve Kenya’daki Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması ve Politika Önerileri.....	175
3.2.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli Açısından Karşılaştırılması	175
3.2.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri Açısından Karşılaştırılması.....	178
3.2.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları Açısından Karşılaştırılması.....	181
3.2.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri Açısından Karşılaştırılması.....	187
3.2.5. Yerel Yönetimlerin Yerel Demokrasi Uygulamaları Açısından Karşılaştırılması	189
3.2.6. Yerel Yönetimlerin Denetimi Açısından Karşılaştırılması	191
3.2.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Açısından Karşılaştırılması	193
3.3. Bölüm Sonu Değerlendirme	195
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	197
KAYNAKÇA.....	205
EKLER	237

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Devlet Yapılanmaları.....	12
Tablo 2. Federal Devletler	13
Tablo 3. Üniter Devlet ile Federal Devlet Arasındaki Farklar.....	18
Tablo 4. Günümüzde Parlamenter Sistem ile Yönetilen Ülkeler.....	40
Tablo 5. Günümüzde Yarı-Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler.....	42
Tablo 6. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler	44
Tablo 7. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Üniter Devletler	49
Tablo 8. Yerel Yönetim Birimlerinin Seçilmiş Yetkilileri ve Sanggunian Üyeleri.....	65
Tablo 9. Yerel Yönetimlerin Görevleri.....	67
Tablo 10. Yerel Yönetim Türlerine Göre Vergiler	75
Tablo 11. Yerel Vergilerin Payları	76
Tablo 12. Ulusal Hükümet Mali Konumu	80
Tablo 13. Peru’da Alt Ulusal Yönetimler 1979 –	88
Tablo 14. Peru’da Yerel Yönetimlerin Sorumluluk Alanları.....	96
Tablo 15. Andrew Ülkelerindeki Geri Çağırma Referandumları	98
Tablo 16. Devlet Düzeyine Göre Kayıtlı Katılımcı Bütçeleme Sayısı	100
Tablo 17. Devlet Düzeyine Göre Katılımcı Ajansların Sayısı.....	100
Tablo 18. Gelir Kaynakları	104
Tablo 19. Canon’dan Elde Edilen Gelirler İçin Dağıtım Prosedürü	106
Tablo 20. FONCOM’u Oluşturan Kaynaklar	107
Tablo 21. Belediye Vergi Gelir Kaynaklarının Temel Özellikleri (MEF, 2005).....	107
Tablo 22. Alt Ulusal Yönetimlerin Finansmanı.....	108
Tablo 23. Geri Çağırma	121
Tablo 24. Kenya’da Yerel Yönetimler	132
Tablo 25. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasındaki Yetki Paylaşımı	139
Tablo 26. Belediyeler.....	157
Tablo 27. Yerel Yönetimlerin Birimleri ve Organları	159
Tablo 28. Belediyeler Tarafından Alınan Vergiler	172
Tablo 29. Karşılaştırmalı Olarak Ülkelerin Yerel Yönetim Yapıları.....	183
Tablo 30. Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkileri.....	188
Tablo 31. Yerel Demokrasi Uygulamaları.....	190
Tablo 32. Yerel Yönetimlerde Denetim.....	192
Tablo 33. Yerel Yönetimlerde Mali Yapı.....	194

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Üniter Devletlerde Yönetimler Arası İlişkiler.	18
Şekil 2. Hükümet Sistemleri.	38
Şekil 3. Filipinler Haritası.	54
Şekil 4. Filipinler Yerel Yönetim Birimleri.	58
Şekil 5. Belediye / Şehir Yönetimi Yapısı.	64
Şekil 6. Peru Haritası.	81
Şekil 7. Güney Kore Haritası.	109
Şekil 8. Güney Kore Yerel Yönetim Sistemi.	113
Şekil 9. Kenya Haritası.	127
Şekil 10. Kenya Yerel Yönetimler Sistemi.	136
Şekil 11. Türkiye Haritası.	151

SİMGELER VE KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AP	Popüler Aksiyon
APRA	Amerikan Devrimci İttifakı Partisi
COA	Filipinler Denetim Komisyonu
CANON	Doğal Kanyaklardan Alınan Gelir
COMELEC	Filipinler Seçim Komisyonu
DBM	Filipinler Bütçe ve Yönetim Dairesi
FONCOMUN	Belediye Tazminat Fonu
IRA	İç Gelir Tahsisat Kurumu
KANEO	Kenya Ulusal Denetim Ofisi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
LATF	Yerel Yönetimler Aktarım Fonu
LASDAP	Yerel Kurum Hizmet Sunumu ve Eylem Planı
MEF	Peru Ekonomi ve Maliye Bakanlığı
MRTA	Tupac Amuru Devrimci Hareketi
MOPAS	Güney Kore Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanlığı
NATO	Kuzey Atlantik Paktı
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PCD	Güney Kore Yerel Özerklik Komisyonu
RRS	Düzenli Gelir Paylaşımı
SL	Aydınlık Yol Terör Örgütü

GİRİŞ

Küreselleşme ile birlikte dünya genelinde teknoloji, ticaret, ulaşım, iletişim ve ekonomi alanında yaşanan gelişmeler, toplumların sosyo-kültürel ve siyasal yapısında değişmelere yol açmıştır. Bu süreçte, devlet anlayışında, devlet yapılanmalarında, devletlerin sahip olduğu hükümet sistemlerinde ve yerel yönetimlerde çeşitli dönüşümler yaşanmıştır. Özellikle demokrasi, hukuk devleti ve insan hakları kavramlarının gelişmesiyle birlikte kamu hizmetlerinin etkili ve dengeli bir şekilde gerçekleştirilmesi için yerel yönetimler ön plana çıkmıştır. Başka bir ifadeyle yerel kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunumunda yerel yönetimler bugün çok önemli bir yere sahiptir. Diğer taraftan da devletin niteliği ve yapısı “egemenliğin kaynağı”, “egemenliğin kullanımı” ve “egemenliğin coğrafi dağılımı ve teşkilat yapısına” göre sınıflandırılmıştır. Egemenliğin coğrafi dağılımı ve teşkilat yapısına göre devletler “üniter devlet”, “bileşik devlet” (federal ve konfederal) ve “bölgeci devlet” şeklinde sınıflandırılmıştır. Federal devlet, kendi bünyelerinde belirli bir özerkliği koruyarak, iki veya daha fazla devletin (federe devlet ve federal devlet) tek bir merkezi iktidara bağlı olarak oluşturdukları devletler topluluğu şeklinde tanımlanmaktadır. Üniter devlet ise devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün teşkil ettiği, devlette egemenlik gücünün sadece merkezde toplandığı yasama, yürütme ve yargı organları bakımından tekliği ifade eden bir devlet şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet yapılanmalarının üniter ya da federal olması yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile özerklikleri açısından önem taşımaktadır. Üniter devlet ve federal devlet yapılarında merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkisinin kısmen farklılaştığı görülmektedir. Federal devlet sisteminde egemenlik ve yasama gücü federal devlet ve alt yönetim düzeyleri (bölge, eyalet, il vb.) arasında bölünmüştür. Üniter devlet sisteminde ise meclis temelde egemenliğin ve yasama gücünün tek kaynağıdır.

İktidar olma isteği, yüzyıllar boyunca bireyleri birbirleri üzerinde egemenlik kurma, yönetme ve yönlendirme isteklerine neden olmuştur. Bunun neticesinde ortaya çıkan devlet

egemenliğinin nasıl kullanılacağı sorusu ülkeler tarafından sürekli araştırılan ve üzerinde çalışılan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Modern dünyada egemenliğin belirli kuvvetler arasında paylaşılması gerekliliği etrafında çeşitli hükümet sistemi tanımlamaları yapılmıştır. Demokratik hükümet sistemlerinden biri olan, yasama, yürütme ve yargının sert ve mutlak ayrılığına dayalı sisteme başkanlık sistemi adı verilmiştir. Başkanlık sistemi genelinde yapılan tartışmaların merkezinde ise yerel yönetimler ve devlet yapılanmaları önemli yer tutmaktadır. Bu çerçevede özellikle başkanlık sisteminin yerel yönetimlere büyük ölçüde özerklik hatta bağımsızlık tanıdığı ve bunun da kaçınılmaz olarak federalizme yol açarak ülkelerin bölünmesine yol açacağı söylemi etrafında sistemin sorunsallaştırıldığı görülmektedir. Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde yerel yönetimlerin durumuna bakıldığında, yerel yönetim sisteminin kademelenmesi, görev alanları, yerel demokrasi uygulamaları, denetimleri, mali durumları, türleri ve yapılarının ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği görülmektedir.

Yapılan literatür taramalarında, çalışmamızın konusu olan “başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde yerel yönetimler”in yeri ve gücü, yerel yönetimlerin devlet sistemi içerisindeki yeri ve konumu konusunda yeterince çalışma yapılmadığı, bu konu üzerinde sadece bir raporun (Sobacı ve Köseoğlu, 2016) ve birkaç yayının (Arslan, 2016, Karaaslan, 2007; Nalbantoğlu, 1997; Kozanoğlu, 2012) bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler arasında daha önceden literatür çalışması yapılmayan ülkelere (Güney Kore hariç [Sobacı ve Köseoğlu, 2016]), tezimizin temel varsayımı olan “başkanlık sistemi doğrudan federalizmi de beraberinde getirir” yargısı belirlenen dört ülke olan Peru, Filipinler, Güney Kore ve Kenya üzerinden Türkiye ile de kıyaslanarak, yerel yönetimler, başkanlık sistemi ve üniter-federal devlet ilişkisi açıklanmaktadır. Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde farklılaşan ve benzeşen yönler, belirtilen ülke örnekleri üzerinden de ele alınmaktadır. Literatür incelendiğinde araştırmaların ülke yerel yönetimlerini genellikle karşılaştırma yapmadan daha çok ülke bazlı ele aldığını (Brillantes ve Moscare, 2002; Araoz, 2013; Choi ve Kim, 2012, Barasa ve Eising, 2010; Çiçek, 2014) ve çalışmaların genellikle hükümet sistemleri (parlamentar, yarı-başkanlık, başkanlık sistemi) kuvvetler ayrılığı, üniter devlet, federal devlet ve yerel yönetimler üzerine spesifik olarak yapıldığı görülmektedir (Yüksel, 2014; Efe ve Kotan, 2014; Beceren ve Kalağan, 2007; Zarplı, 2015; Hakyemez, 2011; Tunç ve Yavuz, 2009). İlgili literatür incelendiğinde; “başkanlık sisteminin özellikleri, olumlu ve olumsuz yönleri ile hangi koşullarda uygulamaların başarılı olduğu gibi hususlara ve sistemin Türkiye’de

uygulanabilirliğine” (Yaman, 2014; Aygen, 2017; Çakır, 2015; Kaya, 2017; Özkul, 2012), “devletlerin kendine özgü siyasal, toplumsal, ekonomik nedenler sebebiyle gerçekleştirdikleri farklı iktidar türlerinde örgütlenmeler ile egemenliğin teşkilat yapısına göre devlet yapılanmaları olan üniter devlet, federal devlet, bölgesel devlet ve konfederal devlet yapısına” (Bozan, 2015; Ulusoy, 2015, Günal 2005; Tosun, 2018; Uygun, 2007), “hem demokrasinin yerleşmesi hem de hizmetin yerelleşmesi için önemli bir görev üstlenen yerel yönetimlere” (Sakal, 2000; Çolak, 2004; Akyol, 2017; Kavuk, 1990; Ulaş, 2002, Meriç, 2001), “başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde yerel yönetimlerin konumu ve biçimlenişine” (Sobacı ve Köseoğlu, 2016; Duran ve Miş, 2017; Jumba, 2016; Seog-Gun, 2012; Bacarreza, Vazgues, & Sepúlveda, 2012; Hays, 2015) rastlanmaktadır.

Bu çalışmada, araştırmanın konusu örnek olarak ele alınan Peru, Filipinler, Güney Kore, Kenya ve Türkiye gibi başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde yerel yönetimlerin yeri ve gücü, yerel yönetimlerin devlet sistemi içerisindeki biçimleniş, bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle ilişkisi ile bu ilişkinin hangi mekanizmalarla işletildiği, bu ülkelerde nasıl bir yerel yönetim modelinin olduğu ve son olarak da Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle birlikte yerel yönetimlerinin durumunun ne olacağı/olabileceği, belirtilen dört ülkeyle kıyaslandığında yerel yönetim ve üniter devletlerle ilişkisidir. Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde, yerel yönetimlerde farklılaşan ve benzeşen yönler, belirtilen ülke örnekleri üzerinden ele alınmıştır.

Araştırmanın amacı; başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde yerel yönetimlerin siyasi ve idari sistem içerisinde nasıl biçimlendiği, başkanlık sistemine sahip üniter devletlerdeki yerel yönetimlerin durumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesi ile birlikte Türkiye’de yerel yönetimlerin nasıl şekilleneceğine dair sorulara cevap bulmaktır. Yanı sıra, devlet yapılanmalarının yerel yönetimler üzerindeki etkileri ve bu etkiler neticesinde yerel yönetimlerde meydana gelen dönüşümün etkilerinin ortaya konması da çalışmanın amaçlarından birisidir. Yerel yönetimlerin devlet yapılanmalarında üniter devlet ve hükümet sistemlerinden başkanlık sistemi boyutu ile araştırılarak, özgün bir çalışma yapmak istenmektedir. Diğer taraftan başkanlık sistemi, üniter devlet ve yerel yönetimler alanlarında çalışacak araştırmacılara özgün bir kaynak sunmak amacı taşınmaktadır. Bu bağlamda da tez, başkanlık sistemine sahip üniter devletlerde yerel yönetimlerin nasıl şekillendirildiği, başkanlık sistemine sahip üniter devletlerde tek tip bir yerel yönetim modelinin olup/olmadığı, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişte

yerel yöntemlerin bunlardan nasıl etkileneceği ya da kendine has bir model önerisinin bulunup bulunamayacağı ve başkanlık sistemine sahip üniter devletlerde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında hangi mekanizmalarla ilişkinin yürütüldüğü soruları çerçevesinde şekillendirilmiştir.

Araştırmanın önemi ise, yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinin sunumunda çok önemli bir yere sahiptir. Bu önem, başkanlık sistemi genelinde yapılan tartışmaların merkezine, yerel yönetimlerin siyasal ve idari sistem içerisindeki biçimlenişi meselesini/konusunu koymaktadır. Dünyanın birçok ülkesinde başkanlık sisteminin nasıl şekillendirildiği/şekillendirileceği konusu, yüzeysel bir şekilde sığ araştırmalarla değerlendirilmektedir. Bunun sonucunda da ülkeler ya başkanlık sistemini reddetmekte ya da kabul etmektedir. Bu çalışma ile birlikte başkanlık sistemi ve yerel yönetimlere ilişkin tartışmalara ezber bir takım kalıplarla bakılmayarak yapılan tartışmalar sonucu sistemin sorunlaştırılması ya da çok önemli hale getirilmesinin önüne de geçilecektir. Dolayısıyla başkanlık sistemine sahip ülkelerde yerel yönetimlerin yeri ve rolünün gündelik siyasi polemiklere ve siyasi konumlanışlara hapsedilmeden ele alınması sağlanacaktır. Bu bağlamda çalışma, üniter devlet yapısına sahip ülkelerde başkanlık sistemi-yerel yönetimler ilişkisine dair yaklaşımlarda ortaya çıkan yanılgı ve peşin kabullerin düzeltilmesine, bu konuda daha bilgi temelli yorumların yapılabilmesine ve başkanlık sistemi tartışmalarının zenginleşmesi ve derinleşmesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca bu çalışma kalkınma ve demokratikleşmenin ana mihenk taşı olan yerel yönetimlerin ülkelerin yapısına uygun bir şekilde yeniden inşasına yönelik bilgi ve fikirlerde sağlayacaktır.

“Başkanlık sistemi beraberinde federalizmi getirmez” temel varsayımı etrafında şekillenen ve üç bölümden oluşan çalışmada yukarıdaki tespitleri açıklamak için öncelikle çalışmanın birinci bölümünde, başkanlıkla yönetilen üniter devletlerde yerel yönetimlerin durumunu ele almada temel teşkil etmesi için devlet, devlet yapılanmaları, üniter devlet kavramı ve bu kavramların arka planları irdelenmiştir. Burada çalışmanın konusunun daha iyi anlaşılabilmesi için de devletin siyasi ve idari yapısı kavramlarına yüklenen anlamlar ortaya konmuştur. Devletin siyasi yapısı devlet şeklinin üniter ve federal devlet şekillerinden hangisi olduğu ile ilgili olduğu; devletin idari yapısı ise devletin örgütlenmesine hâkim olan merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinden hangisine ne ölçüde ağırlık verildiği ile ilgilidir. Bu bağlamda da üniter devlette idari teşkilata hâkim olan ilkelerden merkezi yönetim, yerinden yönetim, yerel özerklik, yerel demokrasi, idari vesayet ve yetki genişliği kavramlarına değinilmiştir. Günümüzde yerel yönetimlerin kamu

hizmetlerinin etkin sunumu için güçlendirilmesi ve geliştirilmesi genel kabul gören bir düşüncedir. Dünya genelinde bütün ülkeler kamu hizmetlerini merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaştırarak yürütmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, kaynak ve görevlerin paylaşımını ise ülkelerin sosyo-ekonomik yapısı, toplumsal ve siyasal yapısı belirlemektedir. Devletin gerçekleştireceği hizmetlerin büyük bir çoğunluğunun merkezden yapılması o devletin merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğunu, bu yetkilerin büyük çoğunluğunun yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi ise o devlette adem-i merkeziyetçi bir yaklaşımın olduğunu göstermektedir. Başka bir ifadeyle ise günümüzde merkezden yönetim ya da yerinden yönetimin yalın ve salt bir şekilde uygulandığı hiçbir ülke yoktur. Dolayısıyla her biri bir takım sakıncaları ve yararları içinde barındıran merkezi yönetim ve yerinden yönetim dünya genelinde belirli oranlarda karma bir şekilde uygulanmaktadır. Yanı sıra çalışmanın birinci bölümünde yanı sıra, devlet yönetiminde başlıca üç güç olan yasama, yürütme ve yargının yetkilerini kötüye kullanmasına yol açacak şekilde iktidarın tek bir elde toplanmasını engellemek için geliştirilen kuvvetler ayrılığı teorisi anlatılmış ve bu üç gücün mekanizma içine yerleştirilen bir takım araçlarla kontrol altına alınarak, merkezileşmelerinin önüne geçmek için oluşturulan denge ve denetleme sistemi incelenmiştir. Günümüzde hükümet sistemleri yasama, yürütme ve yargı güçleri arasındaki ilişkinin nasıl oluşturulduğu üzerinden tanımlanmaktadır. Bu durum, yasama ve yürütme güçlerinin aynı elde toplandığı kuvvetler birliği ile farklı organlar arasında denge ve denetleme mekanizmaları ile yetkilerin paylaştırıldığı kuvvetler ayrılığı olarak sınıflandırılmaktadır. Kuvvetler arasındaki sert ayrılığa başkanlık sistemi, kuvvetler arasındaki yumuşak ayrılığa parlamenter sistem ve başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin karışımına da yarı-başkanlık sistemi denilmektedir. Tüm bu sistemler, demokrasi ile yönetilen ülkelerde birden fazla değişken faktör de (coğrafi durum, tarihi tecrübeler, siyasi, sosyo-kültürel yapı vb.) dikkate alınarak uygulanmaktadır. Burada belirtilmesi gereken bir nokta da, hükümet sistemi ile o ülkenin üniter ya da federal devlet olmasının birbirinden farklı şeyler olduğudur. Nitekim başkanlık sistemi üniter devletlerde olduğu gibi (örneğin Şili, Endonezya, Peru, Filipinler, Güney Kore vb.), federal devletler de olabilmektedir (örneğin, Amerika, Meksika, Arjantin vb.). Aynı şekilde parlamenter sistem de, hem üniter devlette hem de federal devlette uygulanabilmektedir.

İkinci bölümde ise başkanlık sistemine sahip üniter devletlerde yerel yönetimlerin nasıl düzenlendiği, seçilen ülke örnekleri (Peru, Filipinler, Güney Kore ve Kenya) üzerinden

incelenerek karşılaştırmalı bir yöntem ortaya konulmuştur. Bu çerçevede ülke seçiminde Türkiye'nin devlet yapısı olan üniter devlet yapısı dikkate alınmış, başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletler arasından (Tablo 7) Türkçe literatürde çok ele alınmamış ve incelenmemiş ülkeler seçilmiştir. Diğer taraftan bu ülkelerin belirlenmesinde, örneğin Asya Kıtasından bir, Afrika Kıtasından bir, Asya/Pasifikten bir (ada devleti) ve Güney Amerika Kıtasından da bir ülke seçilmiş; böylece farklı kıtalardan/bölgelerden ülkeler seçilerek bölge ve coğrafi farklılıklara da dikkat edilmiştir. Başkanlık sistemi ile yönetilen bu ülkeler incelediğinde kendi tarihsel, kültürel, sosyolojik ve siyasal koşulları itibarıyla birbirlerinden farklılaştıkları görülmektedir.

Bu üniter devletlerin yerel yönetimlerini incelerken, literatürde sıkça kullanılan (Sobacı ve Köseoğlu, 2016; Güneş, 2009; Öztürk, 2003; TESEV, 2009; Akarçay, 2017; Ökmen ve Elma, 2013) yedi farklı ve önemli boyut dikkate alınmıştır. Bunlar; “yerel yönetimlerin anayasal-yasal temeli”, “yerel yönetimlerin statüleri ve türleri”, “yerel yönetimlerin temel yetki ve görevleri”, “yerel yönetimlerin örgütlenmesi, seçimleri ve temel organları”, “yerel demokrasi uygulamaları”, “yerel yönetimlerin denetimi” ve “yerel yönetimlerin mali yapısı” başlıklarını taşımaktadır. Bu kriterlerin seçilme nedeni, yerel yönetimlerin siyasi ve idari sistem içerisinde nasıl biçimlendiğini ve yerel yönetimlerin yapısını karşılaştırmak için en uygun kriterler olarak görülmeleridir. Ayrıca bu kriterler yerel yönetimlere ait sayısal bilgileri sunmayı da kolaylaştırdığı için tercih edilmiştir. Bu kriterlerin her biri, seçilen ülkelerde yerel yönetimlerin rolü kadar bu kurumların merkezi yönetim karşısındaki biçimlenişine ve gücüne, özerkliklerinin niteliği ve düzeyine, denetimine ve yerel yönetimlerin demokratik niteliğine de ışık tutmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Türkiye’de yerel yönetimler yedi kriter bağlamında tek tek ele alınarak; Türkiye’deki yerel yönetimler ile Peru, Filipinler, Güney Kore ve Kenya’daki yerel yönetimler bu yedi kriter bağlamında karşılaştırılmış ve Türkiye ile ilgili politika önerileri getirilmiştir. Tezin sonuç kısmında ise Türkiye dâhil başkanlık sistemi ile yönetilen beş ülke üzerinden “başkanlık sisteminin doğrudan federalizmi getireceği” argümanı yukarıda ifade edilen yedi temel kriter kullanılarak yeniden değerlendirilmiştir. Bu çalışmadan çıkan temel sonuç şudur: Başkanlık sisteminde federal devlet yapısına sahip olmak, sistemin temel ve zorunlu şartı değildir ve sistem doğrudan federalizmi de beraberinde getirmemektedir. Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimler bağımsız değildir ve başkanlık sistemlerinde tek bir yerel yönetim modeli de yoktur. Başkanlık sistemiyle yönetilen üniter devletler, kendi tarihsel tecrübeleri, anayasal ve yasal düzenlemeleri,

sosyo-kültürel yapısı, ekonomik durumu, siyasal duruşu ve toplumsal değeriyle yerel yönetim reformlarını gerçekleştirmiş ve bu minvalde kendilerine has yerel yönetim modellerini oluşturmuşlardır. Türkiye’de bu tecrübeleri dikkate alarak; kendine özgü bir yerel yönetim modeli oluşturabilir ve bunu da geliştirebilir.



BİRİNCİ BÖLÜM

1.DEVLET YAPILANMALARI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Çeşitli işlevleri ve etkinlikleri bünyesinde barındıran devlet olgusunu tanımlamak, devletin siyasi ve idari yapısını anlayabilmek için önemlidir. Bu nedenle çalışmada irdelenmesi gereken temel kavramlardan biri, üzerinde derin görüş ayrılıklarının olduğu devlet olgusu ve devlet yapılanmalarıdır. Bu bölümde, devlet olgusu felsefi ve tarihi tartışmalara çok yoğunlaşmadan genel anlamda açıklanmakta, devlet yapılanmaları hakkında genel bilgi verilerek; üniter devlet yapılanmasına, üniter devlet yapılanmasının diğer devlet yapılanmaları ile karşılaştırılmasına ve üniter devlet modelinde idari teşkilata hâkim olan temel ilkelere yer verilmiştir. Çalışmanın konusu hem devlet şekillerinden biri olan üniter devletle, hem de üniter devlet modelinde idari teşkilata hâkim olan ilkeler başlığı altında yer alan yerel yönetimler ile ilgilidir. Devletin idari yapısına tarihi, kültürü, sosyal ve ekonomik pek çok faktör etki etmektedir. Ülkenin idari yapısı ile devlet yapılanmaları arasında sıkı bir ilişki söz konusudur. Bu nedenle çalışmada devlet örgütlenmesine hâkim olan merkezi ve yerel yönetim kavramları ele alınmış ve yerel yönetim kavramı içerisinde kendine yer bulan, yerel demokrasi, yerel özerklik, idari vesayet ve yetki genişliği kavramları irdelenmiştir.

Tahakküm etme veya yönetme, devlet egemenliğinin nasıl kullanılacağıyla ilgilidir. Egemenlik kavramı ve egemenliğin nasıl kullanılacağı tarihsel bir takım değişikliklerle modern dünyayı şekillendiren ana unsurlardan biri olmuştur. Egemenliğin bölünmezliği ve bütünselliğinden, egemenliğin belirli kuvvetler arasında paylaşılması gerekliliğine geline nokta kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenip bu bağlamda çok çeşitli hükümet sistemleri tanımlamaları yapılmıştır. Demokratik hükümet sistemlerinde, kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulanış şekline göre üçe ayrılmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı organlarının sert kuvvetler ayrılığına başkanlık sistemi, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına parlamenter sistem ve bu iki sistem arasında kalan melez sisteme ise yarı-başkanlık sistemi denilmektedir.

Demokratik sistemler olarak nitelendirilen bu hükümet sistemleri farklı ülkeler tarafından uygulanmakta, zaman zaman bu sistemler karşılaştırılarak birbirlerine olan üstünlükleri veya zayıflıkları dile getirilmektedir. Bu bölümde yanı sıra kuvvetler ayrılığı ilkesi ele alınarak, hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanış şekline göre sınıflandırılmış, parlamenter sistem, yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sisteminin kökeni, özellikleri, olumlu ya da olumsuz yanları açıklanmaya çalışılmış ve son olarak da başkanlık sistemi ile yönetilen federal ve üniter devletlerde yerel yönetimlere değinilmiştir.

1.1.Devlet Olgusunun Tarihsel Gelişimi ve Tanımı

Siyasi düşünürler, yüzyıllardan beri “devlet¹ nedir” sorusunun yanıtını aramıştır. Ancak devlet olgusu, ortaya çıktığı tarihten itibaren pek çok köklü değişime uğramıştır. Devlet olgusunun ve anlayışının geçirdiği değişim sürecinde devletin ortaya çıkış tarihiyle ilgili çeşitli tarih kaynaklarında çok farklı zaman aralıkları verilmektedir. Öncelikle devletin insanlık tarihiyle yaşıt olmadığı noktasına dikkat çekmek gerekmektedir (Kahraman, 2016: 23). Keza insanlığın devletsiz yaşadığı dönemler de olmuştur. Bununla birlikte dünyanın en eski kurumu (birliği) olan devletin ortaya çıkışı, M. Ö. 4000’li yıllara, Mezopotamya’daki ilk tarım toplumlarına kadar dayanmaktadır (Fukuyama, 2005: 13). Ancak modern anlamda devlet, 16. ve 17. yüzyıllarda Avrupa’da modernleşme ile birlikte ortaya çıkmış görece olarak yeni bir olgudur (Bozkurt, 2005: 5). Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimi ile birlikte gelişen modernleşme sürecinde aklın ve bilimin egemenliği insanın çevresinde olan bitenleri yeniden tanımlamasını gerektirmiştir (Çevik, 2010: 25). Bu bağlamda değerlendirildiğinde devletin ortaya çıkışında tarih boyunca farklı nedenlerin ön plana çıktığı vurgulanmaya çalışılmıştır. Bazı düşünürler, devletin ortaya çıkışını, bir arada yaşamaktan kaynaklanan sorunların çözümü (toplumsal bir sözleşme) olarak ifade ederken, bazıları da kendiliğinden evrimle ortaya çıktığını ifade etmişlerdir. Diğer taraftan devletin varlık sebebini çatışma potansiyelinde arayanlar olduğu gibi, onu tanrısal iradenin ürünü olarak görenler de olmuştur (Kapani, 2000: 38-39). Nihai anlamda ise devletin ortaya çıkışı modernleşme ile birlikte insanlığın ve evrensel aklın temellerine dayandırılmıştır (Çevik, 2010: 25).

¹ Devletin yabancı dillerdeki karşılığı, “stato”, “status”, “Stati” ve “State”dir (Günel, 2005: 20).

Devlet nasıl ve ne zaman ortaya çıkmıştır ve nedir sorusunun cevabı ortaya koyulurken devlet olgusu ile neyin kastedildiğinin de açıkça bilinmesi gerekmektedir (Kapani, 200: 37). Tarih boyunca insanlar, yeme, içme gibi fizyolojik ihtiyaçlara, kendini ve çevresindekileri koruma, güven içinde hissetme gibi güvenlik ihtiyaçlarına ve kabul edilme, bir sosyal gruba ait olma, arkadaşlık gibi sosyal bir takım ihtiyaçlara gereksinim duymuştur (Ünsalan ve Şimşeker, 2014: 118). Bu ve buna benzer ihtiyaçlar insanları birbirine yakınlaştırmış ve gruplaştırmıştır. Tarih boyunca insanların ihtiyaçlarında meydana gelen değişimler, insanları “ortak iyi”yi belirlemek, karşılaştıkları sorunlara çözüm bulmak ve gelişen ihtiyaçlarını karşılamak için örgütlenme gereğini ortaya çıkarmıştır (Erendil, 1990: 1).

İnsanların yerleşik hayata geçmesi, göçler ve toplumlar arasındaki çatışma hali, ortak yaşamdan gelen toplumları bütünleştirmiş ve homojenleştirmiştir. Bunun sonucunda da bu benzerlikler nedeniyle topluluklar giderek tek soy ya da etnik topluluklar haline dönüşmeye başlamıştır (Çeçen, 2007: 20). Yerleşik hayata geçen insanların kendilerini yönetecek başka bir otoritenin altına girmesi sonucu devlet olgusu ortaya çıkmıştır. Bir başka ifadeyle toplumlar idare etme ve idare edilme şeklinde ortaya çıkan yeni yönetim ihtiyacı “devlet”lerin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Şentürk, 2003: 44). Böylece Antik Yunan’da ilk şehir devletleri (polis) kurulmuş daha sonra Avrupa’da Krallıklar ve İmparatorluklar oluşmuş ve son olarak da ulus devletler meydana gelerek devletleşme süreci tamamlanmıştır (Erendil, 1990: 1). Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere devlet olgusu, insanlık tarihinin belirli aşamalarında ortaya çıkmış ve bu aşamalar içinde kendini şekillendirmiştir (North, 1992: 3). Devletlerin, insanlık tarihinin belirli aşamalarında ortaya çıkması devleti tanımlarken birbirinden farklı birden çok tanımlamayı da beraberinde getirmiştir. Hatta devletin kökeni ya da nasıl oluştuğuna dair pek çok teori ortaya atılmıştır. Bazı teorisyenler devletin ortaya çıkış nedenlerini tarihi ve sosyolojik verilere dayandırırken; bazıları ise varsayımsal bulgular ile birlikte devletin kökenlerini ortaya koymaya çalışmıştır (Koyuncu, 2007: 5). Toplumlara ve bireylerin aynı kavramlara farklı içerikler yüklemesi “devlet” olgusunun da her toplumda farklı tanımlamalarla karşımıza çıkmasına yol açmıştır (Karatepe, 2015: 58).

Devlet kavramı için literatürde pek çok tanımlama bulunmaktadır. Platon, devleti, “birlikte yaşamayı özel çıkar ve yararlarına uygun gören insanların bir araya getirdiği, yurttaşları mutlu yaşatmak, huzur ve güveni sağlamak için oluşturulmuş insan topluluğu” olarak tanımlamıştır (Platon, 2000: 209). Aristoteles devleti, “en yüksek iyiyi amaçlayan ve aynı

zamanda soylu eylemlerde bulunabilmek için kurulmuş, kendi kendini yöneten bağımsız siyasi topluluk” olarak ifade etmiştir (Aritoteles, 2000: 7). İbn-i Haldun ise “Mukaddeme” adlı eserinde devleti bir toplumdaki en üstün siyasal otorite olarak tanımlayarak, toplumun yöneten-yönetilen biçiminde iki kesime ayrıldığı kent toplumlarında asabiyyet (neseb) bağının yerini “din bağı” ve “hükümdara sadakat bağı”na bıraktığı, güç, kuvvet ve otoriteye sahip insanlar için zaruri bir sosyal kurum olarak tanımlamıştır (İbn-i Haldun [2015]’den aktaran Uygun, 2008: 91). Jean Bodin’e göre, devlet, “birçok ailenin ortak çıkarlarını sağlamaları için egemen bir güç tarafından adalet ve hakkaniyetle yönetilmesidir” (Saygılı, 2014: 188). Max Weber devleti, “belirli bir toprak parçası içerisinde yaşayan insanların fiziksel şiddetide kullanarak insana egemenliği” şeklinde açıklamaya çalışmıştır (Weber, 1986: 80). Karl Marx ise devleti, “belirli bir sınıfın bastırılması için kullanılan bir baskı aracı ve şiddet örgütü” olarak tanımlamıştır (Lenin, 2015: 35). Hegel’de devlet kavramını, “örgütlü ve sistemli egemenlik kurma aracı” olarak yorumlamıştır (Çoşkun, 1990: 24). J. J. Rousseau, Locke, N. Machiavelli, T. Hobbes gibi düşünürler ise iktidar, otorite, egemenlik bağlamında devletin bir sözleşmeye dayalı olarak kurulduğunu savunmuştur. Bu tanımlamalardan hareketle görüldüğü üzere devlet kavramına her toplumda ve her tarihi dönemde farklı anlamlar yüklenmiştir.

Yukarıdaki tanımlamalar da dikkate alındığında biz de modern devletin, “belli bir ülke üzerine yerleşmiş, meşru güç kullanma tekeli elinde bulunduran, üstün bir egemen güç tarafından yönetilen insan topluluklarının meydana getirdiği siyasi bir topluluk” olarak tanımlanmasını daha uygun bulmaktayız (Erdoğan, 2001: 277). Tüm bu tanımlamalardan çıkan sonuç ise şudur: Devlet, ülke, millet, egemenlik ve siyasi teşkilatlanma olmak üzere dört ana unsur etrafında şekillenmiştir ve bir devletin varlık bulabilmesi için de; bu dört unsurun da bir araya gelmesi gerekmektedir (Gözler, 2011: 60, Kara, 2014). Son olarak, elbette devletin kökenine ilişkin tanımlamalar bunlarla sınırlı değildir fakat çalışmayla ulaşmayı amaçladığımız hedefler için bu tanımlamaların yeterli olacağı kanaatindeyiz.

1.2.Devlet Yapılanmaları

Devletin niteliği ve yapısı, ülkelerin sosyo-kültürel yapısı, kendi tarihsel tecrübeleri, siyasal ve ekonomik ihtiyaçları neticesinde ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Devlet genellikle “egemenliğin kaynağı”, “egemenliğin kullanımı”, “egemenliğin coğrafi dağılımı ve teşkilat yapısına” göre üç şekilde sınıflandırılmaktadır.

Tablo 1. Devlet Yapılanmaları

Egemenliğin Kaynağına Göre Devletler		
Teokratik Devlet		Laik Devlet
Egemenliğin Kullanımına Göre Devletler		
Monarşi	Oligarşi/Aristokrasi	Cumhuriyet
Egemenliğin Coğrafi Dağılımı ve Teşkilat Yapısına Göre Devletler		
Üniter Devlet	Bölgeci Devlet	Birleşik Devlet
		Federal Devlet
		Konfederal Devlet

Kaynak: Bozdoğan, 2016: 23.

Egemenliğin kaynağı bakımından devletler, “teokratik” ve “laik” devlet, egemenliğin kullanımına göre devletler monarşi, oligarşi (aristokrasi), cumhuriyet, coğrafi dağılımı ve teşkilat yapısına göre devletler ise “Üniter”, “Bölgeci” ve “Bileşik (Federal-Konfederal)” devlet şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu çalışmada konumuz olması hasebiyle sadece egemenliğin coğrafi dağılımı ve teşkilat yapısına göre devletleri incelenecektir.

1.2.1. Birleşik Devlet

Birleşik devletler iki veya daha fazla devletin ekonomik, siyasi, ideolojik, dinsel vb. etkenler nedeniyle bir araya gelerek oluşturdukları devletler birliğidir (Şahin, 2016: 21). Kimi araştırmacılar bu devleti “karma devlet” veya “mürekkep devlet” olarak da adlandırmaktadır. Söz konusu birleşik devletler; kuruluşlarının hukuki niteliğine, yapılarına, ortak merkezi organlarla her birimin kendi organları arasındaki yetki bölüşümünün gelişme düzeyine veya devletler hukukuyla aracısız ilişki kurabilme ehliyetine göre “federal devlet” ve “konfederasyon” olarak ikiye ayrılmaktadır (Günel, 2005: 41). Bu çalışmada birleşik devlet çeşitlerinden günümüzde uygulanan, federasyon ve konfederasyon devlet yapıları üzerinde durulacaktır.

1.2.1.1. Federal Devlet

Federal kelimesi, Latince “ittifak” ve “özleşme” anlamına gelen “foedus” kelimesinin kökeninden gelmekte ve kelime anlamıyla bir bağ sonucu oluşturulan birlikteliği ifade

etmektedir (Muratoğlu, 2014: 293). Daha açık bir anlatımla bu kavram, çeşitli toplumsal grupların işbirliği yapmak üzere oluşturdukları birliği ifade etmektedir (Arısoy, 2010: 1196). Federalizmde, “birden çok devletin bir araya gelerek oluşturduğu bir birlik mevcuttur ve bu birlik kendisini oluşturan devletlerden ayrı ama onların üstüne konulmuş ayrı” bir devlet statüsündedir (Muratoğlu, 2014: 293). Federalizmde, “farklı devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları devlete federal devlet, federal devleti oluşturan devletlere ise federe devlet denilmektedir” (Yıldırım, 2006: 158).

Federal devlet, federasyonun kurucu birimleri olan federal ve federe devletler arasındaki iktidarın güvenli bir şekilde bölünmesi olarak da tanımlanmaktadır (Uygun, 2007: 8). Diğer bir deyişle, federal sistemlerde asıl olan devletin iki gücünün iki devlet düzeni arasında (federal ve federe) katı anayasayla paylaştırılmasıdır (Ulusoy, 2015: 1072). Bunun sonucu olarak hem federal hem de federe devletler kendi yasama, yürütme ve yargı yetkilerine sahiptirler (Habibyar, 2014: 2). “Ancak dış egemenliğin kullanılması yalnızca federal devlete aittir” (Muratoğlu, 2014: 293).

Tablo 2. Federal Devletler

Avrupa Kıtası	Afrika Kıtası	Asya Kıtası	Amerika Kıtası	Okyanusya Kıtası
Almanya	Etiyopya	Hindistan	Arjantin	Avustralya
Avusturya	Sudan	BAE	Brezilya	Mikronezya
İsviçre	Komorlar	Rusya	Kanada	
Belçika	Nijer	Nepal	Venezuela	
Bosna-Hersek	Güney Sudan	Malezya	Meksika	
	Nijerya	Pakistan	Snt. Kitts ve Nevis	

Kaynak: Karasu, 2015.

Bununla birlikte federal devletler, Amerika ve İsviçre gibi üniter yapının yumuşatılması (birleşme) ya da Belçika ve Avusturya gibi üniter devlet yapılarının bölünmesi şeklinde de kurulabilmektedir (Maurer, 2010: 287). Federal devleti bir araya getiren federe devletler ise içinde yer aldığı federal devletten ayrı birer devlettir (Habibyar, 2014). Her federe devlet diğer federe devletlerle eşittir. Yine her federe devlet kendi iç işlerinde bağımsızdır ve her federe devlet kendi hukuk düzeni içerisinde kendi temel organlarını kendisi belirlemekte ve kendi organları ile bazı yasama faaliyetlerini yerine getirmektedir (Gözler, 2010: 204).

1.2.1.2. Konfederal Devlet

Konfederasyon, birden çok devletin “devlet” olarak kendi kimliklerini koruyarak; ortak bir amacı gerçekleştirmek amacıyla bir araya geldiği, federal devletten daha gevşek nitelikteki siyasi örgütlenmeleri ifade etmektedir (Sunay, 2006: 224). Konfederal devletlerin kuruluşlarındaki usule bağlı olarak en belirgin özellikleri tek taraflı irade beyanı ile değil; büyük çoğunlukla devletler arasında yapılan uluslararası anlaşmalarla kurulması ve bunun değiştirilmesinin de üye devletlerin oy birliğiyle gerçekleştirilmesidir (Günel, 2005: 43). Konfederasyonda yazılı hukuk pakt (antlaşma) biçiminde ortaya çıkmaktadır. Konfederasyonda birincil amaç ortak güvenlik ve iktisadi ilişkilerin geliştirilmesidir. Konfederasyonlarda bağlayıcı idari yetkiler olabildiğince sınırlı tutulmuştur. Konfederasyonların karar organları üye ülkelerden gelen delegelerden oluşan ortak konseylerdir. Karar almada konfederasyonlarda çoğunluk oyu yanında veto da başvurulmuş bir yöntemdir (Karadut, 2013: 66-67). Geniş anlamda konfederasyona, Britanya, NATO, Bağımsız Devletler Topluluğu ve Avrupa Birliği örnek olarak gösterilmektedir.

1.2.2. Üniter Devletin Ara Kurumu: Bölge Devlet

Bölge kavramı, devlet bağlamında “il üstü birimleri, uluslararası hukuk çerçevesinde aynı çıkarlara sahip, coğrafi, siyasi ve ekonomik yakınlık içerisindeki devlet topluluklarını” (Koçak, 2012: 273), kelime anlamı olarak ise “idari, ekonomik birliğe, toprak, iklim ve bitki özelliklerinin benzerliğine veya üzerinde yaşayan insanların aynı soydan gelmiş olmalarına göre belirlenen toprak parçasını” (www.tdk.gov.tr) ifade edecek şekilde tanımlanmaktadır. Bölge bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirildiğinde ise, “belediyelerden sonra gelen ve onları da kapsayan daha geniş coğrafi alana dayalı yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır.” (Bozkurt ve Ergun, 1998: 40). Bölge kavramının ortaya çıkışı irdelendiğinde, 19. yüzyıl ulus devletleri, ulusal birlik ve bütünlüklerine zarar vereceği kaygısıyla bölge kavramına sıcak bakmamıştır. Buna karşın özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra devletlerin, küreselleşme ile birlikte ülkelerini aşırı merkezileşimden uzaklaştırma istekleri ile birlikte planlı kalkınma için bölgecilik önem vermeye başladığı görülmektedir (Keleş, 1997: 17). Bu bağlamda da, II. Dünya Savaşı’ndan sonra Fransa ekonomik bölgeselleşmenin, İspanya, Belçika ve İtalya gibi

lkeler ise siyasal ve kültürel blgesellemenin nc ülkesi olmuşlardır (Parıldar, 2009:3-4).

Karmaşık bir yapı olan bölge, Belçika ve Almanya’da federe devleti, İspanya’da özerk toplulukları, İtalya’da bölgeli devleti, Fransa’da yerel yönetim kuruluşlarını, Rusya’da ise federe devlet dışındaki yapılanmaları ifade etmektedir (Nalbant, 1996: 40). Blgeli devlet, üniter devlet ile federal devlet arasında bir ara kurum olarak da açıklanabilmektedir. Yanı sıra bölgesel devlet, bölgelere ve topluluklara siyasi özerklik tanınmış olmasından dolayı üniter devletten farklılaşmakta, özerk yönetimlerin (bölgelerin) kurulu ve ileyii ile de federal devletten belirli oranlarda ayrılmaktadır (Metin ve Erece, 2016: 690). Bölgesel devleti tam olarak anlayabilmek için bölgecilik ve blgeselleme kavramlarını da birbirinden ayırmak gerekmektedir. Blgeselleme, daha çok idari bir anlam taşımakta ve merkezi yönetim karşısında il üstü birimleri ifade etmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 83-84). Bölgecilik ise, “ulus devlet yapılanmasında, kamu hizmetlerinin ülke genelinde planlanmasına yönelik olarak oluşturulan bölgesel düzeydeki örgütlenmeler ile merkezi planlama ve ulusal kalkınmanın bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır” (Karasu, 2009: 3). Buradan hareketle bir yönetim birimi olarak bölge, hem bir il üstü kademe birimi hem de hukuki ve idari bir varlık olarak karşımıza çıkmaktadır (Nalbant, 1996: 40). Bölgesel devlet, siyasal merkezin kendine ait yetkilerin bir kısmını anayasa ile birlikte bölgelere devretmesi ile oluşan bir devlet yapılanmasıdır (Metin ve Erece, 2016: 690).

Bölgesel devlet (bölgeli) modelinin uygulamada iki tipik rneği İspanya ve İtalya’dır. İspanyol Anayasası’nın (1978), 2. maddesinde: “Anayasa, İspanyol ulusunun parçalanmaz bir bütün olduğuna, bütün İspanyolların ortak yurdunun blnmezliğine dayanır; ulusu oluşturan milliyetlerin ve bölgelerin özerklik hakkını ve kendi aralarında dayanışmasını tanır ve güvence altına alır.” ifadesi yer almaktadır (Selçuk, 2009). Anayasa’nın 1. maddesinin 2. fıkrasında ise “ulusal egemenliğin” İspanyol halkına ait olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla tarih boyunca bölgesel kimliklerin korunması anlayışının gcl olduğu İspanya’da, İspanyol Anayasası bir taraftan tek ulus ve ulusal egemenlik ilkesiyle birlikte ülkenin bölünmez bütünlüğü ilkesine yer vermekte, diğer taraftan da ulusal bütünlük vurgusu içinde “ulusların” ve “bölgelerin” özerklik hakkını tanımaktadır (avuoğlu, 2002: 2). Daha açık bir ifadeyle İspanya’da, bölgesel kimliklerin korunması arayışı çerçevesinde bölgesel zerkliklerin inşa edildiği görülmektedir (Nalbant, 1997: 272-273). Buna karşın, İtalyan Anayasası’nın (1947) 5. maddesinde yerel özerkliğe vurgu yapılarak “Tek ve bölünmez Cumhuriyet, yerel özerklikleri tanır ve

gerçekleştirilmesini kolaylaştırır. Devlete bağlı hizmetlerde idari adem-i merkeziyeti tam olarak uygular; kendi mevzuat, ilke ve yöntemlerini özerklik ve yerinden yönetimin gerekliliklerine uyumlu hale getirir.” maddesi yer almaktadır. Buradan hareketle, İtalyan bölgeleri esas itibarıyla İspanya’daki gibi etnik-kültürel farklılıklar temelinde değil, daha çok yerinden yönetimin güçlendirilmesine yönelik olarak belirlenmiştir (Nalbant, 1997: 259-260). Bölgesel devlet ile üniter ve federal devletler birbirlerinden çeşitli yönlerden ayrılmaktadır. Öncelikle bölgesel devlette özerk birimlerin yargı yetkisi yokken, federal devletlerde, federe devletler yargı yetkisine sahiptir. Bölgesel devletler, “federal devletteki kadar merkezi yönetim karşısında güvenceli bir anayasal konumda değildirler. Son olarak, özerk bölgelerin kendilerine ait bir anayasaları yoktur” (Gözler, 2010: 215-216). Üniter devletlerde yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkiler sadece idari alanlarda iken bölgesel devletlerde bölgelere idari yetkiler yanında kimi konularda yasamaya ilişkin bir takım yetkiler de verilmektedir (Çınarlı, 2011: 302). Bölgesel devletlerde özerk bölgeler anayasa çerçevesinde tanımlanmaktadır (Gözler, 2011: 115). Buna karşılık üniter devletlerde yerel yönetim kuruluşlarının yetki ve sorumlulukları genellikle yasalarla gerçekleştirilmektedir.

1.2.3. Üniter Devlet ve Çeşitleri

Basit (tek) devlet olarak da adlandırılan üniter devlet, Fransa’da 18. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmış bir devlet şeklidir. Fransızca bir kelime olan “*unitaire*”, siyasal planda birliği hedefleme anlamına gelmektedir (Kozanoğlu, 2016: 5). Üniter devlet, dar anlamıyla² tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı tek bir siyasi ve hukuksal örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimini ifade etmektedir (Aktoprak, 2008: 16). Geniş anlamda³ ise, bütün siyasal karar alma yetkisinin tek merkezde toplanmasını yani merkezi iktidarın tekliğini ifade etmektedir (Nalbant, 1997: 63). Daha açık bir ifadeyle üniter devlet, hem devletin unsurları, organları ve yetkilerinde tekliği hem de devletin ülkesi ve milleti ile tek ve bölünmez bir bütün olduğunu ifade eden bir devlet yapılanmasıdır (Gözler, 2010: 186, Çeçen, 2014: 2). Devletin organlarında teklik ile ifade edilen; yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının merkezde bulunan organlarca yerine getirilmesidir (Çınarlı, 2011: 301). Üniter devletin asli özelliği ise, ülke bütünlüğü çerçevesinde ülkeyi oluşturan toprakların

² Dar anlamda üniter devlete, tek ulusa dayanan Fransa, Yunanistan, Japonya ve Türkiye örnek olarak gösterilebilir (Kozanoğlu, 2012: 5).

³ Geniş anlamda üniter devlete Birleşik Krallık örnek verilebilir (Nalbant, 1997: 64).

tamamının devletin ayrılmaz bir parçası (Çeçen, 2007: 53) olduğu gerçeğinden hareketle, halk üzerinde tek bir otorite merkezinin olması ve bunu temsil eden tek bir egemen gücün var olmasıdır (Çetin, 2007: 30).

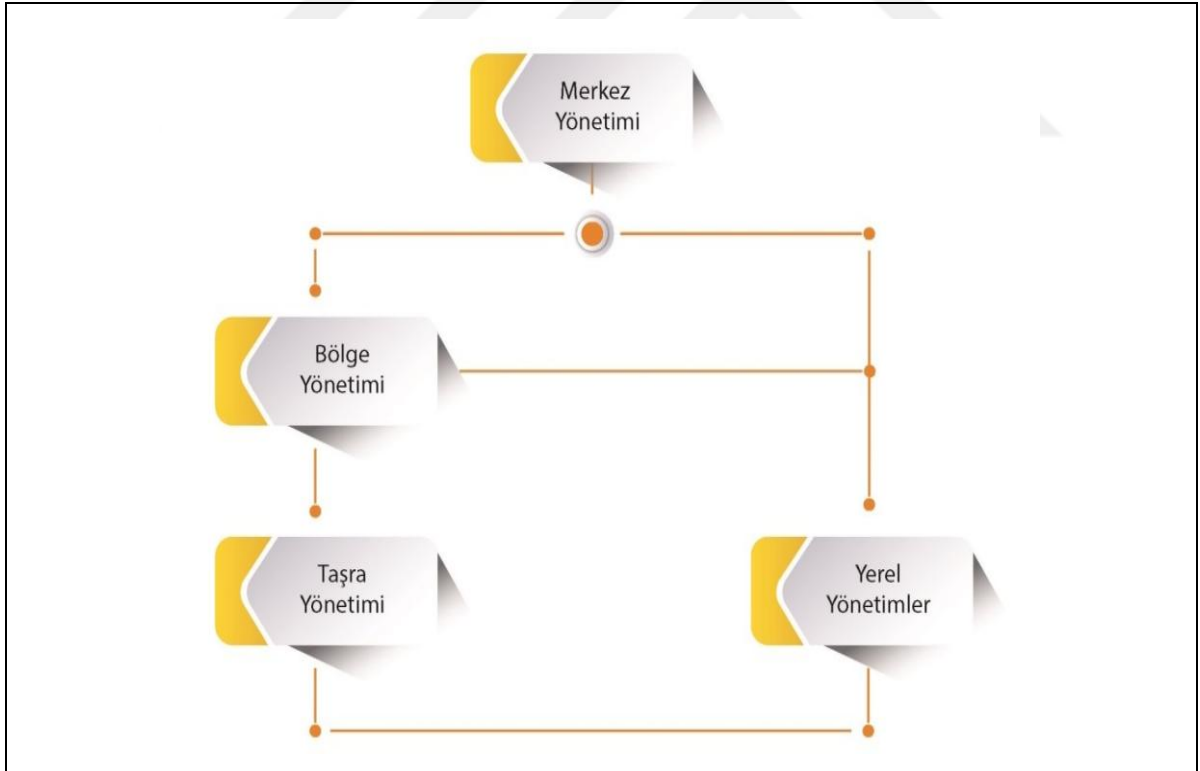
Her ne kadar üniter devlet modeli merkezîyetçi bir yapı öngörse de, üniter devlet, bölge, il ve ilçe gibi merkezi idare birimleri ile yerel yönetim birimlerine ayrılabilir (Gökbayrak, 2013). Kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak için bir takım yetki ve görevlerini de belediye gibi yerel yönetim birimlerine aktarabilir (Malkoç, 2016: 37). Devleti oluşturan bu birimlerin idari bir takım yetkileri dışında yasama, yürütme ve yargıya yönelik herhangi bir yetkileri yoktur (Karatepe, 2015: 84). Başka bir ifade ile “üniter devlette merkezi hükümetin dışındaki yönetim birimlerine bırakılmış bir egemenlik alanı yoktur (Eryılmaz, 2010: 78).” Örneğin üniter devletlerde belediye ve il genel meclislerinin yasa koyma yetkisi yoktur. Diğer taraftan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımı, her ne kadar yerel yönetimler, ayrı bir tüzel kişiliğe, bütçeye ve karar organlarına sahip olsalar da idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde anayasa ve yasalarla merkez tarafından yerine getirilmektedir (Karatepe, 2015: 84). Bu çerçevede hukuk düzeni ele alındığında üniter devlette tek bir hukuk düzeni ve yasa birliği vardır (Odyakmaz vd., 2012: 217). Ülkenin farklı yerlerinde bulunan mahkemeler aynı yasa ve anayasaya bağlı kalarak aynı yargı yetkisini kullanmaktadır (Gözler, 2011: 196). Üniter devlet örgütlenmelerinde idari yapılanma merkezîyetçilik ilkesi üzerinde yükselmektedir (Sayan, 2013: 1). Üniter devlet yapılanmasının temelini oluşturan bu ilke, siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğü ilkesi temelinde işlemektedir (Güler, 2000: 22). Üniter devlet yapısını öne çıkaran en temel özellik, bütün ülkenin kaderini tayin edecek önemli kararların, yürütme yetkisini devlet adına kullanan bir devlet başkanı veya bir hükümet tarafından alınması ve bu kararların, devlete bağlı diğer tüm birimler tarafından eksiksiz bir şekilde hayata geçirilmesidir (Metin ve Erece, 2016: 689). Üniter devlet sadece yer bakımından federalizme değil, cemaat veya etnik grup temelli “korporatif federalizm”e de kapalı bir sistemdir (Gözler, 2009: 82). Çünkü üniter devlette devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğu kabul edilmektedir. Bunun sonucu olarak da üniter devlette milleti meydana getiren insanlar arasında din, dil, etnik grup vb. bakımlardan ayırım yapılamaması öngörülmektedir (Karatepe, 2015: 84). Son olarak, üniter devlet yapılanmasında “yerinden yönetim” sistemin temel ilkesi konumunda değildir. Ancak bu devlet yapılanmasında yerinden yönetim kurumları bir merkez yapılanmasının varlığı ile hayat bulmaktadır (Güler, 2000: 23).

Tablo 3. Üniter Devlet ile Federal Devlet Arasındaki Farklar

Özellikler	Üniter Devlet	Federal Devlet
Devlet Sayısı	Tek Devlet	Federal Devlet ve Birden Çok Federe Devlet
Hukuki Çerçeve	Tek Bir Hukuk Sistemi	Federal Hukuk Sistemi ve Birden Çok Federe Hukuk Düzeni
Devlet Organları	Tek Bir Yasama, Yürütme ve Yargı Organı	Federal Devlet ve Her Federe Devletin Kendi Yasama, Yürütme ve Yargı Organları
Yetki Dağılımı	Merkezî İdare ile Yerel Yönetimler Arasındaki Yetki Paylaşımı Yasayla Yapılır.	Federal Devlet ile Federe Devletler Arasındaki Yetki Paylaşımı Anayasayla Yapılır.

Kaynak: Gözler, 2011: 109.

Uygulamada üniter devletlerin merkeziyetçi bir yapıya sahip devletler olduğu ifade edilmektedir. Oysaki üniter devlet belli bir çatı altında toplanan uluslara belirli özerklikler ya da ortak bir takım kamu hizmetlerini yerine getirmeleri için bazı yetkiler de verebilmektedir (Kozanoğlu, 2012: 13). Üniter devletlerde, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşan iki kademeli bir yönetim düzeni mevcuttur.



Şekil 1. Üniter Devletlerde Yönetimler Arası İlişkiler (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 15).

Dolayısıyla yönetimler arası ilişkiler merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında dikey, yerel yönetimlerin kendi aralarında yatay olmak üzere iki boyutludur (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 15). Bu bağlamda üniter devleti, merkezi üniter devlet ve yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü (adem-i merkeziyetçi) üniter devlet olarak iki şekilde

tanımlamak mümkündür. Bu ayrım merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki ilişkinin aydınlatılması açısından da önem arz etmektedir.

1.2.3.1. Merkezi Üniter Devlet

Üniter devlet, devletin unsurlarında ve organlarında tekliği ifade eden yani basit yapılı örgütlenmiş oluşumlardır (Gözler, 2010: 185). Merkezi üniter devlet ise devletin üç temel gücü olan yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin merkezi bir başkentte toplandığı üniter devleti ifade etmektedir (Aktoprak, 2008: 15). Dünyada, Türkiye, Şili ve Güney Kore başkanlık sistemi ile yönetilen merkezi üniter devletlere örnek olarak gösterilmektedir. Merkezi üniter devlette, merkezden yönetim ilkesi hâkimdir ve devlet, merkez (başkent) dışında kalan yerlerin sorunlarını çözmek için uzmanlaşmış profesyonel kamu görevlilerini göndermektedir (Kozanoğlu, 2012: 14).

Üniter devlet, başkent ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkezi idarenin başkent teşkilatında (devlet başkanlığı, başbakanlık, bakanlar kurulu ve bakanlıklar gibi) idari birimler bulunmaktadır. Ancak ülkedeki bütün yürütme fonksiyonunun, idari yetki ve görevlerin başkentten yerine getirilmesi ülkenin yönetilmesinde bir takım sorunların çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle üniter devletlerde merkezi yönetimin yanında bir de taşra teşkilatı⁴na ihtiyaç duyulmuştur. Buna merkezi idarenin taşra teşkilatı denilmektedir (Gözler, 2010: 186). Ancak idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, merkez ve taşra teşkilatları bir devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almakta ve üniter devletin başkent ve taşra teşkilatlarının gelir ve giderleri tek bir bütçede toplanmaktadır. Örneğin il ve ilçelerin kendilerine özgü gelir ve bütçeleri yoktur. Üniter devletlerde taşra teşkilatı merkezi idarenin bir uzantısı konumundadır. Yani taşradaki görevliler seçimle değil doğrudan doğruya başkent tarafından atanarak iş başına gelmekte ve görevlerinden merkezi yönetim tarafından alınabilmektedirler. Son olarak üniter devletlerde başkent teşkilatının, taşra teşkilatı üzerinde hiyerarşik yetkisi vardır. Bu taşradaki görevlilerin emir ve talimatları başkentten almasını ifade etmektedir (Gözler, 2010: 187). Bununla birlikte merkezi yönetim, kırtasiyeciliğin azaltılması, halkın yerel kamu hizmetlerinin görülmesine katılımının sağlanması ve yerel sorunların yerel otoriteler tarafından daha etkin ve verimli bir şekilde çözülmesi için yetkilerinin bir kısmını farklı birimlere⁵ devredebilmektedir

⁴ Türkiye’de iller ve ilçeler merkezi idarenin taşra teşkilatı içerisinde yer alan kuruluşlardır.

⁵ Çevre birimlere örnek yerel yönetimler, bölge yönetimleri ve özerk bölgeler gösterilmektedir.

(Aktoprak, 2008: 16). Diğer bir deyişle, merkezi üniter devlet yerel yönetimlerin hiç olmadığı bir üniter devlet değildir. Merkezi üniter devlette de yerel yönetim birimleri olmakla birlikte merkez karşısında daha güçsüz konumdadırlar. Her ne kadar üniter devletler yerinden yönetim esaslarına dayansa da bu birimler genel karar alıcı merkezi yönetimden bağımsız hareket edememektedirler. Çünkü yerinden yönetim kuruluşlarına verilecek yetki ve sorumlulukları da merkezi yönetimler belirlemektedir (Yılmaz ve Yoluk, 2016). Burada üzerinde durulması gereken bir diğer nokta da ister merkezi üniter devlet olsun, ister yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü (adem-i merkeziyetçi) üniter devlet olsun her iki türde de hukuk birliği çerçevesinde tek bir yasama meclisi vardır ve merkezi yargıda verilen hükümler ve yasama organında alınan kararlar tüm ülke için bağlayıcı ve geneldir (Gözler, 2010: 186).

1.2.3.2.Yerinden Yönetim Uygulamasının Kabul Gördüğü Üniter Devlet

Devlet olgusunun, belirli bir tarihsel gelişim süreci içerisinde, bir takım kamu hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla ortaya çıktığı görülmektedir (Karaaslan, 2007: 5). Bütün kamusal güç ve kaynakların devletin elinde toplanmasıyla kendini gösteren merkeziyetçi devlet anlayışı, günümüzde toplumların, büyüyen ve artan sorunları karşısında zaman zaman yetersiz kalmaktadır (Karaaslan, 2007: 7). Bu çerçevede bir taraftan kamuya hâkim olan geleneksel bürokratik yapının kamuoyunun denetimi ve yönlendirmesinden uzak oluşu ve bürokrasinin esnek bir yapıda olmayışı, diğer taraftan kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezin yanında özerk yerinden yönetim kuruluşlarına olan ihtiyaç, üniter devletlerde yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasını ortaya çıkarmıştır (Stoker, 1991: 3). Başka bir ifadeyle yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü üniter devlet, merkezi ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütlenmiştir.

Bu bağlamda üniter devletlerde yerel yönetimlere bazı özerklikler tanınmıştır. Keza, yerinden yönetim kuruluşları, “devlet tüzel kişiliğinden ayrı kendine özgü tüzel kişiliği olan ve belirli ölçüde idari ve mali alanda özerkliğe sahip kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır (Kozanoğlu, 2012: 15). Diğer bir deyişle, yerinden yönetim kuruluşlarının hemen hepsi belirli ölçüde özerktirler (İsbir, 2009: 1585). Ancak yerinden yönetim kuruluşları her ne kadar belirli ölçüde özerk olsalar da, bir merkezi otoritenin ve merkezi yönetimin varlığını öngörmektedir (Yalçındağ, 1995: 2). Çünkü yerinden yönetim ilkesinin varlığı ve yetkilerin merkezden çevre birimlere aktarılabilmesi için bu yetkilerin

önce bir merkezde toplanması gerekmektedir (Uygun, 2007: 119). Yanı sıra yerinden yönetim kuruluşları faaliyetlerini, merkezi devletin çıkardığı yasalara uygun olarak yürütmek zorundadırlar (Kozanoğlu, 2012: 15-16). Bunun içindir ki, özerklik bağımsızlık anlamına gelmediğinden, anayasa ve yasalar çerçevesinde yerel yönetimlerin özerkliği üniter devlet yapısına ters düşmemektedir. Devletin üniter yapısı, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin bir arada uygulanmasına mani değildir. Endonezya ve Filipinler gibi ülkeler başkanlık sistemi ile yönetilen yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü (adem-i merkeziyetçi) üniter devletlere örnek olarak gösterilmektedir.

1.2.4.Üniter Devlette İdari Teşkilata Hâkim Olan Temel İlkeler

Üniter devlet kavramını açıklarken ya da bu devlet yapılanması ile ilgili değerlendirmelerde bulunurken karşımıza bazı kavramsal terimler çıkmaktadır. Öyle ki merkezi yönetim dediğimizde aklımıza hemen üniter devlet, özerklik veya yerel demokrasi dediğimizde de aklımıza hemen federal devlet gelmektedir. Bu bağlamda çalışmayı daha sağlıklı bir temele oturtabilme adına çalışmada merkezi yönetim, yerinden yönetim, özerklik, yerel demokrasi, idari vesayet ve yetki genişliği kavramlarına kısaca değinilecektir.

1.2.4.1.Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, idarenin vatandaşlarına sunacağı kamu hizmetlerini, merkez organlarının bütün karar alma yetkilerini kendinde toplayarak devlet merkezinden ve tek elden yönetmesini ifade etmektedir (Nalbant, 1997: 36). Bir başka ifadeyle “merkezi yönetim, kamu hizmetlerini bir bütün halinde yerine getirirken, bu hizmetlerin ve hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi yönetim ve onun hiyerarşik yapılanması içerisinde yer alan örgütler tarafından yürütülmesidir” (Demir ve Karakütük, 2003: 66). Merkezden yönetim ilkesinin uygulamada “siyasi” ve “idari” olmak üzere iki yönü bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 51). Siyasi merkeziyet, bir ülkede yasama ve yürütme (hükümet) organının tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ifade etmektedir (Yılmaz ve Yoluk, 2016). Yani siyasi merkeziyette, yasal ve hukuki bir birliktelik mevcuttur (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 51). Bu örgütlenme biçiminde yasaları yapan meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmamakta ve dolayısıyla, farklı

bölgelere ve yerleşme birimlerine göre değişen farklı yasalar da söz konusu olamamaktadır (Eryılmaz, 2014: 107). Bu anlamda devletler siyasi merkezîyetçi ve siyasi olmayan merkezîyetçi devletler olarak da gruplandırılabilir. Siyasi merkezîyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete “üniter devlet”, siyasi merkezîyetçi olmayan devlete de “federal devlet” örnek gösterilmektedir (Nalbant, 1997: 37).

İdari merkezî yönetim ise, dar anlamıyla idari fonksiyonun merkezden görülmesi, idarenin merkezîyetçi bir sisteme göre örgütlenmesi yani kamu otoritesinin merkezîleştirilmesini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2014: 107). Bu sistemde kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi ya merkezî yönetim tarafından ya da merkezî yönetime hiyerarşik olarak bağlı kamu görevlileri tarafından yerine getirilmektedir (Nalbant, 1997: 37). Bu çerçevede idari etkinlikte merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan taşradaki birimlere ve yerel yönetimlere geniş takdir yetkisi tanınmamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 51). Ancak üst otorite tarafından kendisine ait olan karar alma ve uygulama gibi bir takım yetkilerin alt otoritelere aktarılması söz konusu olabilmektedir (Derdiman, 1995: 66). Buna da idari merkezîyetçiliğin yumuşatılmış biçimi olan yetki genişliği ilkesi denilmektedir (Aksoy, 1995: 128). İdari merkezîyetçilik, siyasi merkezîyetçiliğin sonucunda ortaya çıkmıştır. Çünkü siyasi bakımdan merkezîyetçi olmayan bir devlette, idari merkezîyetçiliğin gerçekleşmesi mümkün değildir (İpek, 2016: 15). Ancak, siyasi merkezîyetçiliğin varlığı, her zaman idari merkezîyetçiliği de ortaya çıkarmamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 51). Örneğin siyasi merkezîyetçiliğe sahip İngiltere’de geniş bir idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Türkiye’de ise hem siyasi merkezîyet, hem de idari merkezîyet varlığını sürdürmektedir.

1.2.4.2.Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler)

Kelime anlamıyla, “bir kamu hizmetinin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesini” (Yalçındağ, 1995: 10) ifade eden yerinden yönetim kavramı aynı zamanda kamu yönetimine ilişkin idari karar alma yetkisinin, merkezî yönetim dışında, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşların yöneticileri tarafından alınabilmesini ifade etmektedir (Sakal ve Meriç, 2005: 11). Tortop’a (1994: 11) göre “yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezî yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir.” Kettle (1993: 489) ise yerinden yönetimi “güç ve kaynakların hem idari yapısı hem de kamusal alan içerisindeki dağıtımı” olarak tanımlamıştır. Buradan hareketle

yerinden yönetim kavramı, merkezi yönetime ait bir takım yetki, görev ve sorumlulukların merkez dışındaki birimlere aktarımı olarak tanımlanabilmektedir (Eryılmaz, 2014: 114). Unutmamak gerekir ki, yerinden yönetim ilkesinin, bir ülkede varlık bulabilmesi için merkezi bir otoritenin varlığına ihtiyaç vardır (Yılmaz, 2016: 515). Çünkü merkezi yönetim sahip olduğu bir takım görev ve yetkilerini yerinden yönetim kuruluşlarına aktarmak zorundadır (Nalbant, 1997: 38).

Literatüre bakıldığında yerinden yönetim kuruluşlarının bir takım özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi yerinden yönetim kuruluşlarının, merkezin hiyerarşik denetimi dışında belli bir özerkliğin bulunması ve bu kuruluşların yeterli teknik ve mali araçlarla donatılmış olması gerekmektedir (Kabalıoğlu, 193: 45). İkincisi yerinden yönetim kurumunun, devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin bulunması gerekmektedir (Karakılçık, 2016: 21). Üçüncüsü ise yerinden yönetim kurumlarının başkan ve meclis üyelerinin seçimle iş başına gelmeleri gerekmektedir (Nalbant, 1997: 39). Yerinden yönetim kuruluşları uygulandıkları ülkelere ve bu ülkelerin tarihi ve sosyo-kültürel özelliklerine göre farklılıklar göstermektedir. Federal devletlerde yerinden yönetimler daha özerk bir yapıya sahipken; üniter devletlerde yerinden yönetim kuruluşları merkezin sıkı kontrol ve gözetimine tabidirler (Çukurçayır, 2013:103). Bununla birlikte yerinden yönetim kuruluşlarının hangi yetkilere sahip oldukları ve nasıl konumlandıkları da toplumdan topluma göre değişebilmektedir. Bu nedenle yerinden yönetim “siyasi yerinden yönetim” ve “idari yerinden yönetim” şeklinde iki başlık altında incelenmektedir (Bayraklı, 2011).

Siyasi yerinden yönetim, “siyasi gücün merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki paylaşımıdır” (Meriç ve Sakal, 2005: 12). Siyasal yerinden yönetimde, yerinden yönetim kuruluşları sadece idari anlamda değil yasama ve yargı alanında da yetkilidir (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2008: 405). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere siyasal yerinden yönetim federalizm olarak da tanımlanabilmekte (Giritli vd., 2013: 252-253) ve anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan siyasi özerliğe sahip federe yönetim birimlerini tanımlamak içinde kullanılmaktadır (Arslan, 2016: 28). Ancak son zamanlarda siyasal yerinden yönetim, üniter ve bölgesel devletleri tanımlarken de kullanılmaktadır (Karaslan, 2008: 9). Siyasi yerinden yönetim, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında “il, kanton ya da eyalet gibi” yerel yönetim kurumlarını oluşturan ve devletin egemenliği dışında ondan ayrı bir egemenliğe sahip (Yılmaz, 2016: 517) idari yetkilerin yanı sıra belli ölçüde yasama ve yargılama yetkileri de olan yönetim biçimini ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 25). Bu bağlamda “yerel yönetim birimlerine yasama ve yürütme

konularında belirli bir özerklikler verilmektedir (Yılmaz, 2016: 517). Başka bir ifadeyle siyasi yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği ülkelerde aynı zamanda idari yerinden yönetim birimleri olarak çeşitli yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Yerel yönetimler de eyaletlerin kendi anayasaları çerçevesinde verilen belirli ölçüde idari ve mali özerkliğe sahiptirler (Ökmen ve Parlak, 2010: 11).

Siyasi yerinden yönetim ilkesinin karmaşık yapısına rağmen idari (yönetmel) yerinden yönetim daha basit ve anlaşılır bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari yerinden yönetim, yerel nitelik taşıyan bir takım kamu hizmetinin yetki devriyle merkezi yönetim tarafından kendisine göre daha az yetkili ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında kalan kamu tüzel kişiliğine sahip yerel birimler tarafından yürütülmesidir (Arslan, 2016: 30). Merkezi otoritenin yerinden yönetim kurumlarına devrettiği bu yetkiler idaridir ve bu yetki yerel kamu hizmetlerini göreceğ genişliktedir (Kalabalık, 2005: 120). Bu sistemde idari ve mali özerklik söz konusudur (Karakılçık, 2016: 33). İdari yerinden yönetim, yetkiyi kullanan birimlerin niteliğine ve yetki alanına göre hizmet yönünden ve yer yönünden yerinden yönetim şeklinde ikiye ayrılmaktadır (Ergun, 2015: 86).

Şehirlerin büyümesi, ekonomilerin gelişmesi ve artan nüfus yoğunluğu, merkezi yönetimin tüm kamu hizmetlerini vatandaşların hizmetine sunmasını zorlaştırmıştır. Kamu hizmetlerinin artışı, yaygınlaşması ve çeşitlenmesi özel ve teknik uzmanlığa gereksinim doğurmuş ve hizmet yönünden yerinden yönetimi gerekli kılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 12). Bu bağlamda daha çok bilgi ve teknik beceri isteyen konularda bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim dışında bağımsız birtakım kurumlar tarafından yürütülmesine, hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri denilmektedir (Yılmaz vd., 2012: 20). Hizmet yönünden yerinden yönetimin esası, belli bir coğrafi alana bakılmaksızın kimi kamu hizmetlerinin, merkezi yönetimden ayrı ve hukuki varlığı bulunan teşekküller tarafından yerine getirilmesidir (Tortop vd., 2008: 45). Ekonomik, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel alanlarda kurulan belirli bir özerkliği olan ve merkezin hiyerarşik denetimine bağı olmayan bu kurumlara Ticaret ve Sanayi Odaları, Barolar, Tabip ve Mimar Odaları, Üniversiteler, Bağımsız Üst Kurullar vb. örnek olarak gösterilmektedir (Karakılçık, 2016: 34).

Yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetimler) ise, “belli bir yerde, coğrafi alanda yaşayan halkın, bir kısım yerel ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla merkezi yönetimin merkez ve taşra birimleri dışında kurulmuş olan yönetim birimlerini” ifade

etmektedir (Güler, 2009: 279). Bu yönetim birimlerinin görev ve yetkileri yasama organı tarafından çıkarılan yasalarla düzenlenmiş olup; hizmet alanları, kuruldukları yer ya da belirlenmiş coğrafi alan ile sınırlandırılmıştır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkış tarihi kesin olarak bilinmemekle birlikte (Toprak, 2006: 2), tarihte yerel yönetim uygulamalarının ilk örnekleri, insanların örgütlenmeye ve birlikte yaşamaya ihtiyaç duymaları sonucu oluşan devlet olgusunun ortaya çıktığı Mezopotamya'nın ilk tarım toplumlarına kadar gitmektedir (Coşkun, 2015: 5). Antik Yunan'da "site"ler ve "polis" denilen kent devletler ile Roma İmparatorluğunda daha çok idari özerklikten yararlanan "municipe"ler bugünkü yerel yönetimlerin temel dayanağını oluşturmaktadır (Çicek, 2014: 54-55). Ancak bu dönemdeki yerel yönetimler savunma ve suçluların cezalandırılması gibi daha çok merkezi yönetimler tarafından yerine getirilen görevleri üstlenmişlerdir (Keleş, 2012: 33). Modern yerel yönetimler ise feodalitenin yıkılması ile birlikte kurulmaya başlanan modern devlet anlayışı ile birlikte (Demir ve Karakütük, 2003: 68), 12. yüzyılda liman kentlerinin yeniden birer ekonomik birim haline gelmeleri ve sosyal sınıfların gelişmesine bağlı olarak tekrar canlanan şehir hayatı üzerine inşa edilmiştir (Pirenne [2003]'den aktatan Sobacı ve Köseoğlu, 2016).

Bu dönemde toplumsal dönüşüm ve ticari gelişmeler sonucu ortaya çıkan ve kentlerin özgürleşmesinde önemli bir yer teşkil eden, hukuksal yapıya sahip toplumsal kurum olan komünler (yerel yönetim birimleri) yerel yönetimlerin tam olarak kurumsallaştığı ilk örnekler olarak bilinmektedir (Koç, 2015: 10). Başka bir ifadeyle, "Avrupa'da feodalizmden kapitalizme geçiş süreci ile birlikte tarih sahnesine çıkan ve ticari alanda ağırlığını arttıran burjuvazi, yerel yönetim birimleri olan komünlerde özerk yapılar oluşturarak yerel yönetimlerin temellerini oluşturmuştur." (Karaarslan, 2007: 14). 16. yüzyılda ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte devletin yegâne otorite olarak tanımlanması ve devletin kente olan üstünlüğü komünlerin gücünü azaltmıştır (Çicek, 2014: 56). Bunun sonucunda komünler uzun süre ara kurumlar olarak varlıklarını sürdürmüştür. 19. yüzyılda devlet içinde ayrı bir hukuki kişilik kazanmaya başlayan yerel yönetimler, bu dönemde yapılan reformlarla birlikte yerel hizmet birimleri olarak merkezi yönetimin birer yerel bürosu şeklinde hizmet vermişlerdir (Ökmen ve Parlak, 2010: 25-26). Örneğin, bu dönemde İngiltere'de yerel yönetimler, kentin bütün sorunlarına çözüm bulmaya çalışan yerel hizmet kuruluşları olarak düzenlenmiş; ABD'de ise yerel yönetimler, yerel kamu hizmeti veren kuruluşlar olmaları yanında, bu birimlere kendi kendilerini yönetme hakkı da vererek, yerel yönetimlerde özerklik uygulamalarının önünü

açmıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 13). Böylelikle yerel yönetimler 19. yüzyılda yeniden güçlenmeye ve yükselmeye başlamıştır. 20. yüzyıla gelindiğinde ise I. ve II. Dünya Savaşı sonrasında sosyal devlet anlayışının gelişmesine paralel olarak yerel yönetimlerin ülkeler içindeki önemi ve konumu güçlenmeye başlanmış ve bu dönemde yerel yönetimler halka merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerden daha fazlasını sunarak bir nevi refahın yeniden paylaşılmasını sağlayan birimler haline gelmişlerdir (Keleş, 2012: 40, Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 14). 1970’li yıllara gelindiğinde ise, yerel yönetimlerde siyasi, mali ve idari özerklikler daha çok kendini göstermeye başlamış ve yerel yönetimlerde yerel demokrasi uygulamaları gelişmeye başlamıştır (Bardhan ve Mookherjee [2006]’dan aktaran Koç, 2015). 1980’li yıllarda özelleştirmeler, neo liberal politikalar, yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde devletin küçültülmesine yönelik politikaların geliştirilmesi yerel yönetimlerin etkinleştirilmesinin önünü açmıştır (Aykaç, 1992: 2).

2000’li yıllardan sonra ise küreselleşme, yerelleşme, demokratikleşme çabaları, ekonomideki dönüşüm ve dijital alandaki gelişmeler yerel yönetimlere de yansımış ve bu dönemde yerel yönetimler demokrasinin önemli bir unsuru haline gelmiştir. Bu süreçte devletin gücünün yerel yönetimlere aktarılmasını ve yerel yönetimleri güçlendiren uygulamaların geliştirilmesini içeren bir yerelleşme politikası uygulanmaya başlanmıştır (Akbulut ve Göküş, 2017: 80-81). Yerelleşme kavramıda, yönetimde demokratikleşmenin sağlanabilmesi, merkezde toplanan güç ve yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi ve yerel faaliyet ve eylemlerin halkın katılımı ve denetimiyle yerinden yürütülmesi anlamında kullanılmaya başlanmıştır (Tunçer, 2012: 135-136). Günümüz yerel yönetimlerini genel anlamda geçmişteki kent yönetimlerinin ve komünlerin modern devletle uyumlaştırılmış uzantısı olarak nitelendirmek mümkündür (Özel, 2013: 50). “Çünkü eski kent ve komün yönetimlerinin en belirgin özelliği olan kendi kendini yönetme ve kent ile ilgili konularda özerk davranma, günümüz yerel yönetimlerinde özerk bir yapıya sahip olma biçiminde ifade edilmektedir” (Koyuncu ve Coşkun, [2003]’den aktaran Özel, 2013)

Yerel yönetimler, bir bölgede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi organlarını kurma konusunda tanınan özerkliktir (Yılmaz vd., 2012: 21). Başka bir ifadeyle yerel yönetim, belli bir coğrafi sınırlar içerisindeki yerel nitelikteki hizmetlerin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları halkın seçimiyle belirlenen kamu kuruluşları eliyle yürütülmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 55). Bu birimlerin kendi tüzel kişilikleri, seçilmiş karar ve yürütme organları ile belli bir özerklikleri ve anayasal bir takım güvenceleri mevcuttur (İpek, 2016: 17). Yerel yönetimlerin gücü ve

etkinliği, o ÷lkedeki demokrasinin gelişmişliği ile yakından alakalıdır. Literatürde, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini açıklayan birçok model ve teori mevcuttur. Bunların başlıcaları “temsilcilik”, “ortaklık”, “vekâlet” ve “denge” teorileri olarak ifade edilmektedir. Temsilcilik teorisinde “yerel yönetimler merkezin temsilcisi olarak gör÷l÷rken”; ortaklık teorisinde “merkezi yönetim ve yerel yönetim eşit konumda kabul edilmektedir.” Vekâlette ise “yerel yönetimler merkezi yönetimin izni ölçüsünde ve onun denetimi altında belirlenmiş faaliyetleri yür÷tmektedir.” Denge teorisinde “merkezi yönetim ve yerel yönetimler karşılıklı olarak birbirlerine bağımlıdırlar ve işbirliği içinde faaliyette bulunmaktadır.” (Parlak, 2006: 354). Günümüzde yerel yönetimler demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması noktasında pop÷lerliklerini korumaktadır. Yerel yönetimler yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar olarak yeni işlevler de üstlenmektedirler (Parlak, 2006: 338). Yerel yönetimler, demokrasinin olmazsa olmazı olan halkın yönetime katılımının sağlanması noktasında büyük katkıda bulunmaktadır. Özellikle Doğu Avrupa ÷lkelerinde demokrasinin ve kalkınmanın itici gücü konumundadırlar. Yanı sıra, yerel yönetimlerin faaliyet alanı sınırlı olduğundan halk tarafından doğrudan takip edilmesi ve denetlenmesi daha kolaydır. Vatandaşların oyları ile yerel yöneticiler belirlendiğinden yerel yöneticilerin icraatlarını etkileme ve belirleme imkânı da daha yüksektir. Çünkü tekrar seçilmeyi düş÷nen yerel yöneticiler vatandaşların taleplerine dinlemek zorundadırlar. Bu etkileşim ve iletişim yerel halkın sorumluluk bilincinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Bütün bunlar toplumun gelişmesine katkı sağladığı gibi yerel yönetimlerin etkili ve başarılı olmalarını sağlamakta ve ulusal kalkınmaya katkıda bulunmaktadır (Karaarslan, 2007: 16). Ayrıca siyasi karar alma mekanizmalarının etkinliğinin arttırılması ve yerel boyuta çekilmesi siyasi sistemin meşruluğuna önemli katkılar sunmak yanında idari yapının büyük ölç÷de demokratikleşmesi ve şeffaflaşmasını da sağlamaktadır (Kaboğu, 2000: 17).

Yerel yönetim kuruluşlarının ayrı tüzel kişilikleri ve devletin klasik işlerinden farklı kendilerine özg÷ işlerinin olması gerekmektedir. Bu durum yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarından bahsedilebilmesi için bir zorunluluk ortaya çıkarmaktadır. İkinci olarak kendine ait organlar vasıtasıyla kendi işlerini yönetebilmeleri ve en azından karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerekmektedir. Yine son olarak organları merkezi yönetimden bağımsız olmamakla birlikte ve fakat onun çok sıkı denetimine de tabi olmaksızın çalışabilme imkânına sahip olması gerekmektedir. Bu manada özerklik; yerel yönetimlerin temel özelliği olarak göz÷kmektedir (Mahon [1985]’den aktaran Karaaslan,

2007). Diğer taraftan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları birbirlerinden belirli ölçüde ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetimlerde özerklik il, ilçe, köy gibi bir bölgede yaşayanlara tanınırken, hizmet yönünden yerinden yönetimlerde özerklik, kamu hizmetinin kendisi için tanınmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 55).

1.2.4.3.Yerel Özerklik

Özerklik kavramı Arapça “muhtariyet” ve Yunanca “otonomi” sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmaktadır (Tortop, 1999: 18). Özerklik kelime anlamıyla, “Bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak, özerk bir gücün yönettiği geniş bir bütün içinde belli koşullar altında kendi kendini yönetme hakkı, yönetim bakımından dış denetimden bağımsız olma” durumu olarak tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu, 2018). Özerklik, “devletlerin, kurumların, gerçek ve tüzel kişilerin, ulusal ve uluslararası hukuk normları çerçevesinde kendilerini ilgilendiren alanlarda hedefler belirleyerek, karar oluşturma ve uygulama yetkisi” şeklinde ifade edilmektedir (Bozkurt vd., 1998: 196).

Yerel yönetimleri ilgilendiren özerklik kavramı ise, anayasa ve yasaların belirlediği yerel nitelik taşıyan bir takım kamu hizmetinin merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerel yönetimlerin kendi imkânları ile karşılanmasıdır (Keleş, 2012: 54). Bu tanımlamalara göre, özerklikte, yerel nitelik taşıyan bütün faaliyetlerin kapsamında özerk kuruluşlar karar alma ve aldıkları kararları uygulama noktasında bağımsızdırlar (Çelik vd., 2008: 95). Bir diğer tanımda ise, yerel özerklik, “yerel yönetimlerin ayrı bir tüzel kişilik altında, belirli bir takım yasal sınırlar içerisinde kendi sorumluluk altında oldukları, kendi hizmetlerini görebilme ve kendi yapısını düzenleyebilme konusunda merkezi yönetimden bağımsız kendisine tanınan kapsamlı yasal yetkiye verilen isimdir” (Çoşkun, 1996: 39). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 3. maddesinde ise özerklik “yerel makamların yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme imkânı” olarak belirtilmiştir. Burada şunu belirtmekte yarar vardır: İster üniter devlet isterse de federal devlet olsun, bütün ülkelerde yerel yönetimler egemen bir devletin boyunduruğu altında varlığını sürdürmektedir ve üst yönetimlerin⁶ bir takım güç, yetki ve

⁶ Üst yönetimden kasıt, üniter devletlerde merkezi yönetim, federal devletlerde ise federe devlet ve eyaletlerdir.

sorumluluklarını kendilerine devretmeleri sonucu meydana gelmişlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 261). Doğal olarak iki devlet yapılanmasının ortak özelliği yerel yönetimlerin üzerinde bir üst yapılanma olarak durmalarıdır (Demir, 2014: 40). Daha açık bir ifadeyle yerel yönetimlerin ilişkilerinde merkezden tümüyle bağımsız olması beklenemez (Ökmen ve Parlak, 2010: 52). Bu durum üst yönetimler tarafından yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumlulukların bu yönetimler tarafından geri alınabileceği ya da değiştirilebileceğini göstermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 313). Yerel yönetimlerin egemen bir devletin altında varlığını sürdürmesi, yerel özerklik üzerinde de çeşitli sınırlamaların meydana gelmesine sebep olacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 261). Gurr ve King'e göre [1987]'den aktaran Çukurçayır, (2013), yerel yönetimlerin özerkliğinde iki tür sınırlama söz konusudur. Birincisi yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerinde var olan yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen hukuki sınırlamalar ile merkezi yönetimin müdahaleleri ve denetimi şeklinde ortaya çıkan idari sınırlamalardır. İkincisi ise, yerel sosyal ve ekonomik koşulların yol açtığı sınırlamalardır.

Yukarıdaki açıklamalardan yola çıkarak, yerel özerklik ilkesi ile amaçlanan, yerel kamu hizmetlerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak, yerel yönetimlere bulundukları koşullara ve şartlara göre en uygun yönetim yapısını oluşturmak için imkân tanımak ve yerel yönetimleri merkezi yönetimin baskı ve vesayetinden kurtarmaktır (Çoşkun, 1996: 39-40). Yerel özerklikte, yerel yönetimlerin, birtakım yasal sınırlandırmalarla, kendi organları eliyle idari anlamda karar alabilme ve bunları uygulayabilme özgürlüğü söz konusudur (Çelik vd., 2008: 96). Yerel özerkliğin bir devlet yapılanmasında hayata geçebilmesi için yerel özerklik ilkesinin, anayasa ve yasalarda yer alması, yerel yönetimlere, özgürce harcayabilecekleri, kendilerine özgü mali kaynak sağlanması, ana kuralları merkezi yönetim tarafından belirlense bile, yerel yönetimlerin kendi iç yapılarını etkin hizmet üretimi gerçekleştirecek biçimde özgürce belirleyebilmesi ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde çok karmaşık ve ayrıntılara dayanan vesayet yetkilerinin tümüyle ortadan kaldırılması ve merkezi yasalara uygunluk denetiminin uygulanması gerekmektedir (Akın, 1997: 115-116).

Avrupa Konseyi'nin, 1957 yılında düzenlediği, Yerel Yönetimler Konferansı'nda "yerel özerklik ilkesinin gerçekleşme koşulları ve temel nitelikleri olarak yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi, yerel yaşamın özgül ve partiler üstü niteliğinin korunması, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin ve gözetimin düzenlenmesi ve yargı denetiminin

sağlanması, yerel yönetim maliyesinin özerkliği ve anayasal güvence altına alınması, yerel özerkliğin halka mal edilmesi” sayılmıştır (Keleş, 2006: 54). Bu temel niteliklerin yanı sıra, yerel özerkliğin gerçekleşmesinin ön şartı; yerel yönetimlerin organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmasıdır (Erder ve İncioğlu, 1995: 10). Sonuç olarak, yerel yönetimlerde özerklik, idari ve mali alan ile sınırlandırılmıştır. Bu durum her ne kadar yerel yönetimlere hareket serbestiyeti sağlasa da, bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere karşı uygulanan vesayet denetimi, yerel yönetimlerin bağımsızlık algısını sınırlandırmaktadır (Demir, 2014: 40).

1.2.4.4.Yerel Demokrasi

Yerel yönetimler demokrasinin uygulama alanlarıdır. Bu bağlamda demokrasi kavramını tanımlarken ve bir ülkede demokrasiyi geliştirmeye çalışırken bunun yerel yönetimlerden bağımsız olamayacağı da aşîkârdır. Keza yerel yönetimlerin temelinde de yerel demokrasinin değerleri vardır (Kalabalık, 2005: 47). Çünkü yerel yönetimler halka en yakın idari kurum olarak halkın kendisini yönetmesine olanak veren bir yapıdadır (Belli, 2015: 70). Demokrasi kavramının tanımını yapmak ne kadar zor ve karışık, yerel demokrasi kavramını da tanımlamak o kadar güçtür. Hill (1974: 71) yerel demokrasiyi “vatandaşları doğrudan etkileyen, gerçek ve somut sorunlarla günlük hayatı önemli ölçüde belirleyen, bu sorunların tartışıldığı, çözüme bağlanıp kararların alındığı ve uygulandığı küçük ölçekli bir dünya” olarak tanımlamıştır. Yerel demokrasi kavramı, bir diğer tanımda Avrupa Konseyi’nce 1992 yılında benimsenen ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nce, 1996 yılında yayınlanan Avrupa Kentsel Şartı’nın 3. 3. maddesinde yapılmıştır. Bu maddeye göre yerel demokrasi: “Kentsel gelişmenin temeli, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanmasıdır” (Avrupa Kentsel Şartı, madde 3. 3).

Biz de demokrasinin tanımından hareketle yerel demokrasiyi, demokrasi kavramının sahip olduğu değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınması, halkın yerel karar alma süreçlerine doğrudan ya da dolaylı katılımı olarak tanımlayabiliriz (Pustu, 2005: 127). Bu tanımlamalar çerçevesinde yerel demokrasinin bir ülkede vücut bulabilmesi için bazı şartların varlığının zorunlu olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmiş olması ve seçilmiş temsilcilerin karar vermede etkili olması gerekmektedir (Karakılçık, 2016: 45). İkincisi seçilen bu temsilciler şeffaflık ve

hesapverebilirlik ilkesi çerçevesinde seçmenlere karşı tam sorumlu olmalı ve halk yerel yönetimleri denetleyebilmelidir (Kalabalık, 2005:148). Üçüncüsü varlık nedeni vatandaşa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin faaliyetleri, planları ve aldıkları kararlar hakkında halkı bilgilendirmeleri ve toplumu ilgilendiren konularda halkın katılımını sağlamaları gerekmektedir (Özen, 200: 135). Dördüncüsü halk katılımının sağlanması konusunda halkın demokrasi bilincinin geliştirilmesi gerekmektedir (Belli, 2015: 130). Demokrasinin yerel demokrasi niteliği kazanması, demokrasinin sivil toplum kuruluşları ve geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesine ve demokrasinin halk tarafından istenmesine bağlıdır (Aykaç, 2003: 9). Son olarak Avrupa Kentsel Şartı'nın 3. 3. maddesinden de hareketle yerel yönetimlerde demokrasinin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin özerkliğinin ve mali bağımsızlığının sağlanmış olması gerekmektedir (Çelik, Çelik ve Usta, 2008: 93). Yerel demokrasinin olmazsa olmazı “kamu işlerinin yönetimine bütün vatandaşların demokrasinin bir gereği olarak doğrudan katılımının sağlanmasıdır (Öztürk, 1994: 405). Bu yüzden dünya genelinde ülkeler yerel girişim (inisiyatif), referandum, halkın vetosu, geri çağırma, meclis toplantılarına katılım, kent konseyleri, yerel topluluk meclisleri, mahalle meclisleri, ihlal bildirme ve bilgilendirme hakkı ve katılımcı bütçeleme gibi bir takım yerel demokrasi uygulamaları ile vatandaşların yerel demokrasiye katılımını teşvik etmektedir.

1.2.4.5.İdari Vesayet

İdari vesayet kavramının ortaya çıkışı, yerel yönetimlerin kuruluş tarihine kadar dayanmaktadır. Vesayet kavramı, özel hukukta uzmanlık denetimini ve korumayı, kamu hukukunda ise genellikle, hukuki denetimi yani hukuk kurallarına uygunluğu sağlamaya yönelik bir denetimi ifade etmektedir (Önen ve Eken, 2016: 218). İdari vesayet, merkezi yönetimin idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimlerin karar ve faaliyetlerini denetleme yetkisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Onar, 1966: 622). Geniş anlamda idari vesayet ise, kamu düzenini ve idarenin bütünlüğünü korumak için yerinden yönetim kuruluşlarının, organları, işlemleri, maddi kaynakları ve personelleri üzerinde kamu yararını sağlamak amacıyla merkezi idare tarafından yapılan denetimdir (Aktan, 1976: 3). Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere idari vesayet, kamu düzeninin korunması ve kamu hizmetlerinin uyumu için merkezi yönetim organlarının yerel yönetim kuruluşlarının organları, işlemleri ve eylemleri üzerindeki denetim yetkisidir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 3).

Bu denetim ile birlikte yerel yönetim kuruluşlarının, merkezi yönetimin önceden belirlediği esas, usul, standart ve ilkelere göre hareket etmesi sağlanmaktadır (Önen ve Eken, 2016: 219). İdari vesayet denetimi kimi zamanlar hiyerarşik denetim ile karıştırılmaktadır. İdari vesayetten söz edebilmek için, hiyerarşiden farklı olarak iki farklı tüzel kişiliğin olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, idari vesayet denetiminde denetleyen ve denetlenen, merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları gibi ayrı kamu tüzel kişileridir. Hiyerarşik denetimde ise denetimi yapan üst ile denetlenen ast, aynı kuruluşun; yani tek bir tüzel kişiliğin içindedir (Çelebi, 2003: 37).

İdari vesayet kavramının ne olduğunu tam olarak anlayabilmek için özelliklerinin ve çeşitlerinin de anlaşılması gerekmektedir. İdari vesayetin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür: İdari vesayet, istisnai bir denetim şekli iken; hiyerarşik denetim her zaman için yapılması mümkün genel ve olağan bir denetimdir (Kalabalık, 2005: 730-731). İdari vesayet yetkisi ast-üst ilişkisi olmadığından ve merkezi idareye ait bir yetki olduğu için hiyerarşik tabaka içerisinde kullanılamaz. Bu nedenle vesayet emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini içermemektedir (Gürsoy, 2014). Hiyerarşik denetimde hem hukuka uygunluk denetimi hem de yerindelik denetimi yapılmaktadır. Oysa idari vesayette denetim yetkisi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır (Çolak, 2004: 22-23). Yani sıra, idari vesayet bir idari denetim şekli olduğundan yalnızca idari makam ve idare mahkemeleri tarafından kullanılabilir (Gürsoy, 2014). Vesayet yetkisi yasaya dayanmakta ve sınırları yasayla çizilmektedir. Yani merkezi idare bu yetkisini yasada açıkça belirtilen yerlerde ve yasanın öngördüğü şekilde kullanabilmektedir (Kalabalık, 2005: 731). Vesayet yetkisi, sadece yasa tarafından öngörülen bozma, onama, erteleme, değiştirerek onama gibi sınırlı yetkileri içermektedir (Çolak, 2004: 23). Diğer taraftan, idari vesayet denetimi başlıca üç şekilde yerine getirilmektedir (Eke, 1985: 65, Kalabalık, 2005: 731, Coşkun, 1976: 21). Genel vesayet denetimi, vesayet makamının, yerel yönetim kurumlarının kararlarını, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördükleri zaman bozabilmesini ifade etmektedir. Önleyici vesayet denetiminde, yasalarda açıkça belirtilen konularda yerel yönetimlerin karar alıp, uygulayabilmesi için vesayet makamlarından izin alınması veya kararların onaylanması gerekmektedir. Yerine geçme, yerel yönetim kuruluşlarının kendilerine verilen görevleri yapmaktan kaçınmaları durumunda bu görevlerin vesayet makamları tarafından doğrudan yerine getirilmesidir.

İdari vesayet makamının yerel yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde “iptal etme”, “onama”, “kararın yeniden görüşülmesini isteme”, “yargıya başvurma” ve “kararların

uygulanmasını durdurma” gibi yetkileri mevcuttur (Gözler ve Kaplan, 2012: 63). Bununla birlikte vesayet makamları, yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının faaliyete geçmesini, faaliyetlerinin sonlandırılmasını veya acil hallerde toplantıya davet edilmesini isteyebilmektedir (Erdoğan, [1972]’den aktaran, Koç, 2015). Diğer taraftan yerel yönetimlere personel atanması, personelin görevden alınması, görevliler hakkında soruşturma açmak için izin verilmesi, personelin görevden uzaklaştırılması, disiplin soruşturmaları gibi personel ile ilgili diğer konularda merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetiminde bulunma hakkı vardır (İnal, 2012: 35). Yerel yönetimlerin dünya genelinde öneminin ve yerinin artması, yerelleşme ve yerel özerklik kavramları ile birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimlerle olan ilişkisinde çok büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Bu açıdan idari vesayet yetkisinin sadece yapılan işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi şeklinde sınırlı ve dar olarak yorumlanması gerektiği düşünülmektedir.

1.2.4.6.Yetki Genişliği

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin tek bir elden yönetilmesini, kamu hizmetleri ile ilgili kararların merkezden ve merkeze bağlı görevliler tarafından alınmasını ve gelir-gider düzenlemelerinin merkezden yapılmasını ifade etmektedir (Derdiman, 1995: 65). Ancak merkezi yönetim, kamu hizmetlerini yerine getirirken bu hizmetleri ülke genelinde dengeli ve eşit bir şekilde dağıtamamakta ve yerel ihtiyaçları yeterince dikkate alamamaktadır. Bu durum bürokraside kırtasiyeciliği artırmakta, kamu hizmetlerinin sunumunda zaman kaybına neden olmakta ve halkın yönetime katılmasını zorlaştırarak, yerel kalkınmayı ve demokrasinin gelişimini engellemektedir (Yıldırım, 2007: 26). Ayrıca merkezden yönetim, kamunun etkinliğini ve verimliliğini de yok etmektedir. Böylece merkezden yönetim işlevlerini tam olarak yerine getiremeyerek; çalışamaz duruma gelmektedir (Selçuk, 2014: 5). Yetki genişliği⁷ de, merkezi yönetimin yukarıda ifade edilen sakıncalarını gidermek için merkezi yönetimin yumuşatılmış bir biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Özer, 1993: 27). Bu sistemde, merkezi idareye ait bir takım karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkiler, bir bölge veya hizmetin başında bulunan kuruluşlara devredilmektedir (Ak, 2015: 149). Başka bir ifadeyle yetki genişliği, merkezi yönetimin

⁷ Adem-i temerküz”, “tevs-i mezuniyet” olarak da ifade edilen yetki genişliği kavramı Fransızca “deconcentration” sözcüğü ile karşılanmaktadır (Yılmaz, 2007: 1246).

sahip olduğu bir takım yetki ve sorumlulukların bir yerin veya hizmetin başında bulunan memura tanınması olarak da ifade edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 52). Buradan da anlaşılacağı üzere yetki genişliği ilkesi ile birlikte merkezi yönetimin meydana getirebileceğı bir takım sakıncalar engellenmek istenmektedir. Yetki genişliğinin en önemli özelliğı, merkezin yetki devrettiğı memurun belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulamada bulunabilmesidir (Derdiman, 1995: 66).

Yetki genişliği ilkesi, yasalarla ya da yasaya uygun şekilde gerçekleştirilen yetki devri ile uygulanmaktadır (Yılmaz, 2007: 1246). Yetki genişliği sisteminin uygulamada iki şekli bulunmaktadır. Bunlardan birincisi olan fonksiyonel yetki genişliği, merkezi idarenin bazı yetkilerinin merkezin bir temsilcisine ya da taşra teşkilatının en yüksek amirine değil belli bir konuda faaliyet gösteren bir kuruluşun başındaki yöneticiye verilmesidir (Eryılmaz, 2014: 113). Örneğın Türkiye’de, KİT’ler ve TRT gibi bazı katma bütçeli idarelerin yönetimleri bu tür yetki genişliği kapsamı içerisinde değerlendirilebilmektedir (Kalabalık, 2005: 109). Coğrafi yetki genişliği ise merkezi idarenin karar alma ve yürütmeye yönelik bazı yetkilerinin taşra teşkilatının en yüksek amirine devredilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 52-53). Bu uygulama Fransa’da doğmuş ve gelişmiştir (Özdemir, 2014). Bununla birlikte bu uygulama Ortadoğı ülkelerinde ve ülkemizde “valilik (il)” sistemi olarak bilinmektedir (Yılmaz, 2007: 1246). Bu sistemde ülke, idari bakımdan “il” adı verilen bölümlere ayrılmaktadır. “İllerin başında da merkezi yönetim tarafından atanan bir yönetici (vali) bulunmaktadır. Bu yöneticiler, merkeze ait birtakım yetkileri merkez adına ve fakat merkeze danışmadan kullanmak yetkisine sahiptirler” (Yılmaz, 2007: 1246-1247). “İl (valilik) sistemi için de iki türlü uygulama söz konusudur. Bunların ilki Fransa’daki uygulamayı yansıtan ve Türkiye’de de uygulanan valinin idareden sorumlu tek kişi olduğı, bakan ile aracısız temas edebildiğı “kapsayıcı valilik” sistemidir (Kalabalık, 2005: 105).” İkincisi ise “valinin sadece İçişleri Bakanlığı’nın ildeki hizmetlerinden sorumlu olduğı ve İtalya’da uygulaması görölen “sınırlı valilik” sistemidir” (Kalabalık, 2005: 105-106).

1.3. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

18. yüzyılda krallık ve imparatorlukla yönetilen mutlakiyetçi rejimlerin ortadan kaldırılıp yerlerine daha özgürlükçü rejimlerin kurulması için bazı düşünürler tarafından kuvvetler ayrılığı teorisi ortaya atılmıştır (Kuzu, 2011: 54). Anayasa hukukunun temel dayanak

noktalarından biri olan bu teori her ne kadar ünlü Fransız Siyaset Bilimci Montesquieu ile özdeşleştirilse de (Kılınç, 2016: 449), kuvvetler ayrılığı konusu Antik Yunan'da Aristoteles'ten itibaren tartışıla gelmiştir (Avcı, 2015: 5). Batı düşüncesinde, kuvvetler ayrılığı teorisini bir özgürlük güvencesi olarak ilk kez dile getiren kişi ise, 17. yüzyılın sonlarında İngiliz düşünür John Locke olmuştur (Erdoğan, 2001: 168). Locke "Yönetim Üzerine İkinci İnceleme adlı kitabında devlet yönetiminde başlıca üç gücün söz konusu olduğunu belirtmiş ve bunları yasama, yürütme ve federatif güç (savaşta ve barışta karar verme) olarak tanımlamıştır. Locke'a göre (2012: 94-95), "yetkinin kötüye kullanılmasına yol açacak şekilde iktidarın tek elde toplanmasını engellemek için bu üç güçten özellikle yasama ve yürütme birbirinden kesin bir şekilde ayrılmalıdır." Locke, "yasa yapma gücünü ellerinde bulunduranların, iktidarı elde tutmanın cazibesine kapılıp, yasaların yürütülmesi iktidarını da elde etmeye çalışabileceklerini ifade ederek bu teori ile temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınıp; devlet iktidarın sınırlandırılması" gerekliliğini açık bir şekilde belirtmiştir (Locke, 2012: 95).

Bugünkü anlamıyla Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'na dayanan kuvvetler ayrılığı teorisi ise Montesquieu'nin düşüncelerinden etkilenerek gelişmiştir (Hardalaç, 2016: 22). Montesquie, her devletin yasama, yürütme ve yargılama olmak üzere üç güce sahip olduğunu belirtmiştir (Erat, 2015: 331). Ona göre, yürütme tek kişiye (monarka), yasama kuvveti bir kurula ve yargı kuvveti de özgürce oluşturulan mahkemelere ait olmalıdır (Avcı, 2015: 6). Montesquie, hiçbir kurumun, ideolojinin veya kişinin devlet gücünü tek başına kontrol altında tutmaması gerektiğini ileri sürerek kuvvetler ayrılığının siyasi özgürlükler için vazgeçilmez bir unsur olduğunu dile getirmiştir (Zarplı, 2015: 169). Montesquie'nun kuvvetler ayrılığı teorisi, temelde iktidarın iktidarla sınırlandırılması düşüncesine dayanmaktadır (Erdoğan, 2001: 170). Yani Montesquie üç gücün kendi görevleri dışına çıkmaları durumunda bu güçleri frenleyebilecek tek şeyin yine güç olduğu düşüncesinden hareketle, gücün denge mekanizması içerisinde uyumlu işleyişini (parçalanmasını) ve çeşitli organlara dağıtılmasını öngörmüştür (Zarplı, 2015: 170, Gözler, 2011: 122).

Kuvvetler ayrılığı teorisi, bireylerin her türlü özgürlüklerinin devlet karşısında koruma altına alınabilmesi ve devlet gücünün kötüye kullanılmasını engellemek için devletin üç (3) temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı güçlerinin farklı organlara verilmesi olarak formüle edilmektedir (Arslan, 2015: 29). Daha basit bir ifadeyle kuvvetler ayrılığı teorisi yasama, yürütme ve yargı güçlerinin, işleyiş ve idareleri konusunda birbirinden

bağımsız ve aralarında denge ve denetleme sistemi bulunan değişik organlar tarafından kullanılmasını savunan ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alan bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır (Hardalaç, 2016: 22). Nitekim bu ilkeyi benimseyen her devletin kendine özgü bir “denge ve denetleme” sistemi vardır (Becerem, 2013: 288-289). Kuvvetler ayrılığının ilkesinin temelinde yatan düşünce de, kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ve siyasal istikrarın sağlanmasıdır (Erat, 2015: 331).

1.3.1. Denge ve Denetleme Sistemi

Modern devletle birlikte siyasal iktidarın aşırı merkezileşmesi ve bireyselleşmesi, bununla birlikte temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanarak “ben” kavramının devlet haline gelmesi neticesinde devlet iktidarının sınırlandırılması fikri ortaya atılmış ve devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı güçlerinin tek bir elde toplanmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır (Bal, 2001: 11). Bunun sonucunda da 18. yüzyılın başlarında kuvvetler ayrılığı teorisi ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığı teorisiyle, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek bir elde toplanarak merkezileşmesinin önüne geçmek hedeflenmektedir (Gülener, 2016: 12). Denge ve denetleme sistemi ile amaçlanan ise sınırsız güce sahip olmayan her üç devlet gücünün de mekanizma içine yerleştirilen bir takım araçlarla kontrol altına alınarak, merkezileşmelerinin önüne geçmektir (Bozlağan, 2016: 36).

Bu noktada denge ve denetleme sistemi, iktidarın sınırlandırılması çerçevesinde, bir kurum, organ ya da kişinin diğerlerinden daha güçlü olmasını engelleyen, tüm kurum, organ ve kişilerin denetlenmesini, gücünün sınırlandırılmasını sağlayan bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır (Yavuz, 2015). Kuvvetler ayrılığı teorisinin temel unsuru olan denge ve denetleme mekanizması bir taraftan yasama, yürütme ve yargı organlarının kendi görev alanlarının dışına çıkarak sınır ihlallerinde bulunmalarını engellerken diğer taraftan da bu mekanizma ile bu üç organın birbirleriyle olan ilişkileri ve kendilerine özgü işlevlerini düzenlemektedir (Bozlağan, 2016: 36). Bu mekanizma sayesinde hem yürütme organı hem de yasama organı anayasal sınırlar içerisinde kontrollü bir şekilde hareket etmek zorunda bırakılmaktadır (Yavuz, 2015: 3). Denge ve denetleme mekanizması çerçevesinde yasama, yürütme ve yargıya ait kurumların, her birinin özgün bir işlevi, bu

işlevini yerine getirmek için bağımsız yetkisi ve diğerlerine karşı belirli sorumlulukları vardır (Denge ve Denetleme Ağı, 2017). Her ne kadar parlamenter ve yarı-başkanlık sisteminde de denge ve denetleme sistemi uygulansa da, uygulamada başkanlık sistemi, kuvvetlerin birbirini etkileme kapasitesinin zayıflığından dolayı gücün tek bir elde toplanması ihtimali nedeniyle denge ve denetleme sisteminin kurulmasını özellikle gerekli kılmıştır (Gülener, 2016: 13, Hardalaç, 2016: 25).

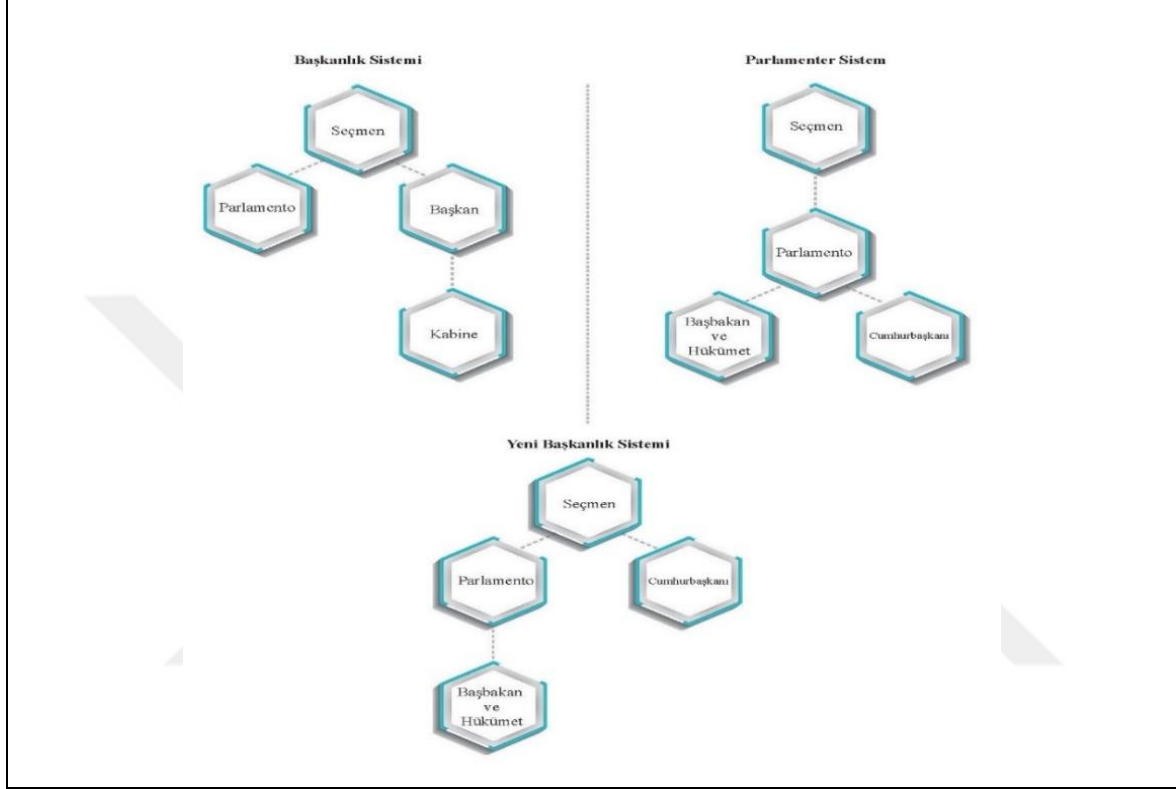
1.4. Hükümet Sistemi Kavramı ve Tasnifi

Hükümet sistemi, kavram olarak evrensel bir tanımlamaya sahip olmamakla birlikte, devlet içindeki üç gücün dağılımı ve düzenlenişine dayanarak, anayasal demokrasilerde siyasal rejimin uygulanış biçimi olarak tanımlanmaktadır (Hekimoğlu, 2009: 5). Modern devlette, üç temel devlet gücünün görev ve yetkileri yanında, bunların hangi organlar tarafından yerine getirileceği ve birbirleriyle ilişkilerinin nasıl düzenleneceği gibi konular, devletler tarafından hükümet sistemlerine özel bir önem atfedilmesine yol açmaktadır (Özbudun ve Yürük, 2014: 99). Hükümet sistemlerinin tasnifi ise devletin üç temel gücünden ikisi olan yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkilerine dayanmaktadır (Ustabulut, 2016: 44). Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler incelendiğinde hükümet sistemlerinin kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği esasına göre sınıflandığı görülmektedir (Tunç ve Yavuz, 2009: 4). Bu çalışmada, ulaşmayı amaçladığımız hedeflerle uyuşmadığı için kuvvetler birliğine dayalı sistemlere (örneğin Meclis Hükümeti Sistemi⁸) yer verilmemiştir.

Kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerde, yasama ve yürütme ayrı organlarda olmakla birlikte belli ölçüde birbirleriyle etkileşimde bulunmaktadırlar (Hazır, 1990: 148). Devletlerde, kuvvetlerinin ayrılma derecesine ve ayrılan kuvvetler arasındaki ilişkilerin niteliğine göre farklı hükümet sistemleri ortaya çıkmaktadır (Karatepe, 2013: 223). Bu bağlamda yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle etkileşimine bağlı olarak hükümet sistemleri, kuvvetlerin sert bir şekilde ayrıldığı ve organlar arasındaki ilişkilerin sınırlı olduğu başkanlık sistemi (Özer, 2003: 106) ve kuvvetlerin yumuşak şekilde birbirinden

⁸ Klasik hükümet sistemi tasnifinde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin, bir mecliste toplandığı sisteme kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sistemi denilmektedir (Meçu, 2017: 16). Meclis hükümet sistemleri, ilk defa 1792 yılında Fransa'da, daha sonra halen yürürlükte olan 1874 Anayasası ile İsviçre'de, I. Dünya savaşından sonra kısa bir süre tüm Alman Eyaletlerinde, Litvanya, Letonya ve Estonya'da, 1920-29 yılları arasında Avusturya'da ve 1921 Anayasası ile Türkiye'de uygulanmıştır (Erdoğan, 2001: 185).

ayrıldığı fakat siyasi birliğine dayanan parlamenter hükümet sistemi (Gözler, 2011: 123) olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Ancak parlamenter ve başkanlık sistemi arasında yer alan ve bu her iki hükümet sisteminin de bazı özelliklerini bünyesinde barındıran melez bir sistem olarak yarı-başkanlık sistemi de günümüzde üçüncü bir hükümet sistemi olarak değerlendirilmektedir (Onar, 2005: 75).



Şekil 2. Hükümet Sistemleri (Malkoç, 2016: 30).

Demokrasi ile yönetilen ülkelerde birden fazla değişken faktör dikkate alınarak mevcut üç hükümet sisteminden biri tercih edilmekte ve ülkelerin bu tercihleri konjonktürel duruma göre değişebilmektedir (Demirhan vd., 2016: 165). Son olarak belirtmemiz gereken bir nokta da bir devletin, hükümet sistemi ile o devletin üniter veya federal devlet yapısında olması birbirinden farklı şeylerdir. Başkanlık sistemi, federal devlette olabileceği gibi (Örneğin ABD, Meksika, Brezilya, Arjantin) üniter devlette de olabilmektedir (Örneğin Peru, Filipinler, Kenya, Güney Kore). Aynı şekilde parlâmenter sistem de üniter devlette olabileceği gibi (örneğin İngiltere), federal devlette de kendisine yer bulabilmektedir (örneğin Almanya) (Gözler, 2017).

1.4.1. Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter sistem, hükümet sistemleri değerlendirildiğinde tarihte uygulanan ilk ve en eski sistem olarak karşımıza çıkmaktadır (Korkmaz, 2016: 48). İngiltere’de gelişen ve kök salan (Fendoğlu, 2010:9) bu sistem, 1215 yılında Magna Carta’nın Kral tarafından imzalanması ile başlayan tarihsel süreç içerisinde, 1295 yılında “Model Parlamento” olarak adlandırılan Temsilciler Meclisi’nin kurulmasıyla kurumsal bir yapıya kavuşmuştur (Asilbay, 2013: 251). İngiltere’de çoğulcu görüşe dayalı olarak uygulanan bu sisteme “Westminister Sistem” de denilmektedir (Lijphart, [1999]’dan aktaran Erdoğan, 2001). Köklü bir geleneğin ve tecrübenin ürünü olan bu sistemin böylece ilk kurumları oluşmaya başlamış ve gelişerek 18. yüzyılın ortalarında parlamenter monarşi ortaya çıkmıştır (Turhan, 1993: 32). 19. yüzyılda da Belçika, Norveç ve Danimarka gibi Kıta Avrupa’sı ülkelerine yayılmıştır (Hekimoğlu, 2009: 110-111). Avrupa’da mutlakiyetçi rejimlerin sınırlandırılması temeline dayanan (Dermirhan vd., 2016: 165) parlamenter sistem, halk egemenliği ile hukuk devleti arasındaki uzlaşma sonucu ortaya çıkmıştır (Parsak, 2012: 3). Sistem en basit tanımıyla kuvvetlerin yumuşak ayrılığına ve işbirliğine dayanan; yürütmenin yasama içerisinden çıktığı ve yasama organına karşı sorumlu olduğu bir hükümet sistemi olarak tanımlanmaktadır (Uçman, 2014: 102). Klasik parlamenter sistem, kuvvetler arasındaki eşitlik ve denge ilkesine dayanmaktadır (Demir, 1998: 19). Ancak günümüz parlamenter sisteminde, bu eşitlik ve denge bozulmuş; yürütme organı yasamaya göre daha güçlü bir hale gelmiştir (Kahraman, 2012: 434). Her ne kadar parlamenter sistem, her ülkenin siyasal yapısına ve sosyo-kültürel özelliklerine göre farklı şekillerde ortaya çıksa da, bu sistem, yürütmenin halkoyuyla seçilen yasamaya (meclise) karşı sorumlu olması ve yürütmenin yasama içerisinden seçilmesi olarak formüle edilmektedir (Uluşahin, 2007: 26: 27). Parlamenter sistemin özelliklerinin başında yürütme organının iki başlı olması gelmektedir (Bal, 2001: 247). Bir tarafta yürütmenin başı olarak devleti temsil eden kral veya Cumhurbaşkanı bulunurken, diğer tarafta da hükümeti temsil eden başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır (Keser, 2011: 30). Bu sistemde genel anlamda devlet başkanının sahip olduğu yetkiler semboliktir ve siyasi sorumluluğu da yoktur (Parsak, 2012: 3). Yanı sıra, Bakanlar Kurulu’nun yasama organı (Meclis) karşısında siyasi sorumluluğu vardır (Hardalaç, 2016: 29). Daha açık bir ifadeyle parlamenter sistemde, devlet başkanının görevine meclis veya başka bir organ tarafından son verilemezken, Bakanlar Kurulu üyeleri tek tek ya da topluca yasama organına hesap vermek zorundadır (Erdoğan, 2001: 179).

Tablo 4. Günümüzde Parlamenter Sistem ile Yönetilen Ülkeler

Avrupa Kıtası			Afrika Kıtası	Asya Kıtası		Amerika Kıtası	Okyanusya Kıtası
Almanya	Hollanda	Moldova	Jamaika	Nepal	Birleşik Arap Emirlikleri	Saint Kitts ve Nevis	Avustralya
İzlanda	İsveç	Lüksemburg	Güney Afrika	Hindistan	Butan	Saint Vincent ve Grenadinler	Kiribati
İrlanda	İtalya	Arnavutluk	Mauritius	Pakistan	Bahreyn	Kanada	Tuvalu
Avusturya	Bulgaristan	San Marino	Papua Yeni Gine	Irak	Kırgızistan	Bahamalar	Yeni Zelenda
İsviçre	Slovenya	İngiltere	Etiyopya	İsrail	Kamboçya	Barbados	Marşal Adaları
Bosna Hersek	Yunanistan	Letonya	Botsvana	Nauru	Lübnan	Antigua ve Babuda	Samoa
Monako	İspanya	Andorra	Fas	Malezya	Singapur	Belize	
Hırvatistan	Norveç	Çekya	Guinea-Bissau	Bangladeş	Japonya		
İspanya	İsveç	Danimarka		Kuveyt			
Belçika	Estonya	Malta					
Slovakya	Litvanya						

Kaynak: Bağcı, 2017:6.

Parlamenter sistemde yasama organı güvensizlik oyuyla Meclis çoğunluğunun güvenine dayanan yürütme organını düşürebilmekte buna karşılık yürütme organı da yasama organını feshederek seçimlerin yenilenmesini sağlayabilmektedir (Ustabulut, 2016: 50). Parlamenter sistem, bazı ülkelerde “çift meclisli”⁹ bir yapıda işleyebilmektedir. Böyle bir durumda Bakanlar Kurulu ancak içinden çıktığı meclise karşı sorumludur (Keser, 2011: 31). Parlamenter hükümet sistemine yöneltilen en önemli eleştiri hükümet istikrarsızlığına yol açmasıdır (Hardalaç, 2016: 33). Nitekim Meclisin hükümeti güvensizlik oyuyla düşürmesi zayıf ve güçsüz hükümetlere yol açabilmekte ve koalisyon hükümetleri de siyasal istikrarsızlıklar oluşturabilmektedir (Polater, 2014: 142). Bu sisteme yöneltilen bir diğer eleştiri ise yasama çalışmalarının çoğunlukla hükümet tarafından gerçekleştirilmesi ve bunun neticesinde de meclisin denetim görevini yeterince yerine getirememesidir (Fendoğlu, 2012: 46). Bununla birlikte bu sistemde halkın desteğini yitirmiş bir hükümeti değiştirmek kolaydır (Ustabulut, 2016: 50). Diğer taraftan sistem küçük partilerin de siyasi

⁹ Örnek olarak, 1961 anayasasıyla Türkiye’de çift meclisli bir parlamenter hükümet sistemi kurulmuştur.

sistemde pay sahibi olabilmelerine imkân tanıyarak iktidarın paylaşımını arttırmakta; kutuplaşmayı azaltmakta ve uzlaşma kültürünü geliştirerek halkın temsil gücünü arttırmaktadır (Tunçkaşık, 2015: 15).

1.4.2. Karma Bir Model: Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi

Fransa’da 4 Ekim 1958 Anayasası ile başlayan Beşinci Cumhuriyet döneminin ülkede yarattığı istikrar ve demokrasi rüzgârı siyaset bilimcileri Fransa’da o dönem uygulanan hükümet sistemini araştırmaya sevk etmiştir (Yazıcı, 2012: 77). Devlet Başkanı De Gaulle tarafından hazırlanan 1958 Anayasası ile birlikte meclisin yetkileri sınırlanarak, meclis üstünlüğüne son verilmiş ve devlet başkanı geniş yetkilerle donatılmıştır (Arslan, 2015: 224-225). 1958 Anayasası’nda, 1962 yılında yapılan değişiklikle birlikte Fransa’da devlet başkanının genel oyla doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir (Duman, 2011: 135). Böylece parlamenter sistemden farklı “ikinci yürütme”ye dayalı bir model olarak Maurice Duverger’in kavramsallaştırdığı “yarı-başkanlık hükümet sistemi”¹⁰ ortaya çıkmıştır (Avcı, 2015: 30). Tarihsel gelişimine bakıldığında ilk kez 1919–1933 Weimar Anayasası’nda ve Almanya’ında uygulanan ve daha sonraları Avusturya, Finlandiya ve Portekiz gibi ülkelerde de uygulanmaya başlayan bu model literatürde, “melez parlamenterizm”, “ikinci yürütme”, “parlamenter başkanlık” gibi isimlerle de anılmaktadır (Erdoğan, 2001: 186; Polater, 2014: 144). Anayasalarının niteliği, devlet başkanının meclis ile olan ilişkileri ve siyasal-kültürel gelenekler bakımından yarı-başkanlık sistemleri üç türe ayrılmaktadır: Bunlar, “sözde yetkili başkanlık”, “tam yetkili başkanlık” ve “dengeli başkanlık”tır. Bu hükümet sistemine kaynaklık eden Fransa’da, ise tam yetkili yarı-başkanlık sistemi uygulanmaktadır (Duverger, 1992: 142).

Yarı-başkanlık sistemi, adından da anlaşılacağı üzere başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini bünyesinde barındıran bir ara ya da karma hükümet modeli olarak tanımlanmaktadır (Ergil, 2015: 28). Öyle ki bu sistem devlet başkanının yürütmeyi paylaştığı, meclis karşısında sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı ile parlamenter sistemi, devlet başkanının doğrudan genel oyla halk tarafından seçilmesi özelliği ile de başkanlık sistemini anımsatmaktadır (Aktaş, 2015: 25). Yarı-başkanlık sisteminin genel karakter yapısı içerisinde tanımlayıcı bazı özellikleri dikkat çekmektedir

¹⁰ Yarı başkanlık terimi ilk olarak Fransız gazeteci Hubert Beuve-Mery tarafından kullanılmıştır (Parsak, 2012: 11).

(Yüksel, 2014: 52). Devlet başkanı belirli bir sabit süre için doğrudan veya dolaylı bir şekilde genel oyla halk tarafından seçilmektedir (Kılınç, 2016: 464). Devlet başkanı yürütme gücünü meclise karşı sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu ile paylaşmaktadır (Tosun ve Tosun, 1999: 97). Devlet başkanı sembolik olmayan geniş bir takım yetkilere sahiptir (Bozlağan, 2016: 40). Devlet başkanı meclisten bağımsızdır ancak başkan doğrudan doğruya yönetme yetkisine sahip olmayıp; bu yetkiyi hükümet ile birlikte kullanmaktadır (Sartori, 1994: 132). Başbakan ve bakanlar, meclise karşı sorumlu olup; devlet başkanından bağımsızdır (Kılınç, 2016: 465).

Tablo 5. Günümüzde Yarı-Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler

Avrupa Kıtası	Afrika Kıtası		Asya Kıtası	
Fransa	Moritanya	Senegal	KKTC	Cezayir
Portekiz	Cibuti	Mali	Çin	Ermenistan
Finlandiya	Burkina Faso	Yeşil Burun Adaları	Mısır	Suriye
Gürcistan	Kongo Cumhuriyeti	Nijer	Tacikistan	Filistin
Sırbistan	Sao Tome	Nabibya	Tayvan	İran
İzlanda	Sri Lanka	Kamerun	Moğolistan	
Romanya	Gine	Gabon	Rusya	
Polonya	Tunus	Madagaskar		
Ukrayna				

Kaynak: Erdem, 2017: 11

Yarı-başkanlık sistemi, temelde parlamenter ve başkanlık sisteminde karşılaşılan sorunlara çözüm bulma iddiası ile ortaya çıkmıştır. Ancak uygulamada yarı-başkanlık sisteminin en önemli sakıncası devlet başkanı ve başbakanın farklı partilere üye olduğu ve devlet başkanının partisinin kabinede hiç temsil edilmediği durumlarda ortaya çıkan birlikte yaşama (kohabilitasyon) zorunluluğudur (Yüksel, 2014: 54). Tek partinin iktidarda olmadığı böyle durumlar, hükümet işlerinin yavaşlamasına ve siyasi bir takım tıkanmalara yol açabilmektedir (Elgie, 2011: 623). Yarı-başkanlık sisteminin bir diğer sakıncası ise “başkanlık sisteminde olduğu gibi halk tarafından seçilen devlet başkanının sistemde dengeleyici ve birleştirici bir rol oynama yerine görev süresinin sonuna kadar görevden uzaklaştırılamayacağı gerçeğinden hareketle adeta bir kral gibi davranma tehlikesidir.” (Aktaş, 2015: 139). Bununla birlikte yarı-başkanlık sisteminde halk tarafından seçilmiş ve güçlü yetkilerle donatılmış bir devlet başkanı hem hükümet istikrarını sağlamada hem de

siyasal katılımı arttırmada büyük önem taşımaktadır (Kılınç, 2016: 465). Diğer bir ifadeyle yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanının meclisi fesih yetkisi başkanlık sistemlerinde meydana gelen çifte meşruiyet krizini de önlemektedir (Demir, 2014: 831).

1.4.3. Başkanlık Hükümet Sistemi

Parlamente ve yarı-başkanlık hükümet sistemleri gibi demokratik bir yönetim sistemi olan başkanlık hükümet sistemi, devlet iktidarının yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında paylaşıldığı sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan, hukukun üstünlüğü gibi evrensel demokratik normları destekleyen bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır (Aslan, 2016: 15). Bu sistem bugün en saf haliyle Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) uygulanmaktadır (Keser, 2011: 32). Başkanlık hükümeti sistemi, parlamente sistem gibi tarihi bir gelişim sonucunda kendiliğinden ortaya çıkmış bir sistem değildir (Tunç ve Yavuz, 2009: 7). Bu sistem insan aklının bir ürünü olarak 1787 yılında toplanan Amerika Kurucu Meclisi'nin uzun tartışmalar sonucu ortaya çıkardığı ve 1787 ABD Anayasası'nda yer alan bir hükümet şeklidir (Yaman, 2013: 84). ABD'de başkanlık sisteminin ortaya çıkmasının en önemli nedenlerinden biri, 13 koloniden (eyalet) oluşan ABD'nin bağımsızlığı önündeki en büyük engel olan İngiltere ile yapılan mücadelelerin getirdiği acı tecrübeler sonucu tek merkezde toplanacak aşırı güç ve gücün kullanılması sonucu ortaya çıkacak zor kullanmanın önüne geçmek ve güçlü bir yürütme ile federe devletleri tek bir çatı altında birleştirmekti (Bal, 2001: 44-46). Nitekim 1787 Amerikan Anayasası ile birlikte Amerika'da federal devlet şekline geçilmiş ve anayasada kuvvetli yürütme organına sahip başkanlık sistemi öngörülmüştür (Kuzu, 1997: 8-9). Başkanlık sisteminin doğup, kök saldığı yer olan ABD'de bu sistemin iyi işleminin en önemli nedeni olarak ülkede köklü bir demokrasi geleneğinin varlığı ve federal devlet yapısı görülmektedir (Genel, 2015: 63). ABD'de uygulanan başkanlık sisteminin ayırt edici özelliği ise ABD Anayasası'nda da belirtildiği üzere yasama organı olan kongre ile yürütme organı olan başkanın hem organik hem de işlevsel bakımından birbirlerinden sert ve katı bir şekilde ayrılımlarıdır (Turgut, 1998: 20-21).

Başkanlık sistemini kavramsal bir çerçeveye oturtmak için birçok farklı tanımlama yapılmıştır. En dar anlamıyla başkanlık sistemi, “yürütme yetkisinin tek başına başkan tarafından kullanılmasıdır” (Buran, 2009: 88). Geniş anlamıyla ise Sartori (1997: 5-115), başkanlık sistemini, “devlet başkanının belirli bir süre için doğrudan ya da dolaylı bir

şekilde halk tarafından seçildiği, hükümetin meclis tarafından değil de başkan tarafından atandığı ve düşürüldüğü bir siyasi sistem” olarak tanımlamıştır. Onar’a (2005: 71) göre, “başkanlık sistemi hem yürütme organının hem de devletin başı olan başkanın belirli bir zaman dilimi için halk tarafından seçildiği, yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği, sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan temsili hükümet biçimidir.”

Tablo 6. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler

Afrika Kıtası			Asya Kıtası		Amerika Kıtası		
Fildişi Sahili	Sudan	Gine	Afganistan	Endonezya	Uganda	Venezuela	Bolivya
Dominik Cumhuriyeti	Angola	Ekvator Ginesi	Tacikistan	Filipinler	El Salvador	Amerika Birleşik Devletleri	Panama
Ermenistan	Çad	Liberya	Güney Kore	İran	Honduras	Peru	Arjantin
Guatemala	Benin	Sierra Leone	Maldivler	Kazakistan	Meksika	Uruguay	Paraguay
Kongo	Kamerun	Malawi	Myanmar	Türkmenistan	Kosta Rika	Ekvator	Ruanda
Zimbabve	Brundi	Kenya	Azerbaycan	Özbekistan	Guyana	Haiti	Panama
Seyşeller	Sri Lanka	Burundi	Okyanusya Kıtası	Avrupa Kıtası	Şili	Nikaragua	Porto Riko
Komorlar	Nijerya	Zambiya	Kiribati	Belarus	Brezilya	Surinam	El Salvador
Orta Afrika Cumhuriyeti	Tanzanya		Mikronezya	Güney Kıbrıs	Kolombiya		

Kaynak: Tunçkaşık, 2017: 13-14.

Diğer taraftan Tablo 6. incelendiğinde başkanlık hükümeti sisteminin, parlamenter hükümet sisteminden sonra dünya genelinde en çok uygulama alanı bulan hükümet sistemi olduğu görülmektedir. Bu durum ülkelerin başkanlık sistemine duyduğu güveni ve verdiği önemi göstermesi açısından da önemli bir veridir.

1.4.3.1. Başkanlık Sisteminin Yapısı ve Özellikleri

Başkanlık sistemi birçok devlette uygulanış bakımından yanlış tanımlanmaktadır. Bu yanlış tanımlamada hangi devletlerin başkanlık sistemi ile yönetildiği, hangi ülkelerin ise aslında bu yönetim sistemi ile yönetilmediği noktasında bazı belirsizliklerin oluşmasına yol açmaktadır (Güllüce, 2014: 51). Bunun içindir ki bu belirsizlikleri ortadan kaldırabilmek için başkanlık sisteminin kendine özgü ve onu diğer sistemlerden ayıran temel unsur ve özelliklerinin bilinmesi gerekmektedir (Oruçlu, 2008: 15).

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemin tersine yürütme organı tek başlıdır ve başkanın dışında sembolik de olsa bir devlet başkanlığı makamı yoktur (Yaman, 2013: 86). Başkan hem hükümetin hem devletin hemde silahlı kuvvetlerin başıdır (Kahraman, 2012: 438). Başkan belli bir süre için doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmektedir (Özer, 2010: 185). Ne başkanın meclisi feshetme ne de meclisin başkanı görevden alma yetkisi yoktur (Yazıcı, 2005: 126-127). Başkan, görevleri ile ilgili işlerden dolayı sorumsuzdur (Duman, 2011: 128). Başkanın görevden alınabilmesi ancak ağır cezai sorumluluk durumlarını düzenleyen “suçlama (*impeachment*)” yoluyla olabilmektedir (Efe ve Kotan, 2015: 72). Başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Bu çerçevede, kuvvetler birbirlerinin görev alanına müdahalede bulunamazlar ancak kuvvetlerin işbirliği ve etkileşimi sonucu “denge ve denetleme” mekanizmalarıyla sistemin düzenli bir şekilde çalışması öngörülmektedir (Kılınç, 2016: 461). Bakanlar, başkan tarafından atanırlar ve meclise karşı değil; başkana karşı sorumludurlar (Uzun ve Gezgüç, 2015: 84). Sert kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde ne başkan ne de bakanlar meclis üyesi olamazlar ve meclis toplantılarına katılamazlar (Özer, 2010: 186). Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde başkan yardımcılığı makamı da ihsas edilmiştir. Başkan yardımcıları ya başkan tarafından atanmakta veya başkanlık seçimleri ile birlikte seçilerek göreve gelmektedir. Ancak Meksika, Şili ve Güney Kore gibi başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde başkan Yardımcılığı makamı bulunmamaktadır.

Meclisi feshetmek, Meclise rapor vermek, mesaj göndermek, bütçeyi hazırlamak, üst düzey kamu görevlilerini atamak ve görevlerine son vermek, belirli konularda başkanlık kararnameleri çıkarmak meclis tarafından kabul edilen yasalarla ilgili veto hakkını kullanmak ve olağanüstü hallerde meclisi toplantıya çağırarak, başkanın sahip olduğu önemli yetkililerdir (Tunçkaşık, 2015: 4). Buna karşılık yasama organı olan Meclisin yetkileri ise; yasa çıkarmak, başkanı suçlandırıp mahkûm etmek, başkanın işlemleri

hakkında soruşturma açmak, bütçeyi kabul etmek, dış politika konusunda karar vermek ve başkan tarafından yapılan atamaları onaylamaktır (Arslan, 2015: 173; Kuzu, 2011: 24-25). Literatürdeki genel yaklaşıma göre, başkanlık sisteminin diğer hükümet sistemleri gibi güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Bunlardan hangisinin ön plana çıkacağı her ülkenin tarihi, siyasal, sosyo- kültürel ve ekonomik koşullarıyla belirlenmektedir.

1.4.3.2. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları

Başkanlık sisteminin olumlu yönleri yanında sahip olduğu bir takım özellikler nedeniyle dezavantajları da vardır. Bunlardan biri doğrudan doğruya ya da dolaylı bir şekilde halk tarafından belirli bir süre için seçilecek olan başkanın, başkanlık süresi boyunca istisnai birkaç durum hariç görevden alınamamasıdır (Yazıcı, 2011: 39). Bu durumda başkan, örneğin uyguladığı politikalarla ülkeyi uçuruma sürüklese de, bir sonraki başkanlık seçimine kadar yürütme yetkisini kesintisiz olarak kullanabilmektedir. Sistemin esnek olmaması, kriz ve tikanıklıkların demokratik yoldan çözümünü imkânsız hale getirebileceği ve böylece darbelere yol açacağı/açabileceği savını ortaya koymaktadır (Bal, 2001: 141). Sistemin bir diğer eleştirisi ise yasama (meclis) ve yürütme (başkan) organlarının halk tarafından seçilmesinin yarattığı çift meşruiyet sorunudur (Yaman, 2014: 87). Özellikle başkanın üyesi olduğu ya da başkanı destekleyenlerin mecliste çoğunluğu sağlayamadığı hallerde bu iki güç arasında, izlenecek kamu politikaları üzerine çatışma çıkma ihtimali meydana gelebilecektir (Ustabulut, 2016: 46).

Linz'e ([1994]'den aktaran Özbudun, 2015) göre, başkanlık sisteminin yarattığı en büyük sorunlardan biri de, seçimlerin, kazananın her şeyi kazandığı, kaybedeninde her şeyi kaybettiği, ya hep ya hiç kuralına göre işleyen toplam-sıfır temelli bir oyun olarak görülmesidir. Kazananın her şeyi elde ettiği bir sistem toplumda kutuplaşma ve çatışma sonucunu da ortaya çıkaracaktır (Tosun ve Tosun, 199: 79). Bununla birlikte başkanın bakanları istediği gibi değiştirebilmesi ve bakanları kendi kriterlerine göre ataması, iktidarın kişiselleşmesine yol açarak bakanlar kurulunun oluşmasında istikrarsızlığa yol açabilmekte ve siyasal yozlaşmaya sebep olabilmektedir (Erdoğan, 2001: 176). Son olarak başkanlık sisteminde, başkanın rolünün tam olarak belirlenmemiş olması ve belirli süre için seçilen başkanın bu süre içinde değişen dinamiklere yanıt verememesi bu sistemin olumsuz yönlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Yaman, 2014: 88).

1.4.3.3. Başkanlık Sisteminin Avantajları

Başkanlık sisteminin en olumlu yanlarından biri istikrarlı ve güçlü bir yönetim sağlamasıdır (Tunç ve Yavuz, 2009: 14). Yasama ve yürütme arasında bir bağımlılığın olmaması, başkanın sabit bir süre için seçilmesi, başkanın ölüm, çekilme vb. gibi durumlar dışında yasama organı tarafından düşürülememesi neticesinde istikrarlı bir yönetim ortaya çıkmaktadır (Ustabulut, 2016: 45). Diğer taraftan başkanlık sisteminde hükümetin, başkanın seçilmesi ile birlikte otomatikmen kurulmuş olması parlamenter sistemdeki gibi hükümet kurma krizlerine yol açmamakta ve bir otorite boşluğuna meydan vermeyerek istikrar sağlamaktadır (Yaman, 2014, 2009: 15). Başkanın ülkede tek karar alıcı merci olması, yönetimde etkinliği arttırmakta ve kriz dönemlerinde hızlı karar almayı sağlayarak yönetime hız kazandırmaktadır (Arslan, 2016: 16). Başkanlık sisteminde yürütmenin başı olan başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi yönetimin demokratik meşruiyetini arttırmaktadır (Gözler, 2010: 239). Başkanlık sisteminin en olumlu yanlarından biri de seçmenlerin olası hükümet seçeneklerini ve politikalarını önceden görerek oy vermesi sonucunda hesap sorulabilirliği ve önceden öngörülebilirliği artırmasıdır (Eceren ve Kalağan, 2007: 167). Başkanlık sistemi katı kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde güç ve otoritenin tek bir elde toplanmasını önleyerek; güç ve otoritenin kötüye kullanımını da önlemektedir (Efe ve Kotan, 2015: 75).

Başkanlık sisteminde bakanların yasama organı içinden seçilmemesi ve dolayısıyla milletvekillerinin bakanlık beklentisi içerisinde olmadan mecliste rahatça çalışabilecek olmaları yasama fonksiyonunun da kalitesinin artmasını sağlamaktadır (Yüksel, 2014: 50). Bunun yanında başkanlık sisteminde küçük siyasi partilerin seçimleri kazanıp iktidarı elde etme şansının olmaması iki partili yapıya geçişi kolaylaştırmakta ve aşırı partilerin demokratik yöntemlerle frenlenmesi siyasi partilerin en küçük toplum kesimine karşı bile duyarlı ve hassas olmasına ve bu partilerin toplumun ağırlık merkezine yönelik siyaset geliştirmesine yol açmaktadır (Aslan, 2016: 18).

1.4.3.4. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Federal ve Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler ülkelerin egemen sosyo-politik yapısının en temel ve ayrılmaz parçalarından biridir. Devlet yapısının üniter veya federal olması yerel yönetimlerin

özerklik durumları ile görev ve yetki paylaşımlarını da doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla yerel yönetim biçimleri, yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyi üzerinde ve ülke içindeki konumlanışı açısından büyük bir öneme sahiptir (Koç, 2015: 48). Anayasa ve yasalar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün vatandaşların yararına olacak, şekilde belirli bir çevre içerisinde yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yürütülmesine yerel özerklik denilmektedir (Akin, 1997: 115). Federal devletlerde yerel yönetimler idari ve siyasi bakımdan özerk bir yapıya sahipken, üniter devletlerde yerel yönetimler yalnızca idari ve mali açıdan sınırlı bir özerkliğe sahiptir.

Federal devlet, bir ülkede birden çok yasama organı ve hükümetin olduğu ve siyasi gücün federe devlet ve yerel yönetimlere devredildiği bir devlet yapılanmasıdır. Bu devlet yapılanması, federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler olmak üzere üç seviyeli bir yapıya sahiptir ve bu seviyeler arasında dikey ilişkiler mevcuttur. Federal devletlerde, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında egemenlik yetkisinin bir kısmı federe devletlere devredilmiştir. Federe devletler, kendi seçilmiş meclisleri ile birlikte yasa yapma, bu yasaları uygulama ve mahkemeler aracılığıyla bunları denetleme yetkisine sahiptir. Federal devletler içinde ulus altı yönetim birimi olarak yerel yönetimler, federe devletlerin içinde idari ve mali özerkliğe sahip ve kendilerine tanınan yetki, görev ve sorumlulukları yerine getirmektedir. Yerel yönetimler bazı durumlarda kendi organik yasalarını çıkarma (yasama yetkisi) yetkisine sahiptir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 16). Federal devletlerde vergilendirme yetkisi, federal devlet ile federe devletler arasında bölüştürülmüştür ancak yerel yönetimlere de belli sınırlar içinde vergi koyma yetkisi tanınmıştır.

Üniter devlet yukarıda yaptığımız tanımlamalarda da belirttiğimiz üzere devletin, ülke, millet ve iktidar unsurları bakımından teklik özelliği gösteren ve hukuk birliği temelinde ülke sınırları içerisinde yasama, yürütme ve yargı birliği üzerine kurulmuş bir devlet yapılanması olarak tanımlanmaktadır. Her ne kadar üniter devlette egemenlik gücü siyasi ve hukuki örgütlenmenin tekliği dolayısıyla merkezi yönetimde toplanmış olsa da bir takım kamu hizmetinin sadece merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Üniter devlette siyasi yönetim büyük ölçüde başkentte yapılmaktadır. Ancak yerel yönetimlere de idari ve mali birtakım sınırlı ölçülerde özerklik tanınmaktadır. Bağımsızlık anlamına gelmeyen bu özerklikle birlikte yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli hizmet sunması amaçlanmaktadır (Koç, 2015: 64). Çoğunlukla il olarak adlandırılan ilk kademe alt yönetimler ulusal otoriteler tarafından yönetilmektedir. Ancak bu durum üniter devlet sınırları içerisinde yerel yönetimlerin ya da bölgesel

yönetimlerin kurulamayacağı anlamına gelmemektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 15). Nitekim başkanlık sistemi ile yönetilen birçok üniter devlette hem bölgesel yönetimler hem de yerel yönetimler etkin olarak varlığını sürdürmektedir. Üniter devletlerde yerel yönetimlerin varlığı ve yetkileri kendilerinden değil; merkezi idarenin iradesinden kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, yerel yönetimler genel olarak merkezi yönetimler tarafından yasayla kurulmakta ve istenildiği zaman da aynı yolla kaldırılabilir (Arslan, 2016: 12). Dolayısıyla yerel yönetimlerin merkezi yönetimin muhtemel müdahalelerinden korunma imkânı çok düşüktür (Kaya, 2006: 147).

Tablo 7. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Üniter Devletler

Avrupa Kıtası	Afrika Kıtası		Asya Kıtası		Amerika Kıtası	
Güney Kıbrıs	Gine	Zimbabve	Güney Kore	Türkiye	Honduras	Şili
Belarus	Zambiya	Benin	Afganistan	Kazakistan	Paraguay	Haiti
	Tanzanya	Angola	Ermenistan	Filipinler	Ekvator	El Salvador
	Sirre Leone	Kamerun	Azerbaycan	Özbekistan	Kolombiya	Panama
	Kenya	Malawi	Kosta Rika	Tacikistan	Guatemala	Bolivya
	Seyşeller		İran	Myanmar	Nikaragua	Dominik Cum.
	Liberya		Türkmenistan	Maldivler	Uganda	Uruguay
	Sri Lanka		Endonezya		Peru	Kosta Rika
	Burundi				Surinam	

Üniter devletlerde yerel yönetimler kamu tüzel kişisi olarak devlet tüzel kişiliği içerisinde kendine yer bulmaktadır (Çolak, 2004: 4). Bununla birlikte yerel yönetimlerin yasama, yürütme ve yargı gibi yetkileri yoktur. Yerel yönetimler, ülkenin bölünmezliği ve idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezi yönetimin idari vesayet denetimine tabidirler (Korkmaz, 2009: 53). Dünya genelindeki uygulamalara bakıldığında parlamenter sisteminin alternatifi olarak başkanlık sistemi, üniter devletin alternatifi olarak ise federal devlet yapılanmaları görülmektedir. Bu çerçevede başkanlık sistemi ile yönetilen federal bir devlet olabileceği gibi üniter devlette olabilmektedir (Uysal, 2016: 132). Bunun yanında bir ülkenin başkanlık sistemi ya da parlamente sistemi ile yönetilmesi, o ülkedeki yerel yönetimleri daha demokratik, özerk ve gelişmiş hale getiremeyeceği gibi aksine bir durumda söz konusu değildir. Son olarak, demokrasiyi içselleştiren veya içselleştirmeye

alışan lkeler yerel yönetim birimlerini idari düzen açısından, kendi kendini yönetim ilkesinin bir sonucu olarak adem-i merkeziyet ilkesine göre de formüle edebilmektedir.

1.5. Bölüm Sonu Değerlendirme

Üniter devlet, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğu, siyasi anlamda tek bir egemen gücün hkimiyetindeki devlet şeklidir. Yani niter devlette egemenlik gücü sadece merkezi yönetimde toplanmıştır. Buna karşın yerel yönetimler ise ülkelerdeki egemen sosyo-politik yapının ayrılmaz parçasıdır. Devlet sisteminin üniter ya da federal olması yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile özerklikleri açısından önem taşımaktadır. Üniter devletlerde merkezi yönetim, halkın yerel kamu hizmetlerinin görülmesine katılımını sağlamak ve yerel sorunların yerel otoriteler tarafından daha etkin ve verimli bir şekilde üzülmesi için yetkilerinin bir kısmını farklı birimlere (yerel yönetimlere) devredebilmektedir. Ancak yerinden yönetim kuruluşlarına verilecek yetki ve sorumluluklar merkezi yönetimlerden bağımsız değildir. Diğer taraftan, örgütlerin karar ve hareket serbestliğine sahip olmalarını ifade eden özerklik ile yerinden yönetim arasında da bir ilişki bulunmaktadır.

Gerçekte yerel özerklik bağımsızlık değil, kontrol edilebilir bir serbestliği ifade etmektedir. Özerkliğin boyutları anayasa ve yasaların çizeceği sınırlarla belirlenmektedir. Yerel yönetimler, birçok ülkede mali yetersizlik, demokratik kurumların yetersizliği ve aşını vesayet denetimi gibi sorunlardan dolayı özerk yerel yönetim özelliklerini kazanamamışlar ve merkezi yönetimin uzantıları şeklinde örgütlenmişlerdir. Yerel yönetim birimleri üzerindeki ağır vesayet denetimi bu kurumların çalışmalarını olumsuz yönde etkileyen önemli bir unsurdur. Yerel demokrasi, hem yerel yönetimlerin öngördüğü hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine katkı vermekte hem de uygulandığı ülkelerde vatandaşların içerisinde bulundukları sistemi benimsemelerine, meşru görmelerine katkı sağlamaktadır.

Hükümet sistemi üzerine yapılan tartışmalarda, parlamenter hükümet sistemi, başkanlık hükümeti sistemi ya da yarı-başkanlık hükümeti sisteminin, avantajlı ve dezavantajlı yönleri üzerinde durulmaktadır. Kabul etmek gerekir ki, bütün hükümet sistemlerinin sahip oldukları avantajlı yönleri yanında, dezavantajlı yönleri de vardır. Bu nedenle sisteme sadece basit bir kurumsal düzenleme olarak bakmak doğru bir anlayış değildir. Ülkedeki

demokrasi kültürünün sağlamlığı, demokrasinin geniş halk kesimleri ve yöneticiler tarafından özümsemişi çok daha önemlidir. Nitekim ABD kurulduğundan beri başkanlık sistemiyle yönetilen bir ülkedir. Sistem değişikliği üzerine bir tartışma da yaşanmamaktadır. Fransa 1958’de Beşinci Cumhuriyetle birlikte parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçmiştir. Aynı şekilde demokrasi kültürünün sağlam olduğu İsviçre meclis hükümet sistemi yönetilen bir ülkedir. Bununla beraber aynı hükümet sistemini uyguladıkları halde birbiriyle kıyas dahi edilemeyecek ülkeler vardır. İkisi de başkanlık sistemi olmakla beraber, ABD’de sistemin işleyişi ile Latin Amerika ülkelerinde sistemin işleyişi birbirinden oldukça farklıdır. Aynı şekilde Rusya’da uygulanan yarı-başkanlık ile Fransa’da uygulanan yarı-başkanlık arasında fiiliyatta çok fark vardır. Ancak şu da bir gerçektir ki seçilen hükümet sistemi, uygulandıkları ülkelerde, sorunları azaltıcı ya da arttırıcı olabilmektedir. Diğer taraftan yerel nitelikteki kamu hizmetlerini en etkili ve verimli bir şekilde sunmaya çalışan, demokrasinin temel değerlerini yaşatan halka en yakın kurum olan yerel yönetimler, ülkeler tarafından tarihsel tecrübeleri, devlet yapıları, kamu yönetimine dair kendilerine has özellikleri, toplumsal dokuları ve coğrafi yapısı da göz önünde bulundurularak oluşturulmaktadır. Son olarak, hem federal hem de üniter devlette iktidarın ve gücün dikey paylaşımı mevcuttur. Yerel yönetimlerde ise hem federal hem de üniter devletlerin örgütlenmesindeki temel ilkelerden biridir. Üniter devlet ve yerel yönetim ilişkisi bu şekilde ortaya konulduktan sonra çalışmada hükümet sistemleri kısaca ele alınıp, başkanlık sistemi ortaya anlatılmış ve böylece araştırma konumuz olan başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devlet yapısının ortaya konulması tamamlanmıştır

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise Türkiye gibi üniter devlet yapısına sahip başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler incelenerek, bu devletlerin kendilerine has yerel yönetim modelleri olup olmadığı ve başkanlık sisteminin ülkeleri federal bir yapıya dönüştürüp dönüştürmediği sorunsalı etrafında literatürde sıkça kullanılan yedi kriter etrafında Güney Kore, Peru, Filipinler ve Kenya’nın yerel yönetimleri incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

2.ÜLKE UYGULAMALARI

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin yeri ve rolünü tam anlamıyla analiz edebilmek için Filipinler, Peru, Güney Kore, Kenya ve Türkiye gibi başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletler incelenmiştir. Türkiye'nin son yapılan anayasa değişikliği sonucu başkanlık sistemi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) ile yönetilen üniter bir devlet olması çalışmada üniter devlet sistemine sahip, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin seçilmesi sonucunu doğurmuştur. Dünya genelinde yaklaşık elliye yakın başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devlet vardır. Bu bağlamda teknik olarak bu ülkelerin hepsini inceleyemeyeceğimiz için yaklaşık bu elli ülke arasında Türkçe literatür çalışması az yapılmış ülkeler ile kıta/bölge farklılıkları dikkate alınarak; Amerika, Asya ve Afrika Kıtasından ülkeler örneklem olarak alınmıştır. Diğer taraftan Kenya, jeostratejik konumu itibariyle Afrika Kıtasının finans, ulaşım, ticaret ve yatırım merkezidir. Birçok uluslararası şirket kendilerine bölgesel merkez olarak Kenya'yı seçmişlerdir. Kenya Afrika kıtasında siyasi istikrarı yakalayan ilk ülkedir ve ekonomisi de sürekli büyümektedir. Peru, Güney Amerika'da ekonomisi en çok büyüyen ülkedir. Peru ekonomisi 2002-2018 yılları arasında kesintisiz büyüme göstermiştir. Filipinler'de Asya bölgesinin en yüksek ekonomik büyüme gösteren ülkelerinden birisi konumunda yer almaktadır. Endüstri devi haline gelen Güney Kore bugün dünyanın 13. büyük ekonomisine sahip son derece gelişmiş bir ülke konumundadır. Bu ülkeler kendi tarihsel, kültürel, sosyolojik ve siyasal koşulları itibariyle de birbirlerinden farklılaşmaktadır.

Bu üniter devletlerin yerel yönetimlerini incelerken, literatürde sıkça karşımıza çıkan (Sobacı ve Köseoğlu, 2016; Güneş, 2009; Öztürk, 2003; TESEV, 2009; Akarçay, 2017; Ökmen ve Elma, 2013) yedi farklı ve önemli kriter dikkate alınmıştır. Bunlar; “yerel yönetimlerin anayasal-yasal temeli”, “yerel yönetimlerin statüleri ve türleri”, “yerel yönetimlerin temel yetki ve görevleri”, “yerel yönetimlerin örgütlenmesi, seçimleri ve

temel organları”, “yerel demokrasi uygulamaları”, “yerel yönetimlerin denetimi” ve “yerel yönetimlerin mali yapısı” başlıklarını taşımaktadır. Bir yerel yönetimin merkezi yönetim karşısındaki konumunu, yerel yönetimlerin siyasi ve idari sistem içerisinde nasıl şekillendiğini ve yerel yönetimlerin yapısını ortaya koymak için öncelikle kullanılması gerekli görülen bu yedi başlıkla, başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde yerel yönetim birimlerinin yapısının analiz edilerek daha iyi anlaşılması ve yerel yönetim yapılarının karşılaştırılmasını mümkün kılacaktır. Ayrıca bu kriterler yerel yönetimlere ait sayısal bilgileri sunmayı da kolaylaştırdığı için tercih edilmiştir. Bu kriterlerin her biri, ilgili ülkede yerel yönetimlerin rolü kadar bu kurumların merkezi yönetim karşısındaki pozisyonu, gücü ve etkinliği, özerkliklerinin niteliği ve düzeyi ile yerel yönetimlerin demokratik niteliğine de ışık tutmaktadır.

Yerel yönetimlerin anayasal ve yasal temeli, bu kurumlara o ülkede verilen önem ve değeri göstermektedir. Yerel yönetimlerle ilgili temel ilke ve uygulamaların açıklığa kavuşturulması, yerel yönetimlerin hukuksal temelini daha iyi analiz edilebilmesi, yerel yönetimlerde yapılan yasal düzenlemelerin yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeler açısından ne derece tutarlı olduğu yerel yönetimlerin o ülkelerin anayasalarında yer alması ile de ilgilidir. Yerel yönetimlerin görevleri ile bir ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşümüyle, o ülkede yerel yönetimlerin rolünü anlamak ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisini ortaya çıkarmak açısından oldukça önemlidir. Diğer taraftan yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, topluma daha iyi hizmet sunma düşüncesinde olan yerel yönetim birimlerinde meydana gelen hizmet farklılaşmalarını ve yerel yönetimlerin görevlerinde meydana gelen nitelik ve nicelik değişikliklerini de ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerin örgütlenmesi, seçimleri ve temel organları çerçevesinde, yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelip-gelmemesi, bu organlar arasındaki ilişkilerin yapısı, organların kim tarafından ve nasıl görevden alınabileceği gibi hususlar, yerel yönetimlerin hem demokratik niteliği hem özerklik düzeyleri hem de yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki ile yakından ilişkilidir.

Yerel demokrasi uygulamaları ile vatandaşları politik karar alma süreçlerine dâhil eden katılımcı mekanizmaların uygulanıp-uygulanmadığını görmek ve ülkedeki yerel demokrasi düzeyini analiz edebilmek için önemli bir kıstastır. Yerel yönetimlerin denetimi ve mali yapısı, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin niteliği, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın yerel sorunlara ilişkin uygulanabilir kararlar alması/alabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Yerel yönetimler üzerinde

uygulanan denetimin içeriği, türü ve yerel yönetimlerin sorumlu olduğu hizmetleri sunabilmesi için yeterli mali kaynaklara sahip olup-olmadığı, yerel yönetimlerin özerkliği üzerinde belirleyicidir. Yerel yönetim birimlerinin hesap verme sorumluluğu ve o ülkede hesap sorma kültürünün oluşturulması da denetim kavramları ile açıklanabilmektedir.

2.1. Filipinler

Filipinler'deki mevcut başkanlık sistemini ve yerel yönetimleri analiz edebilmek için öncelikle ülke hakkında bazı temel bilgilerin bilinmesinde yarar vardır. Güneydoğu Asya'da, Pasifik Okyanusu ve Güney Çin Denizi arasında uzanan ve 7 binden fazla ada ve adacıktan oluşan Filipinler'in komşuları kuzeyde Tayvan ve Çin, batıda Vietnam, güneydoğuda Borneo adasıdır. Güneyde Celebes Denizi ülkenin diğer adaları ile Endonezya'yı birbirinden ayırmaktadır (Anadolu Ajansı, 2018). Nüfusu 106 milyon 512 bin (2018 yılı) ve Başkenti Manila olan Filipinler'de işsizlik oranı % 7 ve enflasyon oranı ise % 4 civarındadır (Ticaret Bakanlığı, 2018). Filipinler'de nüfusun en büyük etnik grubunu % 28.1 ile Tagaloglar oluşturmaktadır. Ülke yaklaşık 400 yıl İspanyol ve Amerikan sömürgesi altında kalmıştır. Filipince ve İngilizcenin resmi dil olarak kabul edildiği ülkede yaklaşık 87 yerel lehçe ve dil konuşulmaktadır (Anadolu Ajansı, 2018).



Şekil 3. Filipinler Haritası (Vidiani, 2018).

Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter bir devlet olan Filipinler’de, yasama görevi Temsilciler Meclisi ve Senato’dan oluşan iki meclisli Kongreye, yürütme görevi ise doğrudan halkoyuyla seçilen devlet başkanına aittir. Yasama organı, seçim bölgesi esasına göre seçilen 289 üyeli Temsilciler Meclisi ve ulusal oyla seçilen 24 üyeli Senato’dan oluşmaktadır. 1987 yılında yürürlüğe giren Filipin Anayasasına göre, aynı zamanda silahlı kuvvetlerin de başkomutanı olan devlet başkanı, altı yıllık tek bir dönem için doğrudan halkoyuyla seçilmektedir. Yasama organının alt kanadını oluşturan Temsilciler Meclisi üyeleri, üç yılda bir yapılan genel seçimlerle belirlenmektedir. Filipinler’de yargı yetkisi bağımsız mahkemelerdedir (DEİK, 2018). % 80’i Hristiyan olan Filipinler’de Müslüman Mindanao Özerk Bölgesi hariç ülkede merkezi bir yönetim benimsenmektedir. Ülkenin güneyinde, Müslümanların çoğunlukta olduğu bölgede Moro İslami Kurtuluş Cephesi (MİKC), yaklaşık kırk yıl süren ve 120 bin kişinin ölümüne neden olan çatışmaların ardından Filipinler hükümetiyle, 27 Mart 2014’te Bangsamoro Barış Anlaşması’nı imzalamış ve Mindanao ve çevresindeki adalara özerklik tanımasını öngören siyasi Bangsamoro Temel Yasası taslağı hazırlanmıştır (Timetürk, 2017).

2.1.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli

Filipinler, boyutları, ekonomileri, dinleri, kültürleri ve dilleri farklılık gösteren başta Luzon, Visayana ve Mindanao adaları¹¹ olmak üzere üç büyük coğrafi bölgeden oluşmaktadır (FFE PKM, 2013). Ülke yaklaşık bin yerleşim yerine sahip; başkanlık sistemi ile yönetilen üniter bir devlettir (Yılmaz ve Venugopal, 2010: 227-228). Oldukça dağınık bir yerleşim yapısına sahip olan Filipinler, 16. yüzyılın ortalarından itibaren İspanyol sömürgesi haline gelmiştir. Filipinler’deki yerel yönetimlerin kökeni de bölgede yaklaşık 327 yıl süren İspanya sömürge yönetimlerine dayanmaktadır (Slack, 2014). Cebucity, 1565 yılında, Filipinler’de İspanyollar tarafından kurulan ilk şehirdir (Aenet, 2018). Cebu’nun kurulması ile birlikte Filipinler’de yerel yönetim sisteminin de temelleri atılmıştır (Lagura, 2013: 5).

Üç yüzyıldan fazla süren İspanyol Sömürge Hükümeti döneminde aşırı merkeziyetçi yönetim nedeniyle Filipinler’de yetki ve görevlerin büyük bir kısmı merkezde toplanmıştır. Başkent Manila’daki İspanyol Sömürge Valisi, tüm ülkedeki il ve şehirleri yönetmiştir. 19.

¹¹ Filipinler, irili-ufaklı 7.107 adadan oluşmaktadır (USAİD, 2017: 5).

yüzyılın sonlarında İspanyol-Amerikan savaşıyla birlikte Filipinleri sömürge olarak ilan eden Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ise, merkezi yapıda idari ve mali yerelleşme reformları gerçekleştirmiş ve bu süreçte Filipinler adem-i merkeziyetçi bir üniter devlet olma yolunda hızla mesafe kat etmiştir (Brillantes ve Moscare, 2002: 3). Filipinler, II. Dünya Savaşı'nda ise Japonya'nın işgaline uğramış ve nihayetinde 1946 yılında bağımsızlığına kavuşmuştur (Letana, 2016). Filipinler'in 1946 yılında bağımsızlığına kavuşmasıyla birlikte yeni yerel yönetim sistemi arayışlarına girilmiş ve bu çerçevede "1959 Yerel Özerklik Yasası" ile yerel yönetimlerin özerklikliği arttırılarak, şehir ve belediye yönetimlerine daha fazla mali ve düzenleyici yetki verilmiştir. Aynı yıl, yerel özerklik açısından bir başka önemli mevzuat olan "Barrio Şartı Yasası" (RA 2370) ile birlikte, yerel hükümet sisteminin en küçük siyasi birimi olan barriolara, bazı vergi yetkileri tahsis edilerek bu birimler yarı-belediye şirketlerine dönüştürülmüştür (Brillantes ve Moscare, 2002: 3). Daha sonra 1967 yılında "Adem-i Merkeziyet Yasası" (RA 5185) yürürlüğe girmiş ve yerel yönetimlerin mali kaynakları daha da arttırılmış ve idari konularda karar alma yetkileri genişletilmiştir (Brillantes ve Moscare, 2002: 3). Diğer taraftan 1935 Anayasa'sı, 1973 Marcos Anayasa'sı ve 1987 Filipin Anayasaları da, yerel yönetimlerin şekillenmesi açısından politik devrim hareketleri üzerinde önemli derecede etkili olmuştur (www.nationsencyclopedia.com). Filipinler'in temel yasa metni, ismi "Saligang Batas ng Pilipinas" olan Filipin Anayasası'dır.¹² Bu anayasa, ülkenin ABD'den bağımsızlığını kazandığı tarihten günümüze bir kaç kez değişmiş olsa da, anayasa bugünkü son şeklini 1987'de almıştır. Bu anayasayla devlet başkanın, 24 üyeden oluşan Senato'nun ve ülke genelinde parti listesi sistemiyle seçilen 289 kişilik Temsilciler Meclisi'nin (Parlamento) görev süresi üç yıllık tek dönem şeklinde belirlenmiştir. Anayasayla ayrıca, Luzon Adasının kuzeyindeki Cordilleras dağlık bölgesi ve Müslümanların yoğun olarak yaşadığı Mindanao ve Sulu takımadaları bölgelerinde, iki özerk (otonom) yapı kurulmuştur (Yıldız, 2013: 14).

Filipinler, 1987 Anayasası'na göre açıkça tanımlanmış resmi bir desantralizasyona sahiptir. Yerel yönetimlerin özerkliği bir devlet ilkesi olarak da anayasada güvence altına alınmıştır. Filipinler Anayasası'nın 10'uncu bölümünün 3'üncü maddesine göre, "Kongre, etkili bir geri çağırma, inisiyatif alma ve referandum mekanizmaları ile hesap verebilir bir yerel yönetim yapısının kurulmasını sağlayacak yerel bir hükümet yasasını yürürlüğe koyacak;

¹²Bu çalışmada, Filipinler Anayasası'na yapılan atıflarda <http://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/> bağlantısında yer alan ve İngilizceye çevrilmiş olan anayasa metninden yararlanılmıştır.

farklı yerel yönetim birimlerinin yetkilerini, sorumluluklarını ve kaynaklarını tahsis edecek ve yerel yetkililerin nitelikleri, seçimi, atanması, kaldırılması, şartları, maaşları, yetki ve görevleri ile yerel birimlerin örgütlenmesi ve yürütülmesi ile ilgili diğer tüm konularda bilgi sağlayacaktır.” Filipinler’de uzun süren mücadeleler sonucunda Ekim 1991’de Yerel Yönetim Yasası¹³ yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile seçilmiş valilere ve belediye başkanlarına yerel yönetimler konusunda karar alma yetkisi tanınmaktadır. Yasa, vergilendirme ve hükümetler arası ilişkiler de dâhil olmak üzere yerel yönetimlerin yapısı ve işlevi üzerine Filipinler yerel yönetimi hakkındaki en kapsamlı tek siyasi reformdur (Ringuet ve Estrada, 2003: 241). Yanı sıra yerel yönetimlerle ilgili bu temel reform dört (4) ana noktayı içermektedir (CReforms, 2010: 2):

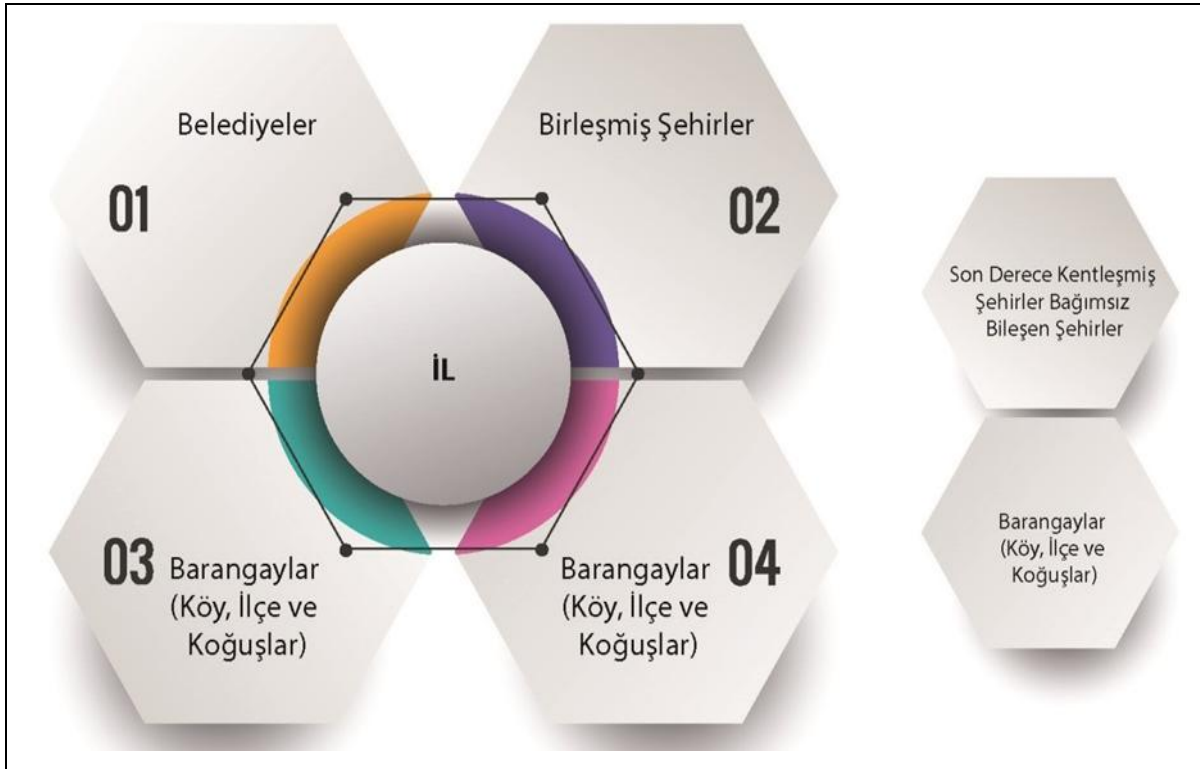
1. Yerel yönetimlere daha fazla özerklik tanımak.
2. Yerel yönetimlerin hizmet sunumu ve idari ihtiyaçları için etkili bir şekilde donatan daha adil bir yerel finans yönetim sistemi kurmak.
3. Yerel yönetim birimlerini güçlendirmek ve siyasal iktidarı merkezileştirmek için reformlar gerçekleştirmek.
4. Yerel yönetim birimleri için şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarını güçlendirmektir.

1991’de Yerel Yönetimler Yasası’na göre, Filipinler’de, yerel yönetimlerin dört ana işlevi bulunmaktadır. Bunlar; etkin hizmet sunumu, çevrenin yönetimi, ekonomik kalkınma ve yoksulluğun azaltılmasıdır. Her bir yerel yönetim birimi, yerel özerklik temel politikası ile uyumlu olarak, kendi gelir kaynaklarını oluşturma ve Kongre’nin koyduğu kurallar ve sınırlamalardan doğan vergileri, harçları ve ücretleri tahsil etme yetkisine sahiptir (madde 10). Bununla birlikte yerel yönetim birimleri, yasayla belirlenen ve halktan toplanan ulusal vergilerden de sınıfları oranında pay almaktadır (Filipinler Anayasası, bölüm 10, madde 6).

¹³ Bu çalışmada, Yerel Yönetimler Yasasına (1. 2. ve 3. Kitap) yapılan atıflarda <http://www.chanrobles.com/localgov.htm#.WvMXs-S7qM8> bağlantısında yer alan ve İngilizceye çevrilmiş olan yasa metninden yararlanılmıştır.

2.1.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri

Filipinler’de ulusal yönetimi oluşturan bir merkezi yönetim bulunmaktadır. Yerel yönetimler ise, iller ve bağımsız şehirler, belediyeler ve bileşen şehirler ve Barangaylar (köy, ilçe, belde ve koğuşlar) şeklinde üç katmana ayrılmıştır (Manasan, 2004: 3). Bunun yanında Filipinler’de, Manila Büyükşehir Geliştirme Yönetimi, Müslüman Mindanao ve Cordilleras özerk bölgeleri kurulmuştur (Yılmaz ve Venugopal, 2010: 229). Filipinler’de 18 bölge, 81 il, 145 şehir, bin 496 belediye ve 42 bin 036 barangay adı verilen ilçe, belde ve köy yönetimleri bulunmaktadır (DILG, 2016).



Şekil 4. Filipinler Yerel Yönetim Birimleri (Manasan, 2004: 3) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Filipinler’deki her bölge, il valileri, belediye başkanları, farklı ulusal devlet kurumlarının temsilcileri ve özel sektörden oluşan bir Bölgesel Kalkınma Koordinasyon Konseyi’ne sahiptir (Brillantes and Cuachon, 2002). Filipinler’de her bir yerel yönetim birimi (il, şehir, belediye, barangay), yerel yönetimleri etkileyen politikalar, programlar ve projelerin oluşturulması ve uygulanmasında ulusal hükümete yardım etmek; yerel özerkliği teşvik etmek; ülke çapında kalkınma hedeflerine ulaşmak ve yerel yönetime halkın katılımını teşvik etmek için “Birlik” (Belediyeler Birliği, Şehir Birliği, İl Birliği vb.) olarak adlandırılan teşkilatlara sahiptir (Yerel Yönetimler Yasası 2. Kitap, madde 491, 496, 499,

502). Bölgeler, (Müslüman Mindanao Özerk Bölgesi hariç olmak üzere), seçilmiş organlara sahip değildir ve sadece bölünmemiş idari birimleri içermektedir.

Bölge: Etnik kökenleri, dinleri, lehçeleri, ekonomik ve tarımsal ürünleri farklılık gösteren çeşitli illerden oluşan alt ulusal yönetim birimini ifade etmektedir (Earist, 2017).

İl: Değişik sayıda belediyelerden ve bazı durumlarda da bileşen şehir kümelerinden oluşan Filipin siyasi yapısının en büyük kurumsal birimidir (Santos, 2004: 4). İlin belediyeler ile ilgili görevleri genellikle koordine edici ve denetleyici niteliktedir (<http://nap.psa.gov.ph>). İl yönetimleri, belli bir ildeki insanları etkileyen işleve sahiptir. İl belediyelerinin; gerçek ve kişisel mülkleri elde etmek ve devretmek, yasayla açıkça sağlanan yükümlülükler de dâhil olmak üzere sözleşmelere girmek ve yasada açıkça belirtilmiş olan diğer yükümlülükleri yerine getirmek gibi görevleri vardır (Earist, 2017).

Filipinler’de seksen 81 il vardır. Bir il, yalnızca Kongre tarafından çıkarılacak bir yasa uyarınca kurulabilmekte, bölünebilmekte, birleştirilebilmekte, kaldırılabilenekte veya sınırları büyük ölçüde değiştirilebilmektedir (Dagohoy, 2012). Bu durum, Seçim Komisyonu (COMELEC) tarafından yerel yönetim biriminde uygulanacak bir plebisit ile çoğunluğunun onayına tabidir. Bir ilin kurulabilmesi için, Maliye Bakanlığı tarafından onaylanan yıllık ortalama gelirinin 20 milyon peso, Ulusal İstatistik Dairesi tarafından onaylanan, iki yüz 250 bin nüfusu ve az iki bin kilometrekarelik bir alana sahip olması gerekmektedir (Yerel Yönetimler Yasası 3. Kitap, madde 461).

İller sınıflandırma sistemine göre, beş yıllık üst üste ortalama gelirlerine göre sınıflandırılmaktadır. 2008 yılı itibariyle şehirler için gelir sınıfları şunlardır: Yıllık geliri 450 milyon Peso’dan fazla ise 1’inci sınıf, 360 milyon Peso’dan fazla fakat 450 milyon Peso’dan az ise 2’inci sınıf, 270 milyon Peso’dan fazla 360 milyon Peso’dan az ise 3’üncü sınıf, 180 milyon Peso’dan fazla 270 milyon Peso’dan az ise 4’üncü sınıf, 90 milyon Peso’dan fazla ama 180 milyon Peso’dan az ise 5’inci sınıf ve 90 milyon Peso’nun altında ise 6’ıncı sınıf ildir (Dagohoy, 2012). İlin geliri ne kadar yüksekse, sınıflandırması da o kadar yüksektir. İl yetkililerine ödenecek maaşlar da ait oldukları bu sınıflara bağlıdır. Bir il seçimle iş başına gelen vali, vali yardımcısı ve vilayet kurulu üyelerinden oluşmaktadır. Birinci ve ikinci sınıf illerde üç vilayet kurulu üyesi bulunurken, üçüncü sınıf illerde iki vilayet kurulu üyesi bulunmaktadır. İl yetkililerinin geri kalan kısmı ise atanarak göreve gelen il saymanı, il denetçisi, bölge denetçisi, bölge mahkemesi hâkimleri, mali yetkili, okul müdürü, sağlık memuru, mühendis ve tapu memuru gibi görevlilerden oluşmaktadır.

Ancak yeni yerel yönetim yasası uyarınca, bunlar il valisinin idari kontrolü altındadır. Vali, vali yardımcısı ve vilayet kurulu üyeleri üç yıl için seçilmekte ve seçimler Kasım ayının ikinci salı günü gerçekleşmektedir. Vali ve vilayet kurulu üyeleri art arda üç dönemden fazla seçilememektedir. Vali tüm ilde genel denetleyici yetkiler uygulamaktadır. Ayrıca vali, hükümetin, tüm yasa ve emirlerini uygulamakla yükümlüdür. Yanı sıra resmi görevlerini etkileyen konularda yerel yetkililere tavsiyelerde bulunmaktadır. Filipinler’de her ilde, şehirde veya belediyede yerel okul kurulu, yerel kalkınma konseyi, yerel barış ve düzen konseyi ve yerel sağlık kurulunun kurulması zorunludur (Yerel Yönetimler Yasası 1. Kitap, madde 99, 106, 116).

Şehir: Filipinler’de şehirler de birer yerel yönetim birimidir. Filipinler’de üç sınıf şehir vardır: Bunlar gelir ve nüfusa dayalı oldukça yüksek kentleşmiş şehirler, ilden bağımsız imtiyazlı-bileşen şehirler (*Chartered cities*) ve bulundukları illerin bir parçası olan ve idari denetime tabi bileşen şehirlerdir (*Component cities*) (Santos, 2004: 4). Yüksek kentleşmiş şehirler; en az 200 bin nüfusa ve en az 50 milyon pesoluk yıllık geliri olan şehirlerdir (Yerel Yönetimler Yasası 3. Kitap, madde 452). Filipinler’de, on altı (16) Metro Manila’da olmak üzere 33 adet yüksek kentleşmiş şehir vardır (Bermosa, 2018).

Bağımsız bileşen şehirler; illerin bir parçası olmayan ancak onları çevreleyen şehirlerdir (3. Kitap, madde 448). Örneğin, Cotabato Şehri, Şerif Kabinsuang ilinin tam ortasında bir şehirdir. Bununla birlikte, Cotabato şehri, bu ilin veya herhangi bir ilin parçası değildir. Buna bağımsız bileşen şehir denilmektedir. Bileşen şehirler; halen bulundukları ilin bir parçası olarak kabul edilen şehirlerdir. Örneğin, Tagum şehri halen Davao del Norte İlinin bir parçası olarak görülmektedir (Martin, 2009). Şehirlere ek olarak, Filipinler’de 12 Büyükşehir alanı vardır. Büyükşehir Bölgesi, daha geniş bir alan oluşturan daha büyük şehirler ve kasabalar grubudur (Asian Development Bank, 2014:3).

Şehirler, Kongre tarafından özel bir yasayla (tüzük) oluşturulmuştur. Bu yasa kentin anayasası olarak kabul edilmektedir. Bu tüzek ile birlikte şehrin sınırları oluşturulmakta, yöneticilerin görev ve yetkileri tanımlanmaktadır. Bir şehrin veya herhangi bir şehrin yöneticisinin tüzüğü tarafından izin verilmeyen herhangi bir resmi işlemi yerine getirmesi yasaktır. Bir şehir, Maliye Bakanlığı tarafından onaylanmış ortalama yıllık geliri son iki yıl için en az 20 milyon peso (P=20 000 000), Arsalar Yönetim Bürosu tarafından onaylanmış en az yüz kilometrekarelik bitişik bir bölgeye sahip ve Ulusal İstatistik Ofisi tarafından tasdik edilmiş, 150 bin kişiden az olmayan nüfusa sahip yerlerden oluşabilmektedir (3.

Kitap, madde 450). Şehir, seçimle üç yıllık bir süre için iş başına gelen belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı ve meclis üyelerinden oluşmaktadır. Belediye başkanı ve meclis üyeleri art arda üç dönemden fazla seçilememektedir. Belediye başkanı, şehrin idari yetkilisi konumundadır. Şehrin yasama organı meclistir (Sangguniang Panlungsod). Şehir meclislerinin görevleri (Earist, 2017):

1. Yasalara göre vergi toplamak, yasa ve kural koymak.
2. Kamuya açık işyeri inşaatları yapmak ve yerel polis teşkilatının bakımını sağlamak.
3. Şehir içinde yangın bölgeleri kurmak ve her bir bölgede inşa edilebilecek binanın türünü düzenlemek.
4. Halkı her türlü felaketten korumak ve acil durumlarda güvence altına almaktır.

Belediye: Yasalara uygun olarak her il genel olarak kasaba adı verilen belediyelerden oluşmaktadır. Başka bir ifadeyle belediyeler bölgesel sınırları içerisinde bir dizi barangaydan oluşan ilin bir yan kuruluşudur (Santos, 2004: 4). Belediye, Filipinler kongresi tarafından yasayla oluşturulan ve Belediye Yasası'na tabi yerel yönetim birimidir. Belediye, ildeki sayman tarafından onaylanmış ortalama yıllık geliri, son iki yıl boyunca en az 2 milyon 500 bin pesoya (P=2 500 000) sahip, Ulusal İstatistik Ofisi tarafından onaylanan en 25 bin nüfuslu ve en az elli kilometrekarelik araziden oluşan yerleşim yerlerini ifade etmektedir (3. Kitap, madde 442). Belediyeler, hükümetin özerk birimleridir. Belediye organları seçimle iş başına gelirken bir kısım kamu görevlileri de merkez tarafından atanmaktadır. Bu bağlamda belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı ve meclis üyeleri üç yıllık süre için seçimle iş başına gelmekte ve art arda en fazla üç dönem seçilebilmektedirler. Bununla birlikte belediye sekreteri, sayman, barış yargıcı ve polis şefi ise atanarak görevle iş başına gelmektedir. Belediye başkanın başlıca görevleri şunlardır (Earist, 2017):

1. Tüm yasaları ve belediye kurallarını yürürlüğe koymak.
2. Kasabanın yönetimini denetlemek. Barış ve düzenin korunmasına ilişkin emir vermek. Belediye meclisinin toplantılarına başkanlık etmek.
3. Halkın sosyal ve ekonomik koşullarının iyileştirilmesi amacıyla belediye meclisine önlemler önermektir.

Belediye meclisleri, belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı ve belediye meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Belediye meclis üyelerinin sayısı, belediyenin ait olduğu sınıfa bağlıdır. Her meclis üyesi bir köyden veya barangay'dan sorumludur. Belediye meclisinin görevlerinden bazıları şunlardır (Yerel Yönetimler Yasası, 1 Kitap):

1. Sayman olarak tüm belediye çalışanlarının maaşlarını düzenlemek. Belediyenin görevlerini yerine getirmek için gerekli giderleri sağlamak.

2. Okullar dâhil olmak üzere, belediyenin kullanımı için yeterli binalar yapmak. Belediye gelir kaynağı olarak vergileri, harçları ve ücretleri tahsil etmek.

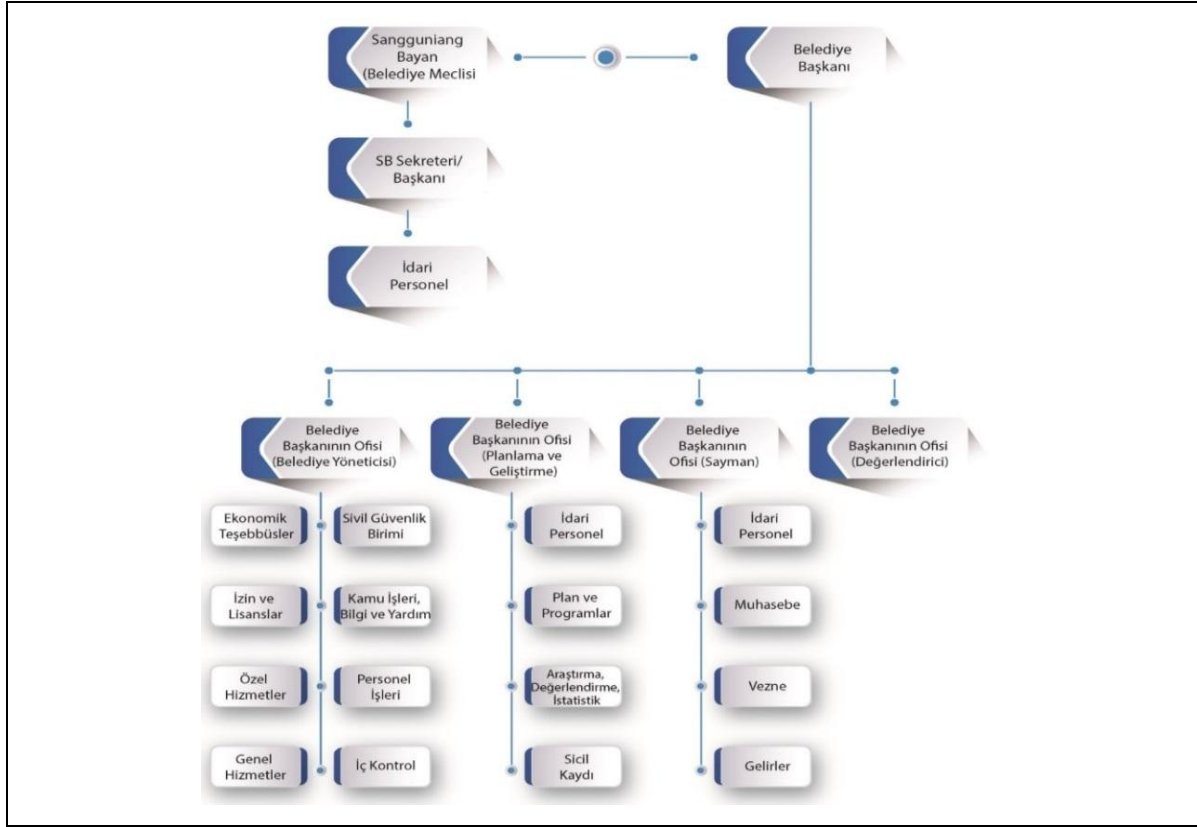
3. Etkin polis departmanı ve yeterli belediye hapishanesi kurmak ve sürdürmektir.

Barangay: Barangay, Filipinler'deki şehirlerin ve belediyelerin ayrıldığı en küçük idari birimdir. Temel siyasi birim olan barangay, hükümet politikalarının, planlarının, programlarının, projelerinin ve toplumdaki etkinliklerin birincil planlama ve uygulama birimi olarak halkın ortak görüşlerinin ifade edilebildiği bir forum olarak görev yapmaktadır (Santos, 2004: 4). Barangay kelime olarak, Filipinler'e göç eden Avusturyalı bir grup tarafından kullanılan ve bir tür gemi olan "balangay"dan gelmektedir (Hays, 2015). Filipin yerel yönetimlerin en küçük birimi olan barangaylar, İspanyol sömürge döneminden önce kurulmuştur. İlk barangay, akrabalık ilişkileri çerçevesinde 30-100 hane halkı grubundan oluşmuştur (Hays, 215). Barangay, bir şehrin veya belediyenin toprak sınırında ikamet eden ve barangay başkanının (punong barangay) başkanlık ettiği bir dizi yetkili seçmen tarafından yönetilen en az 2 bin nüfusa sahip yerleşimlerdir. Büyük metropoliten alanlarda, örneğin Manila'da ise, her barangay en az 5 bin nüfusa sahip olmalıdır (3. Kitap, madde 386). Başkan olarak, barangay başkanı (kaptanı) seçim bölgesi için geçerli olan tüm yasa ve yönetmelikleri uygulamaktan sorumludur. Barangay başkanının bu çerçevede itfaiye örgütlerini kurmak, barangay meclisine başkanlık etmek, suçla mücadele etmek ve barangay fonlarından tüm ödemeleri onaylamak gibi görevleri vardır. Barangaylar birer kamu kuruluşlarıdır ve bu nedenle dava açabilmekte, sözleşmelere girebilmekte, her türlü mülk edinip alabilmekte ve yasaların öngördüğü her türlü eylemleri yerine getirebilmektedirler (Earist, 2017).

2.1.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları

Filipinler’de, yerel yönetimlerde doğrudan halk tarafından seçilerek iş başına gelen bir “başkan” “başkan yardımcısı” ve “meclis” olmak üzere üç temel organ vardır. Başkan iller için “vali”, şehir ve belediyeler için “belediye başkanı”dır. Filipinler’deki her yerel yönetim birimi, seçilmiş bir üst düzey yönetici tarafından yönetilmektedir. Yerel yönetim birimleri seçilmiş yasama organı olan bir Sanggunian’a (meclise) sahiptir (Yılmaz ve Venugopal, 2010: 229). Her ilde yürütme organı olarak seçilmiş bir vali ve yasama organı olarak “Sangguniang Panlalawigan” adlı yerel bir meclis vardır. Şehirlerde yürütme organı olarak Belediye başkanı ve yasama organı olarak “Sangguniang Panlungsod” adında yerel meclis vardır. Her bir belediye icracı bir başkan tarafından yönetilmektedir ve bu başkan belediyenin üst düzey yöneticisidir. Başkan yardımcısı, sekiz meclis üyesi, gençlik meclisi başkanı ve yerel barangay birliği Sangguniáng Bayan’ı (belediye meclisini) oluşturmaktadır (1. Kitap, madde 48).

Her barangay’da, Barangay hükümetinin başkanı olan “punong barangay”, yedi sangguniang barangay üyesi, sangguniang kabataan (Gençlik Konseyi) başkanı, barangay sekreteri ve barangay saymanı vardır (Hays, 2015). Yerel meclislerde bir kadın, bir sanayi veya tarım işçisi ve bir azınlık temsilcisinden oluşan üç sektör temsilcinin bulunması zorunludur. Sangguniang Panlaligkan, Sangguniang Panlungsod ve Sangguniang Bayan birinci ve ikinci sınıf illerde on, üçüncü ve dördüncü sınıf illerde, sekiz; beşinci ve altıncı sınıf iller, altı üyeden oluşmaktadır (1. Kitap, madde 41). Filipinler’de her yerel yönetim biriminde, meclis üyesi, meclis sekreteri, sayman, denetçi, muhasebeci, bütçe sorumlusu, şehir planlama ve geliştirme koordinatörü, sağlık memuru, sicil memuru, şehir yönetici, avukat, veteriner hekim, sosyal refah ve geliştirme görevlisi ve bir genel hizmet görevlisi bulunmaktadır. Bunun yanında vali ya da belediye başkanı tarafından il, şehir ya da belediyelere ziraatçı, mimar, doğal kaynak ve çevre sorumlusu, kooperatif uzmanı, bilgi-işlem memuru ve nüfus memuru gibi alanlarında uzman kişiler atanabilmektedir (Yerel Yönetimler Yasası, 5. bölüm).



Şekil 5. Belediye / Şehir Yönetimi Yapısı (Ramos, 2007) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Filipinler’de yerel yönetimlerde vali ve vali yardımcısı, belediye başkanı ve yardımcısı, barangay başkanı ve tüm yerel birimlerdeki meclis üyeleri eşit oyla halk tarafından üç yıllığına, en fazla üç defa seçilebilmektedirler (Yerel Yönetimler Yasası 1. Kitap). Vali, vali yardımcısı, sangguniang panlalawigan üyesi, belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı olarak seçilmek için 23 yaşında, bileşen şehirlerde ve belediyeler için en az 21 yaşında; sangguniang panglungsod, sangguniang bayan, sangguniang barangay ve punong barangay üyesi olabilmek için en az 18 yaşında olmak gerekmektedir (Fernandezjrp 2018). Sangguniang kabataan (gençlik konseyi) seçilmek için ise 15 yaşından küçük 21 yaşından büyük olunmamalıdır (1. Kitap, madde 39). Bununla birlikte Filipinler vatandaşı olmak, Filipino’yu veya herhangi bir yerel dili/lehçeyi okuyabiliyor ve yazabiliyor olmak, seçim bölgesinde kayıtlı seçmen olmak ve seçim tarihinden önce en az bir yıl süreyle seçim bölgesinde ikamet etmek seçilme kriterleri arasında yer almaktadır.

Ahlaki bir suçtan dolayı cezalandırılanlar veya cezanın verilmesinden sonra iki yıl içinde bir yıl veya daha fazla hapis cezası ile cezalandırılanlar, idari bir davanın sonucu olarak görevden alınanlar, Cumhuriyete bağlılık yemini ihlal ettiği için nihai kararla mahkûm olanlar; çifte vatandaşlığı olanlar, yurtiçi veya yurtdışında cezai veya siyasi olmayan

davalar nedeniyle adalardan kaçanlar, akıl hastalığı bulunanlar seçilme yeterliliğini kaybetmiş sayılmaktadır (1. Kitap, madde 40). Filipinler’de en az 18 yaşına girmiş ve en az bir yıl boyunca Filipinler’de ikamet etmiş Filipin vatandaşları seçmen olabilmektedir. Filipinler’de, yerel seçimler Mayıs ayının ikinci Pazartesi günü, her üç yılda bir yapılmaktadır (1. Kitap, madde 42). Yerel yönetimlerin yasama organları yasayla öngörüldüğü üzere sektörel temsil yetkisine sahiptir (Filipinler Anayasası, bölüm 10, madde 9).

Tablo 8. Yerel Yönetim Birimlerinin Seçilmiş Yetkilileri ve Sanggunian Üyeleri

Yerel Yönetim Birimleri	Yürütme	Yasama: Sanggunian ve Kompozisyonu
İl	Vali	Sangguniang Panlalawigan - Vali yardımcısı - Yönetim Kurulu Üyeleri (gelir sınıfına göre 6 ila 12 arasında üyeden oluşmaktadır) - Liga ng mga Barangay (Barangay Ligi) Başkanı - Sangguniang Kabataan (Gençlik Konseyi)Başkkanı - Sektörel temsilciler
Şehir	Belediye Başkanı	Sangguniang Panlungsod - Başkan Yardımcısı - Belediye meclisi üyeleri (ilçelerin sayısına bağlı olarak 10 ila 36 meclis üyesinden oluşmaktadır). - Liga ng mga Barangay (Barangay Ligi) Başkanı -Sangguniang Kabataan (Gençlik Konseyi)Başkkanı - Sektörel temsilciler
Belediye	Belediye Başkanı	Sangguniang Bayan - Başkan Yardımcısı - Meclis üyeleri (sayı 8 ile 12 arasında değişmektedir). - Liga ng mga Barangay (Barangay Ligi) Başkanı -Sangguniang Kabataan (Gençlik Konseyi)Başkkanı - Sektörel temsilciler
Barangay	Barangay Kaptanı	Sangguniang Barangay - Barangay Kaptan ve 7 üye - Sangguniang Kabataan başkanı
	Sangguniang Kabataan Başkanı (SK Chairperson)	Sangguniang Kabataan- Sangguniang Kabataan - Başkanı ve 7 üye

Kaynak: Cuaresma ve Padilla (2017) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yerel yönetimlerin yasama organı olan meclislerin görevi, yasa veya yönerge ile kendisine verilen sorumlulukları yerine getirmek, vatandaşların genel refah düzeyini yükseltmek için gerekli çalışmaları yapmak, yerel ve ulusal kamu politikalarını uygulamak, kamu politikası oluşturmak, yasa çıkarmak, para cezası vermek, okul, sağlık ocağı, hapisane gibi kamu tesisleri yapmak ve bunların bakımlarını gerçekleştirmek, bütçe tasarısını değerlendirmek,

revize etmek ve onaylamak, genel refahı teşvik etmek için araziler, binalar ve yapılarla ilgili faaliyetleri düzenlemek, izin veya lisansların verilmesine yetki veren yasalar çıkartmak, vatandaşların genel refahını sağlamak amacıyla vergi, harç ve ücretleri belirleyen yasalar çıkartmak, kalkınma planları oluşturmak, etkili bir şehir yönetimi için gerekli kararları almak, büyüme ve kalkınma için gerekli kaynakların ve gelirlerin üretilmesi ve maksimize edilmesini sağlamak, projeler için fon talep etmek, genel kamu düzenin sağlanmasına yardımcı olmaktır (Yerel Yönetimler Yasası). Sangguniang panlalawigan, sangguniang panlungsod veya sangguniang bayan gibi yerel meclisler tarafından çıkarılan her yasa ve yönetmelik, il valisine ya da belediye başkanına sunulmalıdır. İlgili yerel yönetici eğer yasa ve yönetmeliği onaylarsa, her sayfasına imza atmak zorundadır. Aksi takdirde, veto edip yasa ve yönetmeliği sanggunian'a geri gönderebilmektedir. Böyle bir durumda yasa ya da yönetmelik meclis üye tam sayısının üçte ikisinin (2/3) oyuyla kabul edilirse yasa ya da yönetmelik onaylanmış kabul edilmektedir. Veto edilen bir yasa ya da yönetmelik iller için 15 gün içinde, şehir veya belediyelerde ise on gün içinde sanggunian'a bildirilmek zorundadır. Sangguniang barangay tarafından yürürlüğe konan yasa ve yönetmelikler ise bütün üyelerinin çoğunluğunun onaylaması üzerine, punong barangay tarafından imzalanmak zorundadır. Sangguniang barangay, tüm barangay kural ve yönetmeliklerin kopyalarını on gün içinde sangguniang panlungsod'a veya sangguniang bayan'a vermek zorundadır. Sangguniang panlungsod veya sangguniang bayan, barangay yönetmeliklerini otuz gün içinde engellemez ise, onaylanmış sayılmaktadır. Sangguniang, üyelerinin seçilmesinden hemen sonraki oturumun ilk gününde, olağan oturumların günü, saati ve yeri belirlenmektedir. Sangguniang pangangawigan, sangguniang panlungsod ve sangguniang bayan için haftada bir, sangguniang barangay için de ayda en az iki düzenli oturum düzenlenmektedir. Kamuoyunun talep ettiği durumlarda, özel oturumlar gerçekleştirilebilmektedir. Bütün oturumları, mevcut üyelerin çoğunluğunun oyu ile kapalı oturum şeklinde yapılabilmektedir. Ancak, kamu yararına veya kamu güvenliği gibi durumlarda, oturumlar halka açık da gerçekleştirilebilmektedir (Yerel Yönetimler Yasası, 1. ve 2. kitap).

Filipinler'de en güçlü aktörlerden biri başkanlardır. Yerel Yönetimler Yasası'nın başkanlara verdiği önemli yetkiler şunlardır (3. Kitap, madde 444):

1. Yerel yönetim birimini temsil etmek, sevk ve idare etmek, personel atamak ve personelin disiplin işlerini yürütmek.

2. Yerel yönetimlerin tüm programlarını, projelerini, hizmetlerini ve faaliyetlerini kontrol etmek ve genel denetimini yapmak.
3. Kurumsal yetkilerin kullanılmasına ilişkin tüm yasa ve yönetmelikleri yürürlüğe koymak.
4. Yerel yönetimlerin onaylanmış tüm politikalarını, programlarını, projelerini, hizmetlerini ve faaliyetlerini yürürlüğe koymak.

Filipinler’de belediye başkan yardımcısı seçimle halk tarafından belirlendiği için başkan yardımcısına da önemli görevler verilmiştir. Başkan yardımcısının görevleri: Meclisde başkan yardımcısı sıfatıyla, meclisin işletilmesi için tahsis edilen tüm masraflar için şehir hazinesinden çekilmiş tüm emirleri imzalamak. Yasalara, kurallara ve yönetmeliklere tabi olmak kaydı ile Meclis’teki tüm yetkilileri ve görevlileri atamak. Geçici boşluk olması halinde başkanın görev ve yetkilerini yerine getirmektir.

2.1.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri

Filipinler’de, 1991 Yerel Yönetimler Yasası yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin temel ilkeleri, yerel yönetimlerin faaliyet alanını, yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünü detaylı bir şekilde düzenlemiştir. Temel ilkeler açısından bakıldığında, 1991 Yerel Yönetimler Yasası’na göre yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken yerel halkın refahını artırmaya gayret etmeli, diğer hukuki düzenlemelere ve üst düzey yerel yönetimlerin belediye yönetmeliklerine aykırı hareket etmemelidir.

Tablo 9. Yerel Yönetimlerin Görevleri

Filipinler’de Yerel Yönetimlerin Görevleri	
Yönetim Kademesi	İçerik
İller	1. Tarımı yaygınlaştırma, hayvan hastalıklarının önlenmesi ve kontrolünü içeren tesisler; süt çiftlikleri, hayvan pazarı, hayvan ıslah istasyonları ve suni dölleme merkezleri. Endüstriyel araştırma ve geliştirme hizmetleri ile uygun teknolojinin aktarımı; toplum temelli ormancılık projeleri, kirlilik kontrolü yasası, küçük ölçekli madencilik yasası. 2. Çevre koruma yasaları ve yerel amaçlı mini-hidro elektrik projeleri; hastaneler ve diğer yüksek sağlık hizmetleri; isyancıların ve evlerinden kaçan kişilerin rehabilitasyonunu içeren sosyal refah hizmetleri. 3. İl binaları, il cezaevleri, parklar ve halka açık toplantı alanları; il sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan taşra yolları ve köprüleri, altyapı tesisleri; su işleri, drenaj ve kanalizasyon, taşkın kontrolü ve sulama sistemleri. 4. Sosyal Güvenlik Sistemi, düşük maliyetli konut ve diğer toplu konutlar için programlar ve projeler. Kredi finansmanına erişim de dâhil olmak

	üzere yatırım destek hizmetleri; vergi ve tahsilat hizmetlerinin bilgisayar donanımı, yazılımı ve modernizasyonu; ulusal politika ilkelerine tabi olarak belediyeler arası telekomünikasyon hizmetleri ve turizm geliştirilmesi ve tanıtım programları.
Şehir	Belediye ve illerin tüm hizmetleri ek olarak; 1. Yeterli iletişim ve ulaşım olanakları; eğitim, polis ve itfaiye ve tesislere destek.
Belediyeler	1. Balıkçılık ve su ürünleri yetiştiriciliği için malzeme dağılımını içeren tarım ve balıkçılık faaliyetleri, mısır ve sebze tohumu çiftlikleri; şifalı bitki bahçeleri; meyve ağacı, hindistan cevizi ve diğer fidan çeşitleri; gösteri çiftlikleri; sulama sistemi; su ve toprak kaynaklarının kullanımı ve korunması projeleri; belediye sularında balıkçılık yasalarının uygulanması. 2. Entegre sosyal ormancılık programları ve benzeri projeleri içeren topluma dayalı ormancılık projelerinin uygulanması; elli (50) kilometrekareyi aşmayan bir alanda toplumsal ormanların yönetimi ve kontrolü; ağaç parkları. 3. Birincil sağlık hizmet, ana-çocuk bakımı ve bulaşıcı ve bulaşıcı olmayan hastalıkların kontrol hizmetleri ile ilgili programların ve projelerin uygulanmasını içeren sağlık hizmetleri; ikincil ve üçüncül sağlık hizmetlerine erişim; gerekli olan ilaç, tıbbi malzeme ve teçhizatın satın alınması. 4. Çocuklar, gençler, yaşlılar ve engellilere yönelik sosyal hizmetler; dilenciler, sokak çocukları, çöpçüler, çocuk suçlular ve uyuşturucu istismarı mağdurları için toplum temelli rehabilitasyon programları; yoksullar için projeler. 5. Yatırımlar ve işe yerleştirme bilgi sistemleri, vergi ve pazarlama bilgi sistemlerini ve halk kütüphanesinin bakımını içeren bilgi hizmetleri; Genel hijyen çalışmaları, katı atık bertaraf etme sistemi veya çevresel yönetim sistemi. 6. Belediye binaları, kültür merkezleri, parklar, oyun alanları, spor tesisleri ve benzeri diğer tesisler de dâhil olmak üzere kamu parkları. Belediye yolları ve köprüleri de dâhil olmak üzere altyapı tesisleri; okul binaları, sağlık hizmetleri yürütmek için gerekli klinikler ve sağlık merkezleri; ortak sulama projeleri; balık limanları; artezyen kuyuları, yağmur suyu drenaj hatları ve su temin sistemleri; deniz kıyıları, drenaj, kanalizasyon ve taşkın kontrolü; trafik ve yol işaretleri ve benzeri tesisler. 7. Mezbaha ve kamu mezarlığı. Turistik tesisler ve diğer tesislerin satın alınması, işletme imtiyazlarının düzenlenmesi ve denetimi ile bu tür tesisler için güvenlik hizmetleri. 8. Polis, itfaiye ve trafo merkezleri, belediye hapishanesi için yerler.
Barangay	1. Çiftlik işletmeciliği için ürün toplama ve satın alma istasyonlarını içeren tarımsal destek hizmetleri. 2. Barangay sağlık ocağı ve gündüz bakım merkezinin bakımını içeren sağlık ve sosyal refah hizmetleri. 3. Genel hijyen ve katı atık toplamaya yönelik hizmetler. 4. Katarungang pambarangay'ın bakımı; 5. Barangay yol ve köprüleri ile su temin sistemlerinin bakımı. Çok amaçlı salon, kaldırım, plaza, spor merkezi ve benzeri diğer tesisler gibi altyapı tesisleri; bilgi ve okuma merkezi, uydu hizmeti

Kaynak: Yerel Yönetimler Yasası 1. Kitap'tan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bir grupta yapıldığında Yerel Yönetimler Yasası'na göre Filipinler'de yerel yönetimlerin dört temel görevi vardır. Bunlar, sağlık ve sosyal hizmetlere ilişkin görevler,

alt yapıya ilişkin görevler, tarıma ilişkin görevler ve turizme ilişkin görevlerdir (Yerel Yönetimler Yasası, 1. Kitap).

Yerel yönetimlerin sağlık ve sosyal hizmetlere ilişkin görevleri: Birincil sağlık hizmetleri, ana-çocuk bakımı, bulaşıcı ve bulaşıcı olmayan hastalıkların kontrolünü sağlamak; vatandaşların ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerine erişimi sağlamak; hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan ilaç, tıbbi malzeme ve ekipman satın alınmasını gerçekleştirmek; çocuk ve gençlerin refahı, aile ve toplumun refahı, kadınların refahı, yaşlıların ve özürlü kişilerin refahı üzerine programlar ve projeler içeren sosyal hizmet faaliyetlerinde bulunmaktır. Yerel yönetimlerin çevre yönetimine ilişkin görevleri, katı atık bertaraf tesisi kurmak; genel hijyen ve sanitasyon ile ilgili hizmetler veya tesisler yapmak, topluma dayalı ormancılık projelerini uygulamak, ormanların yönetimi ve kontrolünü sağlamaktır. Tarıma ilişkin olarak yerel yönetimler, sulama sistemleri tesis etmek, su ve toprak kaynaklarının kullanımı ve korunmasına yönelik projeler gerçekleştirmek ve balıkçılık yasalarının uygulanmasını sağlamakla görevlidir.

Yerel yönetimlerin en temel görevlerinden olan alt yapıya ilişkin olarak yerel yönetimler, yollar ve köprülerin bakımını yapmak, okul binaları ve diğer ilk ve orta dereceli okullar kurmak, işletmek ve onlara rehberlik etmek, klinikler, sağlık merkezleri ve diğer sağlık tesislerini kurmak, küçük su projeleri gerçekleştirmek, artezyen kuyuları açmak, yağmur suyu drenaj hatları ve içme suyu hatlarının yapımını gerçekleştirmek, deniz kıyıları, drenaj, kanalizasyon ve taşkın kontrolünü gerçekleştirmek; trafik ve yol işaretlerini koymak ve çizmek işlevlerini yerine getirmektedir.

Turizm ile ilgili işlevler ise, kültürel mirasın tanıtımı ve yönetimi için faaliyetlerde bulunmak, turizm tesisleri ve diğer turistik mekânları oluşturmak, iş yeri sözleşmelerini düzenlenmek ve denetimini gerçekleştirmek, turizm tesisler için güvenlik hizmeti sağlamaktır. Bunun yanında yerel yönetimler, et, meyve, kümes hayvanları, süt, balık, sebze ve diğer gıda maddeleri gibi gıda ürünlerinin denetlenmesini sağlamak, karantina yönetmeliklerini uygulamak, ulusal yapı yönetmeliğinin uygulanmasını sağlamak, üç tekerlekli bisiklet operasyonlarının düzenlenmesini sağlamak, gayrimenkul ticaretinin düzenlenmesini sağlamak, yerel ekonominin desteklenmesi için faaliyetlerde bulunmak, yerel kalkınma için projeler gerçekleştirmek, personelin özlük işlemlerini gerçekleştirmek, yerel vergilerin ve vergi dışı gelirlerin belirlenmesi ve toplanmasını sağlamak, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak gibi görevleri de yerine getirmektedir.

2.1.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları

Filipinler’de seçimlerde oy vermenin dışında yerel halkın fikir, istek ve şikâyetlerini yerel yetkililere ulaştırmasına ve politika yapma süreçlerinde katılmalarına imkân veren çok çeşitli uygulamalar mevcuttur. Bu mekanizmalar vatandaşları yerel karar alma süreçlerinin aktif bir paydaşı haline getirmektedir. Referandum, yerel girişim (inisiyatif) ve geri çağırma bu mekanizmaların en temel örnekleridir (Yerel Yönetimler Yasası, 1. Kitap). Yerel yönetim birimleri, yerel özerklik bağlamında sivil toplum kuruluşlarının kurulmasını, tarımda çeşitliliğin sağlanmasını, kırsal sanayileşmeyi, ekolojik dengeyi teşvik etmeyi, halkın ekonomik ve sosyal refahını arttırmak için ortak girişimleri ve kooperatiflerin kurulmasını desteklemektedir. Ayrıca yerel yönetim birimleri, ekonomik, sosyal, çevresel veya kültürel projeler için sivil toplum örgütlerine finansal vb. destekler sağlamaktadır. Filipinler’de uygulanan bazı yerel demokrasi uygulamaları şunlardır:

Geri Çağırma: Vatandaşların seçtikleri kimseleri görev sürelerinin dolmasını beklemeden görevlerinden alınmalarını sağlayan güçlü bir katılım mekanizmasıdır. Geri çağırma yetkisi, yerel yönetim biriminin kayıtlı seçmenleri tarafından kullanılabilir (1. Kitap, madde 70). Filipinler’de geri çağırmanın hayata geçirilebilmesinin gereği olarak, il, şehir, belediye veya barangay yetkilisi için ilgili yerel yönetim sınırları içerisindeki toplam kayıtlı seçmen sayısının en az yüzde yirmi beşinin (% 25) dilekçesi gerekmektedir. Geri çağırma için yapılan yazılı dilekçeler, belediye, barangay ya da yerel yönetim birimlerindeki ofis aracılığıyla Seçim Komisyonu’na (COMELEC) teslim edilmektedir. COMELEC veya yetkili temsilcisi, dilekçelerin orijinalliğini doğrulamak amacıyla bu dilekçeleri on günden az yirmi günden fazla olmamak üzere kamuya açık ve göze çarpan bir yerde ilan etmek zorundadır (1. Kitap, madde 71). Geri çağırma süreci, şehir, belediye ve barangaylar için otuz günde, iller için ise 45 günde tamamlanmak zorundadır. Geri çağırılmaya çalışılan yerel yönetim yetkilisi, geri çağırma süreci devam ederken istifa edememektedir (Yerel Yönetimler Yasası 1. Kitap, madde 73). Geri çağırma işlemi görev süresi boyunca yalnız bir kez yapılabilir. Yerel seçimlerin hemen öncesinde ya da yerel seçimlere bir yıl kala geri çağırma işlemi yapılamaz. Geri çağırma seçimlerine ilişkin tüm masraflar Seçim Komisyonu (COMELEC) tarafından karşılanmaktadır (1. Kitap, madde 75).

Yerel Girişim (İnisiyatif): Yerel inisiyatif, yerel yönetimlerde kayıtlı seçmenlerin herhangi bir yasayı doğrudan önerebildiği, yürürlüğe koyabildiği veya değiştirilmesini

sağlayabildiği yasal bir süreçtir. Yerel girişim ve referandumun gücü, yerel yönetim birimlerinin kayıtlı tüm seçmenleri tarafından uygulanabilmektedir. İllerde ve şehirlerde bin, belediyelerde yüz, barangaylarda ise elli seçmenden az olmamak şartıyla, seçmenlerin girişimi üzerine başkan, ilgili sanggunian ile bir dilekçe hazırlayarak bir yasa tasarısının kabulü, yürürlüğe girmesi, kaldırılması veya değiştirilmesini önerebilmektedir. Seçmenler iller ve şehirlerde doksan gün, belediyelerde altmış gün, barangaylarda ise otuz gün, içerisinde yerel girişim için gerekli imzayı toplamak zorundadır. Dilekçeler, seçim kayıt memuru tarafından toplanmaktadır. İmza toplama noktaları yerel yönetimlerin farklı yerlerine istenilen sayıda konulabilmektedir (1. Kitap, madde 120 ve 122). Verilen süre dolduktan sonra, COMELEC, ilgili yerel yönetim birimindeki bürosu vasıtasıyla, gerekli sayıda imzanın elde edilip edilmediğini kontrol etmektedir. Teklif, oy çoğunluğuyla kabul edilirse, COMELEC tarafından 15 gün içinde onaylanmak zorundadır. Yerel inisiyatif yılda sadece bir kez uygulanabilmektedir. İnisiyatif, yalnızca Sanggunian'ların yetkileri dâhilindeki konuları kapsamaktadır (1. Kitap, madde 124)

Yerel Referandum: Yerel referandum, yerel hükümet birimlerinin kayıtlı seçmenlerinin sanggunian tarafından yürürlüğe konan herhangi bir yasanın onaylanması, değiştirilmesi veya reddedilebilmesi için yasal süreçtir. Yerel referandum, İl ve şehirlerde altmış gün, belediyelerde 45 gün, barangaylar da otuz gün içinde COMELEC'in kontrolü ve talimatı altında yapılmaktadır. COMELEC söz konusu referandum sonuçlarını tasdik ve ilan etmek zorundadır (1. Kitap, madde 126).

Katılımcı Bütçeleme Uygulaması: Ülkedeki adem-i merkeziyetin önemli bir özelliği, insanların yerel yönetim süreçlerine katılımlarının öneminin yasalarla tanınmasıdır. Yerel yönetim yasası, yerel kalkınma konseyi, yerel okul yönetim kurulu ve yerel sağlık kurulu gibi yerel özel birimlerdeki insan organizasyonlarının ve sivil toplum kuruluşlarının temsilciliğinde ve temsil edilmesinde yerel sektörel temsilci görevlendirmektedir. Vatandaşlar, hangi programlara öncelik verildiğini incelemek ve toplulukların gelişimi için en çok ihtiyaç duyulan program ve hizmetlere önem verilip verilmediğini değerlendirmek için bunlarla etkileşimde bulunabilmektir. Bütçe ve mali raporların hazırlanması ve sunulması için yasal zorunluluklar hesap verebilirlik mekanizmalarını güçlendirmek için yeterli değildir. Vatandaşın yerel mali yönetimde yer alması, kamu görevini yürütenlerin görev ve sorumluluklarını halkın menfaati doğrultusunda sürekli yerine getirmelerinin sağlanmasında önemlidir. Bu nedenle halk, yerel yetkililerin fon önceliklerini izleyip,

etkilemede önemli bir rol oynamalıdır; çünkü fonlar nihai olarak halka aittir ve halka hizmet etmeyi ve desteklemeyi amaçlamaktadır (DBM, 2017).

2.1.6. Yerel Yönetimlerde Denetim

Filipinler, üniter bir cumhuriyet olduğundan, yerel yönetimler federal bir sisteme göre daha az güce sahiptir (Hays, 2015). Yerel özerklik ile ilgili temel politikalarla uyumlu olarak, ulusal yönetimin başkanı, yerel yönetim birimlerinin eylemleri, yetkileri ve işlevleri üzerinde genel denetim yapmaktadır (Filipinler Anayasası, bölüm 10, madde 4). Başkan, bu denetim yetkisini iller, yüksek kentleşmiş şehirler ve bağımsız bileşen şehirler üzerinde doğrudan; bileşen şehirler ve belediyeler açısından il çapında ve barangaylarda ise şehir ve belediye aracılığıyla dolaylı olarak yapmaktadır. Başkan, ilgili yerel yönetim biriminin talebi üzerine yerel hükümet birimine finansal, teknik veya diğer konularda yardımda bulunmak üzere ulusal ajansı görevlendirmektedir.

Filipinler’de yerel yönetimlere yardımcı olan pekçok ulusal ajans kurulmuştur. Proje uygulama fonksiyonlarına sahip ulusal ajanslar ve bürolar, bu işlevlerin yerine getirmek için ilgili yerel yönetim birimleri ile koordineli bir şekilde çalışmaktadır. Ulusal ajanslar ve bürolar, söz konusu ulusal projelerin planlanması ve uygulanmasında yerel yönetim birimlerinin de katılımını sağlamaktadır. İl valisi, her bir bileşen şehrin ve belediyenin yasalar çerçevesinde öngörülen yetki ve görevleri çerçevesinde hareket etmesini sağlamaktadır. Yüksek kentleşmiş şehirler ve bağımsız birleşmiş şehirler ilden bağımsızdır. Şehir veya belediye, söz konusu barangayların öngörülen yetkileri ve işlevleri çerçevesinde hareket etmesini sağlamak için ilgili şehir veya belediye başkanı aracılığıyla bileşen barangaylar üzerinde genel denetim uygulamaktadır (1. Kitap, madde).

Her yerel yönetim birimi tarafından ekonomik ve sosyal kalkınmanın yönünü belirlemek ve bölgesel kalkınmaya destek olmak için yerel kalkınma konseyleri kurulmuştur. Bununla birlikte, İçişleri ve Yerel Yönetimler Bakanlığı (*Department of Interior and Local Government*), yerel yönetimler üzerinde genel denetimin uygulanmasında Başkan’a yardımcı olmak; yerel yönetimler üzerindeki genel denetim ve kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili politikalar, kurallar, düzenlemeler konusunda başkana tavsiyelerde bulunmak; yerel yönetimler, kolluk kuvvetleri ve kamu güvenliği ile ilgili mevzuata yönelik yardım sağlamak; barış ve düzeni teşvik etmek, kamu güvenliğini sağlamak ve yerel yönetim

ofisleri ve personelin idari, teknik ve mali yeteneklerini daha da güçlendirmek için planlar, politikalar, programlar ve projeler oluşturmak; doğal afetlerden ve insan kaynaklı felaketlerden kaynaklanan acil durumlarla mücadele edecek plan, politika ve programları formüle etmek; temel hizmetlerin kamuya etkin ve verimli bir şekilde verilmesini sağlamak için vatandaşlar, yerel yöneticiler ve bakanlık arasında bir koordinasyon ve işbirliği sistemi oluşturmak, ulusal boyutta ve sivil nitelikteki polis gücünün organizasyon, eğitim ve donanımını sağlamakla görevlidir (Dilg, 2016). Meclisler, valiler ve belediye başkanları yerel düzeyde genel bir kontrol faaliyeti yürütmektedirler. Bunlar ulusal politikaların il, şehir ve belediyelerin istekleri ve kalkınma ihtiyaçları doğrultusunda uygulanmasını sağlamaktadır. Filipinler’de yerel yönetimlerin sistematik bir şekilde kontrol edildiklerini söylemek pek mümkün değildir. Bu kontrol daha çok çeşitli kurumlarca eşzamanlı olarak gerçekleştirilmektedir.

2.1.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Filipinler’de 1991 yılında yürürlüğe giren yerel yönetim yasası ile birlikte yürütülen desantralizasyon reformları çerçevesinde yerel yönetimlere merkezi idarenin belirlediği çerçevede geniş mali bir takım yetkiler verilmiştir. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, mülk, yerel işletme ve toplum vergileri ile çeşitli ücretlerden oluşmaktadır. Bunlar yerel yönetimlerin bütçesinin % 32.5’ini oluşturmaktadır. Yurtiçi vergilerin % 40’ı (yerel yönetimlerin toplam gelirinin $\frac{3}{4}$ ’ü) ve ulusal zenginliğin (doğal kaynaklar) kullanımının % 40’ı (yerel yönetimlerin toplam gelirinin % 0.35’i) yerel yönetimlerin ana gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. Filipinler’de yerel yönetimlerin en büyük sorunu, yetersiz fonlardır (Hays, 2015). Anayasa’nın 10. maddesi, her bir yerel yönetim birimine kendi gelir kaynaklarını yaratma ve vergilendirme gücünü vermektedir ancak yerel yönetimler bu gücü “yerel özerklikle ilgili temel politika ile uyumlu olarak, Kongre’nin sağlayabileceği kurallara ve kısıtlamaya tabi olarak kullanma” hakkına sahiptir (IMF, 2012). Uygulamada, vergilerin toplanması çok zordur, özellikle her üç yılda bir yeniden seçilmek üzere görev yapacak olan yetkililer seçmenlerden uzaklaşmaktan korktukları için çoğunlukla vergilendirme gücünü kullanmamaktadırlar (Hays, 2015). Sanggunian zamanında ödenmeyen vergi, harç ya da ücretlerin yüzde yirmi beşini (% 25) geçmeyen bir ek ücret ve ödenmemiş vergilerin aylık yüzde ikisini (% 2) aşan bir faiz oranını vatandaşlara empoze edebilmektedir. Aksi belirtilmedikçe, tüm yerel vergi, harç ve ücretlerin vergi dönemi

takvim yılıdır. Bu tür vergiler, ücretler ve harçlar üç ayda bir kez ödenebilir. Yine aksi belirtilmedikçe, tüm yerel vergiler, harçlar ve ücretler her yılın Ocak ayının birinci gününde tahakkuk ettirilir. Bununla birlikte, tüm yerel vergiler, harçlar ve ücretler, Ocak ayının ilk yirmi gününde veya sonraki ayların her çeyreğinde ödenir (Yerel Yönetimler Yasası, 3. Kitap). 1991 Yerel Yönetim Yasası ile Filipinler’de merkezi hükümetin bir takım görev ve yetkileri yerel yönetimlere devredilmiştir. Yerel özerklikle birlikte yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde daha büyük rol oynamaya başlamıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin bu hizmetleri yerine getirirken daha büyük kaynak oluşturma olanaklarına da sahip olması gerekliliği belirtilmiştir. Aynı zamanda, yerelleşme ile birlikte yerel yönetimlerin bütçesi ve harcamalarında şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının da güçlendirmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda Filipinler’de, yerel mali yönetim, kalkınma planlaması, vergilendirme ve gelir yaratma, bütçeleme, harcama, borçlanma, bütçe hesap verebilirliği ve denetim sistemlerini kapsamaktadır (Cuaresma ve Padilla, 2017).

Mali özerklik, yerel yönetimlere gelir elde etme, fon dağıtma ve kullanma konularında verilen geniş yetkileri ifade etmektedir ve yerel özerkliğin temel bir birleşeni olarak kabul edilmektedir. Filipinler’de, yerel yönetimlerin gelirleri, yerel kaynaklar, vergi gelirleri (gayrimenkulün devrine ilişkin vergi, franchise vergisi, baskı ve yayın faaliyetleri üzerinden alınan vergi, kum, çakıl ve diğer taş ocağı kaynakları, eğlence vergisi, ağırlıkların ve ölçülerin ruhsatlandırılması ücretleri, balıkçılık kiralama ücretleri, işletme vergisi ve toplum vergisi), emlak vergisi, harçlar, diğer vergiler, vergi dışı gelirler, düzenleyici ücretler, hizmet/kullanıcı ücretleri, ekonomik teşekküllerden makbuzlar, iç gelir tahsili, diğer makbuzlar, milli vergiden paylar, diğer paylar, olağanüstü makbuzlar/yardımlar, krediler, borçlar, yerel birimler arası transferler ve geçiş (yol) ücretlerinden oluşmaktadır (Abrugar, 2012).

Tablo 10. Yerel Yönetim Türlerine Göre Vergiler

İl Vergileri	Şehir Vergileri ve Metro Manila Belediyeleri	Belediye Vergileri	Barangay Vergileri
- % 1 SEF vergisi - Eğlence vergisi - Nakliye kamyonlarından veya karavanlardan alınan yıllık sabit vergi - Franchise vergisi - Kullanılmayan toprak vergisi - Bankalar ve finansal kuruluşlar üzerindeki gelir vergisi - Mesleki vergi - Kamu hizmeti ücretleri - Emlak vergisi, Gayrimenkul üzerindeki özel vergi - Baskı ve yayın işlerinden alınan vergi - Kum ve çakıl üzerindeki vergi - Gayrimenkul mülkiyetinin devri üzerine vergi - Alet harç ve ücretleri	Tüm il ve belediye vergileri şehirler içinde geçerlidir.	- Eğlence ve topluluk vergisi - İş ve meslek harçları, ağırlık ve ölçü aletleri için alınan ücretler - Balıkçılık kiralama, ücret ve harçları - Bankalar ve finansal kuruluşlar üzerindeki gelir vergisi - Kamu işlerinden yararlanılan arsalar üzerindeki özel vergi - Barangay temizleme ücreti - Reklam panoları ve açık hava reklamlarından elde edilen ücretler - Horoz dövüşlerinden alınan ücretler - Rekreatasyon yerlerine giriş ücretleri, bakım ve tamir ücretleri, Mağaza ve perakendecilerden alınan vergiler	- Barangay temizleme ücreti - Reklam panoları, tabelalar ve açık hava reklamlarından elde edilen ücretler - Horoz dövüşlerinden, horoz dövüşlerinin yapıldığı yerlerden alınan ücretler - Rekreatasyon yerlerine giriş ücretleri - Kamu hizmeti ücretleri - Bakım ve tamir ücretleri - Mağaza ve perakendecilerden alınan vergiler - Alet ücretleri ve harçları

Kaynak: Cuaresma ve Padilla (2017) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Filipinler’de yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları ve kendi mali kaynaklarını üretme gücü Anayasanın 10. maddesinin 5. fıkrası ile güvence altına alınmıştır: “Her yerel yönetim birimi, yerel özerklik politikası ile uyumlu olarak, kendi gelir kaynaklarını yaratacak ve Kongre’nin sağladığı kural ve sınırlamalardan doğan vergileri, harçları ve ücretleri tahsil etme yetkisine sahip olacaktır. Bu tür vergiler, harçlar ve ücretler münhasıran yerel hükümetlere tahakkuk edecektir.”

Yerel yönetimlere, fon yaratmak için vergi ve vergi dışı önlemleri alma ve uygulama yetkisi verilmektedir. Bununla birlikte 1991 Yerel Yönetimler Yasası’nın 130. maddesinde ise, bu önlemlerin aşağıdaki ilkelerle uyumlu olması gerekliliği belirtilmiştir.

1. Vergilendirme, her yerel yönetim biriminde tek tip olacaktır. Vergiler, harçlar, ücretler ve diğer yükümler: Eşit, genel ve mükellefin ödeme gücü oranında olmalı; Sadece kamusal amaçlı olarak koyulmalı ve tahsil edilmeli; haksız, aşırı, baskıcı ve zorla elde edilmemeli; yasalara, kamu politikalarına, ulusal ekonomik politikaya veya ticaretin kısıtlamalarına aykırı olmamalıdır.

2. Yerel vergiler, harçlar, ücretler ve diğer yükümlüklerin toplanmasında hiçbir durumda tek bir şahsa izin verilmemelidir. Toplanan gelirler, aksi belirtilmediği sürece vergi, harç, ücret veya diğer başka bir yükü tahsil eden yerel yönetim biriminin menfaatine tabidir ve her yerel yönetim birimi, uygulanabilir olduğu ölçüde daha gelişmiş bir vergilendirme sistemini geliştirebilecektir.

Vergiye ilişkin önlemler, yerel yönetici olan kamu görevlileri ve organları (örneğin, yerel yöneticiler veya yasama meclisleri) tarafından alınmaktadır. Bu, vatandaşların, yerel vergi politikalarının oluşturulmasına ve tartışılmasına katılabilmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Diğer yandan, vergi dışı gelirler, ağırlık ve ölçülerin mühürlenmesi ve ruhsatlandırılması ücretleri, balık yerlerinin kiralanması ve yerel hükümet tarafından verilen hizmetler için toplanan diğer gelirler (örneğin, barangay temizlik geliri) gibi harç ve ücretlerden oluşmaktadır. Ancak vergi dışı gelirler yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarından biri olmakla birlikte yerel yönetim birimlerinin tüm sınıfında, vergi gelirlerinden elde edilen tahsilatlardan daha düşüktür.

Tablo 11. Yerel Vergilerin Payları

Paylaşılan Gelirlerin Vergileri	İl Vergileri	İl Payı	Belediye Payı	Barangay Payı
İl Vergileri	Kum, Çakıl ve Taşocağı Vergisi	% 30	% 30	% 40
	Eğlence Vergisi	% 50	% 50	Yok
	Temel Emlak Vergisi	% 35	% 40	% 25
	SEF için ilave % 1 RPT	İl Okul Kurulu'na % 50	Belediye Okul Kurulu'na % 50	Yok
	Şehir Vergileri	Şehir Payı	Barangay Payı	
Şehir Vergileri	Kum ve çakıl vergisi	% 60	Taş ocağının bulunduğu yere 40%	
	Temel Emlak Vergisi	% 70	% 30	
	MM-Belediye Vergileri	MMDA Payı	Belediye Payı	Barangay Payı
Metro Manila Belediyelerinde Vergiler	Kum ve çakıl vergisi	Yok	% 60	Taş ocağının bulunduğu yere % 40
	Temel Emlak Vergisi	% 35	% 35	% 30
	Kullanılmayan Arazi Vergisi	% 50	% 50	Yok

Kaynak: Cuaresma ve Padilla (2017) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Ulusal - Yerel Transferler: Yerel yönetimlerin her ne kadar kendi gelir kaynakları olsa da yerel yönetim birimleri ulusal hükümet gelirlerinden de pay almaktadır. İki önemli anayasal hükümde bu hakkı garanti etmektedir. Anayasa'nın, 10. maddesinin 6. fıkrası şu şekildedir: “Yerel hükümet birimleri, yasayla belirlendiği üzere, ulusal vergilerden adil bir pay alacaktır.” Bu hüküm, iç gelir vergilerinde yerel yönetim birimlerinin payı olan İç gelir Tahsisat (*Internal Revenue Allotment-IRA*) Kurumunun da temelini oluşturmaktadır. Ulusal gelir vergileri, satış vergisi, özel vergi, yüklenici vergisi, banka ve finans şirketlerinden alınan vergiler, iş ve meslek üzerine sabit vergiler, ortak taşıyıcılar üzerindeki vergi, ücret vergisi, değirmenci vergisi (şeker hariç), sinematografik film sahipleri, kiralayan ve distribütörlerden alınan vergiler, bazı madencilik vergileri, kiralama ve su gelirlerinden oluşmaktadır (Cuaresma ve Ilago, 1996: 35)

Yerel yönetimler Yasası, yerel yönetimlerin, bir önceki yılın ulusal iç gelir tahsilatlarının % 40'ına sahip olmasını sağlamaktadır. Yasa, % 40'luk payın yerel yönetim birimleri arasında nasıl bölüneceğini de belirtmektedir. Bu pay yerel yönetimler arasında iller için % 23, şehirler için % 23, belediyelere % 34 ve barangaylar için % 20 şekilde tahsis edilmiştir (Santos, 2004: 5). Her bir yerel yönetim birimi sınıfı için ayrılan miktarlardan nüfus için % 50, arsa alanı için % 25 ve eşit paylaşım için % 25 kriteri kullanılarak belirlenip, dağıtılmaktadır. Merkezi hükümetin vergi geliri performansı, vergi idaresinin etkinliği ve verimliliğine, vergi kaçak oranına ve bazı vergi muafiyetlerine göre değişebilmektedir. IRA gelir tahsilatlarına dayanmaktadır. Bu bağlamda düşük vergi gelirleri, yerel yönetim birimlerinin IRA'dan aldığı payın da düşmesine yol açacaktır. Nüfusu büyük olan ya da daha büyük araziye sahip olan yerel yönetim birimleri IRA'dan daha fazla pay almaktadır. Her sınıftaki yerel yönetim birimlerinin sayısı arttıkça, her bir yerel yönetimin payı da bundan etkilenmektedir. Örneğin Kongre tarafından birçok belediye şehirlere dönüştürülürse, ulusal gelirden şehirlere ayrılan % 23'lük pay daha fazla şehir arasında paylaştırılacaktır. Böylece her bir şehre düşen gelir de azalacaktır.

Ulusal gelirden yerel yönetimlere ayrılan pay ile ilgili ikinci önemli Anayasal hüküm, 9 bölümünün 7. maddesinde şu şekildedir: “Yerel yönetimler, vatandaşların yararına olmak üzere, yasaların öngördüğü şekilde, kendi bölgelerinde ulusal zenginliğin kullanılmasından ve elde edilmesinden sağlanan gelirlerden adil bir pay almaya hak kazanacaklardır.” 1991 Yerel Yönetimler Yasası'nın 290. maddesi bu hükme göre şunları belirtmektedir: “Yerel yönetim birimleri, iç gelir tahsisine ek olarak, ulusal hükümet tarafından toplanan brüt tahsilatın % 40'luk kısmına sahip olacaklardır.” Yerel yönetim birimleri gelir tahsisine ek

olarak, Ulusal hükümet tarafından bir önceki mali yıla ait madencilik vergileri, gayri maddi hak bedelleri, ormancılık ve balıkçılık ücretleri ile ilgili ek ücretler, para cezaları ve faizler dâhil olmak üzere elde edilen brüt gelirin % 40'ı bir paya sahiptir. Buna ek olarak, yerel yönetimler, ulusal servetin kullanılması ve geliştirilmesi ile uğraşan devlet kurumları ile devlete ait veya devlet kontrolünde olan şirketler tarafından elde edilen gelirlerden de pay alabilmektedir.

Yerel yönetimlerin payı, bir önceki takvim yılının brüt satış veya gelirlerinin % 1'i ile veya madencilik vergilerinin, gayri maddi diğer varlıkların, ormancılık ve balıkçılık ücretlerinin % 40'ı ve ilgili diğer ek ücretler, faizler veya hükümet ajansı dâhil olmak üzere diğer vergi, harç veya ücretlerden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin bu tür payları için tahsisatı şu şekilde belirlenmiştir: İller için % 20, bileşen şehir/belediye için % 45 ve barangaylar için % 35'tir.

Yerel Yönetim Harcamaları: Yerel yönetim birimleri tarafından farklı kaynaklardan elde edilen gelirler, vatandaşların yaşam kalitesini arttırmak ve yaşam kalitesini artıracak önemli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için harcanmaktadır. Yerel yönetim birimleri, borç amortismanı hariç olmak üzere, toplam kamu harcamalarının (2014) yaklaşık % 27'sini oluşturmaktadır (www.adb.org). Kaynak ayırma, aşağıdaki aşamalardan oluşan yerel bütçeleme süreci yoluyla yapılmaktadır: Bütçe hazırlama, bütçe yetkilendirme, bütçe yürütme ve bütçe hesap verebilirliği.

Bütçe Hazırlığı: Bütçenin hazırlanması, gelir tahminleri ve yerel yönetici tarafından müzakere edilerek sunulan bir bütçe önerisinden oluşmaktadır. Hazırlık aşaması üç (3) ana faaliyeti kapsamaktadır (Cardona ve Punzalan, 2008: 241-243).

1. Her yıl 15 Temmuz'a kadar, yerel sayman tarafından yerel meclise, bir önceki yılın fiili gelir ve giderleri; cari mali yılın ilk iki çeyreğinin gerçek gelir ve giderleri; cari mali yıldaki son iki çeyrek için tahmini gelir ve harcamaları içeren bir bildirim gönderilmelidir.

2. Yerel planlama ve geliştirme görevlisi, yerel bütçe yetkilisi ve yerel saymandan oluşan bir Yerel Mali Komite toplanmaktadır. Komite, yerel meclise: Sonraki yıl için makul bir gelir projeksiyonu tahmini; uygun vergi ve gelir önlemleri ile bütçeyi desteklemek için uygun borçlanma önerileri; yıllık harcamaların seviyesi ve yerel yönetimlerin onayladığı yerel kalkınma planına dayalı ekonomik, sosyal ve genel hizmetler için harcama tavanları hakkındaki tavsiyeler ile her kalkınma faaliyeti ya da altyapı projesi

kapsamında sermaye harcamaları için tahsis edilecek miktar hakkında öneriler sunma gibi konularda yardımcı olmaktadır.

3. Yerel yönetim departmanlarının ve ofislerinin başkanları, gelecek yıl bütçe tekliflerini hazırlar ve yerel yöneticiye sunmaktadır. Yerel yönetici, gelecek yılın bütçesini 16 Ekim'den önce yerel meclise/sanggunian sunmak zorundadır.

Bütçe Yetkilendirme: Bütçeye ilişkin belgelerinin yerel yönetici tarafından alınmasına müteakiben, sanggunian, yılın bitişinden sonraki mali yıl için yerel yönetim birimlerinin tahmini geliri ve önerilen bütçeyi inceleyerek; bir yönetmelikle yürürlüğe koymaktadır. Yasama onayı önemlidir çünkü bütçeyi uygun hale getirme yetkisi sangguniandadır. Ödenek, “belirli koşullar altında veya belirli amaçlar için yerel yönetim fonlarından malların ve hizmetlerin ödenmesi için yönlendiren bir yönetmelikle yapılan yetki” anlamına gelmektedir (Cardona ve Punzalan, 2008: 242). Meclis tarafından bir bütçe kabul edildiğinde, ödenek emri yerel yönetimlerin niteliğine göre yetkili makamlar tarafından incelenmelidir. Bütçe ve Yönetim Dairesi (DBM), Metropolitan Manila içindeki illerin, kentleşmiş şehirlerin, bağımsız bileşen şehirlerin ve belediyelerin ödenek yönetmeliklerini gözden geçirmektedir. Sangguniang panlalawigan (il meclisi), bileşen şehirler ve belediyelerin yönetmeliklerini incelemekle görevlidir. İnceleme süreci, yerel yönetimler tarafından hazırlanan ve onaylanan bütçelerin, Kod'da öngörülen bütçe gereklilikleri ve genel sınırlamalar dâhilinde olmasını sağlamaktadır (Yerel Yönetimler Yasası 3. Kitap, madde 324-325).

Bütçe Uygulaması ve Hesapverebilirliği: Yerel yönetimler yasası, yıllık bütçeden ve bütçenin hesap verebilirliğinden öncelikli olarak yerel yöneticinin sorumlu olacağını belirtmektedir. Bütçe uygulaması, önceden belirlenmiş programlar, projeler ve onaylanmış bütçede yer alan faaliyetler için kullanılacak fonların ödenmesi ile ilgili faaliyetleri içermektedir. Denetim Komisyonu ve DBM tarafından yerel finans alanında hesap verebilirlik mekanizmalarını güçlendirmeye çalışan kurallar ve düzenlemeler belirlenmiştir. Denetim Komisyonu (COA) tarafından yayımlanan Yeni Hükümet Muhasebe Sistemi (NGAS), tüm gelir, harcama ve bütçe hesaplarının muhasebeleştirilmesinde yerel hükümet birimlerine ilişkin ayrıntılı talimatlar içermektedir. Yanı sıra bilanço, gelir tablosu, gider tablosu ve nakit akış tablosu gibi yılsonu mali tablolarının hazırlanmasını gerektiren bir finansal raporlama sistemini ayrıntılı bir biçimde belirtmektedir. Daha da önemlisi, COA, yerel yönetim maliyesinin denetimlerini yapmakta

ve bu denetim raporlarını kendi web sitesinde yayınlamaktadır (Yerel Yönetimler Yasası 3. Kitap).

Tablo 12. Ulusal Hükümet Mali Konumu

	Ocak-Mart		
	2016	2017	% Büyüme
GELİRLER	478 978	532 389	% 11.2
Vergi Gelirleri	425 335	479 571	% 12.8
Vergi Dışı Gelirler (Ücretler, masraflar, hazine bürosu ve diğer vergi dışı gelirler)	53 603	2 776	% -1.5
Yabancı Bağışlar	20	10	% -50
Özelleştirme	40	42	% 0.0

Kaynak: Pitahc (2017)'deki çalışmadan yararlanarak oluşturulmuştur.

Diğer taraftan Filipinler'de merkezi hükümetin mali durumuna bakıldığında (Tablo 12) vergi gelirlerinin arttığı, buna karşılık vergi dışı gelirlerinin ise azaldığı görülmektedir. Ulusal hükümetin gelirlerindeki artış oranına paralel olarak hükümetin harcamaları % 4 oranında artmıştır.

2.2. Peru

Güney Amerika kıtasının batısında, Güney Pasifik Okyanusu kıyısında bulunan Peru, Ekvador, Kolombiya, Brezilya, Bolivya, Şili ve Büyük Okyanus ile çevrilidir (Worldatlas, 2017). Peru, madencilik ve enerji kaynakları gibi doğal kaynaklar açısından son derece zengin bir ülkedir. Ülke, yüzölçümü bakımından Güney Amerika'nın en büyük üçüncü, doğal ormanlar açısından ise ikinci ülkesidir (Azomining, 2012). Nüfusu 31 milyon 551 bindir. Ülke coğrafi açıdan kıyı bölgeleri, dağlık bölgeler (And Dağları) ve yağmur ormanları olmak üzere üç ayrı bölgeden oluşmaktadır. Kıyı bölgeleri ülke topraklarının % 11'ini, nüfusun ise % 52'sini barındırmaktadır. Ülkenin önemli şehirlerinden olan Lima (başkent), Trujillo, Piura, Chiclayo, Ica ve Tacna bu bölgede yer almaktadır. Peru ekonomisi 2002 yılından itibaren aralıksız olarak ortalama % 6 civarında büyüme göstermektedir. Ülkede işsizlik oranı % 7, yıllık enflasyon ise % 3 civarındadır.



Şekil 6. Peru Haritası (Mapsofworld, 2014).

Peru halkının yaklaşık % 95'i Katolik'tir. Peru'nun resmi dili anayasaya göre İspanyolca, yerel dillerden Keçuva ve Aymaraca'dır (CIA, 2017). Birçok And medeniyetine ev sahipliği yapmış olan Peru'da yıllarca süren askeri yönetim sonrası 1980 yılında demokrasiye geçilmiştir. Peru, 1993 Anayasası'na göre başkanlık sistemi ile yönetilen üniter bir devlettir. Beş yıllık bir süre için seçilen Cumhurbaşkanı hem devletin hem de hükümetin başıdır. Cumhurbaşkanı ardı ardına iki kez seçilememektedir. Yasama gücü tek meclisli Ulusal Kongre (*Congreso de la República*) tarafından beş yıl süreyle seçilen 130 üye tarafından yerine getirilmektedir. Yüksek Mahkeme Peru yargı sisteminin en yüksek mahkemesidir (Dışişleri Bakanlığı/Peru, 2017).

2.2.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli

Peru, üç kademeli yönetim düzeyine sahip, güçler ayrılığı ilkesine dayanan, başkanlık sistemi ile yönetilen merkeziyetçi olmayan bir üniter devlettir (Gómez, 2015). Peru'da orta kademe, referandum süreci yoluyla bölge haline gelebilecek birimleri ifade etmektedir. Yerel düzeyde ise iki alt kademe mevcuttur. Bunlar il ve ilçelerdir (Statoids, 2015).

Peru’da belediyeler, özerk alt ulusal yönetimlerin en alt kademesi şeklinde örgütlenmiştir (Casas ve Aragon, 2008: 3). Güney Amerika’da çeşitli uygarlıkların ortaya çıktığı yegâne coğrafya olan ve birçok “and”¹⁴ medeniyetine ev sahipliği yapan Peru, İnka İmparatorluğu’nun 1531 yılında İspanyollar tarafından yıkılmasından sonra, 1821 yılında İspanyollardan bağımsızlığını kazanmıştır (Sağır, 2013). Bağımsızlığını kazandıktan sonra Peru’da, 1948-1963 yılları arasında General Manuel Odria tarafından (Orrego, 2016) ve 1968-1980 yılları arasında da Juan Velasco Alvarado tarafından askeri darbe gerçekleştirilmiş ve Peru demokrasisi 27 yıllık bir kesintiye uğramıştır (Olano, 2016). Askeri cunta tarafından oldukça merkeziyetçi bir yönetimle yönetilen Peru’da 1963 yılından sonra ilk yerel seçimler, Kasım 1980 yılında üç yıllık aralıklarla yapılacak şekilde gerçekleştirilmiştir. Bölgesel hükümetler ise 1979 yılında kurulmuş ve 1988 yılında ilk seçimlerini gerçekleştirmiştir (Dickovik, 2011: 150). 1979 Kurucu Meclis ve 1980 yılında yapılan demokratik seçimler sonucunda Popüler Aksiyon (*Accion Popular-AP*) Partisi Başkanı Fernando Belaunde, başkan seçilmiş ve sivil yönetim ülkede tekrar başa geçmiştir (www.cverdad.org). Ancak yaşanan derin mali krizler ve yolsuzluklar sonucu 1985 yılında yapılan seçimler ile birlikte Amerikan Devrimci İttifakı (*Alianza Popular Revolucionaria Americana-APRA*) Partisi’nin Başkanı Alan Garcia iktidara gelmiştir (Dickovik, 2003: 6). Peru’da, yerel yönetim süreci, 80’li yılların sonunda “*Sendero Luminoso*” ya da “*Shining Path* (Aydınlık Yol)” (SL) adıyla bilinen ve Ayakucho’daki Huamanga Üniversitesi’nden felsefe profesörü Abimael Guzman tarafından kurulan terörist grubun yaptığı eylemler nedeniyle tehlikeye girmiştir (EIR, 1995). Aydınlık Yol Terör Örgütü’nün temel stratejisi, 1989 yılında gerçekleştirilen belediye ve başkanlık seçimlerini sabote etmek üzerine kurulmuştur. Terörist grup, seçim büroları, seçilmiş yetkililer ve/veya adayları hedef alan acımasız bir terörizm sürecini başlatmıştır (Akar, 2013). 1985-89 yılları arasında Aydınlık Yol, 45 belediye başkanına suikast düzenlemiştir. 1989 seçimlerinden önce bu şiddet dalgasında 120 fazla seçilmiş yetkili ve belediye başkan adayı öldürülmüştür. Aralık 1988’de düzinelerce Anda belediye başkanı, terörist tehditlerden korkarak “korunma eksikliği” gerekçe göstererek istifa etmiştir (Treaster, 1989). Bunun sonucunda da ülke genelinde yaklaşık beş yüz aday ya istifa etmiş ya da adaylıktan çekilmek zorunda kalmıştır (İTA, 1992). Böylece, özellikle kırsal kesimlerde, seçilmiş hiçbir yetkili

¹⁴ And dağları, Güney Amerika’nın batı kıyısında Venezuela’dan başlayıp Kolombiya, Ekvador, Peru, Bolivya üzerinden devam ederek Arjantin ve Şili’nin Patagonya topraklarında sona ermektedir. Bu yedi devlet aynı zamanda And Ülkeleri olarak da bilinmektedir.

kalmamıştır. Diğer taraftan seçmenler de, Aydınlık Yol militanları tarafından parmakları kesilmekle tehdit edilmiştir. Bu tehditler sonucu, Ayacucho gibi Peru'nun uzak bölgelerinde 1990 seçimlerinde boş oyların sayısının çok yüksek çıktığı görülmüştür (Hudson, 1992).

1980'lerin AP ve APRA Başkanlıkları'nın "*Shining Path* (Aydınlık Yol)" ve "MRTA (Tupac Amaru Devrimci Hareketi)" terör örgütleriyle mücadele de başarısız olması, APRA hükümetinin son iki yılında ekonominin yaklaşık % 20 oranında daralması ve bir dizi yolsuzluk skandalları Peru'da, geleneksel partilere olan güveni azaltmıştır (Aragon vd., 2015: 6). Bu süreçte, çoğu tek bir siyasi liderin ve kısa süreli seçim hareketlerinin ürünü olan yeni ulusal siyasi partiler ortaya çıkmış ve 1990 yılında Japon asıllı ziraat mühendisi Alberto Fujimora iktidara gelmiştir (Kimura, 2011: 71). Fujimora, 5 Nisan 1992'de Peruluların "*autogulpe*" (*Self coup*-kendine darbe) dedikleri bir olağanüstü hal ilan ederek yasama ve yargı organlarını fesih etmiştir (Sarkissian, 2015). Fujimora, yeni bir anayasa kabul edilinceye kadar ülkeyi kararnamelerle yöneteceğini ilan etmiş; iktidarın merkezileşmesi yönünde çalışmalar yaparak kendi otoriter rejimini kurmuştur (Boratav, 2017). Ancak on yıllık Fujimora iktidarı döneminde medyayı, siyasetçileri, iş çevrelerini kuşatan yaygın yolsuzluk ve rüşvet olayları, insan hakları ihlalleri, silah kaçakçılığı, uyuşturucu ticareti, kara para aklama, baskı, işkence, suikast ve yasa-dışı eylemler nedeniyle Başkan Fujimora, 2000 yılında üçüncü defa kazandığı Başkanlık seçimlerinde usulsüzlük iddiaları da ortaya çıkınca ülkesini terk etmek zorunda kalmış ve Japonya'dan bir faks yollayarak istifa etmiştir (Green ve Morgenstern, 2009: 7). Ancak Parlamento Başkanı Fujimora'nın bu istifasını kabul etmeyerek, O'nu yargılanmak üzere 62'ye karşı dokuz oyla görevden almıştır (Kraussnov, 2000).

Fujimori döneminin ardından, 2001 yılında devlet başkanlığı görevine seçilen ilk yerli Devlet Başkanı olan Alejandro Toledo, beş yıllık iktidarı döneminde, Peru'da demokrasiyi geliştirmek, yolsuzlukları önlemek, yerel yönetimleri yaygınlaştırmak ve terörle mücadelede kararlılığı sağlamak için bir takım önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir (Durkal ve Yöney, 2013: 13). Fujimora döneminde, yozlaşmış, verimsizleşmiş ve merkezileşmiş (Ahmad ve Escribano, 2006: 5) bir ülke haline gelen Peru'da, Toledo başkanlığında adem-i merkeziyet süreci, adem-i merkezileşmeyi vurgulayan 2002 yılında gerçekleşen anayasa reformuyla başlatılmıştır (World Bank, 2011).

Hükümet, 2002 yılında kongre tarafından kabul edilen bölge, il ve ilçe yönetimlerini daha da güçlendiren büyük bir yerel yönetim reform paketini yürürlüğe koymuştur (Wampler ve McNulty, 2012: 18). Bu çerçevede adem-i merkeziyet süreci ile ilgili olarak, 2002 yılında “Adem-i Merkeziyet Hukukunun Temelleri Yasası” (*Ley de Bases de la Descentralización-Ley N° 27783*)¹⁵ ve “Bölgesel Hükümetlerin Organik Yasası” (*Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales-Ley Nú 27867*) yürürlüğe konulmuştur. 2003 yılında ise Belediyelerin Organik Yasası (*Ley Orgánica de Municipalidades-Ley N° 27972*)¹⁶ çıkarılmıştır (Carrión, Zárate ve Seligson, 2006: 134). Yanı sıra 2001 yılında “Mali Şeffaflık Yasası” ve 2003 yılında “Şeffaflık ve Kamuoyuna Erişim Yasası” çıkarılarak yerel yönetimlerde mali kontrol güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Peru’da yerel yönetimler temelde, Fujimora döneminde, 1993 Anayasası’nda da yapılan reformlarla birlikte şekillendirilmiştir. Nitekim Peru Anayasası’nın¹⁷ 13. bölümü de “Merkezileşme” başlığını taşımaktadır. Bu başlık altında Peru Anayasası’nın 188. maddesine göre “Adem-i merkeziyet, ülkenin kapsamlı gelişimi olan demokratik bir örgütlenme biçimi olarak zorunlu ve devam eden bir devlet politikası şeklidir.” Anayasanın 189. maddesi, “Ülke, anayasa ve yasalar tarafından belirlenen şartlar çerçevesinde ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde uygulanan ve organize edilen bölgeler, bölümler, iller ve ilçelere bölünmüştür. Bölgesel yönetim düzeyi bölgeler ve bölümlerden oluşmaktadır. Yerel yönetimler, il, ilçe ve köylerden oluşmaktadır.” Peru Anayasası’nın 190-193 maddelerinde bölgelerin, 194-198 maddelerinde il ve ilçe belediyelerinin organizasyonları, gelirleri, görev ve yetkileri gibi konular detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

2.2.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri

Peru’da belediyeler ülke tarihinin çok büyük bir bölümünde ikincil role sahip olmuştur (Makarin ve Pique, 2016: 5). Ancak 2002 yılında gerçekleştirilen adem-i merkeziyet

¹⁵ Bu çalışmada 27783 Sayılı Adem-i Merkeziyet Hukukunun Temelleri Yasası’na yapılan atıflarda https://www.mincetur.gob.pe/wpcontent/uploads/documentos/institucional/gestion_descentralizada/transferencia_sectorial/normas_proceso_transferencia/Ley27783.pdf bağlantısında yer alan İspanyolca yasa metninden yararlanılmıştır

¹⁶ Bu çalışmada, 29772 Sayılı Belediyelerin Organik Yasası’na yapılan atıflarda https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/capacita_programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexo/ley27972.pdf bağlantısında yer alan İspanyolca yasa metninden yararlanılmıştır

¹⁷ Bu çalışmada, Peru Anayasası’na yapılan atıflarda http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/CONSTITUTION_27_11_2012_ENG.pdf bağlantısında yer alan ve İngilizceye çevrilmiş olan anayasa metninden yararlanılmıştır.

süreciyle bu rol değişmiştir (Aragon vd., 2017: 7). Peru, bugün üç seviyeli alt ulusal yönetime sahiptir. Bunlar bölgesel yönetimler, il ve ilçe belediyeleridir (Nickson, 2011: 17). Peru Anayasa'sının 189'uncu maddesine göre yerel düzeydeki hükümet, il, ilçe ve köylerden oluşmaktadır. Köyler yasayla oluşturulmaktadır. 2016 yılı itibarıyla Peru'da, boyutları ve nüfusları birbirinden farklı yirmi dört (24) bölge, bir bölge statüsünde Anayasal Eyalet (Callao) (OECD, 2016), 196 il (province) ve bin 646 ilçe bulunmaktadır (Pantigoso ve Silveria, 2016: 19). Belediyelerin yanı sıra, Peru'da bin 980'den fazla küçük yerleşim (*centros poblados menores*) yeri vardır (Rühling, 2008: 80). Peru'da, her il ve ilçe, belediyelerinin koordinasyon organı olan, bir yerel koordinasyon konseyine sahiptir. Bu konsey, yasaların verdiği yetkiler çerçevesinde çalışmalar yapmak üzere, belediye başkanı, sivil toplum kuruluşu temsilcisi, profesyoneller ve üniversitelerden gelen temsilcilerden oluşmaktadır. Konsey'de sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin oranı % 40'dır ve bu temsilciler, il ve ilçe düzeyinde yasal olarak akredite edilmiş temsilcilerden, iki yıllık bir süre için seçilmektedir. İl ve ilçe yerel koordinasyon konseyi, belediye başkanı başkanlığında yılda iki kez toplanmaktadır. Bu toplantılardan en az birinde, konsey, kent planlarını, belediye imar geliştirme planlarını ve katılımcı bütçeyi koordine etmek, düzenlemek ve meclise teklif etmek zorundadır (27972 Sayılı Belediyelerin Organik Yasası, madde 98). Bunun yanı sıra, konsey, bölgesel ölçekte altyapı yatırımları için öncelikleri belirlemek, altyapı çalışmalarının ve yerel kamu hizmetlerinin birlikte finanse edilmesi için projeler sunmak, sürdürülebilir yerel ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla özel yatırımın teşviki olarak, yatırım fonu kurulmasını teşvik etmek gibi görevlere de sahiptir. (27972 Sayılı Yasa, madde 100). İl ve ilçe yerel koordinasyon konseyleri yanında yerel mahalle koordinasyon kurulları, mahalle temsilci kurulları gibi oluşumlarda, vatandaşlar ile belediye yetkilileri arasında iletişim sağlayan diğer katılım mekanizmalar olarak kullanılmaktadır (27972 Sayılı Yasa, madde 7).

Belediyeler, organik yasaya uygun olarak kendi aralarında birden fazla birlik kurabilmektedirler (27972 Sayılı Yasa, madde 125). Peru Belediyeler Birliği (AMPE), yerel belediyelere ve yerel liderlere teknik ve hukuksal tavsiyelerde bulunmak üzere kurulmuştur. Görevleri, belediye özerkliğini korumak ve yerinden yönetim sürecine katkıda bulunmaktır (Localdemocracy/Peru, 2017). Yine, yerel yönetimler, mevcut kaynaklara uygun olarak ve bölgesel hükümetlerle koordinasyon içinde olmak üzere yerel iktisadi kalkınma için Belediye Geliştirme Enstitüsü'nü kurabilirler. Bu enstitülerin görevi, belediyelerin kurumsal anlamda güçlendirilmesi için teknik danışmanlık yapmak, iyi bir

mesleki ve akademik kadroyla belediyelerin gelişimine yönelik stratejik çalışmalar gerçekleştirmektedir (27972 sayılı yasa, madde 126).

Peru’da, iller belediyeler tarafından yönetilen ilçelerden oluşmaktadır. Ancak bu belediyelerin, çoğu, küçük, nispeten yoksul ve sınırlı mali kapasiteye sahiptir (Arag’on ve Pique, 2015: 4). Örneğin Lima metropolitan bölgesinde Comas ilçesi 524 bin 894 nüfusa sahipken, Antabamba ilinde El Ora ilçesi 552 nüfusa sahiptir (Citypopulation, 2017). Yanı sıra 841 belediyenin nüfusu 3 bin 800 azdır. Bu belediyelerin 204’ü binden daha az bir nüfusa sahipken; ellisinde ise nüfus beş yüzün altındadır (Ferreyros ve Pantoja, 2017: 5). Bunun sonucu olarak da, nüfus yoğunluğunun az ve yerleşimin dağınık olduğu ülkenin kırsal kesimlerinde, halk tarafından destek görmeyen çok sayıda yerel ilçe yönetimleri mevcuttur. Bu durum, bu yönetimleri seçim meşruiyeti açısından kırılgan hale getirmekte ve bazı durumlarda yerel yönetim süreçlerinin iptal edilmesine yol açmaktadır. Bu çerçevede Peru’da 2004 yılında 45, 2005 yılında ise 15 Belediye Başkanının seçimi iptal edilmiştir (Carrión vd., 2006: 133). Peru’da, belediyelerin, gelir yaratma, arazi yönetimi ve genel kamu hizmeti sunumu ile ilgili önemli kısıtlamaları vardır ve belediyeler mali transferlere ve merkezi hükümetten gelen sektörel yatırımlara büyük ölçüde bağımlıdır (Ferreyros ve Pantoja, 2017: 6). Peru’da başkent Lima ve sınır belediyeleri bir takım özel yetkilerle donatılmıştır (INTA, 2012). Peru’nun başkenti olması sebebiyle Lima, adem-i merkeziyet yasalarında ve Belediye Organik Yasası’nda herhangi bir bölgeye ait olmayan, özel bir büyükşehir (region-level province) olarak kabul edilmektedir (www.worldstatesmen.org). Benzer şekilde, sınır bölgelerinde bulunan belediyelerde, Belediye Yasasında özel muamele görmektedir (Peru Anayasası, madde 198). Peru’da iki veya daha fazla sayıda bitişik il ve ilçe, yasalara uygun olarak bir referandum düzenleyerek bölgesel seçim yerlerini değiştirebilmektedir (Peru Anayasası, madde 190).

İlçe belediyeleri, il belediyelerinin yetkisindedir ve onlarla yasal açıdan koordinasyon halindedirler (World Bank, 2001: 87). İlçe belediyeleri ulusal mevzuatlara uymak koşuluyla yüksek derecede özerkliğe sahiptir. Bölgesel yönetimlerin belediyelerle hiyerarşik bir ilişkisi yoktur. Her düzeydeki yönetimler arasında resmi koordinasyon mekanizmaları kurulmuştur (Casas ve Aragon, 2008: 3). Merkezi hükümet kuruluşlarıyla ilçe belediyeleri arasında da önemli bir etkileşim vardır. İlçe belediyeleri, özellikle altyapı projeleri ile ilgili sorumlulukların çakışması nedeniyle diğer kurumlarla koordinasyona ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetimler, yasa uyarınca altyapı çalışmalarının veya yerel kamu hizmetlerinin icrası ve işletilmesi için ulusal veya yabancı tüzel kişilere bir takım

imtiyazlar verebilmektedir (27972 Sayılı Yasa, madde 33). Yerel yönetim kuruluşları, kamusal hizmetlerin tesisi, yürütülmesi ve işletilmesi, binaların korunması ve restorasyonu gibi konularda kamulaştırma yapabilmektedir (27972 Sayılı Yasa, madde 96). Belediye tarafından çıkarılan yönetmelikler, kararnameler, kurallar ve imzalanan anlaşmalar, Lima ve Anayasal Callao bölgesi için Peru Resmi Gazetesi'nde, il ve ilçe belediyeleri için sorumluluk alanlarındaki yetkili gazetede, diğer tüm durumlarda, görünür yerlerde, web sitesinde ve belediye binalarında yayınlanmak zorundadır. Yayın, koşulunu yerine getirmeyen kurallar geçersizdir. Belediye normları, aksi belirtilmedikçe yayımından sonraki gün yürürlüğe girmektedir (27972 Sayılı Yasa, madde 44).

Peru'da, adem-i merkeziyet ve bölgeselleşme süreciyle, ulusal topraklarda daha kapsayıcı bir kalkınma gerçekleştirmek için öncülük edebilecek alt ulusal yönetimlerin kurulması teşvik edilmiştir. Ancak dünyanın en hızlı büyüyen ekonomilerinden birine sahip olmasına rağmen, Peru'da kamu hizmetleri aynı oranda gelişmemiştir. Özellikle Amazon bölgelerinde, güçlü ekonomik büyümeye rağmen, kilit sosyal göstergelerde çok az bir iyileşme görmüştür (Decentralization and Local Governance Project, 2017). 2002 yılında başlayan yerelleşme süreci, merkezi yönetimin yetki, görev ve kaynaklarını, kapasite oluşturmada, yerel yönetimlere devretmesine neden olmuştur. Bununla birlikte, bölgelerin parçalanması ve özellikle ölçek ve kapasiteleri yetersiz ilçe belediye yönetimlerinin çoğalmasıyla birlikte Peru'da yerel yönetimler beklenen sonuçları gösterememiştir (Ferreyros ve Pantoja, 2017: 6). Diğer taraftan, Peru'da son yıllarda sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimlerin gelişimine büyük destekler vermektedir. Bu bağlamda, *Asociación para el Desarrollo Local (ASODEL)* (Yerel Kalkınma Birliği), Peru'da, gelir vergisinden elde edilen gelirlerin, çeşitli bölgelerde, sorumlu ve etkili bir şekilde kullanmasına yardımcı olmaktadır. CooperAccion, kalkınma ve demokratik değişikliklerle ilgili gelecek planlarını görüşmek üzere yerel yetkilileri ve sivil toplum kuruluşu üyelerini bir araya getiren bir STK'dır. Küresel Kalkınma Merkezi (GCDD) "Dijital Demokrasi Ağı"nı geliştirmek için Peru'da projeler geliştirmektedir (Localdemocracy/Peru, 2017). Mikro Adalet Peru, UNDEF ile ortaklaşa, Huancané kırsal topluluklarındaki bireylere yasal güçlendirme ve kapasite geliştirme sağlamaya yönelik çeşitli projeler gerçekleştirmektedir. Transparencia, daha demokratik ve katılımcı bir toplumu teşvik etmek için vatandaşların haklarını öğretmektedir. Socios Peru, demokratik kurumları güçlendirmek ve sürdürülebilir kalkınma için farklı eylemler ve vizyonlarla ilgili diyalogu geliştirici politikalar uygulamaktadır. Socios, gelecekteki sosyal çatışmaların önlenmesi

için kapasite geliştirme atölyeleri vasıtasıyla yerel yönetimleri, sivil toplum kuruluşları ve çeşitli sosyal grupları eğitmektedir (Localdemocracy/Peru, 2017).

Tablo 13. Peru’da Alt Ulusal Yönetimler 1979 –

PERU	Bölgesel	Belediye (üst katman)	Belediye (alt katman)
1979-88	Bölge [Belirlenmiş]	İl Belediyesi Belediye Metropolitan (Lima) [Seçilmiş]	Belediye İlçe / Bölge [Seçilmiş]
1988-92	Bölge [Seçilmiş]	İl Belediyesi Belediye Metropolitan (Lima) [Seçilmiş]	Belediye İlçe / Bölge [Seçilmiş]
1992-2002	CTAR [Belirlenmiş]	İl Belediyesi Belediye Metropolitan (Lima) [Seçilmiş]	Belediye İlçe / Bölge [Seçilmiş]
2002-	Bölge [Seçilmiş]	İl Belediyesi Belediye Metropolitan (Lima) [Seçilmiş]	Belediye İlçe / Bölge [Seçilmiş]

Kaynak: Dickovik, 2003: 6.

Belediye: Peru’da bağımsız belediye yönetimi süreci, 1963’te ülke çapında yapılan ilk belediye seçimleri ile birlikte başlatılmıştır. Bu süreç, 1968’den sonra 12 yıllık askeri yönetim tarafından durdurulmuş ancak Kasım 1980’de yapılan belediye seçimleriyle yeniden başlatılmıştır. Her belediye, belediye meclisi (*consejo municipal*), il meclisi (*consejo provincia*) ve üyelerinin tamamı doğrudan seçilen bir ilçe meclisi (*consejo distrital*) tarafından özerk olarak yönetilmektedir (İTA, 1992). Belediyeler kendi iç işleyişleri ile ilgili önemli bir takım yetkilere sahiptir. Varlıklarını, gelirlerini, vergilerini, ulaşımı, yerel kamu hizmetlerini, kentsel gelişimi ve eğitim sistemlerini yönetmektedirler. Bununla birlikte, belediyelerin özerkliği, merkezi hükümete finansal bağımlılıkları nedeniyle azaltılmış durumdadır. Belediyelerin gelirleri öncelikle emlak vergileri, mesleki hizmetler için gerekli ruhsatlar ve lisans ücretleri, taşıt vergileri, köprüler ve yollar, para cezaları ve kent göçmen kulüplerinden gelen bağışlardan elde edilmektedir (Country-data, 2017). Ancak Peru’da çoğu belediye kendi gelirleriyle giderlerini karşılayamamaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimler merkezi hükümetin yaptığı transferlere büyük ölçüde bağımlıdır (Countrystudies, 2017). Peru’da, bir belediyenin kurulabilmesi için, ilgili il meclisin çoğunluk onayı ile adı geçen merkezde ikamet eden ve en az bin kişinin imzasıyla yönetim komitesinin bir talepte bulunması gerekmektedir. Yani sıra, belediye olmak isteyen merkez, ait olduğu ilçenin kentsel alanı içinde olmamalıdır. Bu merkezin, yerel

hizmetlere ihtiyaç duyması ve İlçe belediye meclisinin planlama ve bütçe yönetimi, kentsel gelişim ve hukuki tavsiye ya da raporlarına dayanılarak ilgili ilçe belediyesinden olumlu görüşü alınması da gerekmektedir (27972 Sayılı Yasa, madde 129).

Bölge: Bir yerel yönetim türü olmamakla birlikte yerel yönetimlerle olan ilişkisi nedeniyle bölge yönetimleri de bu çalışmada ele alınmaktadır. 1979 Anayasası ile bölgesel yönetimlerin kurulmaya başlandığı Peru, (Cotlear, 2006: 251), bugün Amazonas, Ancash, Apurimac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Ica, Junin, La Libertad, Lambayeque, Lima, Lima Metropolitan, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martin, Tacna, Tumbes, Ucayali olmak üzere 25 bölgeden oluşmaktadır (Moment, 2015). 1988 yılında APRA hükümeti Peru’da eski bölümlerin yerini alacak yeni bölgelerin oluşturulmasını öngören bir yasayı yürürlüğe koymuştur (Hudson, 1992). Ülke çapında ilk bölgesel seçimler Kasım 2002 tarihinde gerçekleşmiştir (Durkal, 2010: 8).

Bölgeler, tarihi, kültürel, idari ve ekonomik ilişkileri olan bitişik alanlar temelinde oluşturulmaktadır. İki veya daha fazla bitişik bölüm, yasalara uygun olarak bir referandum düzenleyerek bölge haline gelebilmektedir (Peru Anayasası, madde 190). Bu yönetimlerin temel organik yapısı, düzenleyici ve denetleyici organ olarak Bölgesel Meclis, yürütme organı olarak başkan ve il belediye başkanları ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan belediyelerle koordinasyon sağlamak üzere kurulmuş Bölgesel Koordinasyon Konseyinden oluşmaktadır. Bölgesel meclis (*council*) en az yedi üye ve en fazla 25 üyeden oluşmaktadır. Yasal olarak, her bölge meclisini illerin belediye başkanları (% 30), doğrudan seçilmiş temsilciler (% 40) ve bölgenin sosyal, ekonomik ve kültürel faaliyetlerini temsil eden kurumlardan seçilen delegeler (% 30) oluşturmaktadır. Başkan, başkan yardımcısı ve meclis üyeleri dört yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığı, Başkan Yardımcılığı, Ulusal Parlamento üyeliği veya Belediye Başkanlığı görevlerini yürütmek için, bölgesel hükümet başkanları, seçimlerden en az altı ay önce görevinden istifa etmelidir (Peru Anayasası, madde 191). Bölgesel yönetimler bölgesel kalkınmayı ve ekonomiyi desteklemektedir; ulusal ve yerel kalkınma planları ve politikaları ile uyumlu olarak kendi seçim çevrelerindeki yatırımları, faaliyetleri ve kamu hizmetlerini teşvik etmektedir (Peru Anayasası, madde 192). Bölgesel yönetimlerin mülkleri ve gelirleri, taşınabilir eşyalar ve taşınmazlardan elde edilen gelirlerden, yıllık bütçe Yasasında öngörülen özel fon transferlerinden, yasalarca belirlenen vergilerden, özelleştirmelerden, imtiyazlar ve sundukları hizmetlerden kaynaklanan

ekonomik değerlerden, Bölgesel Tazminat Fonu'ndan tahsis edilen kaynaklardan ve doğal kaynak kullanımından elde edilen gelirlerden oluşmaktadır (Peru Anayasası, madde 192).

2.2.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları

Peru'da, İl ve ilçeler belediyeler tarafından yönetilmektedir (Pique, 2015: 9). Belediye yönetimleri belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşmaktadır. Belediye başkanı, yürütmenin başı olarak ana idari otoritedir. Belediye başkanı, belediye bütçesi ve kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanmasından sorumludur (Aragon vd., 2017: 7). Her belediye, belediye meclisi (*consejo*, belediye), il meclisi (*consejo*, il) ve üyelerinin tamamı doğrudan seçilen bir ilçe meclisi (*consejo distrital*) tarafından özerk olarak yönetilmektedir (Hudson, 1992). Belediye meclisi yasama organıdır. Belediye seçim yasasına göre, belediye meclisleri bir belediye başkanından ve en az beş meclis üyesinden oluşmaktadır. Hiçbir durumda meclis üye sayısı beşten az veya 15 büyük olmamalıdır. Lima Belediye Meclisi'nde istisna olarak bu sayı 39'dur (26864 sayılı Belediye Seçimleri Yasası, madde 13).¹⁸ Belediye meclisi toplantıları kamuya açıktır. Belediye başkanı meclis toplantılarına başkanlık etmektedir. Düzenleyici ve denetleyici işlevlere sahip olan belediye meclisi, ayda en az iki, en çok dört kez olağan olarak toplanmaktadır (27972 Sayılı Yasa, madde 6 ve 13). “Rejidor” (*regidores*) olarak bilinen meclis üyeleri bütçede değişiklikler önerebilmektedir. Bunun yanında meclis üyeleri yerel yönetmeliklerin onaylanmasından da sorumludurlar. Belediye başkanları dört yıllık bir süre için seçilmekle birlikte, görev süreleri bitmeden önce de geri çağırılabilirler. Belediye başkanları süre sınırı olmaksızın yeniden seçime girebilmektedir (Makarın ve Pique, 2016: 4-5).

Belediye Meclislerinin seçimi için, her il ve ilçe bir seçim bölgesi oluşturmaktadır (26864 Sayılı Yasa, madde 2). Belediye meclisinde bulunan yerler, her belediye başkan adayı tarafından elde edilen oy sayısına bağlı olarak tahsis edilmektedir. Belediye başkanları basit çoğunlukla (*simple majority*) seçilmektedir (Makarın ve Pique, 2016: 5). Peru'da oy vermek zorunludur. Seçimlerde oy vermeyen vatandaşlar para cezasına çarptırılmakta ve bazı kamu hizmetlerine erişimleri kısıtlanmaktadır (United Nation, 2015). Belediye seçimleri, özerk Ulusal Seçim Dairesi (ONPE) ve Ulusal Seçim Jürisi (JNE) gibi birkaç

¹⁸ Bu çalışmada 26864 sayılı Belediye Seçimleri Yasası'na yapılan atıflarda http://www4.congreso.gob.pe/I_organos/mujeres_parlamentarias2009/imagenes/26864.pdf bağlantısında yer alan İspanyolca yasa metninden yararlanılmıştır.

merkezi hükümet birimi tarafından denetlenmektedir (Peru Anayasası, madde 177). Belediye seçimleri, seçim çağrısı yapılmasını müteakip doksan takvim günü içerisinde Temmuz ayının ilk Pazar günü yapılmaktadır (26864 Sayılı Yasa, madde 4). Seçmenlerin % 50'sinden fazlasının seçim davranışından yoksun olduğu ya da boş oylar eklendiğinde ayrı olarak verilen oyların 2/3'ünü aştığı durumlarda yerel seçimler geçersiz sayılmaktadır (26864 Sayılı Yasa, madde 36).

Ölüm; çalışmayı engelleyen hastalık veya kalıcı fiziksel engeller; özgürlüğü kısıtlayıcı kasıtlı bir suçun işlenmesi veya idam mahkûmiyeti; ilgili belediyenin yetki alanının dışındaki adres değişikliği; sırasıyla üç ardışık olağan oturuma veya altı ardışık olmayan oturuma üç ay boyunca gerekçesiz bir şekilde katılmamak ve kayırmacılık suçu işlemek belediye başkanlığının boşalmasına yol açmaktadır (27972 Sayılı Yasa, madde 22). Belediye başkanının veya meclis üyesinin görevden alınması, etkilenen tarafa savunma hakkını kullanmaya ilişkin bildirimde bulunularak, olağanüstü bir oturumda, üye tam sayısının üçte ikisinin onayıyla ilgili belediye meclisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Başkan ya da meclis üyesi bu karara 15 gün içerisinde itiraz edebilmektedir. İtirazlar 15 gün içerisinde değerlendirilmek zorundadır. Belediye Başkanı ya da meclis üyesi kararı temyiz ederse, karar üç iş günü içinde Jüriye aktarılmaktadır. Ulusal Seçim Jürisi, otuz iş günü içinde nihai kararını vermek zorundadır. Ulusal Seçim Jürisi'nin kararları bağlayıcıdır (27972 Sayılı Yasa, madde 23). Peru'da, belediye seçimlerine katılan siyasi partiler, coğrafi dağılımlarına göre ulusal ve alt ulusal partiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Green ve Morgenstern, 2009). Ulusal partiler, başkanlık ve parlamento seçimleri, bölgesel ve yerel seçimler dâhil olmak üzere ülkedeki tüm ulusal seçimlere katılabilmektedir. Buna karşın, alt ulusal partiler sadece kendi bölgelerinde, yani bölgede, ilde veya ilçede seçimlere girebilmekte ve aday gösterebilmektedir (Aragon vd., 2017: 8).

Parti tipleri arasında seçimlere girebilmek içinde farklılıklar mevcuttur. Ulusal partilerin seçimlere katılabilmek için, son ulusal seçimdeki katılımı temel alarak asgari sayıda seçmenden imza toplamaları gerekmektedir (% 1). Buna ek olarak, bu partilerin bölgelerinin en az üçte ikisinde, illerin ise en az üçte birinde parti komitelerine (başkanlıklarına) sahip olmaları gerekmektedir (Aragon vd., 2017: 7-8). Alt ulusal partilerin de seçimlere katılabilmek için seçmenlerden imza toplamaları gerekmektedir. Ancak bu sayı yetki alanındaki katılım temel aldığı çok daha küçüktür. Örneğin, 2002'de bu fraksiyon 0.025'e ayarlanmıştır (Aragon vd., 2017: 7). Bu da yaklaşık bin 300 ilçede partilerin yüzden daha az bir imza toplamak zorunda kaldıkları anlamına

gelmektedir (Makarın ve Pique, 2016: 5). Benzer şekilde, alt ulusal partilerde, seçimlere katılabilmek için faaliyette bulundukları bölge, il veya ilçelerde parti komiteleri kurmalıdır (Aragon vd., 2017: 8).

Peru'da 1980'lerin başında neredeyse tüm belediye başkanları ulusal partilerden seçilmiştir. 2002 yılına gelindiğinde ise ulusal partilerden seçilen belediye başkanlarının oranı % 60'lara kadar gerilemiştir. Son 2014 belediye seçimlerinde ise bu oran % 30'a kadar düşmüştür (Aragon vd., 2017: 10). Peru'da, yerel yönetimler için yapılan seçimler, başkanlık seçimlerinden farklıdır. Bir belediye başkanının seçimleri kazanabilmesi için çoğunluğun artı birini gerektirmediği, basit bir çoğunluk yeterlidir. Bu da, pek çok yerel yönetim yetkilisinin yaklaşık % 20 civarında değişen oy yüzdeleriyle seçildiği anlamına gelmektedir (Carrión ve Seligson, 2006: 133). Örneğin, 2002 Belediye seçimlerinde, Tacna bölgesinin Tarata İli Susapaya ilçesinde toplam 390 oydan 340'ı geçerli sayılmış ve belediye başkanı % 22.9 oyla seçilmiştir. İkinci sırada ki aday ise 17 oy farkla % 17.8 oy toplamıştır (Carrión vd., 2006: 133).

Peru'da yerel seçimler oldukça rekabetçi ve açık bir ortamda gerçekleştirilmektedir. Seçimler, serbest, eşit, ücretsiz, gizli ve yetmiş yaşına kadar oy kullanmak zorunludur ve bu yaştan sonra ise isteğe bağlıdır (madde 31). Politikaya katılma hakkı, bir kişi cezaevine girdiğinde veya bir kişiyi siyasi haklarından yoksun bırakan bir ceza aldığı anda elinden alınmaktadır. Seçimlerde aday olmak için bir siyasi partiye üye olmak ya da asgari bir eğitim veya çalışma tecrübesine sahip olmak gerekmemektedir (Arag'on ve Pique, 2015: 4). Belediye başkanı ya da meclis üyesi seçilmek için, Peru vatandaşı olmak ve en az iki yıl süreyle bulundukları il ve ilçelerde ikamet ediyor olma şartı vardır. Belediye meclisi aday listeleri, her iki cinsiyetin üyelerinden, gençlerden ve yerli halkların temsilcilerinden oluşmalıdır. Yanı sıra Peru'da kadınların siyasal yaşama katılımını teşvik etmek için kadın kotası uygulanmaktadır. Yerel yönetimdeki bu kota uygulanması olumlu sonuçlar vermiş ve 1995-1998 döneminde seçilmiş meclis üyelerinin sadece % 8'i kadinken, 1998-2002'de bu oran % 24'e yükselmiş, 2003-2006 döneminde toplam 196 belediye başkanından beş kadın belediye başkanlığına seçilmiştir. Belediye meclis üyelerinin % 26'si kadındır ve 49 kadın ilçe belediye başkanlığına seçilmiştir (United Nation, 2010). Peru'da 18 yaşının üzerindeki tüm vatandaşlar seçmen sayılmaktadır (madde 30). Vatandaşlar, referandum, yasama girişimi, makamların kaldırılması veya iptal edilmesi ve hesap verebilirlik talepleri yoluyla kamu yönetimine katılma hakkına sahiptir. Ayrıca organik yasalar tarafından

belirlenen hüküm ve usuller uyarınca seçilme ve temsilcilerini özgürce seçme hakkına da sahiptirler (madde 31).

Peru’da belediye başkanının görevleri (27972 Sayılı Yasa, madde 20):

1. Belediyenin ve vatandaşların hak ve çıkarlarını korumak ve gözetmek.
2. Belediye meclisinin oturumlarını düzenlemek, yönetmek ve sonuçlandırmak. Belediye meclisinin sorumluluk alanındaki anlaşmalarını yürütmek.
3. Belediye meclisine taslak metin ve anlaşmalar önermek. Talimatnameleri ilan etmek ve yayınlarını düzenlemek.
4. Kapsamlı yerel sürdürülebilir kalkınma planının ve sivil toplum ile mutabık kalınan yatırım programını meclis onayına sunmak. Belediye kalkınma planlarının yürütülmesini yönlendirmek.
5. Cumhuriyetin Yıllık Bütçe Yasası’nda yer alan şartlar ve usuller çerçevesinde Katılımcı Belediye Bütçesini, belediye meclisinin onayına sunmak.
6. Belediye Meclisinin, bütçeyi yasa ile belirlenen süre içinde onaylamaması halinde, belediye bütçesini onaylamak. Meclise mali yıla ait rapor sunmak.
7. Vergi, harç, ücret ve lisansların oluşturulması, değiştirilmesi, bastırılması veya muaf tutulması için belediye meclisine teklif vermek ve belediye meclisinin mutabakatı ile Meclisin gerekli gördüğü vergilerin oluşturulmasını sağlamak.
8. Ulusal ve bölgesel çevre yönetim sistemi çerçevesinde belediye meclisine yerel çevresel yönetim sisteminin ve araçlarının onayını sunmak.
9. Belediye gelirlerinin tahsili konusunda aylık olarak belediyeye bilgi vermek ve harcamaları yasaya ve onaylanmış bütçeye uygun olarak yetkilendirmek.
10. Medeni Yasaya göre evlendirme işlemlerini gerçekleştirmek.
11. Yasaya göre belediye meclisine iç ve dış kredi işlemlerini önermek.
12. Sivil savunma komisyonu başkanlığını üstlenmek. Diğer belediyelerle anlaşmalar imzalamak.
13. Vatandaşlar tarafından yapılacak organizasyon taleplerini çözüme kavuşturmak.

Peru’da denetleyici ve düzenleyici bir işleve sahip olan Belediye meclislerinin de bir takım görevleri bulunmaktadır. Bunlar (27972 Sayılı Yasa, madde 9; Peru Anayasası, madde 195):

1. Belediyenin kalkınma planlarını ve katılımcı bütçesini onaylamak.
2. Belediyenin kalkınma planlarını ve katılımcı bütçelerini dikkate alarak, kurumsal kalkınma planını ve yatırım programını onaylamak, izlemek ve kontrol etmek.
3. Yerel yönetimlerin iç organizasyonu ve işleyiş sistemini onaylamak. Kentsel alanları ve kentsel genişlemeyi tanımlamak. Vatandaşları doğal tehlikelerden koruyacak tedbirleri almak. Tarım alanlarını ve çevre koruma alanlarını yasalara uygun olarak belirlemek.
4. Kentsel gelişme planı, kırsal kalkınma planı, kentsel alanlar için imar planı, insani yerleşim gelişme planı ve diğer özel planları onaylamak. Kapasite geliştirme planını onaylamak.
5. Ulusal ve bölgesel çevre yönetim sistemine uygun olarak yerel çevre yönetim sistemini ve araçlarını onaylamak.
6. Mevzuat ve sözleşmeleri onaylamak, değiştirmek veya iptal etmek. Yasalara göre vergiler, harçlar, ücretler, lisanslar oluşturmak, değiştirmek, bastırmak.
7. Belediye başkanının ve başkan vekilinin görev yerlerini boşaltmak veya iptal etmek. Belediye başkanına ve diğer yetkililere yurtdışı gezileri için yetki vermek.
8. Bölgede etkili bir katılımı garanti eden normları onaylamak. Mevzuata uygun olarak, olağan ve özel komisyonlar kurmak.

Peru’da her ne kadar güçlü bir belediye başkanı profili olsada, belediye meclisleri de önemli yetkilerle donatılmıştır.

2.2.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri

Peru’da yerel yönetimler, yerel hizmet sunmak (atık toplamak, toplu taşıma vb.), şehir planlaması (bina, imar) yapmak, izinler, işletme ruhsatı vermek, evlilik ve doğum belgeleri gibi kamu belgelerini sağlamak, yoksulluğun azaltılması ve gıda yardımı ile ilgili merkezi hükümet programı dâhilinde, yerel irtibat noktası görevinde bulunmak gibi farklı

hizmetlerin yerine getirilmesinden ve düzenlenmesinden sorumludur (Arag'ón ve Pique, 2015: 4). Bunların yanı sıra, yollar, pazar alanları ve parklar gibi yerel altyapıların inşası ve yerel sokakların bakımı ile içme suyu, kanalizasyon (çoğunlukla belediye mülkiyetinde olan işletmeler aracılığıyla) ve elektrik gibi temel altyapıyı geliştirmek, uzlaştırma merkezleri kurmak, kamu sağlığını korumak, orman ve biyolojik çeşitliliğin korunmasını sağlamak, istihdamı teşvik etmek, KOBİ'lere destek vermek, arazi-imar düzenlemesi yapmak, konut ve kentsel yenileme çalışması gerçekleştirmek, kamu güvenliğini tesis etmek, çevreyi korumak, vatandaşın sosyal ve siyasal yaşama katılımını sağlamak, kültür, rekreasyon, turizm ve sosyal programların yönetimi konusunda diğer kamu kurumlarıyla işbirliği yapmak, yerel yönetimlerin diğer görevlerinden bazılarıdır (OECD, 2016). Bazı belediyeler ayrıca mezbahane ve yerel bankalar gibi yerel işletmelere de sahiptir (Rühling, 2008: 81). Eğitim politikası, mevzuat ve müfredat kuralları, okul öncesi eğitimden yükseköğretime uzanan tüm eğitim süreci ana otorite olan Eğitim Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimler, birincil ve ikincil düzeyde bakanlık politikasını yönetmekte ve uygulamaktadır (Clark, 2015).

Yerel yönetimler, ulusal ve bölgesel kalkınma planları ve politikaları ile uyumlu olarak, yerel kalkınmayı ve vatandaş katılımını teşvik etmekte, desteklemekte ve düzenlemektedir (Peru Anayasası, madde 197). Buna ek olarak, yasalara göre, Peru Ulusal Polisi ile işbirliği içinde vatandaşlara güvenlik hizmetleri sunmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin görevleri şunlardır (27783 Sayılı Adem-i Merkeziyet Hukukunun Temelleri Yasası, madde 42):

1. İç organizasyonlarını ve bütçelerini onaylamak.
2. Kentsel ve kırsal kalkınmayı planlamak, geliştirmek ve ilgili planları uygulamak.
3. Kendi mülklerini ve gelirlerini yönetmek.
4. Belediye vergilerini, oranlarını, görevlerini, lisanslarını ve harçlarını yasalara uygun olarak oluşturmak, değiştirmek ve kaldırmak.
5. Yerel kamu hizmetlerini sorumlulukları dâhilinde düzenlemek ve yönetmek.
6. İmar planlarının yanı sıra şehir planlaması ve saha planlaması da dâhil olmak üzere kırsal ve kentsel gelişim planlarını yapmak.
7. Yerel altyapı projelerinin ve eserlerinin geliştirilmesi için rekabet edebilirliği, yatırımları ve finansmanı teşvik etmek.

8. Eğitim, sağlık, konut, çevre, doğal kaynakların sürdürülebilirliği, toplu taşıma, dolaşım, trafik, turizm, arkeolojik ve tarihi anıtların korunması, kültür, rekreasyon ve spor ile ilgili etkinlik ve/veya hizmetleri düzenlemek.

9. Yetkili oldukları alanlarla ilgili konularda mevzuat başlatmak.

10. Yasalara göre, kendi makamlarına özgü diğer işlevleri yerine getirmek.

11. Parkların kurulması, korunması ve yönetimi, hayvanat bahçeleri, botanik bahçeleri, doğal ormanları korumak.

12. Ulusal Sicil Dairesi ile imzalanan anlaşmaya göre kimlik ve medeni durum (evlendirme) gibi nüfus ile ilgili işlemleri gerçekleştirmek.

Tablo 14. Peru’da Yerel Yönetimlerin Sorumluluk Alanları

Sorumluluklar	Ulusal	Bölgesel	Yerel
Savunma, Adalet, Dışişleri, Polis ve İç Güvenlik, Para, Maliye, Uluslararası Ticaret ve Sosyal Refah Politikası	✓		
Vergilendirme	✓		✓
Eğitim ve Sağlık	✓	✓	✓
Çevre ve Sanayi Politikası, Yollar, Telekomünikasyon ve Enerji	✓	✓	
Arazi kullanımı		✓	
Yerel Ekonomik Gelişme		✓	✓
Kentsel Yönetim, Parklar, Rekreasyon, Su, Kanalizasyon, Sanitasyon ve Toplu Taşıma Araçları			✓

Kaynak: Araoz, (2013) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bununla birlikte, yerel yönetimler bazı kamu hizmetlerini merkezi yönetim ile ortak yerine getirmektedir. Bunlar; eğitim, halk sağlığı, kültür, turizm, rekreasyon ve spor, yerel altı maden rezervlerinin ve doğal alanların muhafaza edilmesi, çevrenin korunması, vatandaşların güvenliği, arkeolojik ve tarihi anıtların korunması, toplu taşıma, şehir içi ve transit trafik, konut ve kentsel yenilenme, sosyal programların yönetimi ve katı atık yönetimidir (27783 Sayılı Yasa, madde 44). Peru’da, merkezi yönetimin temel görevleri ise, ulusal egemenliğin savunulması, insan haklarının tam olarak kullanılmasının garantiye alınması, sınır politikasının oluşturulması ve uygulanması, sınır bölgelerinin uyum ve dış politika uyarınca entegrasyonu, halkın güvenliğine yönelik tehditlerden korunması, dış ilişkiler, adalet işleri, para, bankacılık ve sigorta işleri, ticarete ilişkin kurullar ve tarifeler, denizcilik ve ticari havacılığın düzenlenmesi, ulusal nitelik ve kapsamdaki kamu

altyapısının düzenlenmesi ve yönetimi, ulusun kapsamlı ve dengeli gelişmesiyle adalete dayalı genel refahı teşvik etmektir. (Peru Anayasası, madde 44; 27783 Sayılı Yasa, madde 26).

2.2.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları

Peru’da yerel düzeyde halkın karar alma süreçlerine katılımını ve halkın denetimini etkinleştirmeye yönelik pek çok mekanizma mevcuttur. Peru’da yerel alanda (referandum, mahalle kurulları, topluluk meclisleri, yönetim komiteleri, arazi talepleri, açık belediye meclis toplantıları, toplumsal, sosyal veya benzer nitelikteki kuruluşlar aracılığıyla katılım, belediye teçhizatlarının oluşumundaki girişim, ihlal bildirme (rapor etme) ve bilgilendirme hakkı, ticaret sektöründeki yerel katılım, katılımcı bütçeleme, geri çağırma, yürürlükten kaldırma) gibi çeşitli katılım ve kontrol mekanizmaları kurulmuştur (Peru Anayasası, madde 31).

Geri çağırma: Geri çağırma, doğrudan demokrasinin vatandaşlar arasında imza toplama yoluyla etkinleştirilen ve seçilmiş bir otoritenin görevden alınması için tasarlanmış olan aşağıdan yukarıya işleyen bir mekanizmadır. Geri çağırma özellikle son yıllarda Güney Amerika’da vatandaşların yerel yönetimlere katılımının en yoğun biçimde kullanıldığı mekanizmalarından biri haline gelmiştir. 1997 ile 2013 yılları arasında yedi yüz kırk yedi Peru Belediyesi’nden (tüm belediyelerin % 45.5’i) demokratik olarak seçilen yetkililere karşı 5 binden fazla geri çağırma işlemi başlatılmıştır. Yerel halk tarafından başlatılabilen bu geri çağırılar, belediye başkanının seçilmesinin ancak ikinci ve üçüncü yıllarında gerçekleştirilebilmektedir (Welp, 2013). Örneğin, 2011 yılında seçilerek göreve gelen Peru’nun ilk kadın belediye başkanı olan Susana Villaran’ın geri çağırılması için 400 binden fazla Limalı vatandaştan imza toplanmıştır. 17 Mart 2013 Pazar günü yapılan geri çağırma referandumunda seçmenlerin yaklaşık % 51.5’i geri çağırma teklifini reddetmiştir (Caistor, 2013). İllerde, geri çağırma talebinin onaylanması için geri çağırıcıların oy kullanan nüfusun en az % 25’inden imza toplamaları gerekmektedir. (Peruviantimes, 2017).

Geri çağırma için verilen dilekçeler belediye meclisleri tarafından incelenmektedir (Henderson ve Witherell, 2016). Peru’da son yıllarda belediye kaynaklarının ve yeterliklerin önemli ölçüde artmasına rağmen, yoksulluk, il ve ilçelerde su ve enerji kaynakları gibi temel yapısal sorunlar nedeniyle sıkça geri çağırma işlemi

gerçekleştirilmektedir. Ancak herkesin geri çağırma istemesi Peru’da uzun vadeli projelerin gerçekleştirilmesini engellemektedir. Diğer taraftan Peru seçim yasası, geri çağırma organizatörlerinin fon kaynaklarını ifşa etmesini engellemektedir. Oysa Peru’daki seçim kampanyalarında, başkanın seçim kampanyasına kimlerin katkıda bulundukları bildirilmek zorundayken geri çağırma kampanyaları bu gereklilikten muaftır. Bu durum, geri çağırmada muhalefet partisinin ve seçimi kaybeden belediye başkanlarının yönlendirmelerini, işadamlarının ve müteahhitlerin geri çağırmanın organizatörlüğünü yaptığını göstermektedir (Rosen, 2012). Yani, Peru’daki gibi zayıf parti sistemlerinin olduğu ülkelerde, dış aktörlerin geri çağırma ve yeni seçim çağrısı yapmak için güçlü teşvikleri vardır. Bu sorun yerel düzeyde ciddi sorunları da beraberinde getirmektedir. Veriler, Peru’da 1997 ile 2012 yılları arasında yapılan geri çağırma referandumlarının düzenlendiği bin 015 ilçenin (yapılan geri çağırma referandumlarının % 90’ının) 5 binden daha az bir seçmen ile gerçekleştirildiğini göstermektedir (Panoramas, 2017).

Tablo 15. Andrew Ülkelerindeki Geri Çağırma Referandumları

Ülke	Uygulanmaya Başlatıldığı Yıl	Yapılan Girişim Sayısı	Toplam referandum sayısı	Görevine Son Verilen
Bolivya	2009	216	0	0
Kolombiya	1991	134	33	0
Ekvator	1998/2008	784	78	21
Peru	1993	20 000’den fazla	5 303	1 737
Venezuela	1999	167	10	5

Kaynak: Welp, (2016) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Sonuç olarak, Peru’da geri çağırma prosedürleri yoluyla yeni seçim çağrısı, siyasi parti rekabetinin istikrarsız modelleri tarafından teşvik edilen, genel refah veya kurumsal istikrarı değil de kişisel çıkarları öncelikleyen bir teşvik ve yerel demokrasi uygulaması haline gelmiştir. 2012’de Ulusal Seçim Jurisi, geri çağırma girişiminde bulunanların % 22’sinin seçimleri kaybetmiş adaylar tarafından gerçekleştirildiğini ortaya koymaktadır. Geri çağırma referandumlarının yerel düzeyde kapsamlı olarak kullanılmasının başlıca sonucu, yönetilebilirliğin ve demokratik meşruluğun aşınmasına yol açabilecek sürekli bir kampanya haline gelmesidir.

Referandum Hakkı: Belediye referandumu, halkın, belediye mevzuatıyla ilgili konularda doğrudan bir katılım aracıdır. Referandum, belediye mevzuatının onaylanması veya

reddine karar vermek için yapılmaktadır. Referandum il ve ilçedeki toplam seçmen sayısının % 20'sini temsil eden vatandaşların veya belediye meclisinin talebi üzerine Ulusal Seçim Jurisi tarafından yüz yirmi gün içerisinde gerçekleştirilmektedir. Aynı konu üzerinde ikinci referandum ise ilk referandumun üzerinden üç yıl geçmedikçe gerçekleştirilememektedir (27972 Sayılı Yasa, madde 119). Peru'da referandum sadece, anayasanın kısmen veya tamamen değiştirilmesi, bağlayıcı kuralların onayı, belediye mevzuatı ve adem-i merkeziyet süreci ile ilgili konularda yapılabilmektedir. Vergi, bütçe yasası, kişi temel hak ve özgürlüklerinin kaldırılması ya da sınırlandırılması referanduma konu olamaz (Peru Anayasası, madde 32).

Yerel Topluluk Meclisleri: Peru'da her bir sosyal politika alanı için farklı meclislerin kurulması öngörülmektedir. Belediye meclisleri, belediye başkanının önerisi doğrultusunda veya vatandaşların talebi üzerine halka açık mahalle toplantıları gerçekleştirmektedir. Bu meclisler, yerel kamu hizmetlerinin denetlenmesinden, vatandaşların belediye düzenlemelerine uymasından ve belediye çalışmalarının sağlıklı bir şekilde yürütülmesinden sorumludur. Yerel topluluk meclisleri, akredite edilmiş temsilcileri aracılığıyla belediye meclisinin toplantılarında konuşma hakkına sahiptirler. Belediye meclisi, yerel topluluk meclislerinin organizasyon ve işlevlerini düzenleyen düzenlemeleri onaylamaktadır (27972 Sayılı Yasa, madde 116). Yerel topluluk meclisleri yılda dört kez toplanmaktadır. Mahalle temsilcileri, doğrudan temsil ettikleri kentsel veya kırsal bölgedeki komşuları tarafından seçilmektedir. Görevleri komşuluk temsilcilerinden oluşan yerel topluluk meclislerinde mahallelerini bir yıl süreyle temsil etmektir (27972 Sayılı Yasa, madde 109).

İhlal Bildirme (Rapor Etme) ve Bilgilendirme Hakkı: Vatandaşlar, bireysel ya da toplu olarak ihlaller hakkında yazılı şikâyet etme hakkına sahiptir ve belediye, otuz iş günü içinde bu şikâyetlere cevap vermek zorundadır (27972 Sayılı Yasa, madde 118).

Katılımcı Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme, 1996 yılındaki Habitat II konferansında, Brezilya'nın 26 eyaletinden biri olan Rio Grande do Sul'un başkenti Porto Alegre'nin "Ormental Participativo (Katılımcı Bütçe)" adlı projesinin (Crabtree, 2014: 452), "kentsel yönetimde en iyi uygulama" alanında ödül almasından sonra, dünyanın farklı ülkelerin de uygulanmaya başlanmıştır (Hordijk, 2009: 43). Peru'da katılımcı bütçe süreci, aşırı yolsuzluk ve şeffaflık eksikliğiyle ülkeyi yöneten Alberto Fujimori'nin otoriter rejiminin yıkılmasından sonra 2000'de yaşanan demokratikleşme süreciyle birlikte ortaya çıkmıştır

(Goldfrank, 2006: 31). Reformcular, daha demokratik ve şeffaf bir hükümetin kurulması gerekliliğini ortaya koyarak zorunlu katılımcı bütçe sürecini başlatmıştır (McNulty, 2012).

Peru’da katılımcı bütçeleme ilk defa Porto Alegre’den esinlenerek 2000’de, Villa El Salvador ve Ilo’da belediyeleri tarafından uygulanmıştır (Hordijk, 2005: 36). Katılımcı bütçelemenin yasal çerçevesini, merkezi hükümetin bölge, il ve ilçe yönetimlerini güçlendiren ve 2002 yılında Kongre tarafından kabul edilen yerinden yönetim reformunun bir parçası olması oluşturmaktadır. Peru’da, katılımcı bütçeleme kuralları “Katılımcı Bütçeleme Rehberi” şeklinde yıllık olarak yayınlanmaktadır. Katılımcı bütçe sürecinin en üst organı sivil toplum kuruluşu üyelerinden oluşan Bölgesel ve Yerel Koordinasyon Konseyleridir (CCR ve CCL). Bu CCR/CCL’ler % 60 devlet temsilcisinden (Goldfrank, 2006: 20) ve % 40 STK üyelerinden oluşmaktadır. Ayrıca yasal olarak sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin en az % 30’unun girişimci (üretici) örgütlerden gelmesi gerektiği belirtilmiştir (Hordijk, 2009: 49). Bunun yanında bazı illerde kadın kotası da uygulanmaktadır.

Tablo 16. Devlet Düzeyine Göre Kayıtlı Katılımcı Bütçeleme Sayısı

Kayıtlı PB Sayısı	2004	2005	2006	2007
Bölgesel Yönetim	24	25	25	25
İl Belediyeleri	n.a	111	85	104
İlçe Belediyeleri	513	664	376	532
Toplam	537	800	486	661

Kaynak: DNPP-MEF, (2009) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 17. Devlet Düzeyine Göre Katılımcı Ajansların Sayısı

Katılımcı Ajansların Sayısı	2004	2005	2006	2007
Bölgesel Yönetim	-	2.392	3.896	1.918
İl Belediyeleri	-	6.997	10 667	8.369
İlçe Belediyeleri	-	20 672	29 324	26 781
Toplam	-	30 061	43 687	37 068

Kaynak: DNPP-MEF, (2009) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Katılımcı bütçeleme sürecine katılmak için vatandaşlar, belediyelerin desteğiyle birlikte “katılımcı ajanslar (participating agents) olarak belediyelerine kaydolmak zorundadırlar. Sivil toplum kuruluşu üyeleri de, yasal olarak sivil toplum kuruluşları aracılığıyla kayıt olarak Bölgesel ve Yerel Koordinasyon Konseylerine katılabilmektedir (Busnel, 2017). Peru’da, katılımcı bütçeleme hakkındaki görüşmeler vatandaşlar arasında değil, vatandaş temsilcileri ile hükümet temsilcileri arasında gerçekleşmektedir. 2005 yılından bu yana Ekonomi ve Maliye Bakanlığı (MEF) Peru’daki Katılımcı Bütçeleme uygulamasını interaktif bir web sitesi aracılığıyla izlemeye çalışmaktadır (CIPP, 2009). 2003’te belediyeler “Katılımcı Bütçeleme Çerçeve Yasası”nı uygulamış ve bu yasa ile belediye başkanları bütçeyi planlarken, sivil toplum kuruluşları ile çalışmak zorunda kalmıştır (World Bank, 2013). Peru’da, yerel projeleri desteklemek için bir de kalkınma fonu oluşturulmuştur. 2009 yılında, Katılımcı Bütçe Yasası reforme edilmiş ve 29298 sayılı Ulusal Yasası’na göre, katılımcı bütçeleme süreci dört aşama ile sınırlandırılmıştır: Bunlar, hazırlık süreci, toplantı süreci, koordinasyon ve biçimlendirme (resmileştirme) sürecidir. Bu aşamalar il ve ilçe düzeyinde de gerçekleşmektedir (McNulty, 2012: 3):

1. *Hazırlık*: Katılımcıları hazırlamak, tanımlamak, kaydetmek ve eğitmek.

2. *Toplantı*: Katılımcılar bu aşamada bölgenin, il ve ilçelerin kalkınma planlarını tartışmak ve yeni bütçede finanse edilmesi gereken projelerin “temalarını” önceliklendirmek için bir araya gelmektedir. Burada yapılan tartışmalar, kalkınma planına dayanmalıdır. Teknik ekip, daha sonra önerilen her projeyi değerlendirmekte ve kararlaştırılan öncelikler temel alınarak finanse edilmesi gereken projeleri önermektedir.

3. *Koordinasyon*: Bu aşamada farklı düzeydeki hükümet temsilcileri harcamaların koordine edilmesini ve bölgesel etkilere sahip olmasını sağlamak için bir araya gelmektedirler.

4. *Yatırım projelerinin biçimlendirilmesi*: Önceliklerin ilgili kurumsal bütçeye dâhil edilmesine yönelik faaliyetleri ve uygulama ile ilgili hesap verebilirliği değerlendiren süreçtir. Son olarak, liste ekonomik açıdan uygunluğu değerlendiren ve ulusal bütçe sürecinin bir parçası olarak Kongrenin onayına sunulmak üzere Ekonomi ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir. Peru’da katılımcı bütçeleme sürecinin hedefleri ise şunlardır (Busnel, 2017):

1. Kalkınma planları, sektörel ve ulusal planlar tarafından belirlenen öncelikler uyarınca, mali sorumluluk, uzlaşa ve sivil toplumun katılımını sağlayarak kamu kaynaklarının tahsis ve yürütülmesinde verimliliği artırmak.
2. Devlet ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkileri güçlendirmek; doğrudan demokrasinin mekanizmaları ve temsili demokrasi ile uzlaşma ve sorumlulukların paylaşımını sağlamak.
3. Kalkınma planının stratejik hedeflerinin yerine getirilmesi sürecine sivil toplumu dâhil etmek ve toplumda vatandaşlık bilinci oluşturmak.
4. Projelerin yürütülmesi için bir sınıflandırma oluşturarak kamu yatırımlarının öncelikleri belirlemek.
5. Bütçenin uygulanması ve vergilendirme yönetimine karşı kontrol ve yurttaşların dikkatini bütçeleme konusuna çekmektir.

2.2.6. Yerel Yönetimlerde Denetim

Bölgeler ve yerel yönetimler, Bölgesel Meclis, Belediye Meclisleri ve yetkileri altındaki vatandaşlar tarafından denetlenebilmektedir. Yerel yönetimler, Ulusal Kontrol Sistemi Organik Yasası çerçevesinde Sayıştay'ın (*Office of the Comptroller General of the Republic*) sürekli denetimine tabidirler. Kontrolün kapsamı yasaya göre tüm yerel yönetim organlarının eylem ve işlemlerini kapsamaktadır (27783 Sayılı Yasa, madde 30). Eş zamanlı ve müteakip kontrol amacıyla bölgesel ve yerel yönetimlerin iç denetçisi veya eşdeğer yetkilisi, Sayıştay'a işlevsel ve organik olarak bağımlıdır. Sayıştay, kontrol işlevini yerine getirmek için merkezi olmayan bir yapı ile örgütlenmiştir (27783 Sayılı Yasa, madde 21, Peru Anayasası, madde 199). Belediye işletmelerinin kontrolü de, Ulusal Kontrol Sisteminin Organik Yasası ile Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir (27972 Sayılı Yasa, madde 35). Her kontrol eyleminin gözlemleri, sonuçları ve önerileri yerel yönetim kuruluşlarının web sitesinde yayınlanmaktadır. İlçe, il belediyeleri, bölgesel hükümetler ve merkezi hükümet arasındaki yetki çatışmaları, organik yasaya göre Anayasa Mahkemesi tarafından çözüme kavuşturulmaktadır (27972 Sayılı Yasa).

2.2.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Son yıllardaki yapısal reformlar Peru'nun ekonomik rekabet gücünü arttırmaktadır. 2015-2016 mali yılında, Peru'da kurumlar vergisi oranı % 30'dan % 28'e düşürülmüştür. Ülkedeki gelir vergisi oranı ise % 30'dur. Peru ekonomisi yabancı yatırımlara açıktır, ancak hükümetin yaptığı yolsuzluklar ciddi bir sorundur ve uyuşturucu kaçakçılığı ekonomideki yabancı yatırımcının güvenini sarsmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, özellikle petrol sektöründe ekonomide çok aktiftirler. Hükümet harcamaları, son üç (3) yılda Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'nın (GSYİH) % 22.3'ünü ve bütçe açıkları GSYİH'nin % 0.6'sını oluşturmaktadır. Kamu borcu ise, GSYİH'nin % 23.1'ine eşdeğerdir (Index of Economic Freedom, 2017). Yerel yönetim harcamaları, toplam hükümet harcamalarının yaklaşık % 16.4'ü veya GSYİH'nin yaklaşık % 2.5'i kadardır (UCLG, 2010).

Gelirler: Belediyelerin bütçeleri son yıllarda özellikle merkezi hükümetin yaptığı transferler sonucunda artış göstermiştir. Yerel yönetim reformları yapıldığından beri, toplam belediye bütçeleri % 500 oranında artmıştır (Makarın ve Pique, 2016: 5). Yerel yönetimlerin devlet bütçesindeki payı 2000 yılında % 4 iken 2008 yılında % 12'ye, yükselmiştir (Baca vd., 2008: 3). Bugün, belediyeler merkezi hükümet bütçesinin % 20'sinden fazlasını ve ulusal kamu yatırımlarının yaklaşık % 40'ını temsil etmektedir (Aragon vd., 2017: 8). Peru'da yerel yönetimler toplam hükümet gelirinin yaklaşık % 5'ini toplamaktadır (Araoz ve Urrunaga, 1996: 97-98). Bu kaynaklardan dolayı belediyeler yerel kalkınmada, özellikle kamu yatırımlarında önemli bir rol oynamaktadır.

Latin Amerika ülkelerinin birçoğunda yerel yönetimler, yüksek borç seviyeleri ile finanse edildiğinden harcamaları artmıştır. Bu ülkelerden ders alan Peru ise, yaptığı yerel yönetim reformları ile birlikte belediyeleri ilave gelir toplama ve borçlanma kapasiteleri konusunda kısıtlamaya tabi tutmuştur. Bu durum, özellikle ana kentsel alanların dışındaki yerel yönetimlerin merkezi hükümet transferlerine bağımlı olmasına yol açmıştır. Buna ek olarak, kamu yatırım projelerinin uygulanmasını kolaylaştırmak ve projelerin tasarımlarını iyileştirmek için merkezi hükümet Ulusal Kamu Yatırım Sistemi'ni (SNIP) kurmuştur (Pique, 2015: 10). Böylece kamu yatırım projelerinin tasarımı ve değerlendirmesi için asgari gereklilikler belirlenmiştir.

Belediyeler, belirli bir vergi özerkliğine sahiptir. Kendi kaynaklarına ve varlıklarına karşı kredi işlemleri üstlenebilmektedirler (Peru Anayasası, madde 75). 776 Sayılı Yasa Hükümünde Kararname, Peru'daki belediye yönetimleri için gelir kaynaklarını

tanımlamaktadır. İlçe belediyelerinin ana vergi geliri, emlak vergileridir (property tax). İllerde ise araç mülkiyeti (ruhsat) vergisi, kumar ve piyangodan alınan vergiler önemli birer gelir kaynağıdır (OECD, 2016). Bunun yanında belediye gelirleri, belediye lehine yasayla yaratılan vergiler, belediye meclisi tarafından oluşturulan katkılar, ücretler, vergiler, lisanslar, sokak temizleme, yol geçiş ücretleri, parkların bakımı, kamu güvenliği hizmetleri, idari ücretler vb. dâhil olmak üzere kullanıcı masraflarından ve harçlardan elde edilen gelirlerden, mülkiyet gelirlerinden (satış, kira ve temettüleri), para cezalarından, finansal faaliyetlerden kaynaklanan gelirlerden, belediye işletmelerinin özelleştirilmesinden kaynaklanan gelirlerden, iç ve dış kredilerden, oyunlar (tombala, piyango, langırt vb), bahisler ve halka açık şovlardan (at yarışı, boğa güreşi vb.) alınan vergilerden oluşmaktadır (Peru Anayasası, madde 196, 27972 Sayılı Yasa, madde 67).

Tablo 18. Gelir Kaynakları

Gelir Kaynakları	Ulusal	Bölgesel	Yerel
Kişisel ve Kurumsal Gelir Vergisi, Katma Değer Vergisi, Tüketim Vergisi, İthal Vergisi	✓		
Tüketim (ÖTV) Vergisi, Araç ve Emlak Vergisi			✓
Kullanıcı masrafları, ücretleri ve katkıları	✓	✓	✓
Hükümetlerarası Mali Transferler		✓	✓

Kaynak: Araoz, (2013) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Diğer taraftan, yerel yönetimler ana finansman kaynağı olarak merkezi hükümetten gelen transferlere büyük ölçüde bağımlıdır. Bunlar; Belediye Tazminat Fonundan (*FONCOMUN-Fondo de Compensación Municipal*, belediyeler için demografik, coğrafi, sosyo-ekonomik ve mali kriterlere dayalı formül), bölgesel tazminat fonundan (*FONCOR-Fondo de Compensación Regional*, bölgesel formül tabanlı), normal transferlerden (isteğe bağlı - bölge ve belediyeler için çoğunlukla eğitim ve sağlık sektörlerinde ücretlerin ve emekli maaşlarının ödenmesini kapsamaktadır), gümrük geliri yoluyla tahsis edilen kaynaklardan, yıllık bütçe yasasında belirlenen özel transferlerden, sınır vergilerinden, arazi vergilerinden, bağışlardan, Canon'lardan (madenler, hidroelektrik, balıkçılık, petrol, gaz, ormancılıktan elde edilen gelirler) ve işletme-lisans paylarından oluşmaktadır. Canon'lar ve işletme-lisans payları, belediye kaynaklarının % 37'sini oluşturmaktadır.

Belediyelerin diğ er önemli gelir kaynağı ise FONCOMUN'dur (OECD, 2016). Gelir vergisi, KDV ve Kurumlar vergisi gibi vergiler münhasıran merkezi hükümet tarafından yönetilmektedir.

Genel olarak, merkezi hükümet transferleri, 2008'de belediye b t cesinin % 75'ini temsil etmektedir; 776 sayılı Yasa Hükümünde Kararname'de vergi oranları ile iller ve ilçeler arasındaki tahsilat payları belirlenmektedir. Bölgesel ve yerel yönetimler, vergileri ve oranlarını oluşturabilmekte, değiştirebilmekte ve ortadan kaldıracabilmektedir veya kendi yetki alanlarında ve yasalar tarafından belirlenen sınırlar dâhilinde vergiden muaf tutabilmektedirler. Devlet, vergilendirme gücünü kullanırken, yasal ilkelere, kişinin temel hak ve özgürlüklerine eşitlik prensibine uygun olarak saygı göstermek zorundadır. Hiçbir vergi müsadere niteliği taşıyamamaktadır (Peru Anayasası, madde 74). Buna ek olarak, birçok belediyede, özellikle de kırsal alanlarda olanların, vergi geliri toplamak için idari ve teknik kapasitesi bulunmamaktadır. Örneğin, birçok yerel yönetim kuruluşu, mevcut kadastroların düzenli olarak güncellenmemesi nedeniyle sağlıklı bir kadastro yapısına sahip değildir (Alfaro ve Rühling, 2007). Bu bağlamda emlak vergisinin toplanması pratikte çok zor ve pahalıdır (Bacarreza vd., 2012). Diğer taraftan Peru'da pek çok ilçe belediyesinin nüfusu çok düşüktür. Bu durum bu belediyelerin gelirlerine ve dolayısıyla da hizmetlerine yansımaktadır. Örneğin, 177 kişinin yaşadığı Ayacucho'daki San Jose de Ushua bir ilçe belediyesidir ve bu belediye çoğunlukla, kendi başına gelir elde edilememesi nedeniyle merkezi hükümet tarafından aktarılan kaynaklarla çalışmaktadır (Ferreiros ve Pantoja, 2017: 5).

Canon Sistemi: Canon sistemi, madencilik ve hidrokarbonlar dâhil olmak üzere madencilik sektöründen elde edilen vergi gelirlerinin, bu endüstrilerin bulunduğu ülkelerin bölge, il ve ilçe yönetimlerine geri aktarılması sürecidir (Crabtree, 2014: 454). Başka bir ifadeyle Canon, yerel ve bölgesel yönetimlerin devletin doğal kaynaklardan elde ettikleri kira ve gelirlerden aldıkları paylardır. Maliye Bakanlığı madencilik ve hidrokarbon endüstrisinden elde edilen gelirlerin % 50'sini yerel yönetimlere aktarmaktadır (MEF, 2013). Sobreca on ise Loreto, Ucayali, Piura ve Tumbes bölgelerine özgü petrol gelirlerinin ek paylaşımından oluşmaktadır (Bacarreza vd., 2012: 10). Canon'dan elde edilen gelirlerin bölgesel ve yerel yönetimler arasında dağılımı aşağıdaki gibidir (27506 Sayılı Canon Yasası, madde 5)¹⁹:

¹⁹ Bu  alışmada 27506 Sayılı Canon Yasasına yapılan atıflarda <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/6055-ley-n-27506/file> bağlantısında yer alan İşpanyolca yasa metninden yararlanılmıştır.

1. Doğal kaynağın kullanıldığı belediye veya belediyelerin yerel yönetimleri için toplam canonun % 10'u.

2. İlçe yerel yönetimlerinin ve doğal kaynaklarından yararlanan il belediyeleri için toplam ücretin % 25'i.

3. Bölgenin mahalli idareleri veya doğal kaynağın kullanıldığı bölgelerin bölümleri için toplam kanonun % 40'ı.

4. Doğal kaynağın kullanıldığı bölgesel yönetimler için toplam kanonun % 25'i.

Tablo 19. Canon'dan Elde Edilen Gelirler İçin Dağıtım Prosedürü

Pay	Yararlananlar	Dağıtım Kriterleri
% 10	Doğal Kaynakların Kullanıldığı Belediye veya Belediyelerin Yerel Yönetimleri	Eşit Paylaşım
% 25	İlçe Belediyeleri ve Doğal Kaynakların Kullanıldığı İldeki Belediyeler	Nüfus ve Temel İhtiyaçlar
% 40	Doğal Kaynakların Kullanıldığı Bölgenin Belediyeleri	Nüfus ve Temel İhtiyaçlar
% 25	Bölgesel Yönetime % 80, Bölgedeki Üniversitelere % 20	Nüfus ve Temel İhtiyaçlar

Kaynak: 27506 Sayılı Canon Yasası.

Belediye Tazminat Fonu (FONCOMUN): Belediye Tazminat Fonu (*Municipal Compensation Fund*), Peru Anayasası'nda da yer alan ve 1994 yılında 776 (Belediye Vergisi Yasası) ile kurulan geleneksel bir dengeleme transfer programıdır. FONCOMUN, özellikle kırsal kentlerde yoksulluğu azaltmak amacıyla farklı belediyelere yatırım yapılmasını teşvik etmek amacıyla oluşturulmuş bir fondur. FONCOMUN, katma değer vergisi üzerinden uygulanan % 2'ye kadar olan orandan ve diğer küçük gelir kaynaklarından oluşan belediye tanıtım vergisi (*Impuesto de Promoción Municipal*) ile finanse edilmektedir. 1994 Yasasına göre, FONCOMUN'un dağıtımı eşitlik kriterlerine dayanmalı ve aktarım tüm belediyelerin işlerliğini sağlamalıdır. Daha yakın bir tarihte, 2009 yılında çıkarılan 29332 numaralı yasaya ve 060-2010 Yüksek Kararına göre, dağıtım formülü için ek bir kriter olarak "idari performans" getirilmiştir (Bacarreza vd., 2012: 29).

Tablo 20. FONCOM’u Oluşturan Kaynaklar

FONCOM’un Kaynakları	2005 Ortalaması
Belediye Tanıtım Vergisi (MPI)	% 93,95
Yakıtlardan Elde Edilen Gelir	6.12
Gemi Taşımacılığından Elde Edilen Gelirler	0.13

Kaynak: MEF

FONCOMUN fonlarını belediyeler arasında dağıtmak için hâlihazırda kullanılan prosedürler mevcuttur. İlk aşamada, transfer fonu, nüfusları tarafından ağırlıklandırılmış ve karşılanmamış temel ihtiyaçlarına oranla illere tahsis edilmiştir. Örneğin, FONCOMUN’un dağıtımında kullanılan formül de çocukların yetersiz beslenme gibi ihtiyaç göstergeleri de dikkate alınmaktadır (Wold Bank, 2012). İkinci aşamada, iller fonların % 20’sini almaktadır. Geriye kalan % 80’lik oran, her ilin ilçe yönetimi arasında üç faktöre göre dağıtılmaktadır: Bunlar, nüfus, idari performans ve arazidir (MEF, 2005). Belediyeler gelir kaynaklarının yaklaşık üçte birini oluşturan CANON ve diğer doğal kaynak gelirleri nedeniyle FONCOMUN’a bağımlıdırlar. Ancak FONCOMUN, belediyeler için etkili bir telafi edici fon kaynağı değildir.

Tablo 21. Belediye Vergi Gelir Kaynaklarının Temel Özellikleri (MEF, 2005)

İlçe Yönetimi:	İlçe (Hasılat payları)	İl (Hasılat payları)	Vergi oranları
Arazi ve Yapılar	% 100 (% 5 kadastro bakım)	% 0	< 15 UIT (Vergi Birimi): 15-60 UIT: > 60 UIT: 0.2% (ve 0.6%) 0.6% 1.0%
Gayrimenkul Transferi (Alcabala)	% 50	% 50 (Belediye’ye Yatırım fonu)	% 3 (ilk 3 UIT muaf tutuldu)
Oyunlar (Langırt, Tombala Vb.)	% 100	% 0	%10
Halka Açık Şovlar	% 100	% 0	Boğa güreşi: % 5 At yarışı: % 10 Diğerleri: % 15
İl Yönetimi:			
Araç Mülkiyeti	% 0	% 100	% 1 (en az 1.5% UIT)
Bahisler	% 40	% 60	% 20 (at artışı: % 12)
Oyunlar (Piyango)	% 0	% 100	% 10

Giderler: Belediyelerin sorumlulukları 2002 yılı Belediyelerin Organik Yasası'nda belirlenmiştir. Belediyeler, yerel hizmetler, altyapı yatırımları, bina yapımı düzenleme ve işletme lisansı verilmesi yoluyla yerel kalkınmada kilit rol oynamaktadır. Belediyelerin özel yetkileri, atık toplamak, sağlık denetimleri yapmak, ölçü ve tartı aletlerinin kontrollerini yapmak, yerel polis ve sicil kayıtlarını tutmaktır. Belediyeler, yerel altyapının sağlanması ile ilgili olarak, yolların, köprülerin, okulların, sağlık merkezlerinin, sulama projelerinin, su ve sanitasyonun, parkların, pazarların vb. inşaat ve bakımından da sorumludur.

Tablo 22. Alt Ulusal Yönetimlerin Finansmanı

Harcama	GSYİH %	Genel Yönetim % (Aynı Harcama Kategorisi)	Alt ulusal Yönetim %
Toplam Harcama (2013)	% 8.6	% 41.9	%100
Cari Harcama	% 4.6	-	%53.5
Personel Harcamaları	% 2.2	42.4	% 25.4
Yatırım	% 3.9	65.6	% 45.4

Kaynak: OECD, 2016

İlçe belediyelerinin harcamaları üç kategoride sınıflandırılmaktadır: Cari harcamalar, sermaye harcamaları ve borç servisi. Yerel altyapı ve daha genel olarak yatırım projelerinin sağlanması, sermaye harcamaları olarak değerlendirilmektedir. Peru'da, 2014 yılına kadar kamu yatırımlarında önemli bir artış olmuştur. Yerel yatırım harcamaları, 2007'de GSYİH'nın % 1'den az bir seviyesinden 2013'te % 2.1'e yükselmiştir (IMF Country Report, 2016: 14). Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin harcamalarının yarısı yatırımdır. Yerel yönetim harcamaları GSYİH'ya göre kategorilendirildiğinde cari harcamalar, sermaye harcamaları ve faiz harcamaları şeklinde ayrılmaktadır. Ekonomik sınıflandırma yapıldığında ise yerel yönetimlerin harcamaları, personel harcamalarından, mal ve hizmetlerden, finansal olmayan varlıklar yatırımlarından, emeklilik ve diğer sosyal güvenlik zorunluluklarından doğan borçlardan, diğer cari harcamalardan oluşmaktadır (World Bank, 2012). Belediyelerin yaptıkları harcamaların işlevsel dağılımı ise, idare ve planlama üzerine % 44.4, sosyal yardım konusunda % 16.2, sağlık ve ilgili konularda % 13.9, ulaşımda % 11.9 ve konut/kent gelişimi için % 5.4 olarak gerçekleşmiştir (Rühling, 2008: 84).

2.3. Güney Kore

Güney Kore Cumhuriyeti, Asya Kıtasında Kore Yarımadası'nın güney kısmında yer almaktadır. Bu dağlık yarımada'nın batısı Sarı Denizi, doğusu ise Doğu Denizi ile çevrilidir. Güneyinde, Kore Boğazı ve Doğu Çin Denizi yer almaktadır. Ülkenin arazisi dağlık olmakla birlikte batı ve güneydoğuda yer alan ovalar, toplam arazinin yaklaşık % 30'unu oluşturmaktadır (CIA, 2018). Çoğu küçük ve ıssız olan yaklaşık 3 bin ada, ülkenin batı ve güney kıyılarında yer almaktadır. Jeju Adası, ülkenin en büyük adasıdır (ICID, (2018). Nüfusun büyük bir çoğunluğu Budist ve Hristiyan'dır. Bunun yanı sıra Konfüçyanizm, Kore kültürünü ve toplumsal yaşamını büyük oranda etkilemiştir (Kutanis ve Tunç, 2010: 55). 99 bin 678 km²'lik bir alana sahip olan ülke, 2018 yılı itibarıyla 51 milyon 164 bin nüfusa sahiptir. En büyük şehri ve başkenti Seul'dur. Busan, Güney Kore'nin ikinci en büyük şehri ve en önemli liman kentidir. Resmi dili Korecedir (Euromonitor International, 2018).



Şekil 7. Güney Kore Haritası (Belç, 2018).

Kore, özellikle son yirmi yılda gerçekleştirdiği reformlar ve atılımlarla birlikte tarım toplumundan dünya ekonomik sahnesinde bir endüstri lideri haline gelmiştir. Bugün Kore dünyanın en büyük 13. ekonomisine sahip olduğu gibi aynı zamanda dünyanın en fazla ihracat yapan 8'inci ülkesi konumundadır (İnvestaz, 2018). Kore tarihine bakıldığında, II. Dünya Savaşı'ndan sonra, Kore Yarımadası'nın güneyinde (15 Ağustos 1945'te) bir

cumhuriyet ve kuzey yarısında ise komünist tarzda bir hükümet kurulmuştur (Kore Tarihi, 2017). Kore Savaşı (1950-53), ABD ve Türkiye’inde içinde bulunduğu BM güçlerinin Güney Kore’yi, Çinlilerin desteklediği Kuzey Kore saldırılarından korumak için müdahale etmesiyle başlamıştır. 1953’te ateşkes imzalanmış ve 38’inci paralel boyunca askerden arındırılmış bir bölge kurulmuştur (Indexmundi, 2017).

Güney Kore, Cumhurbaşkanlığı ile yönetilmektedir. Üniter bir devlet olan Kore’de Başkanlık Sistemi uygulanmakta olup, Cumhurbaşkanı beş yıllık bir dönem için halk tarafından seçilmektedir (Akşehir TSO, 2018). Meclis’i feshetme yetkisi bulunan Cumhurbaşkanı aynı zamanda icranın da başı olup, Başbakan ve Bakanların yanısıra, yürütmeye ilgili üst düzey görevlilerin atamalarını da gerçekleştirmektedir. Cumhurbaşkanı’nın bu alandaki tüm kararları tek başına almasına karşın, atanan Başbakan’ın göreve başlayabilmesi için Meclis tarafından onaylanması, Bakanların adaylığı için de Meclis oturumu gerekmektedir (Dışişleri/Güney Kore, 2018). Güney Kore’de yürütmenin başı Cumhurbaşkanı olduğu için Başbakanın yönetimdeki rolü oldukça zayıftır. Başbakan, daha çok Meclis ve Cumhurbaşkanı arasında bir köprü görevi görmektedir (www.nationsonline.org). “Kural olarak dışarıdan atanan başbakan ve bakanlar, parlamentoda yasama faaliyetlerine katılmayıp, sadece idarenin işleyişi hakkında bilgi verme ve soruları cevaplama amaçlı” bulunmaktadır (Can, 2012). Kore’de Başkan aynı zamanda kabinenin ve hükümetin başkanı, silahlı kuvvetlerin de komutanıdır (www.nationsonline.org). Ülkede genel seçimler dört yılda bir yapılmaktadır. Yasama gücü hem hükümete hem de Ulusal Meclis’e aittir (www.nationsonline.org). Kore Ulusal Meclisi’ndeki üç yüz milletvekilinin 54 nispisi temsil sistemiyle belirlenmektedir (Aydoğdu, 2017: 707). Güney Kore’de, Cumhurbaşkanı Park Geun-hye, adının karıştığı bir skandal nedeniyle 9 Aralık 2016 günü Ulusal Meclis tarafından görevden uzaklaştırılmıştır. Park Geun-hye ülke tarihinde görevden alınan ilk cumhurbaşkanıdır (Dışişleri/Güney Kore, 2018).

2.3.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli

Güney Kore, Doğu Asya’daki en başarılı üçüncü dalga demokrasilerinden biridir. Yüzyıllar boyunca son derece merkezi bir hükümet sistemi ile yönetilmiş olan Kore’de, güç ulusal düzeyde başkentte yoğunlaşırken; yerel yönetimler sadece merkezin

politikalarını uygulamakla görevli olmuştur. Güney Kore’de Yerel Özerklik Yasası²⁰ ilk olarak 1949’da yasalaştırılmış, ancak Kore Savaşı ve 1960 öğrenci devrimi nedeniyle uygulanamamıştır (Korea, 2017). Kore’de ilk yerel seçimler 1960 yılında başkent Seul ve Pusan’da yapılmıştır. 1961 yılındaki askeri darbe ile yerel özerklik askıya alınmıştır. Başkan Park’ın 1979 yılında suikaste kurban gitmesi ve Beşinci Cumhuriyet’in yükselişi, yerel özerklik için anayasal bir temel oluşturmuştur (Byang man ghn, 2008: 330). Koreli vatandaşlar, 1970’ler ve 1980’ler boyunca ülkedeki geniş ve hızlı ekonomik kalkınma ile paralel olarak siyasi özgürlükler ve insan hakları konularında daha fazla gelişme talep etmiştir. Orta sınıf Korelilerin yanı sıra işçi ve üniversite öğrencileri de hükümetten demokratik reformlar istemiştir (Oh, 1999: 89-97). Bunun sonucunda demokratikleşme çabaları ile birlikte, 1988 yılında Yerel Özerklik Yasası gözden geçirilmiş ve yerel özerkliğin kademeli olarak yenilenmesi çalışmalarına başlanmıştır.

Yerel özerklik sistemi ve Yerel Özerklik Yasası’nda yapılan birçok değişiklikle ilgili uzun tartışmalardan sonra, yerel meclis seçimleri ilk olarak 1991 yılında yapılmış ve daha sonra 1995 yılında ilk defa Kore halkı belediye başkanını ve valisini doğrudan seçebilme şansına sahip olmuştur (Park, 2006: 1). Kore’de bugün üst düzey yerel yönetimler ve alt düzey yerel yönetimler olmak üzere iki kademeli bir yerel yönetim sistemi mevcuttur. Güney Kore Anayasası²¹’nin 117. ve 118. maddeleri yerel yönetimlere yer vererek; yerel özerkliği devlet yapılanmasının temel aktörlerinden biri olarak tanımlamaktadır. Nitekim Kore Anayasası’nın VIII. Kısmı “Yerel Özerklik” başlığını taşımaktadır. Bunun yanı sıra anayasa, merkezi hükümete alt düzey yerel yönetimleri kontrol edebilmek için de bir takım yetkiler vermektedir. Merkezi hükümette bu yetkileri, yerel harcamaları ve vergileri sıkı bir şekilde kontrol etmek için kullanmaktadır (Hermans, 2013: 220). Diğer taraftan, Beşinci Cumhuriyet Anayasası’nın 117. maddesine göre, yerel yönetimler halkın refahı ve mutluluğunu ilgilendiren konularda idari kararlar alabilir, mülkleri yönetebilir, yasa ve yönetmelikler dâhilinde yerel özerkliğe ilişkin birtakım kararlar verebilir. Ayrıca, anayasanın 118. maddesi, halkın yerel yönetimlere katılımını teşvik etmek ve yerel demokrasiyi güçlendirmek için yerel yönetimlerin bir yerel meclise sahip olmasını öngörmektedir. 19. madde de yerel meclisleri tarif etmiştir. Bununla birlikte, Anayasa’nın

²⁰ Bu çalışmada Yerel Özerklik Yasasına yapılan atıflarda https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG bağlantısında yer alan ve İngilizceye çevrilmiş yasa metninden yararlanılmıştır.

²¹ Bu çalışmada Güney Kore Anayasası’na yapılan atıflarda http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_117333.pdf bağlantısında yer alan İngilizce’ye çevrilmiş olan anayasa metninden yararlanılmıştır.

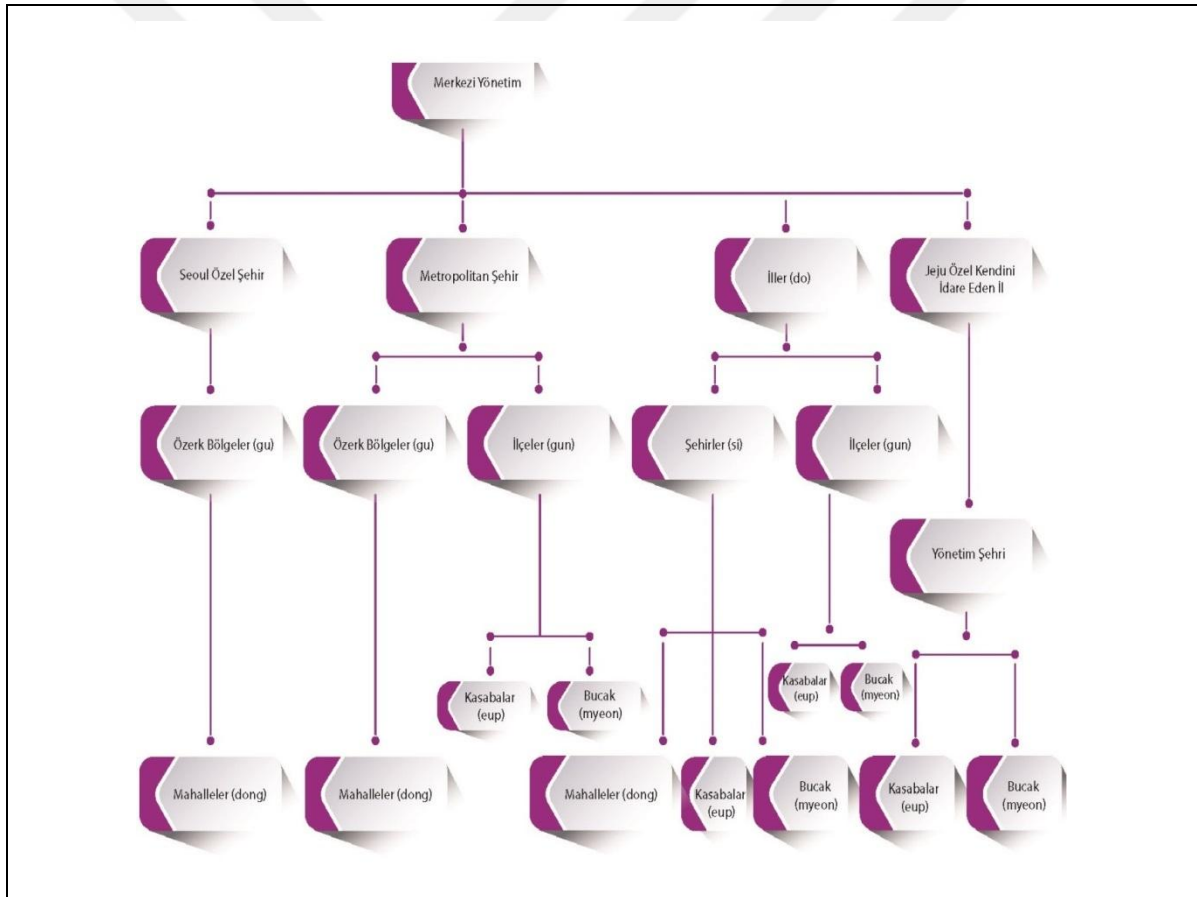
10. maddesinde “Yerel meclisler, yerel yönetimlerin mali yeterlilik durumlarına göre kademeli olarak sürdürülmektedir.” Kore Anayasasında ülkedeki yerel yönetim türlerinin neler olduğu doğrudan belirtilmemiştir. Ancak yerel yönetimlerin statüleri, türleri, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, örgütlenmesi, üyelerin seçimi, temel organları, denetim ve mali yapısına ilişkin diğer meseleler “Yerel Özerklik Yasası” ile düzenlenmiştir. Bu yasanın temel amacı yerel yönetimlerin türleri, örgütlenmesi ve işleyişine ilişkin sorunları tanımlayarak yerel özerk yönetimin etkinliğini artırmak ve yerel kapasiteyi güçlendirerek; Kore Cumhuriyeti’nin demokratik açıdan güçlenmesini ve gelişmesini sağlamaktır (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 67).

2.3.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri

21. yüzyıl küreselleşme çağı olduğu kadar yerelleşmenin de ön plana çıktığı bir çağdır. Son yirmi yılda küreselleşme ve yerelleşmenin etkisi ile birlikte ülkeler çeşitli deneyimlerle baş başa kalmıştır. Güney Kore’de yapılan reformlar çerçevesinde, yerel yönetimlere katılım mekanizmalarının artmasına paralel olarak, yerel yönetimlerde ve bölgesel politikalarda daha fazla özerkliği teşvik etmek için bir takım uygulamalar geliştirilmiştir. 1988 yılında yürürlüğe giren “Yerel Özerklik Yasası” ile birlikte ülkede yerel özerkliği tesis etmeye yönelik ilk girişimler, 1991’de yerel meclislerin oluşturulmasıyla birlikte başlamıştır (Seog-Gun, 2002: 114). Yerel Özerklik Yasası’nın 2. maddesine göre, Güney Kore’de yerel yönetimler üst düzey ve alt düzey olmak üzere iki kategoride sınıflandırılmıştır. Üst düzey (bölgesel düzey) yerel yönetim, il (*Do 道, province*) ve büyükşehir belediyesini (*Kwangyeok-si 廣域市, metropolitan city*), alt düzeydeki (belediye düzeyindeki) yerel yönetimler ise kırsal alandaki ilçe (*Gun, county*), belediye (*Si 市, city*) ve bölgeleri (*Gu, district*) kapsamaktadır (Choi, Choe ve Kim, 2013: 24). Üst düzey yerel yönetimler, genel olarak merkezi yönetim ile alt düzey yerel yönetimler arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 67). Özel yerel yönetimlerin kurulması ve işletilmesi için gerekli olan hususlar, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmektedir (Yerel Özerklik Yasası, madde 2).

1995’ten bu yana şehirlerarası kırsal birleşme ve konsolidasyonun bir sonucu olarak, Güney Kore’de yerel yönetimlerin sayısı 244’tür. Üst düzey yerel yönetimlerin sayısı 17’dir (Korea, 2017). Seul Büyükşehir Belediyesi, Sejong Belediyesi (*Sejong City*), altı büyükşehir belediyesi (Busan, Incheon, Daegu, Gwangju, Daejeon ve Ulsan Büyükşehir

belediyesi), sekiz il (Gyeonggi, Gangwon, Chungnam, Chungbuk, Jeonnam, Jeonbuk, Gyeongnam, Gyeongbuk) ve Jeju ili üst düzey yerel yönetim birimlerini oluşturmaktadır. Bunlar arasında Seul Büyükşehir Belediyesi, Güney Kore'nin başkenti olması hasebiyle özel statüye sahip bir büyükşehir belediyesi olarak kabul edilmektedir (Yüksel, 2018: 430-431). Sejong belediyesi, dokuz bakanlığın, ilgili kamu kurumlarının ve araştırma enstitülerinin bulunduğu, ABD'nin başkenti Washington D.C'ye benzeyen özel özerk belediye olarak konumlandırılmıştır. Jeju ili ise, uluslararası yatırımcıların yoğun olarak bulunduğu, son derece gelişmiş ve bir takım ekonomik yetkilerle donatılmış özel özerk bir ildir. Jeju, özerk olmayan iki belediyeyi içerisinde barındırmaktadır. Bu iki belediyenin başkanları Jeju'nun valisi tarafından atanmaktadır. Alt düzey yerel yönetimlerde ise 80 ilçe, 73 belediye ve 69 özerk bölge vardır (Choi, vd., 2013: 25)



Şekil 8. Güney Kore Yerel Yönetim Sistemi (Mlit, 2008).

Her bir alt düzey yerel yönetim yani belediyeler daha sonra 3 bin 496 küçük birime bölünmüştür. Kırsal alanlarda 218 adet kasaba (*eup, town*) ve bin 195 adet bucak (*myeon, townships*), kentsel alanda ise 2 bin seksen 83 adet mahalle (*dong, neighborhood*) ismini taşıyan alt idari birimler vardır (UCLG, 2016). Bunlar arasında kalan, tüm özerk bölgeler ve belediyeler sırasıyla büyükşehir ve illere aittir. Seksen ilçenin 75'i illerin alt-hükümeti

iken, geriye kalan beş ilçe büyükşehirlere bağlıdır. Çünkü beş ilçe, hem kentlerin günlük yaşamları hem de ekonomik faaliyetleri açısından büyükşehirlere daha yakın olduğundan, büyükşehir belediyeleri ile bağlantılıdır (Choi, vd., 2013: 24-25)

Yerel Özerklik Yasası'na göre, ilçeler (*Gun, County*) nüfusu 50 bini aştığında ve yetki alanının çoğu kentsel şehir görüntüsü olduğunda belediyeye (*si, city*) çevrilebilmektedir. Yanı sıra, 500 binden fazla nüfusu olan şehirlerin belediye ve Dong ofislerini birbirine bağlayan alt düzey idari organizasyonlar olarak idari bölgeler kurabileceği öngörülmektedir. Özerk bölgelerin aksine, idari bölgeler, bölge müdürlüklerinin idari başkanlarını atayan seçilmiş belediye başkanlarının kapsamlı denetimi altında işletilmektedir. Bu nedenle, yasama organı olmayan idari bölgeler, şehir yönetiminin idari kolları olarak hizmet etmektedir. Bir milyondan fazla nüfusu olan bir şehir, kendi yetki alanı içinde özerk bölgelere (*Gu*) sahip bir metropol şehir olarak belirlenebilmektedir (Choi, vd., 2013: 25-26). Bununla birlikte, bir milyonluk nüfusa sahip olmak metropol şehir olmak için yeterli bir koşul değildir, ancak gereklidir. Nitekim, nüfusun bir milyondan fazlasına sahip olan birçok şehir, finansal kapasite gibi diğer koşulları yerine getirmedikleri için büyükşehir kentinin yasal statüsünü alamamıştır (Choi, vd., 2013: 25-26).

2.3.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları

Kore'de yerel yönetimler “başkan” ve “yerel meclis” olmak üzere iki ana organa sahiptir. Yerel yönetimlerin karar alma organı Meclis, yürütme organı ise başkandır (Seung-Do, 2016: 28). Başkan iller için vali, büyükşehir belediyeleri, belediyeler, ilçeler ve bölgeler için belediye başkanı olarak adlandırılmaktadır. Bununla birlikte, Seul Büyükşehir Belediyesinin statüsü diğer büyükşehir belediyelerinden farklıdır. Seul Büyükşehir Belediye Başkanı, merkezi yönetimdeki bakanlara eşdeğer sayılmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 71). Kore'de yerel yönetim, güçlü bir belediye başkanı ve güçsüz bir belediye meclisi şeklinde formüle edilmiştir. Belediye başkanı ve yerel meclis, bütçeyi, yönetmelikleri ve diğer politikaları oluşturma işlevlerini paylaşmaktadır. Ancak, yerel yönetimin gücü, belediye başkanı lehine dağılmaktadır. Örneğin, belediye başkanının yerel bürokratları tayin etme, harcamalar ve gelirler bütçesi sunma ve yerel meclis tarafından geçirilen yönetmelikleri veto etme yetkisi vardır (Park, 2006: 11).

Yerel meclis ise, tüm yönetmeliklerin ve kararnamelerin yapılmasından, temsilci ve denetim işlevlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. Yerel meclis üyeleri ve başkan seçimle dört yıllık bir süre için işbaşına gelmekte ve en fazla üç defa seçilebilmektedir. Kamu Görevlisi Seçim Yasasına göre, en az 25 yaşında olan ve seçimlerden önce en az altmış gün ilgili yerel yönetim birimi sınırları içerisinde ikamet eden kişiler seçimlerde meclis üyeliğine veya başkanlığa aday olabilmektedir. 19 yaş ve üstünde olan ve ilgili yerel yönetim çevresinde ikametgâh eden kişiler ise seçimlerde oy kullanma hakkına sahiptir. Yerel özerklik yasasına göre, başkan ve yerel meclis üyeleri genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla seçilmektedir. Belediye başkanı, yerel meclis üyesi, parlamento üyesi, devlet başkanı, seçim komisyonu ve Anayasa Mahkemesi üyeleri görevleri dışında başka hiçbir görevde bulunamamaktadır. Yerel meclis toplantıları ise halka açık yapılmak zorundadır (Yerel Özerklik Yasası, madde 31, 32, 35, 65, 94, 95 ve 96). Yerel meclis ve başkan, yerel politikaları ve programları belirleme ve uygulama açısından denge ve denetleme mekanizması çerçevesinde birbirlerine karşı bir takım yetkilerle donatılmışlardır. Yerel yönetimlerin yasama organı olarak yerel meclisler, “politika yapma”, “temsil” ve “denetim” olmak üzere üç temel işleve sahiptirler (Chong-Min, 2006: 19). Diğer taraftan, yerel meclisler bölgelerinde yaşayan vatandaşları temsil etmekte ve seçmenlerinin çıkarlarını gözetmektedir. Aynı zamanda, vatandaşların istek ve talepleri doğrultusunda belediye başkanının politika önerilerini ve bütçe tasarılarını değerlendirerek; yürütmeyi denetleme görevini de yerine getirmektedirler (Choi, vd., 2013: 47-48).

Yerel meclisler; kullanıcı harcı ve hizmet bedeli alma, yasayla veya bakanlık emri ile belirlenmemiş yerel vergi koyma; yürütme organının faaliyetlerini onaylama, idari işlerin denetimi ile vatandaşların dilekçelerini alma işlevlerine de sahiptir (Choi, vd., 2013: 49). Yerel meclisler, Yerel Özerklik Yasası’nın 48. maddesine göre, iki yıllık bir süre için gizli oyla üyeleri arasından bir meclis başkanı ve iki başkan yardımcısı seçmektedir. Yerel meclis faaliyetlerini, olağan oturumlar ve daimi komisyon toplantıları ile gerçekleştirmektedir. Daimi komisyonlar belirli sayıda meclis üyesinden oluşmakta ve başkanın faaliyet alanlarında çalışmalar yapmaktadır. Daimi komisyonların sayısı meclis üye sayısına göre farklılık arz etmektedir.

Yerel meclislerde, meclisin işlerini yönetmek üzere bir Genel Sekreterlik makamı oluşturulmuştur. Genel sekreter, meclis başkanına bağlı olarak çalışmakta, meclisin işlerini kontrol etmekte ve personeli denetlemektedir (Choi, vd., 2013: 49-50). Yerel meclis üyelerinin, görev ve yetkileri kısıtlandığı için mecliste alınan kararlarda genellikle belediye

başkanının lehine karar vermekte ve bu durum başkan ile belediye meclisi arasında bir patron-müşteri ilişkisine yol açmaktadır (Park, 2000). Bunun için Kore’de yerel yönetimlerde en güçlü figür seçilmiş başkanlardır ve politika yapma sürecinde söz sahibidirler (Hermans, 2009: 5).

Yerel Özerklik Yasası’na göre başkanların yetkileri şunlardır:

1. Yerel yönetimi temsil etmek, yerel yönetimlerin sevk ve idaresini gerçekleştirmek.
2. Personeli denetlemek, atamak ve işten çıkarmak; personelin eğitimi ve disiplin cezaları ile ilgili işleri yürütmek.
3. Bütçeyi hazırlamak ve meclise sunmak.
4. Meclisin hukuka aykırı veya kamu yararına zarar veren bir karar alması durumunda bu kararı yeniden değerlendirmek üzere meclise geri göndermek.
5. Meclisin, yerel yönetimin bütçesini aşan bir harcama kararı alması durumunda bu kararı yeniden değerlendirmek üzere meclise geri göndermektir.

Yerel Özerklik Yasası’nın 39. maddesine göre yerel meclislerin görevi ise;

1. Belediye yönetmeliklerinin onaylanması, değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılmasını sağlamak.
2. Bütçelerin müzakere edilmesi ve belirlenmesi işlevini yürütmek.
3. Hesapların uzlaştırılması için onay verilmek.
4. Kullanıcı ücretleri, harçlar, yerel vergiler veya tüzükte belirtilenler dışındaki diğer giriş ücretlerini koymak.
5. Fonların oluşturulması ve işletilmesi sağlamak.
6. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile öngörülen önemli mülklerin elde edilmesi ve elden çıkarılmasını sağlamak.
7. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi tarafından öngörülen kamu tesislerinin kurulması ve bertaraf edilmesini sağlamak.
8. Bütçe dışı kaynaklardan ya da tüzük ve belediye yönetmeliği tarafından öngörülenler dışındaki bir hakkın feragatinden yük paylaşımını gerçekleştirmek.
9. Dilekçelerin kabulü ve ele alınmasını sağlamaktır.

Güney Kore’de belediye başkanlarına önemli görevler verilmekle birlikte yukarıda da görüleceği üzere yerel meclislerde yerel yönetimlerde son derece önemli görevler üstlenmektedir.

2.3.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri

Güney Kore’de, Yerel Özerklik Yasası yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin temel yetki ve görevleri ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Yerel Özerklik Yasası’nın 8. maddesine göre yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken halkın refahı ve mutluluğunu arttıracak şekilde bir organizasyon yapısına ve optimal bir büyüklüğe sahip olmalı, yasalara, tüzüklere, yönetmeliklere ve üst düzey yerel yönetimlerin kararlarına aykırı hareket etmemelidir. Yerel Özerklik Yasası’nın 9. maddesi, yerel yönetimlere doğası gereği doğuştan gelen bazı işlevler ile merkezi hükümet tarafından görevlendirilen bazı işlevleri tanımlamaktadır. Bu çerçevede Yasa yerel yönetimlere altı temel görev yüklemiştir. Bunlar;

1. Yerel yönetimlerin örgütsel ve idari yapısı ile yetki alanlarına ilişkin görevler.
2. Yerel halkın genel refahını ve mutluluğunu arttırmaya ilişkin işlevler.
3. Sanayi, ticaret, tarım, ormancılık, vb. endüstrilerin tanıtımı ve desteklenmesi ile ilgili görevler.
4. Bölgesel ve yerel kalkınma ile çevre tesislerinin inşaatı ve yönetimi ile ilgili görevler.
5. Eğitim, kültür, sanat ve atletizmin tanıtımı ve teşvikine yönelik işlevler.
6. Sivil savunma ve yangınla mücadele ile ilgili görevler.

Güney Kore’de, belediye yönetmelik ve kurallarının oluşturulması, gözden geçirilmesi, kaldırılması, alt idari kurumların organizasyonu ve yönetimi, bütçenin oluşturulması ve uygulanması, muhasebenin denetimi, mülk yönetimi, kamu mallarının yönetimi, nüfus kaydı ve ikametgâh kaydı düzenleme, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu çeşitli anketlerin ve istatistiklerin hazırlanması, sosyal refah için tesislerin kurulması, işletilmesi ve yönetimi, yoksulluk içinde yaşayan kişilerin korunması ve desteklenmesi, yaşlıların, çocukların, ruhsal bozukluğu olan kişilerin ve kadınların refahının korunması ve desteklenmesi, sağlık ve tıbbi tedavi kurumlarının kurulması ve işletilmesi, bulaşıcı ve salgın hastalıkların önlenmesi, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, turizm için yerel el sanatı ürünlerinin geliştirilmesi, yerel kalkınma ve kent planlama projelerinin yürütülmesi, il yollarının ve Si, Gun yollarının yapımı, onarımı ve bakımı, kırsal evlerin ve köy yapısının iyileştirilmesi, doğanın korunması, yerel küçük nehirlerin yönetimi, su işleri,

kanalizasyonların yapımı, gündüz bakım merkezleri, anaokulları, ilkokullar, ortaokullar, liseler ve buna eşdeğer diğer okulların kurulması ve işletilmesi, yerel kültür ve sanat organizasyonlarının teşvik edilmesi, yerel alanlarda yangınların önlenmesi, yangın söndürme, kurtarma ve ilk yardım faaliyetleri vd. yerel yönetimlerin temel görevleri arasında sayılmaktadır (Yerel Özerklik Yasası, madde 9). Ayrıca, Güney Kore’de üst düzey ve alt düzey yerel yönetimler farklı ölçeklerde aynı işlevlere sahiptir. Bölgeler, ulusal hükümet ve alt hükümet seviyesi arasındaki dikey koordinasyondan sorumludur. Ancak hükümet düzeyindeki sorumlulukların bölünmesinde büyük bir çakışma vardır (UCLG, 2016). Her ne kadar yerel yönetimlere kâğıt üzerinde büyük sorumluluklar yüklense de; Güney Kore’de yerel yönetimlerin yetki ve görevleri merkezi yönetim tarafından sınırlanmaktadır.

Merkezi yönetim, yerel yönetimler tarafından alınan harcama ve vergileme kararları üzerinde sıkı kontroller uygulamakta ve yerel yönetimlerin yerel sorunlar konusunda inisiyatif almasını engellemektedir. Bu durum yerel yönetimlerin işlevlerini de büyük ölçüde sınırlamaktadır. Yerel Özerklik Yasası’nın 9. maddesinin şartlı fıkrası, yerel yönetimlerin yukarıdaki yerel işlevlere ilişkin görev ve yetkilerinin çoğunu sınırlandırmaktadır. Buna göre: “Bu yasada belirtilen işlevlere rağmen, merkezi hükümet ve diğer yasalar bunları merkezi yönetimin işlevleri olarak tanımlarsa, merkez kendi yetkisini kullanabilir ve herhangi bir işlev üzerinde denetim yapabilir.” Halihazırda sayısız yasa, yukarıda sayılan işlevlerin yerel yönetimlerin iktidarını ve özerkliğini ciddi biçimde zayıflatan merkezi hükümetin görevleri olduğunu belirtmektedir (Choi, vd., 2013: 29-30).

Güney Kore Yerel Özerklik Komisyonu Başkanlığı (PCD) verilerine göre, devlet işlevlerinin yaklaşık % 30’undan²² yerel yönetimler sorumludur. Merkezi hükümetten yerel yönetimlere devredilen görevler ise yaklaşık % 3 seviyelerindedir (PCD, 2009). Kore’deki farklı yerel yönetim seviyeleri arasında fonksiyonel bölünme ve görev çakışmaları mevcuttur. Yerel Özerklik Yasası, üst düzey yerel yönetimler ile alt düzey yerel yönetimler arasındaki fonksiyonel bölünmeler için hüküm tanımlasa da, iki seviye arasındaki sorumlulukların kapsamı bulanık ve karmaşıktır. Yasa birçok işlevin üst düzey yerel yönetimlere atfedilmesini öngörmektedir (Choi, vd., 2013: 30). Yerel Özerklik Yasası’nın 11. maddesi, “Savunma, adalet, ulusal vergi, diplomasi, fiyat uygulamaları, finans, ithalat, ihracat, ulusal kalkınma planı, devlet ormanları, kapsamlı ulusal arazi gelişim planı,

²² Bu oran 1994 yılında yaklaşık %25 civarındaydı (Mogaha, 2006).

otobanlar, yollar, ölçü birimleri, posta, demiryolu hizmetleri, ileri teknoloji gerektiren denetim, araştırma, havacılık yönetimi, meteoroloji ve nükleer enerji” gibi yerel yönetimlerin teknolojik ve finansal kapasitesine uygun olmayan işleri sadece merkezi hükümetin yapabileceğini belirtmektedir.

2.3.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları

Güney Kore’de vatandaşların yerel ihtiyaçlarını belirlemek, kentin sorunlarına çözüm üretmek, siyasi, ekonomik ve idari iradenin, grupların, toplulukların ve sivil toplum kuruluşlarının ortak çıkarlarını belirlemek, yerel halkın düşünce, istek ve şikâyetlerini yerel yetkililere ulaştırmak amacıyla çeşitli mekanizmalar oluşturulmuştur (Tokgöz [2011]’den aktaran Çetinkaya ve Korlu, 2012: 98). Bu mekanizmalardan referandum, yurttaş girişimi, dilekçe hakkı, denetim isteme ve dava açma hakkı, geri çağırma ve katılımcı bütçeleme, Güney Kore’de uygulanan yerel demokrasi uygulamaları olarak göze çarpmaktadır.

Referandum: 1991 yılında yerel yönetimlerin yeniden dizayn edilmesiyle birlikte yasal olarak kabul edilen referandum hakkı, bir takım gerekçelerle, Güney Kore’de 2005 yılına kadar uygulanamamıştır. Yerel Özerklik Yasası’nın 14. maddesine göre, yerel yönetimlerin başkanları, yerel yönetimler tarafından alınan, vatandaşlara külfet olan ve vatandaşlar üzerinde önemli etkiye sahip olan kararları halkoyuna sunabilmektedir. Bununla birlikte, 2005 yılında kabul edilen Yerel Referandum Yasası ile birlikte, başkan kendi inisiyatifi ile vatandaşların veya yerel meclisin talebi üzerine önemli konuları halk oylamasına götürebilmektedir (UCLG, 2008).

Yurttaş Girişimi ve Dilekçe Hakkı: Yurttaş girişiminde ilk adım dilekçedir. Yerel Özerklik Yasası’nın 15. maddesine göre, Güney Kore’de vatandaşlar belediye yönetmeliğinin yürürlüğe girmesini, gözden geçirilmesini veya iptal edilmesini isteyebilmektedir. Bunun için üst düzey yerel yönetimler ve alt düzey yerel yönetimler için farklılaşan oranlarda seçmenlerin ortak imzası gerekmektedir. Yasalara ve yönetmeliklere aykırı işler; yerel vergilerin, kullanıcı harçlarının, hizmet bedellerinin koyulması, tahsilatı, muafiyeti ve azaltılmasına ilişkin konular ile idari birimlerin kurulması ve değiştirilmesine ilişkin kararlar ve kamu tesislerinin kurulmasının karşısında olan işler yurttaş girişiminin dışında tutulmuştur. Üst düzey yerel yönetimler için 500 bin veya daha fazla nüfusa sahip olan büyük bir şehir için dilekçe imzalarının asgari sayıda, seçmenlerin toplam sayısının

1/100'ünden az olmaması gerekmektedir. Alt düzeydeki yerel yönetimler için ise asgari dilekçe imza sayısı, toplam seçmen sayısının 1/50'sinden az olmamalıdır (Choi vd., 2013: 42). Yetkili yerel yönetimin başkanı, dilekçelere ilişkin talebin kabul edildiği tarihten itibaren altmış gün içerisinde yerel meclise talep ettiği belediye yönetmeliği taslağını belirtmekte ve sonuçlarını dilekçe sahiplerinin temsilcisine bildirmektedir (Yerel Özerklik Yasası, madde 15).

Denetleme İsteme ve Dava Açma Hakkı: Güney Kore'de pek çok yerel demokrasi uygulaması gelişmiştir. Bunlardan biri denetleme isteme ve dava açma hakkıdır. Yerel Özerklik Yasası'nın 16. maddesine göre, Kore'de vatandaşlar bir yerel yönetimin veya belediye başkanının yaptığı hukuka aykırı işlemleri veya o yerel yönetim biriminde yapılan yolsuzluklarla ilgili olarak 19 yaş ve üstü vatandaşların imzaları ile iller için ilgili bakandan ve alt düzey yerel yönetimler için belediye başkanı veya validen soruşturma açılmasını ve denetim yapılmasını talep edebilirler. Bu durumda, en düşük dilekçe imza şartı, üst düzey yerel yönetimler için dört yüz kişiyi aşmayacak şekilde 400 binnüfuslu büyük bir şehir için üç yüz ve 200 bin nüfusu olan alt düzey yerel yönetimlerde ise iki yüz vatandaşın imzası gerekmektedir. İlgili işlerin yapıldığı tarihten itibaren iki yıl geçtiği takdirde, bir vatandaşın denetim ve soruşturma talebi kabul edilemez. Çoğu durumda, talepler bireysel vatandaşlar yerine kamu yararını gözetten gruplar tarafından yapılmaktadır (Choi vd., 2013: 42-43). Bir cezai soruşturma veya yargılamanın yapılmasına neden olan hususlar ile bir kişinin mahremiyetini ihlal etmesi muhtemel konular denetim dışında bırakılmıştır. Yetkili Bakan veya Belediye Başkanı/Do Vali, denetim talebinin kabul edildiği tarihten itibaren altmış gün içinde, denetim konusu ile ilgili teftişini tamamlar ve dilekçe sahibinin temsilcisine yazılı olarak bildirir (Yerel Özerklik Yasası, madde 15). Yerel Özerklik Yasası'nın 17. maddesine göre, kamu parasının harcanması; mülklerin satın alımı, yönetimi ve tasarrufu; ticaret, kiralama ve yüklenim sözleşmelerinin uygulanması ve sonlandırılması, yerel vergi koyulması, kullanıcı ücreti ve hizmet bedelinin belirlenmesi ve bunların toplanmasına ilişkin meselelerle ilgili denetleme talebi olan vatandaşlar, hukuka aykırı eylemler veya denetleme talebine ilişkin işlerde ihmalkârlık nedeni ile ilgili yerel yönetimin başkanı aleyhine dava açabilmektedir.

Geri Çağırma: Geri çağırma vatandaşların görev süreleri sona ermeden önce seçtikleri kimseleri görevlerinden almalarını sağlayan modern demokrasilerdeki en güçlü ve önemli katılım mekanizmasıdır. Yerel Özerklik Yasası'nın 20. maddesine göre, yerel yönetimlerde başkanlar ve meclis üyeleri vatandaşlar tarafından imza toplanarak geri çağırabilmektedir.

Güney Kore’de geri çağırmanın hayata geçirilebilmesinin gereği olarak, büyükşehir belediye başkanları ve valiler için ilgili yerel yönetim sınırları içerisindeki seçmenlerin en az % 10’unun; alt düzey yerel yönetimlerde belediye başkanları için seçmenlerin en az % 15’inin imzası gerekmektedir. Meclis üyeleri açısından bu oran seçmenin en az % 20’sidir. Yapılan geri çağırma seçmenlerin en az üçte birinin oy kullanması gerekmektedir. Kullanılan oyların çoğunluğunun geri çağırma yönünde çıkması durumunda başkan veya meclis üyesinin görevi sona ermektedir. Güney Kore’de 2007-2009 yılları arasında geri çağırma işlemi için 47 adet dilekçe verilmiş ve bunların ancak iki tanesi imza şartını sağlayabilmiştir. Ancak bunlar da seçmen katılım şartını yerine getiremediği için başarısız olmuştur (Choi, vd., 2013: 43-44). Güney Kore’de 2007 yılında yapılan ilk geri çağırma girişimi Henam Şehrinde olmuş ancak teknik hatalar ve düşük katılım nedeniyle başarısız olmuştur (Hermens, 2013: 222).

Tablo 23. Geri Çağırma

Yıl	Geri Çağırmanın Yapıldığı Kurum	Geri Çağırma Nedeni	Sonuç ve Sebep
2017	Gyeonggi İli Hanam Şehri Belediye Başkanı	Krematoryum İnşaatı	Seçmen Katılımı Şartını Yerine Getirmemesi (%31.1)
2018	Jeju İli Valisi	Deniz Üssü İnşaatı	Seçmen Katılımı Şartını Yerine Getirmemesi (% 11)

Kaynak: Choi, vd., (2013: 44) çalışmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Katılımcı Bütçeleme: Yerel anlamda dünyada ilk kez 1988 yılında Brezilya’nın Rio De Grande Do Sol eyaletinin başkenti olan Porto Alegre’de uygulanmaya başlayan “katılımcı bütçe” uygulaması, halkın, kamu kaynaklarının etkin harcanmadığı ve buna paralel olarak yoksullaşmanın arttığı görüşü çerçevesinde dünya genelinde uygulanmaya başlanmıştır (Yves, 2005: 7). Güney Kore’de ise yerel yönetimlerde vatandaş katılımlı bütçeleme son yıllarda yapılan birtakım düzenlemeler ile yasallaştırılmıştır. Bu sistemin amacı, yerel düzeyde mali ve politik karar verme sürecinde demokrasi ve verimliliği artırmak için yerel yönetimlerin bütçe sürecine vatandaş katılımını sağlamaktır. Katılımcı bütçeleme, yerel yönetimlerin bütçesine eşit olmayan bir şekilde etki etme sorununa rağmen, yerel yönetim politikası oluşturma sürecinde vatandaş katılımının kalitesini artırdığını kanıtlamıştır (Choi vd., 2013: 44).

Ward (Bansanghoe, Koğuş, Semt) Komitesi: Ward komitesi, vatandaşlar tarafından seçilen bir koğuş lideri tarafından yönetilen en düşük yönetim kademesindeki mahalle toplantılarına verilen isimdir. Yarı resmi bir iletişim kanalı olarak, Ward’lar vatandaşlara

günlük yaşamlarıyla doğrudan ilgili idari bilgi sağlamak için kullanılmaktadır. Ülke çapında 460 binden fazla Ward komitesi vardır. Küçük bir koğuş olan ban'larda ayda bir kez toplanmakta ve koğuş meselelerini ve topluluk sorunlarını tartışmaktadır (Choi vd., 2013: 46). Bununla birlikte, yerel yönetimler Bilgi Edinme Yasası kapsamında bilgi edinmeye ilişkin bir yönetmelik çerçevesinde vatandaşların idareye ilişkin temel bilgi taleplerini öngörülen süreler çerçevesinde vatandaşlara sunmaktadırlar (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 74).

2.3.6. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Merkezi hükümet, Kore'deki yerel yönetimlere karşı çok güçlü ve etkili yetkilerle donatılmıştır. Yerel yönetimlerdeki hükümet yetkilileri ve örgütsel birimlerin sayısı, merkezi hükümetin kontrolü altında sınırlıdır. Her üç yılda bir, merkezi hükümet bakanlığı olan Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanlığı (MOPAS), yerel yönetimlerin toplam yıllık personel giderlerini hesaplayarak, onlara mali kaynak ayırmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin bütçelerindeki personel giderlerini kısıtlamaya sevk etmektedir. Yerel yönetimlerin mevcut büyüklüğüne ek olarak yerel yönetimler kendi bünyelerinde yeni bir birim oluşturmak için merkezi hükümetten onay almak zorundadır (Choi vd. 2013: 61). Yerel Özerklik Yasası, merkezi hükümetin yerel yönetimlerin günlük işleyişine müdahale etmeye yetkili olduğunu belirtmektedir. Yasanın 155. maddesine göre, merkezi hükümet bakanlarının, hem özerk hem de yerel yönetimlere devredilen işlevlerle ilgili olarak, herhangi bir idari konu hakkında yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunabileceğini ve rehberlik edeceğini belirtmektedir. Bakan, yerel yönetimin yasalara ve emirlere aykırı ve kamuya zarar veren kararlarını da iptal edebilir veya askıya alabilir (Choi vd. 2013: 62). Belediye Başkanı, merkezi hükümetin iptali veya askıya alınmasına katılmazsa, iptal veya askıya alınma tarihinden itibaren 15 gün içinde yüksek mahkemeye dava açabilir. Ek olarak, 156. madde, üst düzey yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin gözetiminde olduğunu belirtirken, alt düzeydeki yerel yönetimler, üst düzey yerel yönetimin denetimine girmektedir.

Yerel Meclis Kararında Veto Gücü: MOPAS, yerel yönetimlerin aldığı bir kararın yasalara aykırı olduğunu ve kamu güvenliği ve düzenini ihlal ettiğini düşünüyorsa veya kamu menfaatini ciddi şekilde zedelediğine inanıyorsa, yerel meclisin kararını veto etmek üzere üst düzey yerel yönetim başkanına emir verebilir. Bakandan emri alan başkan, kararı veto

etmek zorundadır. Yerel meclis, mevcut üyelerin yarısından fazlasının katılımı ve 3/2 çoğunluğun oyu ile vetoyu geçersiz kılabilir. Fakat bu durumda, İçişleri Bakanı, başkana yerel yönetimlerin kararını, kararın verildiği tarihten itibaren yirmi gün içinde Anayasa Mahkemesi'nde dava açmasını emredebilir. Eğer bir başkan, bakanın bu emrini yerine getirmezse, bakan kendisine dava açabilir (Choi vd. 2013: 63).

Mali Kontrol: Merkezi hükümet yerel yönetim kuruluşları üzerinde güçlü mali kontrol mekanizmalarına sahiptir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere verilen/aktarılan hibelerin ve vergilerin dağıtım yoluyla yerel yönetimler üzerinde güçlü bir etki yaratmaktadır. İkincisi, merkezi hükümet (MOPAS) gelir paylaşımını yerel yönetim üzerindeki bir kaldıraç olarak da kullanmaktadır (Choi vd. 2013: 63). Bununla birlikte, yerel yönetimler, işlerinin bir kısmını diğer yerel yönetimlere devredebilirler. Yerel Özerklik Yasası'nın 151. maddesine göre, üst düzey yerel yönetim birimi havale edilen işlerle ilgili olarak Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanına alt düzey yerel yönetimler ise belediye başkanı ve/veya Valiye rapor sunmak zorundadır. Yanı sıra, Yerel Özerklik Yasası'nın 152. maddesine göre, yerel yönetimler iki veya daha fazla yerel yönetim birimini ilgilendiren herhangi bir işle ilgili ortak bir performans ortaya koymak için "İdari Danışma Konseyleri" kurabilir. Yerel Özerklik Yasası'nın 148. maddesine göre, yerel yönetimler veya onların başkanları arasında işlerin yürütülmesi konusunda bir anlaşmazlık ortaya çıkarsa, Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı veya belediye başkanı/vali, ilgili tarafların isteği üzerine anlaşmazlıklara aracılık edebilir. Yerel Özerklik Yasası'nın 168. maddesine göre, merkezi yönetimdeki kamu kurumlarının başkanları ile bir yerel yönetim arasında fikir ayrılığı olduğunda, başkanın kontrolü altında "İdari Danışma ve Aracılık Komitesi" (*Administrative Consultation and Mediation Committee*) kurulabilmektedir.

2.3.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Güney Kore'de yerel yönetim bütçesi genel ve özel olmak üzere iki tür hesaptan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin genel işlevleri bütçenin genel hesabına dâhil edilmiştir. Çoğu yerel yönetim işlevi genel hesap gelirleri ile finanse edilmektedir. Belirli bir işlev istikrarlı bir fonlamaya ihtiyaç duyduğunda ve belirli bir gelir kaynağı tarafından finanse edilmesi gerektiğinde, gelirleri ve harcamaları özel hesaba dâhil edilmektedir. Sadece tek bir genel hesap vardır ve yerel yönetim tarafından ihtiyaç duyulan farklı projeler için

birçok özel hesap olabilir (Choi vd. 2013: 70). Kore’de ulusal bütçe, merkezi yönetim bütçesi, yerel yönetim bütçesi ve yerel eğitim bütçesinden oluşmaktadır. Bütçede en geniş pay merkezi yönetime aittir. Bununla birlikte, özellikle son yıllarda merkezi yönetim bütçesinin, yerel yönetim ve yerel eğitim bütçelerinin toplamından az olduğu görülmektedir. Bunun temel sebebi, merkezi yönetimin gelirlerinin büyük bir kısmını “gelir paylaşımı” ve “kategorik hibeler” yoluyla yerel yönetimlere ve okul bölgelerine transfer etmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin öz gelirleri merkezi yönetimden elde edilen gelirlerden azdır. Bu durum, yerel yönetimlerin mali özerkliğini büyük ölçüde zedelemektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 77).

Gelirleri: Kore’de yerel yönetimlerin finansmanını belirleyen 1988 Yerel Finansman Yasası, mali adem-i merkeziyetçiliği artırmak, vergi ve hibe sistemlerini düzeltmek amacıyla 2005, 2009 ve 2011 yıllarında birkaç kez değiştirilmiştir. Yerel yönetimler merkezi hükümet transferlerine büyük ölçüde bağımlıdır (UCLG, 2016). Yerel yönetim gelirleri, kendi kaynak gelirlerinden ve bağımlı gelirlerden oluşmaktadır. Kendi gelirleri, yerel vergi ve vergi dışı gelirleri içerirken, bağımlı gelirler hem gelir paylaşımı hem de kategorik hibeleri içermektedir. Yerel yönetimler, vergi ve vergi dışı gelirleri istedikleri gibi harcayabilirler. Yerel yönetimler, ana gelir kaynağı olan yerel vergiyi belirleme ve alma yetkisine sahiptir. Vergi dışı gelirler ise, ücretler, harçlar, vb. çeşitli gelir kaynaklarını içermektedir. Gelir paylaşımı, merkezi hükümetler tarafından, kendi yetki alanlarında temel idari ihtiyaçların karşılanması için ne kadar gelir elde edilmesi gerektiğine göre dağıtılmaktadır. Kullanımında herhangi bir kısıtlama olmadığı için, gelir paylaşımı yerel yönetimler tarafından en çok tercih edilen hükümetlerarası gelir türüdür (Choi vd. 2013: 72).

Vergi Gelirleri: Vergi sürecini sadeleştirmek için 2011 yılında yerel yönetimler için vergi sistemi yeniden oluşturulmuştur. Bu çerçevede, yerel yönetimlere tahsis edilen vergi sayısı 16’dan 11’e düşürülmüştür. Bunlardan dokuzu olağan vergiler ve ikisi tahsisli vergilerden (bölgesel kaynak ve tesisler vergisi ve yerel eğitim vergisi) oluşmaktadır. Çoğu vergi oranı merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir (UCLG, 2016). Vergi koyma yetkisine sahip olan yerel yönetimlerde en yüksek vergiler, satın alma veya miras yoluyla gayrimenkul, motorlu taşıtlar, ağır teçhizatlar, tekneler, vb. satın alan kişilerden alınan kazanç vergisidir (yalnızca üst seviyeye fayda sağlar ve tüm yerel yönetim vergi gelirlerinin % 26’sını temsil eder). Diğer önemli vergiler ise, yerel gelir vergisi (her iki seviye, % 19), emlak vergisi (temel olarak alt seviye, % 15), otomobil vergisi (her iki seviye, % 12), eğlence vergisi,

yerel tüketim vergisi, yerel doğal kaynak vergisi, tütün tüketim vergisi ve yerel tüketim vergisinden oluşmaktadır. Büyükşehirler hem il hem de belediye vergisini alabilir. Gayrimenkul vergileri, yerel yönetim vergilerinin toplam % 30'unu ve GSYİH'nın % 1.2'sini temsil etmektedir (Yerel Vergiler Çerçeve Yasası, madde 4; UCLG, 2016).

Diğer Gelirler (Vergi Dışı Gelirler): Yerel yönetimlerin finansmanında önemli bir rol oynayan vergi dışı gelirler, yerel yönetimlerin istedikleri gibi kullandıkları gelir kaynaklarındandır. Güney Kore'de diğer gelirler arasında, kullanıcı harcı, ücretler (gelirlerin % 8'i) ve mülkten (kira) elde edilen gelirler (varlıkların satışı, leasing, temettüler vb.) önemli yer tutmaktadır (UCLG, 2016).

Kategorik Hibe ve Gelir Paylaşımı: Merkezi yönetimden yerel makamlara yapılan transferler arasında çoğunlukla hükümet düzeyleriyle gelir kategorileri arasındaki gelir paylaşımından transferler bulunmaktadır. Gelir paylaşımı, yerel yönetimlerin temel idari ihtiyaçlarının karşılanması için ne kadar gelir elde edilmesi gerektiğine göre merkezi yönetim tarafından dağıtılırlar. Gelir paylaşımı, düzenli gelir paylaşımı (RRS) ve yerinden yönetim için gelir paylaşımı (RSD) arasında bölünmüştür. RRS, ulusal vergi gelirlerinin % 18.3'ünü oluşturmaktadır. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan mali transferlerden biri de kategorik hibelerdir. Bu gelir türü gelir paylaşımının aksine üzerinde birtakım kısıtlamalar söz konusudur. Kategorik hibeler çok çeşitlidir ve yerel yönetimlere maliyeti yüksek hizmetleri sunma, devredilen görevler ve projeleri finanse etme, mali yardım ve tazminat sağlayarak yerel yönetimler arasındaki mali farklılıkları ortadan kaldırmak gibi amaçlara yönelik olarak verilmektedir.

Borçlanma: Yerel Özerklik Yasasına göre, yerel yönetimler dengeli bir bütçe oluşturmalıdır. Yatırım projelerini finanse etmek için yerel yönetimler borçlanmakta serbesttirler. 2006 yılından bu yana, borç düzeylerinin borç oranları altında kalması durumunda (toplam borç limitleri) merkezi hükümetten daha önce onay almadan yerel tahvil ihraç edebilirler. Yerel yönetimlerin borcu, özellikle üniter ülkelerin (GSYH'nın % 5.1'i ve kamu borçlarının % 12'si) OECD ortalamalarının oldukça altındadır. 2013 yılında, ödenmemiş borcun büyük bir kısmı (% 62) "ödenecek diğer hesaplardan" oluşurken, finansal borçlar, borçların % 38'ini (kredilerin % 29'u ve tahvillerin % 9'u) oluşturmuştur (UCLG, 2016). Merkezi yönetim yerel tahvil çıkarma konusunda oldukça katıdır ve sıkı kontrol uygulamaktadır. Bu nedenle, Güney Kore'de yerel yönetimlerin borçlanma düzeyleri düşüktür.

Yerel Yönetimler Arası Gelirler: Üst ve alt düzey yerel yönetimler arasında üç çeşit hükümetler arası transfer vardır. Bunlar, bölgesel kategorik hibeler, büyükşehir gelir paylaşımı ve mali tazminatlardır (ödenek). Yerel Finansman Yasası, büyük şehirler ve iller gibi daha üst düzey yerel yönetimlerin, gerekli gördüklerinde şehirler, ilçeler ve özerk bölgeler gibi alt düzey yerel yönetimlere kategorik hibeler verebileceğini öngörmektedir. Bu, kategorik hibelerin bölgesel bir versiyonudur. Bu nedenle, büyük şehirlerin ve illerin sıkı kontrolüne tabidirler, bu da sadece üst düzey yerel yönetimler tarafından belirlenen amaçlar için harcamaları gerektiği anlamına gelmektedir. Büyükşehir gelir paylaşımı, sıradan gelir paylaşımı ve özel paylaşım da içeren, gelir paylaşımının büyükşehirde uygulanmış halidir. Bu tür yerel yönetimler arası transfer, özerk bölgelerin merkezi hükümet tarafından dağıtılan genel gelir paylaşımı için uygun olmadığı gerekçesiyle yapılmaktadır. Mali ödenek ise büyükşehir belediyeleri ve illerin toplam vergi gelirlerinin bir yüzdesini nüfus, vergi toplama performansı, mali durum vb. kriterlere göre ilçelere ve belediyelere vermesini ifade etmektedir. Yerel Finansman Yasası'na göre, büyükşehir ve illerin (Seul metropol belediyesi hariç) nüfuslarına, vergi tahsilat performansına, mali duruma vs. göre toplam vergi gelirlerini ilçelere ve belediyelere vermesini ifade etmektedir (Choi vd. 2013: 93-95).

Giderleri: Yerel Finansman Yasasına göre, Güney Kore'de yerel yönetimler dengeli bir bütçe oluşturmak zorundadır. Bunun için de harcamaları, ilke olarak, gelirlerini aşamaz. Ülkede, yerel yönetim harcamalarının büyük bir kısmını sosyal refaha yönelik harcamalar oluşturmaktadır. Harcamalardaki en büyük düşüş ise lojistik ve ulaşım ile arazi ve yerel kalkınma harcamaları olmuştur (Choi vd. 2013: 98). Kamu harcamalarının payı olarak yerel yönetim harcamaları, OECD ortalamasının (% 40), özellikle üniter ülkeler için OECD ortalamasının (% 29) üzerindedir. Yerel yönetimlerde kamu personel harcamaları OECD üniter ülke ortalamasının on puan üzerindedir. Bu da kısmen öğretmen maaşlarının (eğitim büroları) ödenmesinden kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin ana harcama kategorileri arasında eğitim (eğitim ofisleri tarafından), ekonomik işler ve ulaşım, genel kamu hizmetleri ve sosyal refah harcamaları bulunmaktadır. Diğer kamu harcamaları ise genel yönetim giderleri, kamu güvenliği, eğitim, kültür ve turizm, çevre koruma, sağlık, tarım, deniz ve balıkçılık, sanayi ve küçük işletmeler, lojistik ve taşımacılık, yerel kalkınma ve bilim teknoloji harcamalarından oluşmaktadır.

2.4. Kenya

1963 yılında İngiltere’den bağımsızlığını kazanan Kenya, Etiyopya, Somali, Güney Sudan, Tanzanya ve Uganda ile sınır komşusudur (Libguides, 2017). 580 bin km²’lik bir alana sahip olan Kenya’nın nüfusu 2018 itibarıyla yaklaşık 50 milyon 950 bindir. Konuşulan diller Swahili ve İngilizce (her ikisi de resmi) başta olmak üzere Kikuy, Luhya ve çok sayıda yerli dildir (www.nationsonline.org). Bağımsızlığı kazandıktan sonra uzun bir süre tek parti ile yönetilen Kenya’da 1992 ve 1997’de çok partili seçimler düzenlemiştir. Bugün Kenya ekonomisi çoğunlukla toprağa bağımlıdır.



Şekil 9. Kenya Haritası (UN Cartographic Section, 2018).

Son on yılda ülkede yaşanan kuraklık ve kıtlık sonucu birçok insan hayatını kaybetmiştir. Ancak Kenya’da son yıllarda yapılan reform çalışmaları ile birlikte ekonomik göstergelerde hızla iyileşmektedir. Kenya’nın nüfusu büyük ölçüde merkezde ve tarım bakımından daha verimli alanları kapsayan batı bölgelerde yoğunlaşmıştır. Başkenti Nairobi olan Kenya’da, Mombasa, Doğu Afrika’nın en önemli liman şehirlerinden birisidir. Kenya’da çok çeşitli kabileler mevcut olup, bunların en önemlileri Kikuyu (% 17.2), Luhya (% 13.8), Luo (% 10.5) ve Kalenjinlerdir (% 12.9). Gelir dağılımında büyük

farklılıklar görülen ülkede, nüfusun % 20'sini oluşturan en zengin kesim ulusal gelirden % 49.1 pay almaktadır. Toplam nüfusun % 80'i Hristiyanlardan, % 10'u ise Müslümanlardan oluşmaktadır (Konya Ticaret Odası, 2016: 4). Afrika ülkeleri içerisinde siyasi istikrarı yakalayan ender ülkelerden biri olan Kenya'da, demokrasi deneyimi diğer bölge ülkelerine nazaran uzun ve kesintisizdir. 1991'de çok partili sisteme geri dönülmesinden bu yana seçimler belirli periyotlarda zamanında yapılmakta ve cumhurbaşkanı beş yılda bir yapılan seçimler sonucunda en fazla ikişer dönem görev yapmaktadır. Kenya, başkanlık sistemiyle yönetilen üniter bir devlettir. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı; Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve Kabine Sekreterinden (Bakan) oluşan Kabinenin başı, Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı ve Milli Güvenlik Konseyi'nin başkanıdır. İki meclisten oluşan Parlamentoda 349 üyeli Ulusal Meclis ile 67 üyeli Senato bulunmaktadır (Dışişleri Bakanlığı/Kenya, 2018).

2.4.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli

Kenya tarihine bakıldığında, sömürgeci dönemde yerel yönetimlerin oldukça özerk ve önemli gelir kaynaklarına sahip olduğu görülmektedir. Ancak, 1963 yılında bağımsızlığına kavuştuktan sonra, Kenya'da yerel yönetimler oldukça zayıflamıştır (Oloo 2008). Yerel yönetimler ve seçmenler arasındaki ilişkinin zayıflaması neticesinde ülkede bağımsızlık sonrası yeniden merkezileşme girişimleri baş göstermiştir (Oloo, 2008). Yeniden merkezileşme, yerel yönetimler ve il yönetimi adı verilen ulusal hükümet idari birimlerinden oluşan bir yapının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu ikili sistem 2010 yılında kabul edilen yeni Kenya Anayasası²³'na göre, yerel yönetim ve kamu hizmeti sunumu için temel çerçeve kabul edilmiştir (Menon, Mutero, & Macharia, 2008). Mevcut anayasaya göre, yerel yönetimler ilköğretim, sağlık, yol bakımı ve tarımsal faaliyetler gibi çok az sayıdaki yerel hizmeti yerine getirmektedir. Merkezileştirme politikası çerçevesinde, yerel yönetimler kilit işlevlerinin ve yetkilerinin çoğunu ulusal hükümete devretmiş, böylece yerel yönetimlerin özerkliği ciddi ölçüde kısıtlamıştır (Oloo, 2008). Bu, ulusal hükümete, ilköğretim, sağlık hizmetleri ve yol bakımının sağlanmasına yönelik sorumlulukları üstlenme yetkisi veren Fonksiyonlar Aktarımı Yasası'nın yürürlüğe

²³ Bu çalışmada Kenya Anayasası'na yapılan atıflarda <http://www.kenyalaw.org/lex/actview.xql?actid=Const2010> bağlantısında yer alan ve İngilizceye çevrilmiş anayasa metninden yararlanılmıştır.

girmesini takiben 1969 yılında resmileştirilmiştir. Aynı zamanda, ulusal hükümet, yerel yönetimlerden kendilerine devredilen hizmetleri finanse etmek için önemli gelir kaynaklarını da ele geçirmiş ve bu da Kenya'daki yerel yönetimlerin sistematik olarak zayıflatılmasına neden olmuştur (Menon vd., 2008). Kenya hükümeti, ayrıca yerel yönetimlerin yapısını ve işleyişini düzenli olarak gözden geçirmektedir. Bu tedbirlerin ve periyodik gözden geçirmelerin nihai sonucu olarak sıkı bir şekilde merkezi yönetimin kontrolünde olan yerel yönetimler, diğer taraftan sayısal olarak hızla artmıştır. Bu da, yerel yönetimleri desteklemek için çeşitli merkezi olmayan fonların yaratılmasına yol açmıştır. Kenya'da yerel hizmet, yerel makamlar; bölgesel kalkınma otoriteleri; sektör bakanlıkları; il yönetimi, kırsal kalkınma için bölgesel odaklanma (DFRD), merkezi olmayan fonlar, kalkınma ortakları ve STK'lar aracılığıyla sunulmaktadır.

Kenya'da 2010 yılındaki anayasa değişikliğine kadar bir şehir meclisi, 45 belediye meclisi, 62 kasaba meclisi ve 67 il meclisi olmak üzere 175 yerel makam vardı. Yerel kaynaklardan yerel fayda sağlamak, eşit ve dengeli sürdürülebilir bölgesel ve ulusal kalkınmayı rasyonalize etmek için 1974 ile 1990 arasında altı bölgesel kalkınma otoritesi kurulmuştur. Ulusal hükümetin sektör bakanlıkları, görevlerini yerel alanlardaki kurumlara devretmiştir. Bu yerel kurumlar genellikle bölgesel veya ilçe birimlerinde organize edilen karayolları, sağlık, eğitim ve su kurulları gibi kurullardır (Kenya, 2008). 2010 Anayasası ile birlikte, beş yıl içinde, ulusal hükümet, başkanlık hükümet sistemine uymak için il yönetimi olarak bilinen idari sistemi yeniden yapılandırmıştır. Kenya, Ulusal yönetim ve il yönetimi (47 adet) (*County Government*) olmak üzere iki kademeli bir yönetim yapısına sahiptir. Kenya Anayasası'nın 1. maddesine göre, halkın egemen gücü, ulusal ve il seviyelerinde kendini göstermektedir. Ulusal hükümet, başkan, başkan yardımcısı, 14 kişilik bir kabine ve yirmi 22'den fazla kabine sekreterinden (bakan yardımcısı) oluşmaktadır.

2.4.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri

Kenya'da yerel yönetimlerin temel görevi, merkezi hükümetin desteği ile kamu hizmetlerini sağlamak, gelir toplamak, kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerini hakim kılmak ve kendi topraklarında ekonomik büyümeyi teşvik etmektir (Kanyinga, 2014: 24). Kenya'da yerel yönetimler temelde üç alt sistemden oluşmaktadır. Bunlar İl yönetimi

(County Government), destek grupları (Constituencies) ve yerel alt otoritelerdir (Local Authorities).

İl yönetimi: İl yönetimi, kökenini sömürge döneminden almaktadır. Sömürgeci makamlar bu kurumu yalnızca ulusal hükümetin karar alma mekanizmaları olarak değil, aynı zamanda politik etki araçları olarak da kullanmıştır. Bu dönemde bu yönetimlerin ana görevleri, vergi toplamak, yasaları korumak, polis memurlarını ve istihbaratı kontrol etmek ve yerlileri sömürge içinde düzenleyip pasifize etmektir (Kanyinga, 2014: 208). 2010 Kenya Anayasası ilan edilene kadar, ülke idari olarak köy ve ilçelerden oluşan ulusal düzeyde sekiz ilden oluşmaktaydı ve İl Komiseri başkanlığındaki liderleri Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmaktaydı. İl düzeyinde halkın katılımı için seçilmiş organ ve mekanizmalar bulunmamaktaydı. 259 ilçenin her biri ise bir ilçe komiseri (DC) tarafından yönetilmiştir. Yeni anayasa ile il yönetiminde yapılan değişikliklerle birlikte il yönetimi sayısı 47'ye çıkarılmış ve her bir ilin kendi personeli ile kendi ihtiyaçlarına cevap vermesi öngörülmüştür. Ancak, bazı personel, örneğin öğretmenler, ulusal düzeyde işe alınmakta ve illere gönderilmektedir. Her ilin kendi personeli almak için bir kamu hizmeti konseyi vardır (Kanyinga, 2014: 208). İl yönetimlerinin temel işlevleri, halkın kalkınma için kontrolü, koordinasyonu ve seferberliği olarak belirlenmiştir. İl yöneticileri, vali ya da başkanın temsilcileri olarak yürütme organı gibi hareket etmektedir. İl yönetimi, ülkede hem kırsal hem de kentsel sakinlere önemli hizmetler sağlayan baskın bir kurum olarak formüle edilmiştir. Getzel'e (1970) göre, Afrika isyanını bastırmaya yardım etmek için sömürgeci dönemde İl yönetimleri önemli ölçüde genişlemiştir.

Seçim Bölgeleri: Kenya'da ikinci alt sistem, milletvekillerinin seçildiği seçim bölgeleridir. Kenya'da, seçim bölgeleri Ulusal Meclis'teki toplulukların temsiliyet birimleridir. Aynı zamanda Kenya'da 210 seçim bölgesi bulunmaktadır ve her biri Ulusal Meclis'te seçilmiş bir yerel milletvekili ile temsil edilmektedir (Mapesa ve Kibua, 2006). Kenya'da seçim bölgeleri gelişmenin bir parçası olarak ortaya çıkmakta, dolayısıyla devam eden adem-i merkeziyetçilik çabalarının bir kısmı seçim bölgelerini ademi merkeziyet birimleri olarak tanımlanmaktadır. Hükümet, doğrudan kalkınma ve hizmet sunumu amaçları için seçim bölgelerine para göndermektedir. Bu fonların örnekleri 2003/4'te kurulmuş olan Anayasa Geliştirme Kalkınma Fonu (CDF); 2001/2 yılında kurulmuş olan Anayasa HIV/AIDS Fonu, 2003 yılında kurulan Okul Burs Fonlarıdır (Mapesa ve Kibua, 2006). Fonları hem ulusal hem de yerel düzeyde yönetmek için yönetim komiteleri kurulmuştur. Komite

üyeleri yerel topluluklar ve dini örgütler de dâhil olmak üzere hükümet ve sivil kuruluşu temsilcilerinden oluşmaktadır.

Yerel Yönetimler: Kenya'da üçüncü alt sistem yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler seçilmiş meclisler ve yerel yöneticilerden oluşmaktadır. Meclisler, ağırlıklı olarak kırsal alanlar, belediye meclisleri, kasaba meclisleri, il meclisleri ve Nairobi Kent meclisinden oluşmaktadır. Ülkede toplam 153 yerel yönetim birimi mevcuttur. Yerel yönetim birimi ve ilçelerin çoğu ortak sınırları paylaşmaktadır. Meclis düzeyinde yasa yapma organı, seçilmiş ve atanmış meclislerden oluşan tam konseylerdedir. Yerel yönetim birimlerinde, idare ve icra dairesi, memur bürosu, sağlık, eğitim, su, yollar ve tarım gibi kamu hizmetleri birimi ile bu kamu hizmetleri için bir hazine bölümü bulunmaktadır (JICA, 2008: 13).

Bununla birlikte, Kenya'da temel hizmetlerin sunulmasından yerel makamlar değil, bakanlıklar sorumludur. Ek olarak, yerel makamlar, Yerel Yönetimler Bakanlığı'ndan bütçe ve tüzük gibi önemli kararlar konusunda onay almalıdırlar. Ayrıca, bütçe vergileri olmadığı için, yerel yönetim hizmetlerinin kullanımı için piyasa harçlarının ve diğer masrafların ötesinde, bütçelerinin çoğunda merkezi hükümete de bağımlıdırlar. Yerel yönetimler için merkezi hükümet finansmanının en önemli kaynağı, tahsis edilmemiş bir fon olan Yerel Yönetim Transferi Fonu (LATF)'dır. Hizmet sunumunu güçlendirmek için LATF fonlarının büyük bir çoğunluğu idare için harcanmaktadır (JICA, 2008: 14). Kenya'daki yerel yetkililer, Yerel Yönetimler Yasası tarafından yönetilmektedir. Yerel yönetimler yasasına göre, üç yerel yönetim kategorisi vardır: Bunlar belediye meclisleri; il meclisleri ve kasaba meclisleridir. Genel seçimlerde Meclis üyeleri seçilir ve birkaç tanesi ise seçimden sonra atanmaktadır. Kenya'da Nairobi Kent Meclisi dâhil olmak üzere 153 Yerel Meclis, 47 İl Yönetimi, bir şehir (Kisumu), 2 belediye ve 103 tanede kasaba bulunmaktadır (CLGF, 2013). Son reformlar sonrası Nairobi'den sorumlu bir büyükşehir bakanlığı oluşturulmuştur.

İl Meclisi: İl meclisleri kırsal bölgeyi kapsayan yerel yönetimlerdir ve il idari sınırları içerisinde yer almaktadır. Temel işlevleri, düzenleyici hizmetler sağlamak, iş planlamak, kırsal erişim yolları, kırsal pazarlar ve çeşitli il organlarında temsil yoluyla kalkınma koordinasyonu gibi hizmetlerin sağlanmasıdır (Esidene, 2013: 4). İl meclisleri de özellikle eğitim burs programı aracılığıyla muhtaçlara destek sağlamaktadır. İl meclisleri tarafından sağlanan en önemli hizmet ise, ilin yaklaşık dörtte üçünü oluşturan yerel erişim yollarının açılması ve sürdürülmesidir (Mwaikusa, 1995).

Belediye Meclisleri: Belediye meclisleri, kasaba meclislerinden daha büyük olan kentsel yerel yönetimlerdir. Çoğu belediye meclisi küçük kasabalardan evrimleşmiştir. Belediyeler, Sömürge döneminde kent merkezi olarak kurulmuş ve daha sonra idari ve ticari merkezler olarak hizmet vermiştir.

Kasaba Meclisleri: Kasaba meclisleri birkaç fiziksel yapıdan oluşan ve düşük nüfuslu küçük yerel otoritelerdir. Kasaba meclisleri, fiziksel yapıları iyileştirildiğinde ve nüfus büyüklüğü arttığında belediye meclislerinin statüsüne yükseltilebilir. Kasaba meclisleri daha az kentsel kapsama alanına, daha az sivil ve idari tesislere ve daha az alt yapı yatırımlarına sahiptir.

Tablo 24. Kenya’da Yerel Yönetimler

İl Yönetimi (County government)	Şehir (City)	Kasaba (Town)	Nüfus 2009
Mombasa	0	0	938,500
Kwale	0	3	649,588
Kilifi	0	2	1,108,770
Tana River	0	0	240,008
Lamu	0	0	101,483
Taita -Taveta	0	2	284,516
Garissa	0	1	375,968
Wajir	0	4	399,432
Mandera	0	1	618,966
Marsabit	0	0	291,075
Isiolo	0	0	143,211
Meru	0	2	1,355,359
Tharaka-Nithi	0	2	365,142
Embu	0	2	515,959
Kitui	0	2	1,012,236
Machakos	0	4	1,097,816
Makueni	0	2	884,258
Nyandarua	0	1	596,053
Nyeri	0	3	693,354
Kirinyaga	0	2	527,880
Murang’a	0	5	942,101
Kiambu	0	6	1,622,363
Turkana	0	1	854,991
West pokot	0	2	512,572

Samburu	0	1	223,897
Trans Nzoia	0	1	818,539
Uasin Gishu	0	2	893,609
Elgeyo-Marakwet	0	1	369,902
Nandi	0	2	752,665
Baringo	0	2	555,441
Laikipia	0	3	398,992
Nakuru	0	3	1,602,636
Narok	0	1	850,292
Kajiado	0	1	686,992
Kericho	0	3	590,371
Bomet	0	3	891,390
Kakamega	0	3	1,698,576
Vihiga	0	2	567,387
Bungoma	0	5	1,374,477
Busia	0	5	743,592
Siaya	0	6	841,746
Kisumu	1	0	968,451
Homa Bay	0	1	963,441
Migori	0	6	916,665
Kisii	0	4	1,151,898
Nyamira	0	2	598,029
Nairobi	0	0	3,134,261
TOTAL	47	103	37,724,850

Kaynak: CLGF (2017)'deki çalışmadan yararlanarak oluşturulmuştur.

Yerel yönetim birimlerinin her biri için farklı yönetim biçimleri önerilmiş; şehirler ve kentsel alanlar, üç kategoriye ayrılmıştır. 300 bin nüfustan büyük olan illere büyük il; 50 bin ila 299 bin 999 arasında değişen illere orta boy ile ve 30 bin ila 49 bin 999 nüfusa sahip illere de küçük il denilmektedir.

2.4.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları

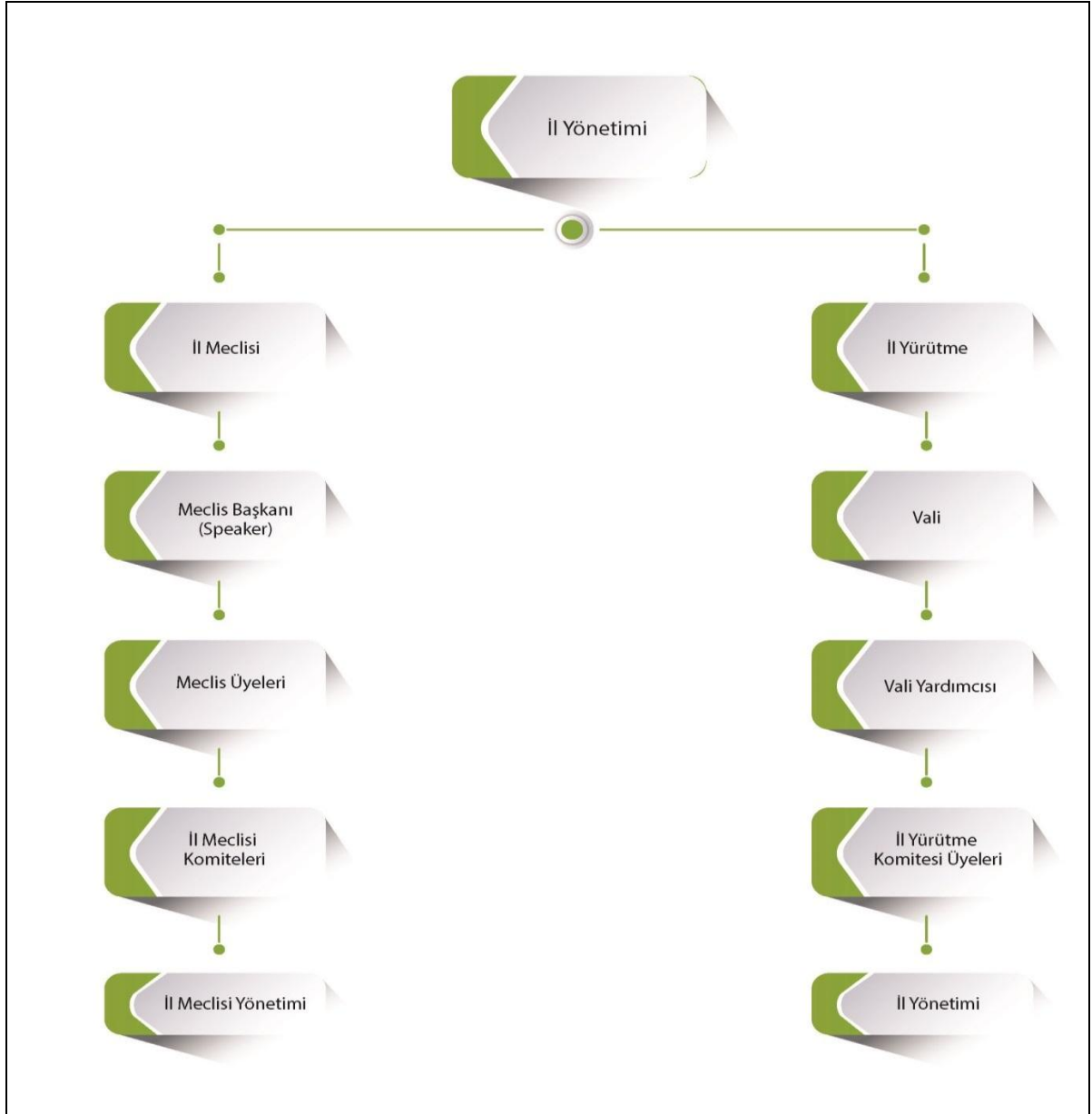
Kenya'daki yerel yönetimler, Yerel Yönetim Yasası²⁴ altında sivil ve idari işlevleri birleştiren ayrı bir yapıya sahiptir. 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğinden sonra Kenya'da seçilmiş bir vali ve bir meclisten oluşan 47 İl Yönetimi kurulmuştur. Toplam devlet gelirinin en az % 15'lik payına sahip olan bu il hükümetleri, Kenya siyasetinde tamamen yeni bir dinamik yaratmış ve bu yeni hükümet düzeyinin geliştirilmesi Kenya'daki politik değişimin merkezinde yer almıştır (Cheeseman, Lynch ve Willis, 2016: 21). Sivil işlev seçilmiş ve atanmış meclislere verilmektedir. Yasalar meclis üyesi olarak atananların toplam meclis üye tam sayısının üçte birini geçmemesini öngörmektedir. Belediye ve şehir meclisleri vali tarafından atanan ve il meclisi tarafından onaylanan bir başkan tarafından yönetilirken, il ve kasaba meclisleri meclis başkanları tarafından yönetilmektedir (CLGF, 2013). İdari işlevler ise, kent memuru liderliğindeki nitelikli teknokratlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel makamlarda çalışan kilit yetkililer arasında saymanlar, mühendisler, halk sağlığı görevlileri yer almaktadır. Yerel makamlardaki bölümlerin sayısı, yerel otoritenin büyüklüğüne göre değişmektedir. Tüm yerel yönetimlerde yazı işleri bölümü, hazine bölümü, çalışma bölümü ve çevre bölümü vardır. Küçük yerel yönetimlerde, sosyal hizmetler bölümü ile yazı işleri bölümü birleştirilmiştir. İl Yönetimi, bir il meclisi ve bir il yönetiminden oluşmaktadır. İl meclisi; her koğuşun seçmenleri tarafından seçilen bir üye; Meclisin üçte ikiden fazlası tek bir cinsiyeti içermeyen siyasi partilerin aday gösterdiği bir dizi özel sandalye; siyasi partiler tarafından aday gösterilen engelliler ve gençler dâhil marjinal grupların üyelerinden oluşmaktadır. İl yönetimi, il valisi, vali yardımcısı ve il valisi tarafından meclis alt-idarelerinin onayı ile atanan üyelerden oluşmaktadır (Kanyinga, 2014: 25).

Yerel yönetimler, meclis üyelerini içeren komiteler aracılığıyla çalışmaktadır. Komiteler, çözüm arayışı içerisinde meclisi etkileyen konuları belirlemektedir. Komitelerde alınan kararlar, Belediye Başkanı veya Meclis Başkanının başkanlığında mecliste en yüksek organ olan tam meclis toplantısından önce masaya yatırılmaktadır. Tam meclis toplantısında bir kez kabul edilen kararlar yerel yönetimler düzeyinde bir politika haline gelmektedir (www.kenya-information-guide.com). Meclislerin denetleyici ve düzenleyici rolü yönetmeliklerin uygulanması yoluyla yapılmaktadır. Yönetmelikler, yerel yetkililerin

²⁴ Bu çalışmada Yerel Yönetim Yasasına yapılan atıflarda <http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/LocalGovernmentAct.pdf> bağlantısında yer alan İngilizce metinden yararlanılmıştır.

konut sakinlerinin faaliyetlerini yönetmesi için çıkartılan kurallar ve hükümlerdir. Bunlar özellikle, sosyo-ekonomik faaliyetlerin, sağlığın, çevrenin ve işin yürütülmesinin düzensiz işleyişini ve düzgün çalışmasını engelleyebilecek eylem veya ihmallerin yasaklanmasıdır. Kenya’da yerel yönetimler genel olarak Başkanlık seçimleri ile birlikte dört yılda bir yapılmaktadır. Yerel meclislerde genç, engelli ve kadın²⁵ kotaları mevcuttur. Belediye başkanı, mevcut meclis üyeleri tarafından, gizli oy ile seçilir ve bu seçim, meclisin ilk toplantısında ve daha sonra her iki yıllık belediye toplantısında düzenli olarak gerçekleştirilir (Yerel Yönetimler Yasası, 265: 14). Belediye başkan yardımcısının görevler, ölüm, istifa, yokluk, hastalık veya belediye başkanının iş göremezliği nedeniyle gerekli olduğunda, belediye başkanının tüm yetkilerini kullanma ve verilen tüm görevleri yerine getirmekten ibarettir (Yerel Yönetimler Yasası, 265: 17). 47 il yönetimi, yürütme organı olarak vali, vali yardımcısı ve il yürütme komitesi ile bir il meclisinden oluşmaktadır. Baringo, Bomet, Bungoma, Busia, Elgeyo/Marakwet, Embu, Garissa, Homa Bay, Isiolo, Kajiado, Kakamega, Kericho, Kiambu, Kilifi, Kirinyaga, Kisii, Kisumu, Kitui, Kwale, Laikipia, Lamu, Machakos, Makueni, Mandera, Marsabit, Meru, Migori, Mombasa, Murang’a, Nairobi City, Nakuru, Nandi, Narok, Nyamira, Nyandarua, Nyeri, Samburu, Siaya, Taita/Taveta, Tana River, Tharaka-Nithi, Trans Nzoia, Turkana, Uasin Gishu, Vihiga, Wajir, West Pokot 47 İl Yönetimini oluşturmaktadır (Ellias ve Pateman, 2014: 137). Anayasa altında kurulan il hükümetleri, demokratik ilkeler ve güçler ayrılığı çerçevesinde hizmetlerin etkili bir şekilde yönetilmesini sağlamak için önemli gelir kaynaklarına sahiptir. Ayrıca her il yönetimindeki temsilci organların üye sayısının üçte ikisinden fazlasının aynı cinsiyetten olmaması gerekmektedir. Her il için, vali ve vali yardımcısı sırasıyla başkan ve başkan yardımcısıdır. İl valisi, beş yıllık bir süre için ilde kayıtlı olan seçmenler tarafından doğrudan seçilmekte ve en fazla iki dönem için görev alabilmektedir. İl valisinin görevleri; İl yönetiminin resmi açılışlarına başkanlık etmek, il mevzuatının uygulanmasını denetlemek, il birimlerinin yönetimini denetlemek, il meclis onayıyla, il yürütme komitesi üyelerini atamak ve yürütme komitesi toplantılarına başkanlık etmektir (LİMU, 2018).

²⁵ 2013 yılında seçilen 1.450 ilçe meclisi üyesinin 86’sı (% 5) kadınlardan oluşmuştur (CLGF, 2013).



Şekil 10. Kenya Yerel Yönetimler Sistemi (LĠMU, 2018).

Her ilde ayrıca beş yıllık bir dönem için seçilmiş bir il meclisi vardır. Semtlerin (*ward*) kayıtlı seçmenleri tarafından seçilen üyeler, her bir semtin tek bir üye seçim bölgesini oluşturmaktadır. Meclis üyelerinin üçte ikiden fazlasının aynı cinsiyetten olmamasını sağlamak için gerekli özel koltuk üyelerinin sayısı belirlenmektedir. Meclisin ilgili yasası tarafından öngörüldüğü üzere, engelli kişiler ve gençler de dâhil olmak üzere, marjinalleştirilmiş gruplardan üye seçilmelidir. Her il meclisi, meclis üyesi olmayan kişiler arasından il meclisi tarafından seçilen bir başkana (*speaker*) sahiptir. İl meclis başkanı, il meclisi oturumlarına başkanlık etmektedir (Kenya 2010). Her il meclisi, bir ilin yasama organıdır ve aşağıdaki yetkilere sahiptir:

1. Anayasada öngörüldüğü üzere, il yönetimi yetki ve görevlerini yerine getirmek için gerekli olan yasaları yapmak.
2. Yetki ayrılığı ilkesi çerçevesinde, il yönetimi ve diğer il yürütme organları üzerinde denetleme yapmak.
3. İl kaynaklarının yönetimi ve kullanımı ile altyapı ve kurumlarının geliştirilmesi ve yönetimi için plan ve politikalar yapmak ve bunları onaylamak (Kenya 2010).

İlin yürütme yetkisi, il yürütme komitesine aittir. İl yürütme komitesi, il valisi ve vali yardımcısı, meclisin onayı ile İl Yönetimi tarafından atanan üyeler ve meclis üyesi olmayan kişilerden oluşmaktadır. Atanan üye sayısı ise meclisin otuzdan az üyeye sahip olması durumunda il meclisi üyelerinin sayısının üçte birini veya meclis otuz veya daha fazla üyeye sahipse üçte ikisini aşmamaktadır. İl yürütme komitesi üyeleri, görev ve yetkilerini yerine getirirken il valisine karşı sorumludur (Kenya 2010).

Bir il yürütme komitesinin görevleri şunlardır:

1. İl mevzuatının uygulanmasını sağlamak.
2. İl içerisinde, mevzuatın gerektirdiği ölçüde ulusal mevzuatın uygulanmasını sağlamak.
3. İl yönetimi ve bölümlerinin işlevlerini yönetmek ve koordine etmek.
4. Anayasa veya ulusal mevzuat tarafından kendisine verilen diğer işlevleri yerine getirmek.
5. İl Meclisi tarafından değerlendirilmek üzere teklif edilen hazine bonolarının hazırlanmasını sağlamak.

Bir il yürütme komitesi, il meclisi tarafından değerlendirilmek üzere mevzuat hazırlayabilir ve il meclisine il ile ilgili konularda tam ve düzenli raporlar verebilir (Kenya 2010). İl seçimleri cumhurbaşkanı ve Ulusal Meclis seçimleri ile aynı zamanda yapılmaktadır.

2.4.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri

İl yönetimleri işlevleri ve sorumlulukları, anayasanın dördüncü fıkrasında belirlenmiştir. İl düzeyinde, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri şunlardır: Tarım (bitki ve hayvan hastalıklarının kontrolü ve balıkçılığı dâhil); il sağlık hizmetleri (birincil, ikincil ve üçüncül sağlık tesisleri ve eczaneler, katı atık bertarafı ve mezarlıklar dâhil); hava ve ses kirliliğinin kontrolü; kültürel ve kamusal olanaklar (kütüphaneler, müzeler, spor ve kültürel

aktiviteler, olanaklar ve eğlence lisansları dâhil); taşımacılık (yollar, sokak aydınlatması, trafik kontrolü, toplu taşıma, feribot ve limanlar dâhil); hayvan kontrolü; ticareti geliştirme ve düzenleme (pazarlar, turizm, ticaret lisansı dâhil); ilçe planlama ve geliştirme (istatistik, konut, elektrik ve gaz dâhil); eğitim (okul öncesi, köy politeknikleri, ev ödevi merkezleri ve çocuk bakım tesisleri dâhil); kamu işleri ve hizmetleri (su ve sanitasyon hizmetleri ve yağmur suyu yönetim sistemleri dâhil); yangınla mücadele hizmetleri ve afet yönetimi; uyuşturucu ve pornografinin kontrolü; toplulukların yönetime yerel düzeyde katılımını koordine etmektir (CLGF, 2017; Jumba, 2016).

Kenya’da Ulusal Hükümet, dış ilişkiler, dış politika, uluslararası ticaret, uluslararası su ve su kaynaklarının kullanımı, göç ve vatandaşlık, din ve devlet arasındaki ilişki, dil politikası, resmi ve yerel dillerin tanıtımı, milli savunma, polis hizmetleri, mahkemeler, ulusal ekonomi politikası ve planlaması, para politikası, para birimi, bankacılık, sigorta ve finansal kuruluşlar, genel olarak nüfus, ekonomi ve toplum hakkındaki ulusal istatistikler, fikri mülkiyet hakları, çalışma standartları, sosyal güvenlik, tüketici koruması, eğitim politikası, standartlar, müfredatlar, sınavlar ve üniversite tüzüklerinin yapılması, üniversiteler, yükseköğretim kurumları, diğer araştırma kurumları, ilkokullar, özel eğitim, ortaokullar ve özel eğitim kurumları, spor ve spor eğitiminin tanıtımı, ulaştırma ve iletişim, ulusal kamu çalışmaları, konut politikası, arazi planlamasının genel ilkeleri ve iller tarafından planlamanın koordinasyonu, çevrenin ve doğal kaynakların korunması, ulusal sevk sağlık tesisleri, afet yönetimi, ulusal öneme sahip antik kentler ve tarihi eserler, ulusal seçimler, sağlık politikası, tarım politikası, veterinerlik politikası, elektrik, gaz ağları ve enerji düzenlemelerini içeren enerji politikası, kamu yatırımları, ulusal bahis, kumarhaneler ve diğer kumar türleri, turizm politikası ve gelişiminden sorumludur (Jumba, 2016).

Tablo 25. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasındaki Yetki Paylaşımı

HİZMETLER	YETKİ VEREN MAKAM	
	Merkezi Yönetim	İl
GENEL YÖNETİM		
Adalet Hizmetleri, Polis, Sivil Savunma, Medeni Durum Kaydı ve Seçim Kaydı	✓	
Yangından Korunma		✓
İstatistiksel Ofis	✓	✓
EĞİTİM		
Birincil, İkincil Eğitim, Mesleki ve Teknik Eğitim, Yükseköğretim	✓	
Okul Öncesi (Anaokulu&Kreş) Eğitim ve Yetişkin Eğitimi		✓
SOSYAL REFAH ve KAMU SAĞLIĞI		
Aile Hizmetleri, Sosyal Yardım Evleri, Birincil Bakım, Hastaneler ve Sağlık Koruma		✓
Sosyal Güvenlik	✓	✓
KONUT, PLANLAMA ve ULAŞIM		
Konut, Şehir planlaması ve Bölgesel planlama, Demiryolları, Havaalanı, Limanlar, Yollar, Ulaşım, Kentsel Yollar		✓
ÇEVRE ve KAMU SANİTASYONU		
Su ve Sanitasyon, Çöp Toplama ve Bertarafı, Mezarlıklar ve Krematoryum, Mezbahalar, Çevre Koruma ve Tüketicinin Korunması		✓
KÜLTÜR ve SPOR		
Tiyatro ve Konserler Müzeler ve kütüphaneler, Parklar ve açık alanlar, Spor ve eğlence, Dini tesisler		✓
KAMU HİZMETLERİ ve EKONOMİ		
Gaz Servisleri, İlçe Isıtma, Su Tedariki, Elektrik, Tarım, Ormanlar ve Balıkçılık, Yerel Ekonomik Kalkınma / Tanıtım, Ticaret ve Sanayi, Turizm		✓

Kaynak: CLGF (2017)'deki çalışmadan yararlanarak oluşturulmuştur.

Kenya'da Merkezi hükümet bir takım yetki ve görevlerini il yönetimlerine devretmiştir. Buradaki amaç (Kanyinga, 2014: 2018-2019):

1. Demokratik ve hesap verebilir güç kullanımı sağlamak, çeşitliliği tanıyarak ulusal birliği teşvik etmek.
2. İnsanlara kendi kendini yönetme yetkileri vermek ve halkın devletin yetkilerini kullanmada ve onları etkileyen kararlarda katılımını arttırmak.
3. Topluluklara kendi işlerini yönetme hakkı tanımak ve yönetime yardımcı olmak için ağlar ve dernekler kurmak.

4. Kenya’da sosyal ve ekonomik kalkınmanın ve kolay erişilen hizmetlerin sağlanmasını teşvik etmek.
5. Kenya genelinde ulusal ve yerel kaynakların adil bir şekilde paylaşılmasını sağlamak.
6. Nairobi’den (merkezden) devlet organlarının, işlevlerinin veya hizmetlerinin ademi-i merkezileştirilmesini kolaylaştırmak.
7. İnsanların, onları etkileyen kararların verilmesine katılımını teşvik etmek.
8. Kontrollerin ve dengelerin geliştirilmesi ve güçlerin ayrılmasını sağlamaktır.

İl yönetimleri kendi yetki alanlarındaki vatandaşlara hizmet sunma sorumluluğuna sahiptir. Bunun nedeni, merkezi hükümetin ülkenin her bir köşesine yeterince hizmet ulaştıramamasından kaynaklanmaktadır. Toplum düzeyinde faaliyet gösterdikleri için, il hükümetleri bir toplumu ya da bireyi etkileyen problemlere çözüm aramaktadır.

İl yönetimlerinin işlevleri şunlardan oluşmaktadır (LIMU, 2018):

1. *Gelirlerin Toplanması:* Kenya’da, il yönetimleri kendi yetki alanlarında verdikleri hizmetlerin bazılarında vergiler almaktadır. Bunlar, yatırımcılara işletme kurabilmelerini sağlamak amacıyla verilen izinler için alınan ticari lisan vergileri, arazi ve ev arsaları gibi mülk sahiplerinden mülkiyet için alınan yıllık ücretler, vatandaşların tüzük ve yönetmeliklere uymamasından kaynaklanan para cezaları, vatandaşların su temini ve çöp toplama gibi hizmetler için il yönetimine ödediği ücretler, merkezi hükümetten ve diğer bağışçı örgütlerinden sağlanan krediler ve hibeler.
2. *Sağlık Hizmetlerinin Sağlanması:* İl yönetimleri, bölge sakinleri tarafından kullanılmak üzere dispanserler ve klinikler kurabilmektedir. Yetkililer ayrıca bu merkezlerde çalışmak için sağlık çalışanlarını da istihdam etmektedir.
3. *Yol Yapımı ve Bakımı:* İl yönetimleri kendi yetki alanlarındaki alanlarda yollar inşa etme ve bunların bakımını gerçekleştirmekle görevlidir.
4. *Anaokulu ve İlkokulların Kurulması:* İl yönetimleri aynı zamanda kendi yetki alanları dâhilindeki anaokulu ve ilkokulları işletmektedir. Ayrıca okulların nitelikli öğretmenlere sahip olmalarını sağlamaktadır.
5. *Çöp Toplama:* Çevre temizliği, çöp toplama ve çöplerin uygun bir şekilde bertaraf edilmesini sağlayarak şehrin temiz olmasını sağlamak il yönetiminin görevidir.

6. *Kanalizasyon ve Drenaj Hizmetlerinin Sağlanması:* Kentsel alanlardan sorumlu il yönetimleri, bir şehrin uygun drenaj ve kanalizasyon sistemlerine sahip olmasını da sağlamaktadır.
7. *İçme Suyu Sağlama:* İl yönetimleri, konut sakinlerine, ev içi ve diğer kullanımlar için temiz su temin etmelerini sağlamaktadır.
8. *Özel Kullanımlar için Arazinin Tahsis Edilmesi ve Kamu Arazisinin Korunması:* Kentsel alanlardan sorumlu il yönetimleri mezarlıklar yapımı ve bakımını sağlamaktadır. Ayrıca, yatırımcıların pazar kurmaları için yeni pazar alanları oluşturmaktadır. İl yönetimleri, eğlence amaçlı alanlar, okullar, sağlık merkezleri ve orman arazileri gibi kamusal kullanım için ayrılmış arazilerin kişisel kullanım için bireyler tarafından kullanılmasını engelleyici çalışmalar yapmaktadır.
9. *Tüzüklerin ve Yönetmeliklerin Yürürlükten Kaldırılması:* İl yönetimleri, merkezi hükümet tarafından çıkarılan tüzük ve yönetmelikleri gözden geçirme ve kendi yetki alanlarındaki alanlardaki operasyonları düzenleme yetkisine sahiptir.

Kenya’da 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği sonucu il yönetimleri önemli yetkiler ile donatılmıştır.

2.4.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları

Yerel katılım demokrasinin anahtar unsurlarından biridir. Kenya’da politika oluşturmada vatandaşların katılımını teşvik etmek için denetimler, açık kapı politikası, hesapların yayınlanması, performans sözleşmeleri ve sonuçlara dayalı yönetim gibi farklı mekanizmalar uygulanmaktadır. Yerel makamların bütçe unsurları da vatandaşların ihtiyaçlarına göre önceliklendirilmiştir. BM-HABITAT Küresel İyi Yönetişim Kampanyası çerçevesinde Kenya’da kapsayıcı bir şehir, herkesin, kişisel servetine, cinsiyetine, yaşına, ırkına ya da dine bakılmaksızın, şehrin sunduğu fırsatlardan yararlanmakta ve bu fırsatlara verimli ve olumlu bir şekilde katılımını sağlamaktadır (Kanyinga, 2014: 214-). Kenya’da stratejik planlara, şehir geliştirme stratejilerine, entegre kalkınma planlarına, kurumsal stratejilere, çok paydaşlı politika ve eylem planlarına ve vatandaş tüzüklerine, toplumun tüm kesimlerinin katılımı açıktır. Kenya’da Yerel Yönetimler Aktarım Fonu (LATF), yerel yönetimlerin faaliyetlerine paydaş katılımını dâhil ederek; katılımcı bir yönetim anlayışını geliştirmeyi ve güçlendirmeyi amaçlamaktadır (Kanyinga, 2014: 214-215). Yerel

meclisler, önemli bilgilerin yayınlamasını ve vatandaşlara ulaşmasını sağlamaktadır. Bilgi akışını kolaylaştırmak için, çoğu meclis (örneğin, Machakos belediye meclisi), hizmet yetkilileri ve medya aracılığıyla vatandaşlara iletilen kamu bildirimleri ve Yerel Kurum Hizmet Sunumu ve Eylem Planı (LASDAP) aracılığıyla açık forumlar oluşturmaktadır. Yerel makamlar ayrıca vatandaşların bilgiye erişebileceği resmi web sitelerine sahiptir (Kanyinga, 2014: 214). Yerel yönetim harcamalarının ilgili yerel otorite alanlarının ihtiyaçlarına uygun hale getirmeyi amaçlayan LASDAP, BM-HABITAT Küresel Kampanyası tarafından belirlenen iyi yönetişimin en temel karakteristik özelliklerinden biridir. LASDAP kapsamında planlama süreci, tüm paydaşlarını (belediye yönetimi, sivil liderler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, kalkınma ortakları ve vatandaş/topluluklar), kendi tercih ettikleri projelerin bir listesini oluşturarak kendi gelişim ihtiyaçlarını belirlemede ve önceliklendirmede dâhil etmektedir. Bu tür projeler sağlık tesisleri, pazarlar, toplum sağlığı, atık bertarafı ve eğitimi içermektedir. Yerel makamların vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermede karşılaştıkları zorluklar (örneğin, özerklik eksikliği, kaynak yetersizliği, yoksul sivil liderlik, düşük şeffaflık ve hesap verebilirlik), şikâyetleri dile getiren ve değişim için lobi yapan mahalle veya mesken derneklerinin oluşumuna yol açmıştır (Kanyinga, 2014: 215). Ekonomik İşler Enstitüsü tarafından yapılan bir araştırmaya göre, Nairobi’de güvenlik, yollar ve atık arıtma ile ilgili iyileştirme çalışmaları yapan yaklaşık 200 kayıtlı yerleşim birliği vardır. Bunlar arasında, özellikle kötü hizmet sunumu etrafında, üyelerini etkileyen konularda diyalog isteyen, talepte bulunan ve davalar aracılığıyla Nairobi Belediye Meclisi ile çalışan Karen-Lang’ata Konut Sakinleri Derneği (yaygın olarak Karengata olarak anılır) vardır (Kanyinga, 2014: 216).

Kenya’da özel sektör, yerel siyaset ve karar alma mekanizmasına katkı sağlamaktadır. Özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler bir araya gelerek yönetişim ve hizmet sunumu meselelerini görüşmek amacıyla Yerel Yönetim Sektörü Çalışma Grubu oluşturmuştur. 1999 yılında tek iş izninin (SBP) yürürlüğe girmesini takiben, ticari sektördeki kilit oyuncular tarafından bir danışma forumu başlatılmıştır. Bu forum Yerel Yönetim Bakanlığı, Kenya Üreticileri Birliği ve Kenya Ulusal Ticaret ve Sanayi Odası’nı bir araya getirmektedir. Bütçe sürecine kamu katılımı sınırlı kalmakla birlikte, Orta Vadeli Ekonomik Çerçeve sivil toplum örgütleri ve yasama arasındaki daha anlamlı etkileşim için bir temel oluşturmaya çalışmaktadır. Ek olarak medya, ihtiyari bütçe bilgilerinin yayılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Medyanın bütçeyle ilgili daha eleştirel ve analitik raporlama yapması için geniş bir alan vardır. Yerel Yönetim Yasası,

yerel yönetim düzeyinde karar alma süreçlerine vatandaş katılımı konusunda sessiz kalmaktadır. Yasa, belediye bütçesi bilgisine kamu erişimini sağlamakla birlikte, bu erişimi garanti etmemektedir. Yerel makamların sadece onaylanmış bütçelerinin bir özeti gazetelerde yayınlanabilmektedir. Kopyaları ise sadece ilgilenen vatandaşlara belirli bir ücret karşılığında verilmektedir. Yasa, yerel yönetimlerin hizmet sunumunun kalitesini izlemeye toplulukları nasıl dâhil edebileceklerine dair net prosedürler ve kılavuzlar sağlamamaktadır (Kanyinga, 2014: 216).

2.4.6. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Merkezi hükümet, yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Politika oluşturma ile ilgili meclis kararları bakanların onayına tabidir. Yerel yönetim komiteleri, bakanlık ve kamuoyu, belediye başkanının, belediye memurunun ve belediye meclisinin yetkileri üzerinde kontrol ve denge sağlamaktadır. Örneğin Nairobi belediye meclisinin 15 geçici komitesi vardı. Yerel makamlar, yerel yönetimlerde vatandaş katılımını arttırmak için kamu bütçe oturumları düzenlemektedir. Yerel yönetimler ayrıca, yürütme ve yasama organlarından bağımsız olan Kenya Ulusal Denetim Ofisi (KENAO) tarafından denetlenmektedir. KENAO, tüm merkezi hükümet bakanlıklarını ve departmanlarını, yerel yönetimleri, yarı otonom hükümet kurumlarını, özel fonları, bütçe fonlarını ve devlet kurumlarını denetlemekle görevlidir. Kenya Yerel Yönetimler Kurumu (ALGAK) Derneği olarak bilinen İl Hükümetleri Derneği, Şehirler, Belediyeler ve Kenya İlleri Birliği (ACGCMTK), etkili ve uygulanabilir bir yerel yönetim sisteminin geliştirilmesini kolaylaştırmak amacıyla 1959 yılında kurulmuştur. Bu birliklere üyelik gönüllüdür. 2012 yılında çıkarılan Hükümetlerarası İlişkiler Yasası rehberliğinde il ve ulusal hükümetler arasında resmi ilişkiler bulunmaktadır. Yasa ile Ulusal ve İl Yönetimi Koordinasyon Zirvesi, Hükümetlerarası İlişkiler Teknik Komitesi ve İlçe Kaymakamları Konseyi kurulmuştur. Zirveye başkan başkanlık etmektedir (Kanyinga, 2014: 211). Başkanvekili valilik başkanı olarak vali konseyi başkanı ile 47 ilin valileri de zirveye üyedir. Zirvenin görevleri arasında, ulusal ve il hükümetleri arasındaki istişareleri ve işbirliğini kolaylaştırmak yer almaktadır (CLGF, 2017).

Kenya'da yerel makamlar, birçok kararı Yerel Yönetim Bakanı'nın takdirine bağlı olarak almaktadır. Yerel yönetimler ve meclisler, bakanın onayına tabi belirli görevleri veya

faaliyetleri yürütebilmektedir. Yerel yönetimlerin zorunlu görevleri; hayvanların satışını ve hareketini yasaklamak, hırsızlığı önlemek, kereste kesmek ve ağaçların savurgan bir şekilde yok edilmesinin yasaklanması gibi yasalarda ortaya konan görevlerdir. Zaman zaman özerklik eksikliği, Yerel Hükümet Bakanı tarafından atanan muhasebe memurları olan belediye kâtipleri ile meclis üyeleri ve belediye başkanları arasındaki çatışmaya neden olmaktadır. Merkezi hükümet ve sivil otoriteler arasındaki ihtilaf, Yerel Yönetim Bakanı'nın, meclisi feshetme veya feshetme tehdidi olarak tezahür etmektedir. Nairobi belediye meclisi, birkaç kez bu tur savaşlarla baş başa kalmıştır.

Kenya'daki yerel yetkililer tam olarak merkezi hükümetten bağımsız olarak faaliyet gösterememektedir. Yasa, yerel yönetimlere, merkezi hükümetin yetki vermesini öngörmektedir. Yerel Yönetim Bakanı, herhangi bir yerel yönetim biriminin bir üst birime belediye, il veya ilçeye yükseltilmesini teklif edebilir. Bakan ayrıca, bütçenin onayı ve uygulanması ve diğer kararların alınmasında etkilidir. Bakan, yerel yetkilileri işe alma ve işten çıkarma gücüne sahiptir (SNV, 2004). Yerel Yönetim Bakanlığı, görevleri kendi görev alanı içerisindeki meclislerin faaliyetlerini denetlemeyi de içeren il yerel yönetim memuru (PLGO) tarafından temsil edilmektedir. Meclislerin denetlenmesinde ve kontrolünde, bu memurlar etkinliklere rehberlik etmesi için meslektaşları ile işbirliği yapmakta ve bakana raporlar hazırlamaktadır. Belediye memuru, her bir belediyede Kamu Hizmeti Komisyonu (PSC) tarafından Yerel Yönetim Bakanlığı'na atanan idari makamdır. Belediye başkanı meclisin siyasi başkanıdır ve meclis üyeleri tarafından seçilmektedir. Mecliste yönetici kararları ve politikaların uygulanmasını kolaylaştırmak için belediye memuru atanmıştır. Belediye başkanı ve kâtip arasındaki ilişki genellikle üstünlük savaşı şeklinde kendini göstermektedir. Belediye başkanı ve meclis üyeleri zaman zaman bir kasaba memurunun işten çıkarılması için lobi yapmaktadır.

2.4.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

2010 Anayasası aynı zamanda ulusal hükümet ve İl hükümetleri arasındaki milli gelirlerin adil bir şekilde paylaşılmasını da sağlamaktadır. Adil payların tespiti, aşağıdakileri içeren bir dizi kritere tabidir: (1) ulusal çıkar; (2) il hükümetlerinin kendilerine tahsis edilen işlevleri yerine getirebilmelerini sağlama gereği; (3) il hükümetlerinin mali kapasitesi ve verimliliği; (4) illerin gelişimsel ve diğer ihtiyaçları; (5) iller içindeki ve ülkeler arasındaki

ekonomik eşitsizlikler ve bunların düzeltilmesi ihtiyacı; (6) istikrarlı ve öngörülebilir tahsisat ödeneklerinin istenebilirliği ve (7) her ilin ekonomik optimizasyonuna olan ihtiyaç ve her bir ile gelirlerini artırma kapasitesini optimize etmek için teşvikler sağlamaktır.

Gelirler: İl yönetimlerinin hem özel hem de ortak vergilendirmeleri vardır. İl yönetimleri, yerel vergiler ve eğlence vergileri toplayabilirler. Bununla birlikte, vergilendirme hala il yönetimleri için sınırlı bir kaynağı temsil etmektedir ve çoğunluğu merkezi olarak toplanmaktadır, yani ilçe hükümetleri hala hükümetler arası transferlere büyük ölçüde bel bağlamaktadır. Kenya'nın hesap verebilirlik çerçevesi tarafından devlet transferi olarak kabul edilen eşit pay, yerel yönetimlerin gelirinin büyük bir bölümünü temsil etmektedir. Anayasa, ulusal olarak gelirlerin % 15'inden az olmamak üzere, eşit bir payın yıllık olarak illere aktarılmasını öngörmektedir. Eşit payın yatay dağılımı, Senato Yasası uyarınca, Tahsis Komisyonunun tavsiyesi üzerine 5 yılda bir yapılır. Ek bir ortak gelir, Ulusal gelirlerin% 0.5'inden ve temel hizmetlerin finanse edilmesi amacıyla, Eşitleme fonundan marjinal alanlar tarafından alınabilir (www.oecd.org). İl yönetimleri ayrıca ulusal kişisel gelir vergisinin % 5'ini oluşturan Yerel Yönetimler Aktarım Fonu'ndan (LATF) fon almaktadır. Bu oran, su, yollar, sağlık tesisleri ve elektrik dâhil olmak üzere, belli başlı marjinal bölgelere kadar temel hizmetleri sağlamak için kullanılacak bir eşitleme fonu içinde ayrılacaktır. Bu alanlardaki hizmetlerin kalitesini, mümkün olduğunca ulusun geri kalanının geneline uygun seviyeye getirmesi gerekmektedir (Kenya 2010). Buna ek olarak, 2010 anayasası, her İl Yönetimi için, bir Parlamento Yasası tarafından makul bir şekilde para haricinde, bir İl Yönetimi adına toplanan veya alınan tüm paraların yatırılacağı bir gelir fonu kurulmasını gerekli kılmıştır. Ulusal hükümetten yapılan mali transferlerin yanı sıra, bir İl Yönetimi de: (1) mülkiyet, eğlence ve Parlamento Yasası tarafından empoze edilmesine izin verilen diğer vergi veya lisans ücretleri gibi vergilerin ödenmesi yoluyla gelirlerini harekete geçirebilir ve (2) borç alabilir. Ancak, bir İl Yönetimi yalnızca meclisinin onayıyla ve ulusal hükümetin krediyi garanti etmesi halinde borç verebilir (Kenya, 2010).

Yerel Yönetimler Aktarım Fonu (LATF), Seçim Teşkilatı Fonu (CDF), Yol Bakım Fonu (RMLF), HIV/AIDS Toplum Desteği Girişimi, Anayasa dâhil olmak üzere yerel topluluklara kamu hizmeti sunumu için çok sayıda özel fon da vermektedir. Burs Fonu (orta öğretim), Toplumsal Kalkınma Vakfı Fonu, Yoksulluğun Azaltılması Fonu, Gençlik Gelişim Fonu ve Kadın Girişimi Geliştirme Fonu. Kalkınma ortakları ve STK'lar da yerel makamları veya yerel toplulukları doğrudan destekleyen çeşitli girişimlere aktif olarak

katılabilmektedir (Kenya, 2008). İl personelinin il düzeyinde ücretlendirilmesi Ulusal Ücretlendirme Komisyonu tarafından belirlenmektedir. Maliyetler il gelirlerinden karşılanmaktadır. Tüm personel İl Yönetiminin çalışanları olacak şekilde ve il kamu hizmet komisyonu tarafından işe alınmakta ve İl meclisinin onayı ile vali tarafından istihdam edilmektedir. Yerel yönetimler, Yerel Yönetimler Yasası kapsamında kendi işlerini yönetmek için belirli yetkilere sahip olsalar da, bunlar Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kontrol ve denetimine tabidir. Kontroller, gelir ve harcama tahminlerinin onaylanmasını içermektedir. Yerel Hükümet Yasası, tüm yerel makamların yıllık, gözden geçirilmiş veya tamamlayıcı bütçe tahminlerini hazırlamalarını ve daha sonra bakanlık onayı için Yerel Yönetim Bakanına sunmalarını istemektedir. Yasa, bütçe süreci için bir temel oluşturmakta ve bu bütçelerin geliştirilmesi sırasında dikkate alınması gereken önemli konuları ilgili yerel makamlara aktarmaktadır. Tüm yerel makamlar, yasa çerçevesinde Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın rehberliğinde standart bir bütçe hazırlamak zorundadır (Barasa ve Eising, 2010: 112). İl yönetimleri mevcut mevzuata uygun olduğu sürece iç borçlanmada bulunabilirler. Ancak ülke dışından borç almak için ulusal hükümetten teminat almaları gerekmektedir.

Giderler: Kenya'da il yönetimlerinin temel harcamaları, genel kamu hizmetleridir (yerel harcamaların % 83,8'i, GSYİH'nın% 2,8'ine karşılık gelmektedir). Bu alandaki toplam kamu harcamalarının% 27,4'ünü, tarım ve ulaşım giderleri oluşturmaktadır. Sağlık ve eğitim harcamaları daha sonra gelmektedir (www.oecd.org).

2.5. Bölüm Sonu Değerlendirme

Başkanlık sistemi ile yönetilen adem-i merkeziyetçi bir üniter devlet olan Filipinler, 1987 Anayasası'yla resmi bir yerelleşmeye gitmiştir. 1991 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası ile birlikte yerel yönetimlere daha fazla özerklik tanınmış, yerel bir finans sisteminin kurulmasının temelleri atılmış, yerel yönetim birimleri güçlendirilmiş ve yerel yönetim birimlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliği arttıran çeşitli mekanizmalar tesis edilmiştir. İl, şehir ve belediye gibi yerel yönetim birimlerinin sınıflandırılmasında yıllık gelir, nüfus ve arazi şartı getirilerek, kentlerin kendi kendine yeterli gelişimi ve büyümesi amaçlanmıştır. Yerel meclislerin temsil kapasitesini arttırmak için kadın, sanayi veya tarım işçisi ve azınlık temsilcilerinden oluşan üç sektör temsilcisinin meclislerde bulunması

zorunlu tutulmuştur. Filipinler’de yerel yönetim seçimleri üç yılda bir yapılmaktadır. Başkan ve meclis üyeleri en fazla dönem için seçilebilmektedir. Bu durum yönetimlerin sürekli el değiştirmesine yol açmaktadır. Yerel yönetimlerin bir başkandan öbür başkana geçişi sadece bir yıl almaktadır. Seçimlerin üç yıl gibi kısa bir sürede yapılması ülkede sürekli bir seçim atmosferi oluşturmakta ve bu da yerel yönetimlerde istikrarsızlığa yol açmaktadır. Filipinlerde yerel yönetimlere başkan seçilebilmek için 23 yaş sınırı getirilmiştir. Bu yaş sınırı bazı belediyeler ve meclis üyelikleri için 21, 18 ve 15 yaşlarına kadar düşürülmektedir. Böylece genç nüfus siyasi hayata çekilmektedir. Yerel yönetimlerin görev alanları Yerel Yönetimler Yasasında detaylı bir şekilde yapılarak, merkezi yönetimin birçok görevi yerel yönetim birimlerine devredilmiştir. Vatandaşların yerel yönetimlere katılımını teşvik eden geri çağırma, yerel girişim, referandum gibi mekanizmalar, vatandaşların yerel karar alma süreçlerine aktif katılımını sağlamaktadır. Filipinler’de yerel yönetim birimlerinin genel denetimi merkezi yönetimin başkanı tarafından yapılmaktadır. İçişleri ve Yerel Yönetimler Bakanlığı, başkana yerel yönetimlerin denetimi konusunda yardımcı olmaktadır. Filipinler’de yerel yönetimler önemli gelir kaynaklarına sahiptir. Her yerel yönetim birimi özerklik politikası ile uyumlu olarak kendi gelir kaynaklarını oluşturmada serbesttir. Bu da yerel yönetimlerin mali özerklik derecesini yükseltmektedir. Ancak merkezi hükümet gelirlerinden de önemli bir pay yerel yönetimlere aktarılmaktadır.

İspanyollardan bağımsızlığını kazanan Peru’da darbeler sonucu yaklaşık 27 yıl demokrasi sekteye uğramıştır. 1980’li yılların sonunda kurulan Aydınlik Yol ve Tupac Amaru Devrimci Hareketi adlı terör örgütlerinin yaptıkları eylemler, belediye başkanlarına karşı gerçekleştirdikleri suikastler ve seçmenlere karşı yaptıkları tehditler sonucu 2000’li yıllara kadar Peru’da yerel yönetimler konusunda ciddi sıkıntılar baş göstermiştir. Ancak 2002 yılında yapılan yerel yönetim reform paketi ile birlikte yerel yönetimler güçlenmeye başlamıştır. Peru Anayasası’na göre yerel yönetimler il, ilçe ve köylerden oluşmaktadır. Her il ve ilçe belediyesinin koordinasyonunu sağlamak için toplumun tüm kesimlerinin katılımlarıyla oluşan bir yerel koordinasyon konseyi kurulmuştur. Böylece belediyeler arasında işbirliği ve uyum sağlanmaya çalışılmaktadır. Peru’da iller belediyeler tarafından yönetilen ilçelerden oluşmaktadır. Ancak ilçe belediyelerinin ölçek ve kapasiteleri çok düşüktür. Çünkü Peru’da birçok ilçe belediyesinin nüfusu binden daha azdır ve bu belediyelerin sayısı çok fazladır (1 646). Bu durum belediyelerin gelir kaynaklarını etkileyerek, merkezi yönetime yerel yönetimlerin bağımlılığını arttırmakta ve yerel

yönetimleri seçim meşruiyeti açısından kırılgan hale getirmektedir. Peru’da başkent Lima ve sınır belediyeleri özel bir takım yetkilerle ve ayrıcalıklarla donatılmıştır. Böylece ülke için kritik önem arz eden bu yerlere özel bir önem verilerek, bu kentlerin gelişimine öncelik tanınmıştır. Dünyanın en hızlı büyüyen ekonomilerinden biri olan Peru’da özellikle kamu hizmetleri aynı hızda gelişmemiştir. Ülkenin birçok bölgesinde kamu hizmetleri mali yetersizlik nedeniyle sağlıklı gerçekleştirilememektedir. Belediye yönetimleri belediye başkanı ve meclisten oluşmakta ve dört yıllık bir süre için iş başına gelmektedir. Ancak görev süreleri dolmadan geri çağrılabilir. Peru’da oy vermek zorunludur. Seçimlerde oy vermeyen vatandaşlar para cezasına çarptırılmakta ya da bir takım kamu hizmetine erişimleri kısıtlanmaktadır. Partiler de, yerel seçimlere girebilmek için seçmenlerden imza toplamak zorundadır. Adem-i Merkeziyet Hukukun Temelleri Yasasında yerel yönetimlerin görev ve yetkileri net olarak belirtilmekle birlikte, yerel yönetimler eğitim, sağlık ve çevrenin korunması gibi bir takım hizmetleri merkezi yönetimlerle birlikte vermektedir. Peru’da geri çağırma, katılımcı bütçeleme, referandum, yerel topluluk meclisleri, ihlal bildirme ve bilgilendirme hakkı gibi yerel demokrasi uygulamaları çok gelişmiştir. Peru’da geri çağırma vatandaşların yerel yönetimlere katılımının en yoğun olarak kullanıldığı yerel demokrasi uygulamasıdır. Ancak birçok belediyede geri çağırma işleminin uygulanması uzun vadeli projelerin uygulanmasını engellemekte, dış aktörleri geri çağırma ve yeni seçim çağrısı yapmak için teşvik etmektedir. Yerel yönetimlerin denetimi Peru’da Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. Peru’da yerel yönetimlerin ilave gelir toplama ve borçlanma kapasiteleri kısıtlanmıştır. Bu açıdan yerel yönetimler özellikle merkezi hükümetten yapılan transferlere büyük oranda bağımlıdır. Maden sektöründen, petrol ürünlerinden ve gemi taşımacılığından belediyelere ciddi oranda gelir transferleri yapılmaktadır. Peru’da yerel yönetimler genel olarak merkeziyetçi bir yapıda olmakla birlikte mali özerklik açısından merkeze bağımlı olmaları hasebiyle de bu özerklik derecesi Filipinler’e göre oldukça düşük seviyededir.

Kore’de yerel yönetimler, üst düzey ve alt düzey olmak üzere iki kademeli bir yapıda dizayn edilmiştir. Güney Kore’de yerel yönetimler ve yerel özerklik kavramları devlet yapılanmasının temel ilkesi olarak belirlenmiş ve ülke anayasasında bu kavramlara yer verilmiştir. Kore’de yerel yönetimler, yerel meclisleri ve seçilmiş yöneticileri kontrol etmek ve dengelemek için tasarlanmıştır. Seçilmiş belediye başkanları, yerel yönetimlere ve siyasete hükmetmektedir. Yerel meclislerin kapasitesini artırmak için çeşitli kurumsal önlemler uygulamaya konulmuş olmasına rağmen, Kore’de yerel meclisler belediye

başkanı karşısında güçsüz kalmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi hükümet tarafından oluşturulduğundan, Kore’de yerel yönetimlerin işlevleri ve yetkileri de oldukça sınırlıdır. Özellikle çevresel konular ve su gibi doğal kaynakların kullanımında yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında çeşitli çatışmalar yaşanmaktadır. Güney Kore’de devlet işlevlerinin yaklaşık % 25’i yerel işlev olarak değerlendirilmiştir. Kore’de, yerel yönetimler, anayasal statülerine rağmen işlevsel ve mali olarak sınırlıdır. Yerel yönetişimin yapısı parçalanmış ve dağınık kalmıştır. Yerel yönetimin aldığı kararlar sıkı bir şekilde merkezin kontrolüne tabidir. Belediye başkanı yerel gücü diğer yerel hükümet aktörleri ile paylaşmamaktadır. Güney Kore’de bakanlıklar, yerel yönetimlerin hukuka aykırı eylem ve işlemlerini iptal etme ve askıya alma yetkisine sahiptir. Güney Kore’de gücün merkezileşmesi ve rekabetin küreselleşmesiyle daha da artabilecek olan yerel demokrasi eksikliğini gidermek için yerel yönetimin işlevsel ve mali temelının genişletilmesi ve güçlendirilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

1963 yılında İngiltere’den bağımsızlığını kazanan Kenya, Afrika ülkeleri arasında siyasi istikrarı yakalayan ender ülkelerden biridir. Bu bağlamda Kenya’da yerel yönetimler birçok Afrika ülkesine göre daha gelişmiştir. Kenya’da yerel yönetimler temelde üç alt sistemden oluşmaktadır. Bunlar, il yönetimleri, destek gruplar ve seçilmiş meclisler ve yöneticilerden oluşan yerel yönetim birimleridir. Kenya’da temel hizmetlerin sunulmasından merkezi yönetim sorumludur. Kenya’da İl yönetimlerinin yürütülmesi vali, vali yardımcısı ve atamayla iş başına gelen il yürütme komitesi üyeleri tarafından yerine getirilmektedir. İl yönetimlerinin karar organı ise meclistir. Beş yıllık bir süre için seçilmektedirler. Belediyelerde ise bu süre dört yıldır. Kenya’da il hükümetlerinin görev ve yetkileri anayasada belirtilmiştir ve merkezi hükümetin birçok yetkisi yerel yönetimlere devredilmiştir. Kenya’da politika oluşturmada vatandaşların katılımını teşvik etmek için denetimler, açık kapı politikası, hesapların yayınlanması, on-line forumlar, performans sözleşmeleri ve sonuçlara dayalı yönetim gibi farklı mekanizmalar uygulanmaktadır. Kenya’da yerel yönetimler merkezi yönetimin sıkı denetimine tabidir. Politika oluşturma ve meclis kararlarının birçoğu Yerel Yönetimler Bakanının onayına tabidir. Yerel yönetim komiteleri de yerel yönetimler üzerinde denetleme görevi yapmaktadır. Kenya’da yerel yönetimler büyük oranda merkezi yönetimin gelirlerine bağımlıdır. Bu çerçevede milli gelirden yerel yönetimlere pay aktarılmaktadır. En nihayetinde bakıldığında incelenen dört ülke olan Filipinler, Peru, Kenya ve Güney Kore’nin kendi sosyo-ekonomik yapılarına, tarihine, kültürüne göre kendilerine has yerel yönetimleri ve uygulamalarının olduğu

görülmektedir. Bununla birlikte, Filipinler'in başkanlık sistemi ile yönetilen adem-i merkeziyetçi bir üniter devlet yapısına sahip olduğu görülürken; Güney Kore, Peru ve Kenya merkezi üniter devlet yapısına sahip ülke konumundadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.TÜRKİYE VE İNCELENEN ÜLKELERİN YEREL YÖNETİMLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

3.1. Türkiye

Türkiye, 814.578 km’lik yüzölçümü ile Asya ile Avrupa kıtaları arasında köprü görevi gören önemli bir ülkedir. Köklerini Osmanlı’dan alan, 1923 yılında kurulan modern Türkiye, doğuda Ermenistan, Gürcistan, Azerbaycan ve İran ile Güney Doğu’da Suriye ve Irak ile Kuzey Batıda Yunanistan ve Bulgaristan ile Güneyde Akdeniz, Batıda Ege Denizi ve Kuzeyde ise Karadeniz ile çevrilidir.



Şekil 11. Türkiye Haritası (2018).

Genç bir nüfusa sahip ülkenin toplam nüfusu 80 milyon 810 bin 525 kişidir. 1982 Anayasası ile yönetilen Türkiye’nin başkenti Ankara’dır. Diğer büyük kentler ise, İstanbul, İzmir, Bursa, Adana, Gaziantep ve Konya’dır. Resmi dili Türkçedir. Ülke yaklaşık 3.5

milyonu Suriyeli olmak üzere 4 milyon mülteciye ev sahipliği yapmaktadır. Türkiye, 1949 yılında Avrupa Konseyi'ne, 1952 yılında ise Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü'ne (NATO) (UNİCEF, 2018), 1961 yılında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne (OECD) üye olmuştur. 1963 yılında Ankara Anlaşması ile o zaman ki adı Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ortaklık anlaşması imzalayan Türkiye, AB katılım müzakerelerine 2005 yılından beri devam etmektedir. Türkiye son 15 yıldır istikrarlı bir şekilde büyümektedir ve ülke bugün dünyanın en büyük 17. ekonomisine sahiptir. 2017 yılında yapılan referandum sonucunda parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçen Türkiye, üniter bir devlet yapısına sahiptir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde yürütmenin başı cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları atayabilmekte, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hazırlayabilmektedir. Yanı sıra silahlı kuvvetlerin başı da cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı beş yıllık bir süre için halk tarafından genel oyla seçilmekte ve bu görevi en fazla iki dönem için yapabilmektedir. Yasama organı ise Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Altı yüz üyeden oluşan meclis beş yıllık bir süre için halk tarafından seçilmektedir. Yargı organı ise bağımsız mahkemelerdedir.

3.1.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli

Batı demokrasilerinde 12. yüzyıldan itibaren uygulanmaya başlanan yerel yönetimlerin Türkiye'deki tarihsel gelişimini, Tanzimat öncesi, Tanzimat sonrası ve Cumhuriyet sonrası olmak üzere üç döneme ayırmak mümkündür (İpek, 2016: 39). Osmanlı'da özellikle Tanzimat dönemine kadar bugünkü anlamıyla bir yerel yönetim sisteminden söz etmek mümkün değildir (Karakılçık, 2016: 123). Başka bir ifadeyle, modern anlamda Türkiye'de yerel yönetimlerin Tanzimat dönemi ile birlikte ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Ortaylı, 1995: 554). Tanzimat'tan önceki dönemde Osmanlı Devleti eyaletlere, sancaklara, kazalara ve köylere ayrılmıştır. Bu idari birimlere merkezin temsilcisi olarak Beylerbeyi ve Sancakbeyleri atanmıştır. Yerel hizmetler de beylerbeyi, sancakbeyi, kadı ve vakıflar aracılığıyla yerine getirilmeye çalışılmıştır (İpek, 2016: 39-41). Tanzimat dönemine kadar olan dönemde yerel hizmetler, imar işleri ve halkın diğer sorun ve taleplerini çözmek için kadı, loncalar ve vakıf müesseseleri de önemli görevler üstlenmiştir (Bilgiç, 1998: 37). 1858 yılında Osmanlı idari sisteminde yapılan değişiklikle birlikte eyaletler livalara, livalar kazalara, kazalarda kariyerlere dönüşmüş ve bunların başına sırasıyla vali, kaymakam ve

müdürler atanmıştır (Öncel, 1998: 101). Osmanlı döneminde modern anlamda ilk yerel yönetimler Tanzimat’la birlikte oluşturulmaya başlanmıştır. Ancak Osmanlı Devleti döneminde yerel yönetimlerle ilgili yapılan reformların, Avrupa’da olduğu gibi uzun bir sürecin sonucunda, belli bir birikim ve tecrübe ile ortaya çıkmaması, vatandaşların talebi ve arzusu ile değil de, yönetenlerin dayatması sonucu yapılması Osmanlı’da yerel yönetim sisteminin içselleştirilmesinde bazı sıkıntıları da beraberinde getirmiştir (Erten, 1999: 100). Nitekim bu çerçevede Türkiye’de modern anlamda ilk yerel yönetim birimleri, Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde yaşayan gayrimüslimlerin temsilinin sağlanması noktasında Avrupalı devletlerin baskıları neticesinde ortaya çıkmıştır.

Tanzimat’la birlikte yerel yönetimlerle ilgili yapılan ilk düzenleme, vilayetlere gönderilen muhassıllara (vergi tahsildarları) yardım etmek ve vergilerin düzenli toplanması amacıyla oluşturulan Muhassıllık Meclisleridir. Daha sonrada Memleket Meclisleri oluşturularak halkın yönetime katılması teşvik edilmiş ve böylece yerel yönetim birimlerinin temelleri de atılmıştır (Ertaş, 2016: 88). Türkiye’de yerel yönetimler, temelde 1839 Tanzimat Fermanı ve 1854 Kırım Savaşı sonrasında yaşanan göçlerle birlikte ortaya çıkan sorunlara çözüm bulabilmek amacıyla kurulmuştur (Mutlu, 2015). 1854 yılında resmi tebliğ ile birlikte Fransızların komün idaresi model alınarak İstanbul’da Şehremaneti adıyla ilk belediye kurulmuş ve padişah tarafından belediyeye Şehremini (Belediye Başkanı) ile birlikte 12 meclis üyesi atanmıştır. Şehremaneti, zorunlu ihtiyaç maddelerinin temini, narh koymak ve denetimi, yol ve kaldırım yapımı ve bunların bakımı, temizlik işleri, pazarlarda ölçü, tartı aletlerinin denetimi gibi çeşitli işleri yerine getirmiştir. Ancak bu yerel yönetim denemesi Osmanlı’da başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bunun üzerine 1855 yılında yabancıların yoğun olarak yaşadığı Galata ve Beyoğlu semtlerinde yerel kamu hizmetlerinin görülmesi için padişahın yazılı izini ile İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuş (1957 yılında dağıtılmıştır) ve bu komisyonun yapmış olduğu önerilere uyularak, 1858 yılında, Altıncı Daire-i Belediye oluşturulmuştur (Parlak ve Ökmen, 2015: 235). Bu örgütün başına, hükümetin atadığı bir Daire Müdürü ile yedi meclis üyesi atanmıştır. Daire-i Belediye Meclisine üye olabilmek için; en az on yıl İstanbul’da oturuyor olmak ve Altıncı Daire sınırları içinde en az 100 bin kuruşluk taşınmaz mülkü bulunmak şartı konulmuştur (Atar, 2018: 21). 1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve 1876’da hazırlanan Vilayet Belediye Yasası ile her Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulmasına karar verilmiştir. 1876 Anayasası ise ülke genelinde kurulacak belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini öngörmüştür (Yeter, 2014: 14). “1912

yılında Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Yasa ile belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri kurulmuştur (Ünal, 2011: 244).”

Yerel yönetim kuruluşlarından biri olan İl Özel İdareleri ise 19. yüzyılın sonlarında kurulmaya başlanmış ve 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile valinin başkanlığında, il genel yönetiminin yanında her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan İl Genel Meclisi’nin bulunduğu bir İl Özel İdaresi yönetimi kurulmuştur (Tortop, Aykan, Yayman ve Özer, 2006: 39). 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile birlikte, yerel yönetimlerin ilk nüveleri ortaya çıkmaya başlamıştır (Meriç ve Sakal, 2005: 175). Köyler ise ilk yerel yönetim birimleri olarak Türk Siyasi hayatında kendine yer bulmuştur. Selçuklu ve Osmanlı Devleti döneminde geleneksel yerel yönetim birimi olarak köyler günümüze kadar varlığını sürdürmüştür (Ünal, 2011: 245). Köyler için yapılan yasal düzenlemelerin en büyük nedeni kırsal yerleşim yerlerinde hem güvenliği sağlamak hem de vergilerin düzenli toplanmasını sağlamaktır. Bu kapsamda 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nde köyler ile ilgili düzenlemeler yer almıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında 1921 Anayasası’nın 11-21 maddeleri yerel yönetimlerle ilgilidir. Anayasada il özel yönetimlerinin görevlerinden, yerel yönetim birimi olarak vilayet, kaza ve nahiyelere (bucak) yer verilmiş ve bu birimlerin organları ve seçimleri ile ilgili değerlendirmelerde bulunulmuştur (Özmen, 2012: 173). 1924 Anayasası merkezîyetçilik ilkesini benimseyerek yerel yönetimlere açıkça değinmemiştir. 1924 Anayasası’nın 89. 90. ve 91. maddelerinde yerel yönetimlere yer verilerek, vilayetlerin, kazaların, kasabaların ve köylerin tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimi oldukları ifade edilmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yerel yönetim politikaları Ankara merkezli planlamalarla yapılmaya başlanmış ve bu çerçevede 417 Sayılı Yasaya İstanbul Şehremaneti’nden esinlenerek Ankara Şehremaneti kurulmuştur. 417 Sayılı Yasaya göre şehremaneti, şehirde oturan ve seçmen olma özelliğine sahip kişilerce seçilen, belediye tarafından yönetilecek 24 üyesi bulunan Cemiyet-i Umumiye-i kurulmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 37).

1930 yılında, 1580 Sayılı Belediye Yasası çıkarılmış ve bu yasanın ilk maddesinde “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye (ödeme) ile mükellef hükmi bir şahsiyettir” şeklinde tanımlanmıştır. Halkın toplu halde yaşadığı yerlerin denetimini belediyelere veren 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Yasası ve imar alanında bir takım düzenlemeler içeren 1933 tarihli 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Yasası belediyeler için çok önemli düzenlemeler getirmiştir. Osmanlı Devleti döneminde 389, 1930 tarihinde 492 olan

belediye sayısı 1960'a gelindiğinde 995'e ulaşmıştır (Yaşayan, 1987: 7). Ayrıca, bu dönemde belediyelere kısa ve uzun vadeli avans ve kredi verebilmek amacıyla 2301 sayılı yasayla Belediyeler Bankası (İller Bankası) kurulmuştur. Belediyelere % 10'luk pay içeren 2256 sayılı Gümrük Tarifesi Yasası çıkarılmış, bunun yanında 1937 tarih ve 3166 sayılı Yasa ile belediyelere beş hektar orman yetiştirme görevi verilirken; 1938 tarih ve 3530 sayılı Yasa ile belediyelere sportif faaliyet görevi de verilmiştir (Mutlu, 2015). 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 15. maddesinde, “su, kanalizasyon, çöp ve temizlik, cenaze işlemleri, itfaiye hizmetleri, pazarlar, imar işleri, ruhsat, salgın hastalıklarla mücadele” gibi her türlü yerel hizmet belediyelerin görevi olarak belirlenmiştir (Atar, 2018: 26). 1984 yılında yeni bir yerel yönetim modeli olarak, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasıyla Büyükşehir Belediyesi yönetim modeli devreye sokulmuştur. Böylece İstanbul, Ankara ve İzmir'de uygulanan Büyükşehir belediye modeli, 3030 sayılı yasa kapsamına alınarak genişletilmiştir (Mutlu, 2015). 2000'li yıllara gelindiğinde ise Avrupa Birliği ve küreselleşme ile birlikte yerel yönetimlerde çeşitli reformlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 1930 yılından beri uygulanan 1580 sayılı Belediye Yasası yerini, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Yasasına ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası da yerini 5216 ve 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Yasalarına bırakmıştır.

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı büyükşehir yasası ile 750 bin nüfusun üzerindeki iller büyükşehir yapılmış ve bu illerde 27 ilçe belediyesi kurulmuştur. Böylelikle 2009 itibarıyla 16 olan büyükşehir sayısı bugün itibarıyla 30'a ulaşmıştır. Bu yasa ile birlikte belde belediyeleri ve il özel idareleri kapatılmış, köyler ise mahalleye dönüştürülerek büyükşehirler il düzeyinde kentsel ve kırsal hizmetleri sunmakla görevlendirilmiştir. Bunun sonucu olarak da Türkiye'de yerel demokrasiyle çokta uyuşmayan görece olarak daha merkeziyetçi bir büyükşehir belediyesi yönetimi kurulmuştur (Gül vd., 2014: 177-178). Başka bir ifadeyle 6360 sayılı yasa ile “Büyükşehir belediyesi, il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir. Bu tanımla birlikte büyükşehir belediyesinin görev alanına ilçeler ve köylerde girerek görev ve yetki alanları da genişletilmiştir.

Son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesini içeren anayasa değişikliğinde yerel yönetimlerle ilgili iki temel değişikliğin yapıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi Anayasanın 172. maddesinde “milletvekili genel ve ara seçimlerinden

önceki veya sonraki bir yıl içerisinde yapılması gereken yerel yönetim organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılacağına” ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. 2019 yılında yapılacak yerel seçimler ile birlikte artık milletvekili seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı gün yapılacağından yerel yönetim seçimlerinin milletvekili genel ve ara seçimleri ile birlikte yapılma ihtimali de ortadan kalmıştır. İkincisi “yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabileceğine yönelik izin verme yetkisi yeni düzenleme ile Cumhurbaşkanına geçmiştir. Üçüncüsü, Cumhurbaşkanına yerel yönetimlerle ilgili özellikle tüzükle düzenlenmiş konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapma yetkisi de verilmiştir. Ancak yeni sistemle Cumhurbaşkanı kanunla düzenlenmiş konularda kararname çıkaramamaktadır.

3.1.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri

Yerel yönetimler, topluma en yakın idari kuruluşlar olarak kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde vatandaşlara sunumunda kilit rol oynamaktadır. Türkiye’de özellikle Tanzimat’la birlikte kurulmaya başlanılan yerel yönetim birimleri, 1982 Anayasası ile birlikte farklı bir boyuta taşınmıştır. 1982 Anayasası’nın 123., 125., 126. ve 127. maddelerinde yerel yönetimler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Anayasanın 123. maddesinde “İdarenin bir bütün olduğu belirtilerek, kamu tüzel kişiliğine sahip olarak idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı” ifade edilmiştir. 126. maddede ise “merkezi idarenin illere ve iller de yetki genişliği esasına göre diğer kademeli bölümlere ayrılmıştır. Mahalli idareler başlığını taşıyan 127. madde de ise, “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları yasayla belirtilen ve karar organları, gene yasada gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasala düzenlenir.” hükmü ile yerel yönetimler üç tür şeklinde yapılandırmıştır.

1982 Anayasası’na göre Türkiye’de yerel yönetimler; il özel idaresi, belediyeler (büyükşehir, il, ilçe ve belde belediyeleri) ve köylerden oluşmaktadır. İl özel idareleri, illerle aynı anda kurulmaktadır (Toprak, 2012: 2). Ancak 2012’de çıkarılan 6360 sayılı

büyükşehir yasası ile birlikte büyükşehir belediyelerinin kurulmuş olduğu illerde il özel idareleri kapatılmıştır. 2018 yılı itibarıyla Türkiye’de 81 il, 921 ilçe, 32 bin 002 mahalle, 18 bin 336 köy ve 23 bin 946 bağlı yerleşme mevcuttur. Yerel yönetimler, seçimle tüzel kişilik kazanmaktadır. Yine, 2018 yılı itibarıyla, otuz büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi (aynı zamanda il özel idaresi), 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 402 ilçe belediyesi, 396 belde belediyesi olmak üzere toplam 1 398 belediye kurulmuştur (Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, 2018).

Tablo 26. Belediyeler

Belediye Türü	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İl Belediyesi	51
İlçe Belediye Sayısı	402
Belde Belediye Sayısı	396
Toplam	1398

Kaynak: Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, 2018.

İl Özel İdaresi: İl özel idareleri Osmanlı’dan Cumhuriyete devrolan en önemli yerel yönetim birimlerinden biridir. Kavram olarak il özel idareleri, “Bağımsız gelirlere sahip, karar organları halk tarafından seçimle işbaşına gelen, kamu tüzel kişiliğine haiz, vatandaşların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş yerel yönetim kuruluşlarıdır (Ateş ve Es [2008]’den aktaran Karakılçık, 2016: 144). 1864 yılında Vilayetler Nizamnamesi ile kurulan il özel idareleri geçirdiği birçok değişiklik sonunda, 1987 tarih ve 3360 sayılı yasa ile merkezi yönetimlere devrettikleri eğitimden, sağlığa, bayındırlıktan ve iskândan, tarım ve hayvancılığa kadar birçok görevi yeniden geri almıştır. 2005’te çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile birlikte il özel idarelerinin merkezden almış olduğu pek çok görev yeniden ilgili bakanlıklara devredilmiş; planlı kalkınma, belediyelerin ön plana çıkması ve gelir yetersizliklerinden dolayı bu kurum işlevsizleştirilmiş ve etkisizleştirilmiştir (Keleş, 2000: 35; Eryılmaz, 2004: 135). Günümüzde il özel idarelerinin kaldırılması gündemdedir.

Belediye: Belediyeler tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de en önemli yerel yönetim birimlerinden biridir. Osmanlı İmparatorluğunda 19. yüzyılın ortalarına kadar belediyelerin

varlığından söz edilmemektedir (Gül, Kiriş, Negiz ve Gökdayı, 2014: 135-136). 19. yüzyılın sonlarına doğru İstanbul'da Şehremaneti ve Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasıyla birlikte modern anlamda yerel yönetimlerinde ilk nüveleri atılmıştır. Belediyelerin görev ve sorumlulukları ve teşkilat yapıları ise ilk olarak 1930 yılında çıkarılan Belediye Yasası ile düzenlenmiştir (Koçak, Aslan ve Eti, 2017: 124). Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde güçlü bir vesayetini öngören bu yasa ise pek çok değişikliğe rağmen ancak 2005 yılında kaldırılmıştır. Bu süre içerisinde ölçek ve kapasitesi yetersiz pek çok belediye kurulmuştur. 1923 yılında 421 olan belediye sayısı 2002 yılında popülist politikalar sonucu 3 bin 225'e çıkmıştır. Daha sonra özellikle 2005, 2008 ve 2013 yılında yapılan düzenlemeler ile birlikte belediyelerin nüfus bakımından bir ölçeğe kavuşturulması için birçok belde belediyesi, il ve ilçe belediyeleri ile birleştirilmiştir. 2013 yılında belediyelerin yaklaşık % 50'si kaldırılarak belediye sayısı bin 398'e düşmüştür. Bugün Türkiye'de nüfusunun yaklaşık % 93'ü belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 12-13). 5393 sayılı Belediye Yasasına göre, nüfusu beş bin ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (Kartal Belediyesi, 2015: 8). İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarına beş bin metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde ise belediye kurulamamaktadır. Köylerin birleşerek belediye kurabilmeleri için yerleşim yerinin meskûn sahasına azami beş bin metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının beş bin ve üzerinde olması gerekmektedir (Apan, 2014: 157). Yeni iskân nedeniyle oluşturulan, nüfusu beş bin ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde ancak İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilmektedir. Büyükşehir Belediyesi Yasası'na göre ise, 750 bin bin nüfusa sahip yerleşim yerlerinde büyükşehir belediyesi oluşturulabilir. Bu yasayla birlikte büyükşehir olan illerde, belediye dışındaki yerel yönetimler, il özel idareleri ve köyler kaldırılmıştır. Köyler mahalleye dönüştürülmüştür.

Köy: Osmanlı devletinden günümüze kadar varlığını koruyan köy, en küçük yerel yönetim birimidir (Akdemir ve Ulusoy, 2012: 331). Köylere ilişkin ilk düzenleme 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yapılmıştır (Yılmaz ve Yoluk, 2012). 1924 yılında ise köylere tüzel kişilik verilerek, 442 sayılı Köy Yasası çıkarılmıştır (Karakılçık, 2016: 216). 442 sayılı Yasanın 1. maddesine göre "Nüfusu iki binden aşağı olan yerleşim yerlerine köy ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara kasaba ve yirmi binden çok nüfusu olanlara şehir" denmektedir. Ayrıca, 442 sayılı Köy Yasası'nın 7. maddesinde köylere ilişkin olarak "Köy

bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu yasa ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.” demek suretiyle bir tanımda bulunmuştur. Merkezi yönetim kuruluşlarının işlerini kolaylaştıran ve kırsal bölgelere yatırım gelmesinin önünü açan Köyler önemli bir işlevi yeri getirmektedir. Türkiye’de 2013 yılında yapılan düzenleme sonucunda büyükşehir sınırları içerisinde kalan köylerin belediyeler ile birleştirilmesi sonucu 35 bin civarında olan köy sayısı bugün 18.336’ya düşmüştür. Bu köylerde yaklaşık 5 milyon 500 bin insan yaşamaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014: 15-16).

Mahalle: Mahalleler bir nevi yerel yönetim birimi özelliği göstermekle birlikte, karar organlarının, bütçelerinin ve tüzel kişiliklerinin olmaması nedeniyle uygulamada yerel yönetim olarak kabul edilmemektedir. Bugün Türkiye’de 32 bin 002 mahalle bulunmaktadır (Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, 2018). Vatandaşlarla, belediyeler ve kamu kuruluşları arasında köprü görevi gören Mahalleler, seçimle beş yıllık bir süre için iş başına gelen mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilmektedir.

3.1.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları

Türkiye’de, yerel yönetimlerde doğrudan halk tarafından seçilerek iş başına gelen bir “başkan” ve “meclis” olmak üzere iki temel organ vardır. Belediyeler, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından, il özel idaresi, vali, il genel meclisi ve il encümeni, köyler ise muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisinden oluşmaktadır

Tablo 27. Yerel Yönetimlerin Birimleri ve Organları

Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl, İlçe ve Belde Belediyesi	İl Özel İdaresi	Köy
Belediye Başkanı Belediye Meclisi Belediye Encümeni	Belediye Başkanı Belediye Meclisi Belediye Encümeni	Vali İl Genel Meclisi İl Encümeni	Muhtar Köy Derneği Köy İhtiyar Meclisi

Kaynak: Gül vd., 2014: 43).

2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Muhtarlıkların Seçimi Hakkındaki Yasa çerçevesinde seçimle işbaşına gelen belediye meclis üyeleri: Nüfusu 10 000’e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10 001’den 20 000’e kadar olan beldelerde 11, nüfusu 20 001’den 50 000’e kadar olan beldelerde 15, nüfusu 50 001’den 100 000’e kadar olan beldelerde 25, nüfusu 100

001'den 250 000'e kadar olan beldelerde 31, nüfusu 250 001'den 500 000'e kadar olan beldelerde 37, nüfusu 500 001'den 1 000 000'a kadar olan beldelerde 45, nüfusu 1 000 000'dan fazla olan beldelerde 55 asıl ve yedek üyeden seçilmektedir.

Meclis, seçimi izleyen 5. gün belediye başkanı başbakanlığından toplanmakta ve ilk iki yıl için 1. ve 2. Başkan vekili ile iki kâtip üye seçmektedir. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık etmektedir. Başkanın olmadığı durumlarda ise başkanvekilleri sırasıyla meclise başkanlık etmektedir. Yıllık raporların görüşüldüğü toplantılara belediye başkanı başkanlık edemez (Belediye Yasası, madde 19).

Belediye Meclisinin görev yetkileri Belediye Yasasının 18. maddesine göre şunlardır:

1. Stratejik plân hazırlamak.
2. Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, imar plânlarını görüşerek kabul etmek.
3. Borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına ve kullanımına izin vermek, vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan hizmetler için ücret tarifelerini belirlemek.
4. Şartlı bağışları kabul etmek, belediyeye bağlı iştirak ve işletme kurmak, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına ve özelleştirilmelere karar vermek.
5. Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
6. Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek, belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları çözmek, mücavir alanlara hizmet götürülmesine karar vermek, imar programlarını görüşerek kabul etmek.
7. Norm kadro çerçevesinde belediyenin kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
8. Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesine karar vermek.
9. Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

Belediye meclisleri her ayın ilk haftası beş günle sınırlı olmak üzere toplanmaktadır. Bütçe görüşmelerinde ise toplantı gün sayısı en fazla yirmi gün olmaktadır. Meclis toplantıları

genel anlamda kamuya açıktır. Belediye başkanı yılda en fazla üç defa acil durumlarda meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilmektedir. Meclis gündemini belediye başkanı belirlemekte ve üç gün öncesinden gündemi üyelere duyurmak zorundadır. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır; katılan üyelerin salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içerisinde meclise iade edebilir veya kesinleştirir. Başkan, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde en büyük mülkî idare amirine gönderir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde halka duyurulmak zorundadır. Belediye meclisi, üyeleri arasından 3-5 kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir (Belediye Yasası, madde 21, 22, 23, 24, 25).

Belediye encümeni idari bir organ olarak belediye başkanının başkanlığında faaliyetlerini yürütmektedir. Encümen, il belediyelerinde ve nüfusu 100 binin üstündeki belediyelerde, meclisin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile biri mali hizmetler müdürü olmak üzere belediye birim müdürleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise, ikisi meclis üyesi olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık etmektedir. Belediye encümeni, haftada en az bir gün toplanır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanmaktadır. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır (Belediye Yasası, madde 33, 35). Encümenin görev ve yetkileri ise şunlardır (Belediye Yasası, madde 34):

1. Stratejik plân, yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
2. Kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmemen harcama ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek. Bütçede düzeyleri arasında aktarma yapmak.
3. Yasaların öngördüğü cezaları vermek, belediyenin alacak uyuşmazlıklarını çözmek.
4. Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

5. Umuma açık yerlerin açılış/kapanış saatlerini belirlemek. Diğer yasalarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Türkiye’de belediye başkanı, 1963 yılından itibaren doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkan, belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, görevi süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (Belediye Yasası, madde 37). Belediye başkanının; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mülkî idare amir tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevine engel bir hastalık veya engellilik durumunun sağlık raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer. Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisi on gün içinde toplanır ve belediye başkanını seçer. Görevden uzaklaştırma ve tutuklamada ise başkanvekilini seçer. Belediye başkanı veya başkan vekili belediye meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilmektedir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç 15 gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisi fesh edilir. Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır (Belediye Yasası, madde 44, 45). Belediye teşkilatları, yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri, zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Bunun yanında ihtiyaca göre itfaiye, park ve bahçeleri, temizlik, hukuk işleri ve insan kaynakları gibi birimlerde kurulmaktadır. Büyükşehirlerde belediye hizmetlerini yürütmek için üst düzey profesyonel yönetici olarak genel sekreter atanmakta ve genel sekreterin altında genel sekreter yardımcıları, hukuk müşavirliği ve daire başkanlıkları oluşturulmuştur. Belediyelerde ise meclis üyeleri arasından ya da dışarıdan üst düzey yönetici olarak belediye başkan yardımcıları görevlendirilmektedir.

Bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin karar organları ise il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve görev ve yetkileri belediye meclisi gibidir. Beş yıllık bir süre için ilçelerden nüfusa göre seçilmektedir. 25 000 bine kadar nüfusu olan ilçelerden iki, 25 001-50 000 arası nüfusa

sahip ilçelerden üç, 50 001-75 000 arası nüfusa sahip olan ilçelerden dört, 75 000-100 000 nüfusa sahip olan ilçelerden ise beş il genel meclis üyesi seçilmektedir (2972 Sayılı Mahali İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa, madde 5). İl genel meclis başkanı üyeler arasından ilk iki yıl için seçilmektedir. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nın 10. maddesine göre, İl Genel Meclisi'nin görev ve yetkileri şunlardır:

1. Çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
2. Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, şartlı bağışları kabul etmek, borçlanmaya karar vermek. Belediye sınırı il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak.
3. Taşınmaz mal alımı, satımı, trampa edilmesi ve kiralanmasına karar vermek.
4. İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
5. Encümen üyeleri ve ihtisas komisyonu üyelerini seçmek. İl özel idaresi yönetmeliklerini kabul etmek. Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
6. Yurt içindeki ve yurt dışındaki yerel yönetimlerle işbirliği için izin vermek. Diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına veya ayrılmasına karar vermek.

İl encümeni, il özel idaresinin karar ve yürütme organıdır. İl encümeni; valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler müdürü olmak üzere valinin her yıl birim müdürleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Valinin katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık etmektedir (İl Özel İdaresi Yasası, madde 25). Belediye encümeni ile aynı usuller, görev ve yetkiler çerçevesinde çalışmaktadır. İlde devleti temsil eden vali, aynı zamanda il özel idaresinin yürütme organı ve temsilcisidir. Vali, görev yetkileri, “idareyi temsil etmek, il encümenine başkanlık etmek, taşınır ve taşınmazları yönetmek, sözleşme yapmak, bütçeyi uygulamak, personel atamak, gelir ve alacakları tahsil etmek, şartlı sözleşme yapmak, bağlı kuruluşları ve işletmeleri denetlemek, halkın huzur, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, yoksul ve muhtaçlar için bütçede ayrılan ödeneği kullanmaktır (İl Özel İdaresi Yasası, madde 30).” İl özel idaresinin yapısı genel sekreterlik

makamı ile mali işleri, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinden teşekkül edilmiştir. (İl Özel İdaresi Yasası, madde 35). İl Özel İdaresi Genel Sekreteri, Valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanmaktadır.

Kırsal yerleşim yeri olan köylerde, köy derneği, köy ihtiyar heyeti ve muhtar olmak üzere üç organ vardır. Köy Meclisi ve Köy Derneği karar ve danışma organı, muhtar ise yürütme organıdır (Karakılçık, 2016: 219). Köy Derneği, köylüler tarafından oluşturulan ve köyde yapılacak işlere karar vermektedir. Köy ortak mallarının tasarrufu yine köy derneğine aittir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 15). Köy ihtiyar Meclisi iki tür üyeden oluşmaktadır. Bunlar köy derneği tarafından, yirmi yaşını doldurmuş ve altı aydır o köyde ikamet edenler arasından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Köyün nüfusuna göre, 8-12 üye ihtiyar meclisine seçilmektedir. Köy ihtiyar meclisi, kamulaştırma, imece ve salma kararı verebilmekte, köy bütçesini kabul etmekte, muhtarın harcamalarını denetlemekte, imeceye katılmayanlara ceza vermekte ve köylüler arasındaki ihtilafları çözüme kavuşturmaktadır (Gül vd., 2014: 225-226).

3.1.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri

Türkiye’de yerel yönetimlere merkezi yönetimden önemli görev ve yetkiler devredilmiştir. 5393 sayılı Belediye Yasası’nın 14. maddesinde belediyenin görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

1. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi alt yapı; kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma, şehir içi trafik, mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve bahçeler, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gibi faaliyetlerde bulunur.
2. Büyükşehir belediyeleri ile 100 000 nüfusun üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır.
3. Devlet okullarının ve mabetlerin inşaatı, bakım ve onarımını yapabilir, amatör spor kulüplerine destek sağlayabilir, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleyebilir, üstün başarı gösteren öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Yerel yönetimlere tanınan yetki ve imtiyazlar ise şunlardır (Belediye Yasası, madde 15):

1. Yerel ortak ihtiyaçları karşılamak amacıyla her türlü faaliyette bulunmak.
2. Yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, ceza vermek, izin veya ruhsat düzenlemek.
3. Vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak.
4. İçme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun bertaraf edilmesini sağlamak; atık su arıtma tesisi kurmak; kaynak sularını işletmek.
5. Toplu taşıma yapmak, katı atıkların toplanması ve geri dönüşüm faaliyetlerini yönetmek. Taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek. Borç almak, bağış kabul etmek.
6. Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, yat limanı ve iskele kurmak. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan uyuşmazlıkları tasfiye etmek.
7. Gayrisihhî müesseseler ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek. Seyyar satıcıları engellemek.
8. Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar oluşturmak. Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak.
9. Kent içi servis ve toplu taşıma ve taksi ücretlerini belirlemek, park yerleri oluşturmak.

İl, ilçe, belde belediyelerinin görev ve sorumlulukları, teşkilat yapıları aynıdır. Sadece büyükşehirlerde bazı değişiklikler mevcuttur. Büyükşehir belediyelerinin görevleri; “üst ölçekli (1/5.000-1/25.000) imar planları yapmak, ilçeler tarafından yapılan uygulama imar planlarını (1/1.000) onaylamak, il çevre düzeni planı yapmak, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarının planlara uygunluğunu denetlemek, arsa ve konut üretmek, ulaşım ana planı yapmak, toplu ulaşımı planlamak, meydan, bulvar, cadde ve anayollar yapmak, su havzalarını korumak, tarım alanlarını ve çevreyi korumak, katı atıkların geri dönüşümünü yapmak, su ve kanalizasyon hizmetleri yapmak, otoparklar inşa etmek, park, bahçe, müze, spor alanları inşa etmek, mezbaha, mezarlık, toptancı hali, itfaiye hizmetlerini gerçekleştirmektir (Büyükşehir Belediyesi Yasası, madde 7 ve 8).” Yasa büyükşehir ve ilçe

belediyeleri arasında bütçe, uygulama planları açısından bir vesayet ilişkisi kurmaktadır. Türkiye’de merkezi yönetim daha çok, adalet, dışişleri, resmi kayıt işlemleri, güvenlik, sivil savunma, sağlık, temel eğitim, yükseköğretim, büyük alt ve üst yapı yatırımları, ormancılık gibi genel yönetim hizmetlerini yerine getirmektedir.

3.1.5. Yerel Demokrasi Uygulamaları

İnsanlar arasındaki ilişkiler uzlaşma ve çatışma olguları üzerinden yürütülmektedir. Toplumda ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasında halkın katılımı, çoğunluk ilkesi ve seçmenlere karşı hesap verebilme sorumluluğu önemli yer tutmaktadır. Tüm bu olguların en kolay yerine getirilebileceği yerler ise yerel yönetim birimleridir (Mutlu, 2015: 476). Bir ülkede yerel demokrasinin hayata geçirilmesi ise merkezi yönetimin idari ve mali açıdan yerel yönetimlere sağladığı özgürlüklerle de yakından ilgilidir (Akman, 2017: 5). Türkiye’de vatandaşların yerel yönetimlere ve politika yapım sürecine katılımında referandum, stratejik plan, meclis toplantılarına katılım, kent konseyleri, bilgi edinme ve dilekçe hakkı gibi birçok mekanizmanın kullanıldığı görülmektedir.

Referandum: Referandum son yıllarda yerel yönetimler tarafından sıkça kullanılan bir yerel demokrasi örneğidir. Özellikle yerel yönetimler tarafından yapılan imar çalışmaları, büyük alt ve üst yapı yatırımları ve halkı ilgilendiren önemli kararlar konusunda vatandaşların etkin bir rol oynaması için çeşitli referandumlar düzenlenmektedir.

Meclis Toplantılarına Katılım: Belediye ve il genel meclis toplantıları kural olarak kamuya açık bir şekilde yapılmaktadır. Vatandaşların, kendilerini ve veya yaşadıkları bölgeyi ilgilendiren kararların alındığı meclis toplantılarına katılımın açık olması, birinci elden kendi sorunlarını ve önerilerini yöneticilere aktarması bakımından da oldukça önemlidir. Yanı sıra meclis toplantılarının halka açık yapılması, vatandaşların konu hakkındaki bilgi eksikliğini gidermekte ve medyanın da etkisiyle meclis toplantısına katılan vatandaşların sordukları soruları ve dile getirdikleri sorunlar meclis kararlarını etkilemektedir (Yalçındağ, 1996: 136).

Kent Konseyleri: 5393 sayılı Belediye Yasası ile kurulmuş olan Kent Konseyleri, kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek; ortak bir akıl oluşturmak amacıyla kurulmuş olan önemli kuruluşlardan biridir. Kent konseyleri, “bulundukları il ve ilçelerdeki belediyeler,

üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşu temsilcileri, muhtarlar, siyasi partiler, sendikalar, vakıflar, dernekler ve meslek odaları temsilcilerinden oluşarak toplumda çok sesliliği teşvik etmekte, vatandaşları politika yapım sürecine dâhil etmekte, sosyal yardımlaşma ve dayanışma duygularını kuvvetlendirmekte, hesap verme, katılım ve şeffaflık gibi iyi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesi için önemli katkılar sağlamaktadır.” Yanı sıra kent konseyleri, kent konseyi genel kurulu, kent konseyi başkanı, kent konseyi yürütme kurulu, kent konseyi genel sekreterliği, kadın meclisi, gençlik meclisi, engelliler meclisi, çocuk meclisi, yabancılar meclisi ile çeşitli çalışma gruplarından oluşmaktadır.

Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım: Belediye Yasasının 77. maddesine göre, “Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilgili yerel yönetim biriminde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulamaktadır.”

Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı: 1982 Anayasası’yla vatandaşlara bilgi edinme ve dilekçe hakkı tanınmıştır. Bu bağlamda vatandaşların yerel yönetim ve kamu kuruluşları ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında idari makamlara başvuruda bulunmaları ve kendileri veya faaliyet alanlarıyla ilgili konularda bilgi isteme hakkına sahiptir. İlgili yerel yönetim birimleri de vatandaşların bilgi edinme dilekçelerine otuz gün içerisinde cevap vermek zorundadır.

3.1.6. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Hukuk devletinin ve demokrasilerin en önemli özelliklerinden birisi de yönetim tarafından yapılan bütün eylem ve işlemlerin denetime tabi olmasıdır. Türkiye’de yerel yönetimler pek çok şekilde denetlenmektedir. Yerel yönetimlerin denetlenme şekillerinden birisi siyasi denetimdir. Siyasi denetimi, genellikle yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılmaktadır. Siyasi denetim ile amaçlanan, yerel yönetimlere verilmiş olan görev ve yetkilerin bu kuruluşlarca kötüye kullanılmasını önlemenin yansira, yerel yönetimlerin korunması ve itibarının zedelenmemesi olmaktadır (Ünal, 2008: 18). TBMM tarafından yerel yönetimler üzerinde yapılan siyasi denetim soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması şeklinde kendini göstermektedir. Bunun yanında İl

genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar heyeti ile bu meclislerin üyeleri, yerel yönetimlerin bütçe çalışmaları ve aldıkları diğer kararlar ve görüşmeler sırasında yerel yönetimlerin çalışmalarını denetlemektedirler. 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 26. maddesine göre, "belediye meclisi üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru" sorabilmektedir. Diğer taraftan, "belediye meclisi, üye tam sayısının en az üçte birinin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi de verebilmektedir (İlçioğlu, 1998: 52)." Belediye meclisi, başkanın yıllık faaliyetlerini yetersiz bulup faaliyet raporunu onaylamayabilir (dörtte üç çoğunlukla). Bu durumda Danıştay'ın onaylaması ile birlikte belediye başkanının görevi de düşer. Yerel yönetim kuruluşlarında iş süreçlerini iyileştirmek ve yolsuzlukları önlemek amacıyla iç denetçiler ve müfettişler görev yapmaktadır. Yanısıra, yerel yönetimlerde en önemli iç denetim aracı olarak denetim komisyonları karşımıza çıkmaktadır. Belediye Yasası'nın 25. maddesine göre, "Nüfusu 10 000'in üzerindeki il ve ilçe belediyelerinde, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetlemek amacıyla 3-5 kişiden oluşan bir denetim komisyonu kurulmaktadır." Ancak denetim komisyonlarının etkin bir denetim yaptığını söylemek bugün için gerçekçi değildir.

Belediye meclisi kararları bazı istisnalar haricinde herhangi bir makamın onayına tabi değildir. Ancak belediyeler, bazı kararları, eylem ve işlemleri için denetim, onaylama, önceden izin verme, yerine geçip karar verme, erteleme şeklinde merkezi yönetim kuruluşlarının vesayet denetimine tabidir. Başlıca vesayet denetimi alanları şunlardır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 55, Belediye Yasası, İl Özel İdaresi Yasası, Büyükşehir Belediye Yasası).

1. Büyükşehir Belediyelerinin genel sekreterleri ve iştiraklerinin genel müdürleri Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır.
2. İmar planları ile ilgili yönetmelikler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılır. İmar planları ve bu planlarda yapılan değişiklikler bu bakanlık tarafından denetlenmektedir.
3. İl özel idareleri ve belediyelerin, 237 sayılı Taşıt Yasası'nın 10. maddesi uyarınca taşıt satın alabilmeleri için önceden Bakanlar Kurulundan izin almaları gerekmektedir. İl Genel Meclisi (5 gün içerisinde) ve Belediye meclisinin kararları (7 gün içerisinde) vali ve kaymakamlara gönderilmeden yürürlüğe girmez. Belediye meclisinin bazı kararları İçişleri Bakanlığının onayına tabidir.

4. 50 bin ve üzeri nüfusa sahip belediyelerin yapmak zorunda oldukları stratejik planlar Kalkınma Bakanlığı, faaliyet raporlarının içeriği Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, belediyelerin çevre ile ilgili temel sorumluluklarını belirler ve kullanacakları kamu kaynaklarını kontrol eder.
5. Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin kadro standartları İçişleri bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müşterek belirler, belediye çalışanlarının özlük hakları konusunda ise Maliye Bakanlığı belirleyicidir.
6. İçişleri Bakanlığı, belediyelerin eylem ve işlemlerini denetlemek üzere mülkiye müfettişi görevlendirebilmektedir. Belediyenin suç teşkil eden karar ve işlemleri için belediye görevlileri hakkında soruşturma açılması İçişleri Bakanının iznine tabidir. Hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan belediye başkanı ve meclis üyeleri İçişleri Bakanınca soruşturma ve kovuşturma sonuna kadar görevden uzaklaştırılabilir.
7. Belediye hizmetlerinin, halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkileyecek şekilde aksaması durumunda İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini makul bir sürede belediye başkanından isteyebilir. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetleri valiye yaptırabilir.
8. İçişleri Bakanı, görevini yapmayan ve siyasi kararlar alan belediye meclislerinin feshedilmesi için Danıştay'a talepte bulunabilir. Danıştay karar verinceye kadar meclis toplantılarını erteleyebilir.
9. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi de, belediye meclisi kararının vali tarafından onayı ile olmaktadır. Bir beldenin adının değiştirilmesi için ise, belediye meclisi kararının İçişleri Bakanlığınca onaylanması gerekmektedir. Belediyelerin cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ile beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin olarak belediye meclisince alınan kararlar da, mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girmektedir.
10. İl özel idarelerinin ve belediyelerin iç borçlanma talepleri İçişleri Bakanlığının onayına tabidir. Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları, Bakanlar

Kurulunun onayına tabidir. Birçok yerel yönetim kuruluşunun gelir kaynakları yetersiz olduğu için merkezi yönetim tarafından kendilerine kaynak aktarılmaktadır.

11. Belediye başkanı, belediye tarafından yapılan tüm yatırımları, borçları ve hedefleri içeren faaliyet raporunu hazırlamak zorundadır. Faaliyet raporu belediye başkanı tarafından Nisan ayı meclis toplantısında sunulmaktadır. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır. Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır. Dış borçlanmada bulunmak için Bakanlar Kurulunun onayı gerekmektedir.

Belediyeler kamu kaynaklarını kullanmaktadır. Bunun içinde bu kaynakların etkin ve verimli kullanıldığının denetlenmesi gerekmektedir. Bu denetimi de mali denetim organı olan ve TBMM adına genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetleme görevi olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay tarafından yapılan denetimler sonunda kamunun zarara uğratıldığı tespit edilirse tazmin kararı verilmektedir. Sayıştay'ın bu kararı mahkeme kararı hükmündedir ve başka bir merciye itiraz edilemez. Sayıştay'ın, yerel yönetimler ile ilgili denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenlediği dış denetim genel değerlendirme raporları TBMM'ye sunulmak zorundadır. Diğer taraftan belediyelerin kendi iç denetçileri ve müfettişleri aracılığıyla yaptığı iç denetimlerin yanında, 2010 yılında yapılan referandum sonucu 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nda "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla..." görevlendirilmiştir. Bu çerçevede Kamu Denetçiliği Kurumu yerel yönetimleri denetleyen bir mekanizma olarak varlığını 6 yıldır sürdürmektedir.

Son olarak, Türkiye'de 2016 yılında 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile vesayet makamlarına seçimle işbaşına gelmiş yerel yöneticileri görevden alma yetkisi ve belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri yerine atama yapabilme yetkisi tanınmıştır. Atanan bu kişiler de kayyum adı verilmiştir. Türk Dil Kurumu (TDK) Sözlüğü'ne göre "kayyum", "belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse"dir. Başka bir tanımda "kayyum" yasa dışı faaliyetlerde bulunan özel kurumlara geçici olmak kaydıyla atanan devlet görevlisi şeklinde tanımlanmaktadır. 1 Eylül 2016'da

Resmi Gazete’de yayımlanan 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu değiştirilmiş ve yasa dışı faaliyetlerde bulunan belediyelere kayyum atanması uygulamasına geçilmiştir. Kayyum belediyeler, Türkiye’de genel belediye hizmetlerini yerine getirmenin yanı sıra görevlendirme nedenleri olan terörle mücadele bakımından önemli bir rol oynamaktadır (Alptekin ve İlhan, 2018 9). 674 sayılı KHK ile getirilen bu yeni uygulamanın terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçlarıyla sınırlandırıldığı görülmektedir (Keleş ve Özgül, 2017: 306). 674 sayılı KHK kapsamında Doğu ve Güneydoğu’da terör faaliyetleri nedeniyle 94 HDP’li belediye başkanı görevinden alınarak yerlerine kayyum atanmıştır (Akşam Gazetesi, 2017).

3.1.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yaklaşık %75’i merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerden alınan paylardan sağlanmaktadır. Yerel yönetimlerin mali bakımdan merkeze bağımlılığı, gücünü ve yerel yönetimlerin gelişimini etkilemektedir. Yerel yönetimlerin yetersiz ve merkeze bağımlı bir gelir politikası izlemesi tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını engellemektedir. Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırladığı bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermekte, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Belediye bütçeleri de devlet bütçesinde olduğu gibi takvim yılı uygulanmaktadır. Bütçe dışı harcama yapılamamaktadır. Belediyelerde harcama yetkisi birimlere verilmekle birlikte, belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu tutulmuştur (Belediye Yasası, madde 61). Belediyelerin mali ve mali olmayan bilgileri İçişleri Bakanlığı tarafından her yıl yayınlanan Mahalli İdareler Faaliyet Raporundan izlenebilmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirleri genel olarak, öz gelirler, devlet tarafından toplanan vergi gelirlerinden ödenen paylar ve genel ve özel bütçeli idarelerden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Belediyenin gelir kaynakları Belediye Yasasının 59. maddesinde sayılmıştır. Bunlar, vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerinin ödemeleri, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, hizmet karşılığı belediye tarafından alınan ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirlerden oluşmaktadır.

Gelirleri: Türkiye’de belediyelerin toplamaya yetkili olduğu yedi çeşit vergi vardır (İpek, 2016: 90). Belediyeler tarafından alınan vergiler, emlak vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, çevre ve temizlik vergisi, yangın ve sigorta vergisinden oluşmaktadır. Vergi gelirleri belediyelerin öz gelirlerinin yaklaşık % 25’ini oluşturmaktadır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 48).

Tablo 28. Belediyeler Tarafından Alınan Vergiler

Vergi Türü	Oran
Emlak Vergisi (Bina ve Arazi)	Gayrimenkulün emlak değerinin konutlarda % 0.1, diğer binalarda % 0.2). Büyükşehir olan yerlerde bu oranlar 2 katı uygulanır.
İlan ve Reklam Vergisi	Her türlü reklam ve ilan için metrekare başına 20-100 TL alınır. İlan ve reklamın ışıklı olması durumunda bu miktar % 50 fazla uygulanır.
Eğlence Vergisi	Eğlence vergisi, sinemalarda yerli filmler için % 20, yabancı filmler için % 50, biletle girilen diğer eğlence yerlerinde % 20, bahis oyunlarında % 5 uygulanır.
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	Tüketilen elektrik ve havagazı, tüketim bedeli üzerinden % 5 vergi alınır.
Çevre ve Temizlik Vergisi	Tüketilen her metreküp su için 12 kuruş, büyükşehirlerde 15 kuruş temizlik vergisi alınır. İşyerlerinin büyüklüklerine ve konaklama kapasitesine göre işyerlerinden 12-1.500 TL arasında yıllık çevre ve temizlik vergisi alınır.
Haberleşme Vergisi	Telefon gibi haberleşme ücretleri üzerinden % 1’dir.
Yangın ve Sigorta Vergisi	Yangın sigorta primleri üzerinden % 10’dur.

Kaynak: İpek, 2016: 90-105

Harçlar: Yerel yönetimler yaptıkları bazı hizmetler karşılığında harç tahsil etmektedir. Bina harcı, işgal harcı, işyeri açma harcı, imar harçları, kaynak suları harcı, muayene ve denetleme harcı, kayıt ve suret harcı, hayvan kesimi harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı başlıca harç çeşitleridir. Harçların alt ve üst limitleri 2464 sayılı Belediye Gelir Yasasında belirtilmekle birlikte, hangi mahallede ne kadar harç alınacağına belediye meclisi karar vermektedir.

Yatırım Harcamalarına Katılma Payı: Belediyeler tarafından yapılan yol, su tesisi ve kanalizasyon harcamalarına bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden gayrimenkul değerinin % 0.2’sini geçmemek üzere harcamalara katılım payı alınmaktadır.

Ücretler: Müzelerin giriş ücretlerinden % 5’i belediyeye pay olarak ayrılmaktadır. Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerinden yıllık satış tutarının % 0.2’si nispetinde belediye payı alınmaktadır. Belediyeler tarafından tahsil edilen başlıca

ücret kalemleri ise su bedeli, toplu taşıma, konut ve işyerlerinin ilaçlanması, su depolarının temizliği, otopark, araç ve ekipman kullandırımı gibi hizmetler karşılığında belediye ücret tahsil etmektedir.

Genel Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Paylar ve Transferler: Belediye gelirleri içerisinde önemli bir yere sahip olan genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, belediyeler için temel finansman kaynağı olarak görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde merkezden aktarılan payların oranı yaklaşık % 40 civarındadır (Yetkin, 2013: 89). Genel bütçe vergi gelirleri payı dışında, Maliye Bakanlığı tarafından da belediyelere yardım yapılabilmektedir. Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10 000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak ayrılmaktadır. Bu ödenek, Maliye Bakanlığı tarafından Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İller Bankası hesabına aktarılmakta ve İller Bankası tarafından % 65’i eşit şekilde, % 35’i ise nüfus esasına göre nüfusu 10 binin altındaki belediyelere dağıtmaktadır (Arıkboğa, 2016: 283). Büyükşehir Belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden payları; İl sınırları içindeki vergi gelirinin % 5’inin % 70’i doğrudan, % 30’u nüfusa göre dağıtılmaktadır. İl sınırları içindeki vergi gelirinin % 6’sının % 60’ı doğrudan, kalan % 40’ının ise; % 70’i nüfus esasına göre, % 30’u yüzölçümüne göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır (İpek, 20156: 116-18). İlçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın % 30’u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin % 4.50’si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. % 4.50 payın; % 90’ı nüfus esasına, % 10’u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın, % 60’ı doğrudan ilçe belediyesi payı, % 30’u büyükşehir belediye payı, % 10’u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır. Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin % 1.50’si büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın, % 80’i nüfus, % 20’si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır (Arıkboğa, 2016: 283-284).

İller Bankası: Belediyelerin imar faaliyetlerini finanse etmek için 1933 yılında, il özel idareleri ve belediyelerin ortaklığıyla İller Bankası kurulmuş ve 2011 yılında yapılan değişiklikle birlikte bir yatırım ve kalkınma bankası olarak İller Bankası, İller Bankası A.Ş. ismini almıştır. İller Bankasının amacı, il özel idarelerinin ve belediyelerin finans ihtiyacını karşılamak, yerel hizmetlere yönelik projeler gerçekleştirmek, danışmanlık ve denetim

hizmeti vermek, merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynak transferlerine aracılık etmektir (İlbank, 2018). Devlet gelirlerinden il özel idarelerine ve belediyelere ayrılan payların % 2'si ortaklık payı olarak İller Bankasına verilmektedir. Ancak bu kesinti belediyenin her ay vergi gelirlerinden alacağı payın % 40'ını geçemez (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 52-53).

Borçlanma: Belediyeler, devlet bütçesinden ayrılan gelirlerin ve öz gelirlerinin yetersiz olması durumunda borçlanmaktadır. Bir belediye önceki yıl gelirlerinden fazla borçlanamaz. Belediyenin bir önceki yıl gelirlerinin % 10'unu geçmeyen borçlanmalar için merkezi idarenin onayı gerekmez. Ancak bu miktarı geçen borçlanmalarda İçişleri Bakanının izni gerekmektedir. Bir belediyenin bir önceki yıl gelirini aşan borçlanmalarda ve dış kaynaklardan yapılan borçlanmalarda Bakanlar Kurulunun izni gerekmektedir.

Giderleri: Yerel yönetimlerin gider kalemleri Belediye Yasasının 60. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre belediyelerin giderleri:

1. Belediye bina, tesis ve araç-gereçleri için yapılan giderler.
2. Personel ve meclis üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar.
3. Alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri. Vergi, resim, harç, katılma payı tahsili için yapılan giderler. Zabıta, itfaiye ve diğer hizmetlerin yürütülmesi için yapılan giderler.
4. Şirket ve kuruluş ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri. Mezarlıkların giderleri, faiz, borçlanma ve sigorta giderleri.
5. Yoksul, Engelliler, muhtaç ve kimsesizler için yapılan sosyal hizmet giderleri. Dava takip ve icra giderleri, temsil, tören, ağırlama giderleri.
6. Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri giderleri. Yurt içi ve yurt dışında STK'larla yapılan ortak proje giderleri.
7. Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler. Kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
8. Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar, imar düzenleme giderleri ve proje giderlerinden oluşmaktadır.

Buradan da anlaşılacağı üzere belediyelerin giderlerinin fazla olmasına karşılık, gelirleri aynı oranda değildir. Türkiye’de belediyeler kendi gelirleri ile giderlerini karşılayamamaktadır.

3.2. Türkiye’deki Yerel Yönetimler ile Peru, Filipinler, Güney Kore ve Kenya’daki Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması ve Politika Önerileri

Yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin etkin sunumu, katılımcı demokrasinin gereği olarak yerel düzeyde kararların alınmasına halkın katılımının sağlanması, demokrasinin toplumda kök salması, ülkenin gelişmesi ve iyi yönetim ilkelerinin, yönetim anlayışının temelini oluşturması için en önemli kurum ve kuruluşlardan biridir. Bu kurumlar, demokrasi ve kalkınmanın itici gücü olarak siyasal karar alma mekanizmalarının yaygınlaştırılıp yerel boyuta çekilmesinde önemli bir araçtır. Tarihten günümüze demokrasinin gelişmediği, hukuk devleti ilkesinin yerleşmediği, kalkınmanın tam olarak sağlanamadığı ve vatandaşlarına olan güvenin az olduğu toplumlarda yerel yönetimlere hep mesafeli olduğu pekçok literatürde ifade edilmektedir. Özellikle çalışmamızın konusunu teşkil eden üniter devletlerde yerel yönetimlerin güçlenmesi ve gelişmesinin üniter devlet yapısına bir tehdit olacağı varsayımı ile birlikte birçok üniter devlette yerel yönetimlere sınırlı yetki ve mali kaynak aktarıldığı görülmektedir. Diğer taraftan başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde özellikle sadece federal devlet yapılanmalarının var olduğu, başka bir ifadeyle “başkanlık sistemi federalizmi getirir” varsayımında bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak da başkanlık sisteminde yerel yönetimlerin güçlü idari ve mali özerkliğe sahip oldukları düşünülmektedir.

Çalışmada başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devlet yapılanmalarında yerel yönetimlerin incelenmesi sonucu yapılan karşılaştırma, tespit ve öneriler ülke değerlendirmelerinde kullanılan yedi kriter başlığı altında ortaya konmaktadır.

3.2.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal-Yasal Temeli Açısından Karşılaştırılması

Günümüzde kamu yönetiminin, hukuk devleti, demokrasi, kuvvetler ayrılığı ve yerinden yönetim gibi genel kabul gören ilkeleri birçok ülkenin anayasalarında ve yasalarında kendine yer bulmaktadır. Çalışmamızda incelenen ülkelerin tümünün anayasalarında

yönetim, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre düzenlenmiştir. Bugün dünya genelinde yaklaşık yetmiş ülkede başkanlık sistemi uygulanmaktadır (Tablo 6). Bu ülkelerin yaklaşık ellisinde üniter devlet yapılanması hâkimdir. Bu da gösteriyor ki başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin çoğunda federal devlet yapılanması hâkim değildir. Tam tersine üniter devlet yapılanması hâkimdir. Devlet yapılanmalarının ülkeler tarafından tercih edilmesinde, tarihi, sosyo-kültürel yapısı, ekonomik gelişimi, siyasal faktörler, nüfus, coğrafi durum, dil, din ve etnik farklılıklar gibi bir veya birden fazla faktör etkili olabilmektedir. Federal devlet ve üniter devlet yapılanmalarının her biri meşruluk zemini çerçevesinde demokratik açıdan aynı değerlere sahiptir.

İncelenen ülkelerin yerel yönetimlerine bakıldığında dönem dönem anayasal ve yasal zeminde köklü değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin Filipinler’de 1991 yılında “Yerel Yönetimler Yasası” ile Peru’da 1993 ve 2002 yılında yapılan yerel yönetim reform paketi ile Güney Kore’de 1990 yılında yapılan düzenlemeler ile Kenya’da 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Türkiye’de ise 2004 ve 2012 yılında yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimler alanında önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Buradan hareketle yerel yönetimlerin durağan değil, aksine günün şartlarına ve toplumların ihtiyaçlarına göre kendini yenileyen yapıdaki kuruluşlar olduğu görülmektedir. Diğer taraftan Türkiye, Kenya, Peru ve Filipinler Anayasalarında yerel yönetimlerin türlerinin neler olduğu doğrudan belirtilmişken, Güney Kore’de yerel yönetimlerin türlerinin neler olduğu anayasada değil “Yerel Özerklik Yasası”nda belirtilmiştir.

Bir ülkede yerel yönetimlere o ülkelerin anayasalarında yer verilmesi yerel yönetimlere verilen önemi ve atfedilen değeri göstermektedir. Bu bağlamda çalışma yapılan ülkelerin hepsinde yerel yönetim birimlerine anayasalarında yer verildiği ve yerel yönetimler ile ilgili temel yasaların çıkarıldığı görülmektedir. Diğer taraftan incelenen ülkelerde yerel yönetimlerle ilgili temel yasa metinleri teklik göstermektedir. Örneğin Filipinler’de ve Kenya’da “Yerel Yönetimler Yasası”, Güney Kore’de “Yerel Özerklik Yasası”, Peru’da “Belediyelerin Organik Yasası” ile birlikte tüm yerel yönetimler tek bir kalıba sokulmaktadır. Ancak Türkiye’de yerel yönetimler, “Belediye Yasası”, “Büyükşehir Belediyesi Yasası”, “Köy Yasası”, “İl Özel İdaresi Yasası” gibi her yerel yönetim birimi için ayrı ayrı yasalar çıkarılarak açıklanmaktadır. Türkiye’de bugüne kadar yaklaşık 20 bin’e yakın yasa ve yasa hükmünde kararname çıkarılmıştır. Yasalardan daha fazla da tüzük ve yönetmelik bulunmaktadır. Türkiye’nin bu haliyle bir hukuk devletinden ziyade bir mevzuat devleti hüviyetinde olduğu görülmektedir. Bu nedenle mevzuatı azaltma ve

sadeleştirme reformuna gidilerek; yerel yönetimler ile ilgili gereksiz yasa, tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılması ve kalan yasal düzenlemelerin de birleştirilmesi düşünülebilir. Bu bağlamda yerel yönetimleri ilgilendiren tüm yasa metinleri örneğin “Yerel Yönetimler Yasası” başlığı altında yeknesak bir şekilde çıkarılabilir. Böylece yerel yönetimlerin kamu kurum ve kuruluşları ve vatandaşlarla olan ilişkileri kolaylaşarak; bürokraside kırtasiyecilik de azalacaktır. Ancak unutulmamalıdır ki yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, şeffaflaştırılması ve katılımcı hale getirilmesi için yerel yönetimler alanında yapılacak değişiklikler yalnızca merkezi yönetim tarafından yapılmamalıdır. Yerel yönetimler ile ilgili yasalarda yapılacak değişikliklerin ilgili tarafları temsil eden kuruluşlar, siyasi kuruluş temsilcileri, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektörün ve vatandaşların da hazır bulunabileceği toplantılarda ele alınarak parlamentoya sunulması önem arz etmektedir.

Türkiye’de 2017 yılında yapılan referandum sonrası Cumhurbaşkanlığı (Başkanlık) Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte yerel yönetimlerde ne gibi dönüşümlerin yaşanacağı yönünde pek çok soru karşımıza çıkmış ve çıkmaya da devam etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasa’nın 123. ve 126. maddelerine dayalı olarak Türkiye’de siyasi adem-i merkeziyetçilik ilkesine dayanan özerk yönetimlerin oluşturulacağı öne sürülmektedir. İlk olarak bu yeni sistemin federalizme yol açması için anayasanın 123., 126. ve 127. maddelerinde değişiklik yapılması gerekmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlere bir takım siyasi yetkiler verilerek, örneğin belediyelere yasa yapma, uygulama yetkisi verilmeli ya da yerel yönetimlerin koyduğu kurallara uymayanlar varsa bunlar için kendine ait yargı düzeninin kurulması gerekmektedir. Ancak bununla ilgili herhangi bir anayasa değişikliği halen mevcut değildir.

1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, yasayla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur.” 126. maddeye göre ise “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılabilmesi; kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabileceği ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceği” ifade edilmektedir. Burada sistem değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılarak birden çok ili içine alan özerk yapıların kurulabileceği iddia edilmektedir. Ancak anayasanın 126. maddesinde, yerel yönetimlerin değil, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatının kurulabileceği ifade edilmektedir. Bu teşkilatın görev

ve yetkilerinin de Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile değil; yasayla düzenlenebileceği belirtilmektedir. Diğer taraftan yukarı da değinildiği gibi başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin çoğunda federal devlet yapılanması değil; üniter devlet yapılanması hâkimdir. Ancak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yalnızca yerel kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması için değil demokrasinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için de elzemdir. Yerel yönetimlerin anayasal düzeyde ve çıkarılan yasalar kapsamında özerk kurumlar oldukları kabul edilmektedir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde “yerel yönetimlerin kuruluş şekillerinin, görevlerinin ve yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesi kapsamında ve bu ilkeye uygun olarak kanunla düzenleneceği” ifade edilmiştir. Ayrıca, hem 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3 maddelerinde “bu kuruluşların idari ve mali özerkliğe sahip” oldukları belirtilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları olan “il özel idaresi” ve “belediye”nin özerk olduğu kabul edilmektedir. Aynı zamanda Anayasa'nın 127. maddesinde de ifade edildiği gibi “yerel yönetim kuruluşlarının karar organlarının atama ile değil, seçimle işbaşına gelmesi ve organlarının merkezi yönetim tarafından kesin bir biçimde görevden alınamaması gibi hususlar belirli bir özerkliğe de işaret etmektedir.

3.2.2. Yerel Yönetimlerin Statüleri ve Türleri Açısından Karşılaştırılması

Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde tek bir yerel yönetim modelinin uygulandığı ve bütün ülkelerin de yerel yönetimlerini bu model etrafında oluşturduğu düşünülmektedir. Ancak incelenen ülkeler ışığında yerel yönetimlerin statüleri ve türlerinin, örgüt yapısının, seçimlerinin, organlarının, görev ve yetkilerinin, ülkedeki yerel demokrasi uygulamalarının, denetimlerinin ve mali yapısının benzeşen yönleri olmakla birlikte temelde birbirlerinden farkı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlere ilişkin Anglosakson, İskandinav, Fransız (Napolyon) ve Doğu Avrupa Modeli gibi birtakım kategorileştirmelerin, “her ülkenin kendine has bir yerel yönetim modeli vardır.” anlayışını yansıtmayan basit genellemelere dayalı bir model oluşturma çabalarının ürünü olduğu görülmektedir. Bizim ele aldığımız ülkelerde yerel yönetimler tür ve statü açısından çeşitlilik göstermektedir. Örneğin, Güney Kore’de yerel yönetimler üst düzey ve alt düzey yerel yönetimler şeklinde ikiye ayrılmıştır. Peru’da ise yerel yönetimler belediye şeklinde tek katmanlı şekilde biçimlendirilmiştir. Güney Kore’de Seul Büyükşehir Belediyesi,

Filipinler’de Başkent Manila, Türkiye’de İstanbul Büyükşehir Belediyesi²⁶, Peru’da Başkent Lima ve Kenya’da Nairobi örneğinde görüldüğü gibi, bu ülkelerde büyük ve/veya özel statü ile donatılmış yerel yönetim birimleri olabileceği gibi, Filipinler’de Barangaylar, Türkiye, Kenya ve Peru’da köyler ve Güney Kore’deki bucak (*myeon*) gibi küçük ve kırsal alanda faaliyette bulunan yerel yönetim birimleri de mevcuttur.

İnceleme yapılan ülkelerden biri olan Filipinler’de yerel yönetim birimi olan il, şehir ya da belediyelerin kurulabilmesi için yıllık ortalama gelir, nüfus ve yüzölçümü kriteri getirilmiştir. Peru’da yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasında imza kriteri belirlenmemişken, Güney Kore’de nüfus ve finansal kapasite kriteri getirilmiştir. Türkiye’de ise illerin sınıflandırılmasında nüfus kriteri ön plandadır. Örneğin nüfusu 750 bin aşan her belediye yasayla büyükşehir belediyesine dönüşebilmektedir. Türkiye’de de kentlerin birbirine dönüşümünde ve kurulmasında nüfus kriteri haricinde yıllık ortalama gelir gibi finansal kapasite ve yüzölçümlerinin de dikkate alınması değerlendirilebilir. Çünkü finansal kapasite ve yüzölçümleri dikkate alınmadan kentlerin kurulması ve birbirine dönüşümü ölçek ve kapasiteleri yetersiz, kendi kendilerine yeterli olmayan kentlerin oluşturulmasına sebep olabilmektedir. Diğer taraftan Türkiye’de yaklaşık 180 ilçe belediyesi 5 bin nüfusun, yaklaşık kırk belediyede 2 bin nüfusun altındadır. Ölçek ve kapasiteleri yetersiz olan, sınırlı mali kapasiteye sahip bu belediyelerin kapatılması hizmetlerin daha verimli ve rasyonel dağılımına da yol açacaktır. Bununla birlikte 5 bin nüfusun altındaki belediyelerin kapatılarak mahalle ya da köye dönüştürülerek o statüyle varlığını sürdürmesi konusuna gelince bazı başka ülkelerde, örneğin Peru’da bütün yerel yönetimler belediyedir. İncelediğimiz ülkeler arasında yer almasa da örneğin Fransa’da bütün belediyeler komündür. Küçükler, belli bir nüfus büyüklüğüne ulaşmamış olanlar da kırsal komündür. Türkiye’de de mahalle, köy ve yerel yönetimlerin hepsine belediye denilebilir ya da bir kısmına kırsal nitelikli belediye, bir kısmına ise kentsel nitelikli belediye demek, mümkündür. Böylece, nüfusu belli bir düzeye gelmemiş olan yerlerde yaşayan halkın kendi kendini yönetmesi ve karar alma süreçlerine katılması sağlanmış olunur. Yanı sıra illerin, ilçelerin ve köylerin birbirine (şehir merkezlerine) yakınlığı-uzaklığına göre yeniden bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Örneğin Manisa’nın Selendi İlçesinin Manisa merkeze uzaklığı 158 km’dir. Ancak aynı ilçenin Uşak iline uzaklığı ise 71 km’dir. Bu durum vatandaşların kamu hizmetlerine erişimini

²⁶ İstanbul Büyükşehir Belediyesi özel statülü bir yerel yönetim birimi değildir. Nüfus ve yüzölçümü olarak büyük bir şehirdir.

kısıtlamaktadır. Kayseri ile Artvin, Sakarya ile Uşak, Denizli ile Kilis illerini, yüzölçümleri, nüfus yoğunluğu ve ekonomik yapısıyla aynı tanımlar içinde düşünmek zordur. Bu açıdan il ve ilçe kavramları üzerinde yeniden durulması gereği açıktır.

Filipinler, Peru, Kenya ve Güney Kore’de yerel yönetimler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak için resmi “Yerel Koordinasyon Konseyi” adı altında çeşitli mekanizmalar ve birlikler kurulmuştur. Türkiye’de de yerel yönetim birimleri arasında işbirliğini, dayanışmayı, yardımlaşmayı ve koordinasyonu sağlayacak “Yerel Koordinasyon Kurulu/Konseyi” adı altında mekanizmalar kurulabilir. Genel yönetimde de belediye başkanları arasında uyumu sağlamak amacıyla “Belediye Başkanları Kurulu/Konseyi” oluşturulabilir. Yanı sıra Peru’da belediyelere ve yerel yöneticilere teknik ve hukuksal tavsiyelerde bulunmak, belediyelerin gelişimine yönelik stratejik çalışmalar yürütmek, belediyelerin kurumsal kapasitelerini arttırmak için “Belediye Geliştirme Enstitüleri” adı altında çeşitli kuruluşlar da oluşturulmuştur. Bununla birlikte Filipinler’de, yerel yönetimleri etkileyen politikalar, programlar ve projelerin oluşturulması ve uygulanmasında merkezi yönetime destek olmak, ülke çapında kalkınma hedeflerine ulaşmak için yerel yönetime halkın katılımını teşvik etmek için her bir yerel yönetim birimi için “Belediyeler Birliği”, “Şehir Birliği”, “İl Birliği” ve “Barangay Birliği” gibi çeşitli teşkilatlar kurulmuştur. Peru’da, “Peru Belediyeler Birliği”, yerel belediyelere ve yerel yöneticilere teknik ve hukusal tavsiyelerde bulunmak üzere kurulmuştur. Türkiye’de de 1945 yılında yerel yönetimler alanında faaliyet göstermek üzere kamu yararına bir dernek olarak kurulan ve 2002 yılında mahalli idare birliği statüsüne kavuşan Türkiye Belediyeler Birliği’nin yapısı, yerel yönetimleri etkileyen politikalar, programlar ve projelerin oluşturulması ve uygulanmasında merkezi yönetime destek olacak; ülke çapında kalkınma hedeflerine ulaşmak için yerel yönetime halkın katılımını teşvik edecek şekilde değiştirilmelidir.

Türkiye’de “İl Yerel Yönetim Birliği” ve “Türkiye Köyler Birliği” gibi her yerel yönetim birimi için yerel teşkilatlar oluşturulabilmelidir. Bunun yanında belediyelerin gelişimine yönelik stratejik çalışmalar yapmak ve belediyelerin kurumsal kapasitelerini arttırmak amacıyla belediyeler birliğinden bağımsız “Belediye Geliştirme Enstitüsü” adı altında yeni kuruluşlar da kurulabilir. Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) ile yapılacak planlama çerçevesinde, yerel yönetimlerin nitelikli personel ihtiyacını karşılamak ve hizmet kalitesini arttırmak amacıyla “Yerel Yönetimler Yüksekokulu/Fakültesi” oluşturulabilir. Ancak Türkiye’de yalnızca teorik bilginin verildiği bir akademik kurum değil, aynı

zamanda bürokrasinin deneyim paylaşım merkezi olma hüviyetine de sahip, eğitim, araştırma ve yayın faaliyetleri yapan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE), son yapılan düzenlemeler sonucu kapatılması yeni kurulacak olan kurum ve kuruluşların etkinliğinin sorgulanmasına da yol açabilecektir. Diğer taraftan bu tez çalışması yapıldığı sırada Cumhurbaşkanlığı bünyesinde en az üç üyeden oluşan dokuz (9) politika belirleme kurulunun²⁷ oluşturulduğu ve bunlardan birinin de “Yerel Yönetim Politikaları Kurulu” olduğu görülmektedir. Bu kurul, yerel yönetimlerle ilgili olarak alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneri ve stratejiler gerçekleştirmektedir.

İncelenen ülkeler içerisinde, İl Özel İdareleri, Türkiye'ye özgü bir yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Seçimle göreve gelmiş karar organına sahip olmalarına rağmen kurumun başında merkezi yönetim tarafından atanan valiler vardır. İl genel meclisi kararları vali tarafından onaylanmadıkça yürürlüğe giremez. İl özel idarelerinin başında, belediye başkanı gibi kurumla özdeşleşen seçilmiş birisinin olmaması bu kurumların valiliğin bir alt birimi olarak algılanmasına sebep olmaktadır. Bu çerçevede kurum otuz büyükşehirde kapatıldığı gibi; diğer illerde de kapatılarak, il özel idarelerin tüm yetki ve görevlerinin belediyelere aktarılmasında yarar vardır. Bu çerçevede hâlihazırda Türkiye'de büyükşehir olmayan 51 ilin “bütünşehir” statüsüne alınması yönünde çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmalarla birlikte il özel idarelerinin de tamamen kaldırılması gündemdedir. Çünkü büyükşehir olmayan yerlerde, il özel idareleri ile belediyeler arasında koordinasyon sağlanamamakta ve bürokrasiden kaynaklı sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu kapsamda il özel idarelerinin ve il genel meclisi üyeliğinin ortadan kaldırılması sonucu, her belediye meclis üyesinin bir ya da birkaç köyden sorumlu olduğu bir yapılanma Türkiye'de oluşturulabilir.

3.2.3. Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi, Seçimleri ve Temel Organları Açısından Karşılaştırılması

Filipinler, Peru, Güney Kore, Kenya ve Türkiye'de yerel yönetimlerin organları seçimle iş başına gelen yürütme organı (başkan) ile düzenleyici ve denetleyici organdan (meclis) oluşmaktadır. Ancak Kenya'da meclis üyelerinin bazıları atama usulü ile göreve

²⁷ Bu kurullar, “Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları”, “Eğitim ve Öğretim Politikaları”, “Ekonomi Politikaları”, “Güvenlik ve Dış Politikaları”, “Hukuk Politikaları”, “Kültür ve Sanat Politikaları”, “Sağlık ve Gıda Politikaları”, “Sosyal Politikalar” ve “Yerel Yönetim Politikaları” kurulundan oluşmaktadır.

gelmektedir. Yerel meclislerde, meclis başkanı meclis üyesi olmayan kişiler arasından meclis tarafından seçilmektedir. Güney Kore’de, Peru’da, Türkiye’de ve Filipinler’de ise yerel meclis başkanı seçimle iş başına gelmektedir. Türkiye’de ve Peru’da belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin de başkanıdır. Ancak kendini denetleyen bir yapının başında belediye başkanının olmasının yaratacağı sıkıntılardan dolayı, Türkiye’de belediye meclislerinin kendi içerisinde bir başkan seçmesi ya da meclis üyeleri tarafından üye olmayan bir kişinin dışarıdan seçilmesi, hesapverebilir, şeffaf bir yerel yönetim anlayışı için elzemdir. Yanı sıra meclis üyesi seçiminde ülkelerin çoğunda (örneğin Peru, Kenya, Filipinler) kadın, engelli, genç, tarım ya da sanayi işçisi gibi çeşitli sektör temsilcilerinden kotaların uygulandığı görülmektedir. Bu çerçevede pozitif ayrımcılık yapılarak Türkiye’de yerel yönetimlerde engelli, kadın, genç sayısını arttırmak amacıyla belirli kotalar uygulanabilir. Böyle bir kotaların uygulanması Türkiye’de yerel demokrasinin gelişmesine de önemli katkılar sağlayacaktır. Yerel meclisler, yerel yönetimlerin denetleyici ve düzenleyici organı olarak önemli görevler üstlenmektedir. Meclisler, Filipinler’de ayda dört, Peru’da ayda en az iki veya en çok dört kez toplanacak şekilde ya kendi içlerinden seçtikleri başkan başkanlığında ya da belediye başkanı başkanlığında toplanmaktadır. Türkiye’de yerel meclislerin her ne kadar her ayın ilk haftası beş günle sınırlı olmak üzere toplanacağı belirtilse de genel anlamda olağan olarak ayda bir kere toplanarak kararlar almaktadır. Ancak yerel meclislerin etkinliğini arttırmak için yerel meclislerin ayda birden çok olağan olarak toplanıp çalışması sağlanmalıdır.

Tablo 29. Karşılaştırmalı Olarak Ülkelerin Yerel Yönetim Yapıları

Karşılaştırılan Yönler	Filipinler	Peru	Güney Kore	Kenya	Türkiye
Devlet Yapılanmaları	Üniter	Üniter	Üniter	Üniter	Üniter
Hükümet Sistemleri	Başkanlık Sistemi	Başkanlık Sistemi	Başkanlık Sistemi	Başkanlık Sistemi	Cumhurbaşkanlığı (Başkanlık) Sistemi
Yönetim Kademeleri	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim	Merkezi Yönetim Bölge Yönetimi Yerel Yönetim	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim
Yerel Yönetimlerin Temel Özelliği	Güçlü Yerel Yönetimler	Zayıf Yerel Yönetimler	Zayıf Yerel Yönetimler	Zayıf Yerel Yönetimler	Zayıf Yerel Yönetimler
Yerel Yönetim Sistemi	İki Kademeli (Belediyeler ve Barangaylar)	Tek Kademeli (Belediyeler)	İki Kademeli (Üst Düzey ve Alt Düzey)	Tek Kademeli (İl Yönetimi)	Tek Kademeli (Belediyeler)
Belediye Yönetimindeki Temel Organ	Güçlü Yerel Meclis	Güçlü Başkan	Güçlü Başkan	Güçlü Yerel Meclis	Güçlü Başkan
Yerel Yönetim Sayıları	18 Bölge, 81 İl, 145 Şehir, 1 496 Belediye, 42 036 Barangay	24 Bölge, 196 İl, 1 646 İlçe	Seul Büyükşehir Belediyesi, 6 Büyükşehir Belediyesi, Sejong Belediyesi, 8 İl Ve Jeju İli, 80 İlçe, 73 Belediye, 69 Özerk Bölge	47 İl Yönetimi, 1 Şehir, 103 Kasaba	30 Büyükşehir Belediyesi, 51 İl Belediyesi 51 İl Özel İdaresi 519 Büyükşehir İlçe Belediyesi, 402 İlçe Belediyesi, 396 Belde Belediyesi 18 336 Köy
Yerel Yönetimlerin Yasa Yapma Gücü	Var	Yok	Yok	Yok	Yok

Yerel yönetimlerin seçim süreleri de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Filipinler’de yerel yönetim seçimleri üç yılda bir yapılırken; bu süre Peru’da, Güney Kore’de ve Kenya’da dört yıl, Türkiye’de ise beş yıldır. Filipinler’de yerel yönetim seçimlerinin yapılma sıklığı fazla olduğu için yerel yönetimlerin büyük projeleri gerçekleştirme ve risk alma yetenekleri daha sınırlıdır. Bu çerçevede Türkiye’de yerel yönetimlerde istikrarın sağlanması için yerel seçimlerin beş yılda bir yapılacak şekilde kalmasında yarar vardır. Türkiye’de bir belediye başkanı aday gösterilip seçildikten sonra dönem ve yıl sınırı

olmaksızın belediye başkanlığı yapabilmektedir. Ancak Filipinler ve Güney Kore’de bir kişi en fazla üç dönem belediye başkanlığı yapabilmektedir. Türkiye’de de verimli ve etkili bir yerel yönetim için belediye başkanlığının üç dönem ile sınırlandırılması düşünülebilir. Çünkü üç dönem kuralı ile belediye başkanlığının sınırlandırılması yerel siyasetçilere dinamizm kazandıracak, projelerinin hızla uygulanmasının da önünü açacaktır. Ancak üç dönem kuralı işini layıkıyla yapan belediye başkanının tekrar aday gösterilememesini sağlayacak ve bazı projelerin yarım kalmasına sebep olabilecektir. Yanı sıra Peru, Güney Kore ve Filipinler’de belirli şartlar altında süresi dolmadan da belediye başkanları geri çağırılabilir. Ancak bu durum işini iyi yapan, seçildiği il veya ilçede önemli hizmetler gerçekleştiren belediye başkanının bir daha seçilmesini de önleyebilecek bir gelişme olarak karşımızda durmaktadır. Diğer taraftan da geri çağırma işleminin sıklıkla tekrarlanması ve dış aktörlerin kullanımına açık olması belediye başkanlarının etkinliğini ve verimini düşürecek bir uygulama olarak da karşımıza çıkabilir. Bunun içinde geri çağırmada kuralların net olarak belirlenmesi, süre ve imza sınırlamasının getirilmesinde yarar vardır.

Analiz edilen ülkelerden Filipinler’de belediye başkan yardımcısı da belediye başkanı gibi seçimle iş başına gelmektedir. Diğer ülkelerde ise belediye başkan yardımcısı ya başkan tarafından atanmakta ya da meclis üyeleri içerisinde bir belediye başkan yardımcısı belirlenmektedir. Türkiye’de de genel olarak meclis üyeleri içerisinde ya da dışarıdan atanan belediye başkan yardımcıları vardır. Belediye başkan yardımcılarının da Türkiye’de belediye başkanı gibi seçimle iş başına gelmesi belediye başkan yardımcılarının meşruluk sorununu ortadan kaldıracaktır. Ancak millet tarafından belediye başkanı ile aynı anda seçilen bir belediye başkan yardımcısı uygulaması ile birlikte bir çifte meşruiyet krizi de ortaya çıkabilecektir.

Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde Türkiye hariç özellikle başkent, gelişmiş liman şehirleri ve sınır bölgelerindeki şehirlere özel önem atfedildiği görülmektedir. Bu çerçevede Güney Kore’nin başkenti Seul, Sejong ve Jeju belediyeleri özel statüye sahiptir. Seul Büyükşehir Belediye Başkanı merkezi yönetimdeki bakana eşdeğer sayılmaktadır. Peru’nun başkenti Lima ve sınır belediyeleri özel yetkilerle donatılmıştır. Filipinler’in başkenti Manila özel bir büyükşehir geliştirme birimidir. Kenya’da ise başkent Nairobi’den sorumlu bir bakanlık oluşturulmuştur. Böylece gelişme seviyesi yüksek, güvenlik açısından önem arz eden, devlet işlerinin yönetildiği ve/veya önemli gelire sahip stratejik kentler ülkelerin kalkınmasında itici bir güç olarak desteklenmektedir. Türkiye’de,

İstanbul, Ankara, Bursa, İzmir gibi büyük ve ekonomik olarak gelişmiş iller ile özellikle terör faaliyetleri ve mülteci krizi nedeniyle sınır illeri özel bir takım yetkilerle donatılabilir. Bu kentlerin özel bir takım yetkilerle donatılıp yönetilmesinin önünün açılması yerel hizmetlerde hizmet bütünlüğünün sağlanması, terör örgütleri ile mücadelede etkinliğin artırılması, mülteciler ile ilgili sorunların çözümü, ülke ekonomisinin gelişimi ve yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik için önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra özellikle ekonomik açıdan ve nüfus bakımından Türkiye'nin yükünü çeken İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlarının güçlü bir belediye anlayışı çerçevesinde merkezi yönetimin bakanına eş değer sayılmasında yarar vardır. Diğer taraftan Türkiye'de yerel yönetimlerin sayısı ve işlevleri de göz önüne alındığında yerel yönetimlerin, merkezle ilişkilerinde koordinasyonu sağlayacak, yerel yönetimler arasındaki irtibatın artırılmasına ön ayak olacak şekilde, bu kurumların çıkarlarını savunacak bir Yerel Yönetim Bakanlığı'nın²⁸ kurulması da bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Böyle bir bakanlık yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, kaynaklarının ve kapasitesinin artırılmasını ve yerel refahın da gelişmesini sağlayacaktır. Ancak bu bakanlığın kurulması bürokratik oligarşiye yol açabilecek veya yerel yönetimleri bürokratların eline mahkûm hale de getirebilecektir. Tez yazım aşamasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte bakanlık sayısının azaltılması gündeme gelmiş ve 26 olan bakanlık sayısı yapılan düzenlemeler sonucu 16'ya düşürülmüştür. Bu çerçevede yerel yönetimlerle ilgili bir bakanlık kurulmamış, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı altında bir "Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü" oluşturulmuştur. Bu Genel Müdürlük, "mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, yerel yönetimlerin yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasının gözetlemek, yerel yönetimlerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgiler toplanmak, yerel yöneticilerin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasının takibini yapmak, yerel yönetimlerin teşkilat, araç ve kadro standartları tespit etmekten sorumlu olarak görevlendirilmiştir (www.milliyet.com.tr)."

İncelenen ülkelerde yerel yönetimlerin sayısının fazla olduğu, birçoğunun ölçek ve kapasitelerinin yetersiz kaldığı görülmektedir. Örneğin Peru'da nüfusu binin altında 204 ilçe belediyesi vardır. Türkiye'de ise 220 belediyenin nüfusu 5 binin altındadır. Yanı sıra özellikle, Kenya, Peru, Türkiye ve Filipinler'de, yerel yönetimlerin birçoğunun nispeten

²⁸ Türkiye'de 5 Ocak 1978 tarihinde Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuş ve bu bakanlık faaliyetlerini 22 ay boyunca devam ettirmiştir.

yoksul ve sınırlı mali kapasiteye sahip oldukları görülmektedir. Bu durum seçim meşruiyetini kırılgan hale getirmekte ve yerel yönetimleri merkeze bağımlı hale getirmektedir. Diğer taraftan burada, merkezi yönetimin yetki, görev ve kaynaklarının, kapasite oluşturmada, yerel yönetimlere devrettiği sonucu da çıkmaktadır. Bunun içinde ölçek ve kapasitesi yetersiz olan bu belediyeler kapatılmalı ve en yakın belediye ile birleştirilmelidir.

Çalışmada seçilen ülkelerin hepsinde yerel yönetimlerde aday olmak ya da oy kullanmak için belli kriterler getirilmiştir. Örneğin Peru’da yetmiş yaşına kadar oy kullanmak zorunludur. Oy kullanmayanlar para cezasına çarptırılmakta ya da bazı kamu hizmetlerine erişimleri kısıtlanmaktadır. Türkiye’de görece olarak seçimlere katılım yüksek olmakla birlikte, 2004 yerel seçimlerine katılım % 76, 2009 yerel seçimlerine katılım oranı % 85 ve 2014 yerel seçimlerine katılım ise % 89 olarak gerçekleşmiştir. Sadece 2014 yerel seçimlerinde oy kullanmayan kişi sayısı yaklaşık 6 milyondur ve birçok ülkenin nüfusundan fazladır. Türkiye’de oy kullanmayan vatandaşlara kâğıt üzerinde sembolik para cezası verilebilmektedir. Vatandaşların seçimlere katılımını teşvik etmek için geçerli bir mazereti olmaksızın oy kullanmayan vatandaşların bazı kamu hizmetlerine erişimleri sınırlandırılabilir. Ancak her ne kadar böyle bir uygulama yapılabilecek olsa da oy kullanmamanın da demokratik bir tercih olabileceği unutulmamalıdır.

Peru’da, Filipinler’de, Güney Kore’de ve Türkiye’de partilerin yerel seçimlere girebilmek için belli bir sayıda yerel yönetim birimlerinde örgütlenmesi ve/veya son ulusal seçimde katılımı temel alınarak asgari seçmenden imza toplaması gerekmektedir. Araştırılan ülkelerden Peru’da ulusal partiler, başkanlık, parlamento ve yerel seçimler dâhil ülkedeki tüm seçimlere katılabilmektedir. Buna karşın alt ulusal partiler sadece kendi bölgelerinde, illerinde veya ilçelerinde seçimlere girebilmektedir ve aday gösterebilmektedir. Türkiye’de Siyasi Partiler Yasası’nın 36’ncı maddesine göre, “Siyasî partilerin seçimlere katılabilmesi için illerin en az yarısında oy verme gününden en az altı ay evvel teşkilat kurmuş ve büyük kongrelerini yapmış olması veya Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde grubu bulunması şarttır. Bir ilde teşkilatlanma, merkez ilçesi dâhil o ilin ilçelerinin en az üçte birinde teşkilat kurmayı gerektirir.” Bu kriter hem ulusal hem de yerel seçimler için geçerlidir. Özellikle yerel seçimlerde vatandaşların katılımını arttırarak onları yerel siyasi karar alma süreçlerine katmak için bu kriterleri sağlayamayan partilerin sadece kuruldukları (teşkilatlandıkları) kendi bölgelerinde, ilde veya ilçede seçimlere girebilmesi ve aday gösterebilmesi sağlanabilir. Ancak Türkiye’de teröre destek veren veya bizzat terör

faaliyetlerinin merkezi haline gelmiş partilerin varlığı ve bu partilerin belediye başkanlarının kamu kaynaklarını terör örgütü ve uzantılarına aktarması, partilerin sadece kuruldukları (teşkilatlandıkları) kendi bölgelerinde, ilde veya ilçede seçimlere girebilmesi ve aday gösterebilmesi önündeki en büyük engel olarak durmaktadır.

Son olarak, incelenen ülkelerden yerel yönetimlerde yetki dağılımları açısından meclisin veya başkanın görece baskın yetkili olması, “Güçlü Meclis” (Filipinler ve Kenya) ya da “Güçlü Başkan” (Türkiye, Güney Kore ve Peru) kavramlarının oluşmasına yol açmıştır. Örneğin, Güney Kore’de, belediye başkanlarının yerel bürokratları tayin etme, harcamalar ve gelir bütçesi sunma ve yerel meclis tarafından geçirilen yönetmelikleri veto etme yetkisi vardır. Türkiye’de yerel yönetimlerin üst yöneticilerinin (bağlı iştirakler) dâhil belediye başkanı ile birlikte göreve gelmesi ve ayrılması yerel yönetimlerin etkinliğini arttıracaktır. Ancak bu durumun yerel meclisler karşısında güçlü bir belediye başkanı yaratacağı gerçeğini ortaya çıkaracağı da unutulmamalıdır.

3.2.4. Yerel Yönetimlerin Temel Yetki ve Görevleri Açısından Karşılaştırılması

Analiz edilen ülkelerde yerel yönetimlerin yetki ve görevleri anayasa ve yasalar çerçevesinde belirlenmiştir. Sadece merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetler ve sadece yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetler olduğu gibi merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortaklaşa yürüttüğü hizmetler de mevcuttur. Filipinler’de yerel yönetimlerin yetki ve görevleri temelde, sağlık ve sosyal hizmetler, çevre yönetimi, altyapı ve turizme ilişkin olmak üzere dört işleve sahiptir ve bu işlevler Yerel Yönetimler Yasasında tek tek sayılmıştır. Peru’da, yerel kamu hizmetini yerine getiren yerel yönetimler, eğitim, halk sağlığı, kültür, turizm, spor, madenlerin, çevrenin ve doğal kaynakların korunması, güvenlik, toplu taşıma, konut ve kentsel dönüşüm, katı atık ve sosyal programların yönetimi gibi konularda merkezi yönetimle müşterek hareket etmektedir. Güney Kore’de kamu hizmetlerinin yaklaşık % 30’undan yerel yönetimler sorumludur. Yerel Özerklik Yasası her ne kadar yerel yönetimlere altı temel görev yüklemiş olsa da merkezi yönetim yerel yönetimlerin yerel sorunlar konusunda inisiyatif almasını engellemektedir. Kenya’da merkezi yönetim bir takım yetki ve görevlerini yerel yönetimlere devretmiş durumdadır. Kenya’da yerel yönetimler, gelirlerin toplanmasından,

yol ve altyapı işlerinden, çevre temizliği, içme suyu, belli sağlık hizmetlerinden ve eğitimden sorumludur.

Tablo 30. Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkileri

Karşılaştırılan Yönler	Filipinler	Peru	Güney Kore	Kenya	Türkiye
Görev, Yetki, Sorumluluk ve Hizmetlerin Dağılımı	-Yerel Yönetimlerin Zorunlu Görevleri -Merkezi Yönetimin Zorunlu Görevleri	-Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Hizmetler -Merkezi Yönetim Tarafından Sunulan Hizmetler -Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Tarafından Ortaklaşa Sunulan Hizmetler	-Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan ve Doğası Gereği Yerel Olan Hizmetler - Merkezi Yönetim Tarafından Devredilen ve Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Hizmetler	- Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Hizmetler - Merkezi Yönetim Tarafından Sunulan Hizmetler	-Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Hizmetler - Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Tarafından Ortaklaşa Sunulan Hizmetler

Yerel yönetimler, temelde genel amaçlı yerel nitelikteki hizmetleri sunmaktan sorumludur. Türkiye’de de Belediye Yasasının 14. ve 15. maddelerinde yerel yönetimlere verilen görevler tek tek sayılmıştır. Ancak her belediyede (il, büyükşehir, ilçe, belde) farklı sorumluluk alanları mevcuttur. Özellikle büyükşehir belediyesi modelinde ilk kademe belediyeleri (ilçe belediyeleri) ile büyükşehir belediyesi arasında görev bölüşümünde belirsizlikler, çakışmalar ve boşluklar mevcuttur. İlçe belediyeleri, belediyelerin özerklik kuralından yararlanabilmeleri için, büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin üzerindeki yetkilerinin bir sınırı olması gerekmektedir. Bugünkü durum, bunun tam tersidir. Yerel yönetimlerde, son sözü her zaman büyükşehir belediyeleri söylemekte ve ilçe belediyeleri de çoğu kez “gerçek anlamda belediye olup-olmadıklarını?” sorgulamaktadır.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve gelir bölüşümü konusunda yetki ve sorumluluklar kesin ilkelere bağlanmadığından, gerek kaynakların toplanmasında, gerek hizmetlerin yerine getirilmesinde boşluklar doğmaktadır. Belediyelerin sorumluluk alanlarının çerçevesi tam olarak çizilmeli ve tek elden planlama yapılmalıdır. Diğer taraftan yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin arttırılması ve merkezi yönetimin bir takım yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliğini arttıracak önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. İl özel

idareleri ve köy yönetimleri önemli ölçüde yetki ve görev kaybına uğramış ve bu yerel yönetim birimlerinin görevleri zamanla merkezi yönetimlere geçmiştir. Dolayısıyla bu iki yerel yönetim birimi günümüzde bir bakıma adları var, kendileri yok olmuş kuruluşlardır. Türkiye’de merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında büyük bir farklılık yoktur. Merkezi otorite ile yerel otoriteler aynı işlevlere sahiptir. Yerellik yalnızca bir siyasi ölçek olarak, üst birim-alt birim ilişkisi (hiyerarşisi) içinde algılanmaktadır. Bu nedenle sorun merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki bir mesele gibi algılanmakta ve yerel kamu hizmetlerinde çok başlılığa yol açmaktadır.

3.2.5. Yerel Yönetimlerin Yerel Demokrasi Uygulamaları Açısından Karşılaştırılması

Dünya genelinde her ülkede, vatandaşların politik karar alma süreçlerine katılımını sağlamak, yerel demokrasiyi güçlendirmek için önemli mekanizmaların geliştirildiği görülmektedir. Bunların başında, vatandaşların seçtikleri kimseleri görev sürelerinin dolmasını beklemeden görevlerinden alınmalarını sağlayan geri çağırma mekanizması, yerel yönetimlerde kayıtlı seçmenlerin herhangi bir yasayı doğrudan önerebildiği, yürürlüğe koyabildiği veya değiştirmesini sağlayabildiği yasal süreç olan yerel girişim, vatandaşların yerel yönetimler ile ilgili mevzuatlara doğrudan katılımını sağlayan referandum, şeffaf ve hesapverebilir bir yerel yönetim için sivil aktörlerinden yerel yönetimlerin bütçesine katılımını teşvik eden katılımcı bütçeleme ve halka açık mahalle toplantıları şeklinde gerçekleştirilen yerel topluluk meclisleri gibi yerel demokrasi uygulamaları gelmektedir. Bu vatandaşların yerel yönetimlere, yerel yönetimlerin de vatandaşlara olan güvenini tesis etmek açısından dikkat çekici bir gelişmedir. Türkiye’de de karar mekanizmalarına demokratik anlayışa uygun olarak halkın katılımını teşvik etmek için, geri çağırma, referandum, yerel girişim ve katılımcı bütçeleme gibi çeşitli mekanizmaların eklenmesi gerekmektedir. Ancak geri çağırma işleminin, dış aktörlerin ve kişisel çıkarların teşvikine yol açacak mahiyette olması ve sıklıkla başvurulabilecek bir mekanizma olarak algılanması, genel refah ve kurumsal istikrarı sarsabilecektir. Diğer taraftan Türkiye’de büyük ümitlerle kurulan, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesapverebilirlik, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan “kent konseyleri”nin istenilen faydayı sağlayamadığı da görülmektedir.

İncelenen ülkelerin tümünde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi için sivil toplum aktörlerinin güçlü destekleri mevcuttur. Türkiye’de ise yerel aktörlerin, sivil toplum kuruluşların yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi için destekleri yok denecek kadar azdır. Bu bağlamda Türkiye’de, sivil toplum kuruluşları tarafından yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel katılımın sağlanması için yerel yönetimlerle ilgili sivil toplum kuruluşlarının sayısını artırıcı politikalar üretilmelidir. Bunun için de yerel yönetimlerin desteklenmesi ve geliştirilmesi için STK’lar tarafından verilen destekleri arttıracak mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir.

Tablo 31. Yerel Demokrasi Uygulamaları

Karşılaştırılan Yönler	Filipinler	Peru	Güney Kore	Kenya	Türkiye
Yerel Demokrasi Uygulamaları	- Geri Çağırma - Yerel Girişim - Referandum - Katılımcı Bütçeleme	- Geri Çağırma - Referandum - Yerel Topluluk Meclisleri - İhlal Bildirme ve Bilgilendirme Hakkı - Katılımcı Bütçeleme	- Referandum - Yurttaş Girişimi ve Dilekçe Hakkı - Denetim İsteme ve Dava Açma Hakkı - Geri Çağırma - Katılımcı Bütçeleme - Ward Komiteleri	-Online Forumlar - Kasaba Toplantıları - Hesapların Yayınlanması - Sektör Çalışma Grupları -Açık Kapı Politikası	-Kent Konseyleri -Meclis Toplantılarına Katılım -Referansum - Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım -Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı

İncelenen ülkelerden Peru’da, yerel yönetimler tarafından çıkarılan yönetmelikler, kararnameler, kurallar, imzalanan antlaşmalar resmi gazetede, yerel gazetede, görünür yerlerde, web sitesinde ya da belediye binalarında yayınlanmak zorundadır. Bu yayın koşulunu yerine getirmeyen kurallar geçersiz sayılmaktadır. Diğer ülkelerde de yerel yönetimlerin şeffaflık ve hesap verebilirliği çerçevesinde yerel yönetimler ve yerel meclisler tarafından alınan kararların internet, basın gibi çeşitli araçlarla vatandaşlara duyurulduğu görülmektedir. Türkiye’de de şeffaf ve hesapverebilir bir belediyecilik anlayışı için belediye meclis toplantıları ve belediye ihalelerinin tamamıyla vatandaşa açık ve internet (online forumlar) üzerinden canlı yapılması sağlanmalıdır. Yerel yönetimler tarafından çıkarılan yönetmelikler, kararnameler, kurallar, imzalanan antlaşmalar resmi gazetede, yerel gazetede, görünür yerlerde, web sitesinde ya da belediye binalarında yayınlanmalı ve bu yayın koşulunu yerine getirmeyen kurallar geçersiz sayılmalıdır. Ayrıca, ülkede yerel demokrasiyi geliştirmek ve güçlendirmek için vatandaşlara ve sivil toplum kuruluşlarına belediye meclislerinde belli oturumlarda soru sorma hakkı tanınmalı, yerel yönetimlerin karar ve işlemleri ile ilgili belgelerin örneklerinin temin edilebilmesi

sağlanmalı, yerel yönetim kararlarının ve uygulamalarının hukuka aykırılığı iddiası ile mülki idare amirleri, belediye meclis üyeleri ve tüm seçmenlerin yargıya başvurma hakkı olabilmelidir. Yerel demokrasi uygulamalarından tam anlamı ile yararlanabilmek yerel yönetimleri elinde bulunduran teknik kadrolarda ve halkın kendisinde bu konulardaki bilinç düzeyinin, bilgi birikiminin yükselmiş olmasıyla yakından ilgilidir.

3.2.6. Yerel Yönetimlerin Denetimi Açısından Karşılaştırılması

Analiz edilen ülkelerde yerel yönetimlerin hepsi merkezi yönetimin denetimine tabidir. Güney Kore’de üst düzey yerel yönetimler merkezi yönetimin denetimi altındayken; alt düzey yerel yönetimler üst düzey yerel yönetimlerin denetimi altındadır. Güney Kore’de, Filipinler’de, Kenya’da ve Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi ilgili Bakanlıkların eli ile yapılırken, Peru’da yerel yönetimlerin denetimi başkanlık makamına bağlı Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Filipinler ve Kenya gibi ülkelerde yerel yönetimlerden sorumlu bir “Yerel Yönetim Bakanlığı”nın kurulduğu görülmektedir. Türkiye ve Peru’da İçişleri Bakanlığı yerel yönetimlerden sorumlu iken, Güney Kore’de Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanlığı yerel yönetimlerden sorumludur.

Başkanlık sistemi ile birlikte Türkiye’de üniter devlet yapısı korunarak, merkezi yönetim tarafından yapılan denetimlerin sınırlandırılması, 1982 Anayasasının 127. maddesinde belirtilen idari vesayet denetimi kaldırılarak yerine daha etkin ve yargısal güvenceye sahip bir denetim mekanizmasının getirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, belediyelerin denetim mekanizmaları güçlendirilmeli, belediye meclislerinin denetim gücü arttırılmalıdır. Hizmetlerin bütünsel ve rasyonel dağılımı için denetimde dağınıklığı ortadan kaldıracak etkili bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır. Üniter devlet yapısı içinde yerel yönetimlerin denetimi görev ve yetkisi merkezi yönetim yerine Türkiye Belediyeler Birliği gibi yerel yönetim birliklerine de verilebilir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin başarılı olabilmesi için mali denetimin yanı sıra performans denetimi konusunda da kurumsal altyapı ve süreçler oluşturulmalıdır. Bunun içinde standart sorular çerçevesinde belirli periyotlar halinde belediye başkanlarının çalışmaları ve projelerini gerçekleştirme performansları ölçülmelidir. Yerel yönetimlerin özellikle küçük belediyelerin iç denetimin işlerliği konusu öncelikle ele alınmalıdır. Yerel yönetimler için mutlaka bir iç denetim mekanizması oluşturmalı ve bu sorunun çözümü

için de TBMM’ye bağlı, belli bir özerkliğe sahip bir “Yerel Yönetimler Denetim Kurulu” oluşturulması düşünülebilir. Dış denetim sorumluluğunu, özellikle bugünkü yapısıyla Sayıştay’ın etkin bir performans denetimi olarak yerine getirmesi çok zordur. Bu altyapısal sorunun üstesinden gelebilmek için “Yerel Yönetim Sayıştayı”nın kurulması düşünülebilir. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)²⁹, “kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak” amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı anayasal bir kurum olarak 6328 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kurum, 2013 yılı Mart ayında şikâyet başvurularını almaya başlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunda diğer alanlar yanında bir Kamu Denetçisi yerel yönetimlerden sorumlu olarak görevlendirilmiştir. Ancak bu yeterli değildir. Vatandaşların yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri ile ilgili şikâyetlerini iletebilecekleri bağımsız bir “Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı”nın da kurulması düşünülebilir.

Tablo 32. Yerel Yönetimlerde Denetim

Karşılaştırılan Yönler	Filipinler	Peru	Güney Kore	Kenya	Türkiye
Yerel Yönetimlerde Denetim	Ulusal Hükümetin Başkanı, İçişleri Ve Yerel Yönetim Bakanlığı	Sayıştay	Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanlığı, Üst Düzey Yerel Yönetimler	Kenya Ulusal Denetim Ofisi ve Yerel Yönetimler Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı, Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye’de seçim süreci Yüksek Seçim Kurulu tarafından yerine getirilmektedir ve “Yüksek Seçim Kurulunun kararlarına karşı hiçbir merciye başvurulamamaktadır”. Türkiye’de ulusal ve yerel seçimler Yüksek Seçim Kurulu’nun denetimi haricinde farklı birimlerin de denetimine açılmalıdır. Yeni bir düzenlemeyle, “Yüksek Seçim Kurulunun kararlarına karşı hiçbir yargı merciine başvurulamaz.” maddesi getirilerek, seçimler, örneğin Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) gibi yargı dışı denetim kurumlarının da denetimine açılabilirdir. İncelenen ülkelerden bazılarında yerel yönetimlerin seçim süreci ve denetimi birden çok birim tarafından yerine getirilmektedir. Örneğin Peru’da belediye seçimleri özerk Ulusal Seçim Dairesi (ONPE) ve Ulus Seçim Jürisi (JNE) gibi birkaç birim tarafından denetlenmektedir. Ancak unutmamak gerekir ki seçim süreçlerini

²⁹ Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu”, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, “İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu” da etkili olabilmektedir.

son derece şeffaf yürütebilen bir ülke olarak Türkiye’de bugüne kadar tümünden seçim iptali yaşanmamıştır. Bunda Yüksek Seçim Kurulunun payı da büyüktür.

Güney Kore’de, yerel yönetimler veya onların başkanları arasında işlerin yürütülmesi konusunda bir anlaşmazlık ortaya çıkarsa, Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı veya alt düzey yerel yönetimler arasındaki anlaşmazlıklarda belediye başkanı/vali, ilgili tarafların isteği üzerine anlaşmazlığa aracılık edebilir. Hatta anlaşmazlık kamu yararını önemli ölçüde zedeliyor ve hızlı bir aracılık gerektiriyorsa, tarafların isteği olmaksızın, anlaşmazlığa re’sen aracılık edilebilir. Bakan veya belediye başkanı/vali anlaşmazlığa aracılık ettiğinde, merkezi yönetimdeki ilgili kurumun başkanına danışarak ve Yerel Yönetim Merkezi Anlaşmazlık Aracılık Komisyonu (*Local Government Central Dispute Mediation Committee*) veya Yerel Anlaşmazlık Aracılık Komisyonunun (*Local Dispute Mediation Committee*) müzakerelerine dayalı olarak ara bulmaktadır. Bakan veya belediye başkanı/vali ilgili yerel yönetimin başkanına kararı yazılı olarak bildirmekte ve yerel yönetimin başkanı aracılıkla ortaya çıkan kararın gerektirdiği işleri yürütmektedir (Yerel Özerklik Yasası, 148. madde). Türkiye’de de yerel yönetimler ve onların başkanları arasındaki sık sık uyuşmazlıklar yaşanmaktadır. Özellikle belediye başkanının ayrı, yerel meclisin ayrı partilerde olduğu durumlarda hizmetlerin yerine getirilmesinde çeşitli anlaşmazlıklar yaşanmaktadır. Bu anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak adına “Yerel Anlaşmazlık Çözüm Kurulu” gibi bazı mekanizmalar oluşturulabilir.

3.2.7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Açısından Karşılaştırılması

Çalışmadaki ülkeler incelendiğinde Filipinler hariç yerel yönetimlerin mali özerkliği sınırlıdır. Filipinler’de yerel yönetimler geniş mali özerklikten yararlanırken, Güney Kore, Peru, Türkiye ve Kenya’daki yerel yönetimlerin mali özerkliği nispeten düşüktür. Yerel yönetimlerin hepsinin kendi öz gelir kaynakları olmakla birlikte, merkezi yönetim tarafından yapılan kaynak aktarımlarına büyük oranda bağımlı oldukları görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerde mali özerkliğin sorgulanmasına yol açmaktadır.

Tablo 33. Yerel Yönetimlerde Mali Yapı

Karşılaştırılan Yönler	Filipinler	Peru	Güney Kore	Kenya	Türkiye
Yerel Özerklik Düzeyi	Yüksek (Adem-i Merkeziyetçi)	Düşük (Merkeziyetçi)	Düşük (Merkeziyetçi)	Düşük (Merkeziyetçi)	Düşük (Merkeziyetçi)
Mali Özerklik Derecesi	Yüksek	Düşük	Düşük	Düşük	Düşük

Mali özerklik çerçevesinde yerel yönetimlerin borçlanmalarına izin verilmekle birlikte incelenen ülkelerin hepsinde yerel yönetimlerin borçlanması belirli kural ve usullere bağlanarak merkezi yönetimin iznine bırakılmıştır. Analiz edilen ülkelerin tümünde merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferler fonlar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlere, alt yapı çalışmalarının yapılmasında veya yerel kamu hizmetlerinin icrası noktasında ulusal veya uluslararası kuruluşlardan bir takım imtiyazlar ve destekler sağlama imkânı da tanınmaktadır. Yerel yönetim birimleri, kamu hizmetlerinin tesisi, yürütülmesi, işletilmesi, binaların korunması ve restarasyonu gibi konularda kamulaştırma yapabilmektedir. Ülkelerin yerel yönetim birimlerine belirli sınırlamalar dâhilinde iştirak ve şirket kurma yetkisi tanınmıştır. Bunun yanında Peru’da bazı belediyeler yerel bankalara sahiptir. Peru’da madencilik ve hidrokarbonlar dâhil olmak üzere madencilik sektöründen elde edilen vergi gelirlerinin, bu endüstrilerin bulunduğu il ve ilçe yönetimlerine geri aktarıldığı; yerel yönetimlerin devletin doğal kaynaklardan elde ettikleri kira ve gelirlerden pay aldıkları görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler tarafından alınan vergi, resim, harç ve ücretlerin oranlarının ve miktarlarının tespitinde yerel meclislere bir takım yetki verilebilir. Bunun yanında madencilik ve hidrokarbonlar dâhil olmak üzere madencilik sektöründen ve doğal kaynaklardan elde edilen kira ve vergi gelirlerin tümünün, bu endüstrilerin bulunduğu il ve ilçe yönetimlerine pay aktarılması yerel yönetimlerin güçlenmesine de yol açacaktır. Belediye harcamalarında etkinliğin sağlanması için belediyelerin yeni gelir kaynaklarıyla desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca mevcut gelir kaynaklarının içerik ve miktar olarak sürekli yenilenmesi gerekmektedir.

3.3. Bölüm Sonu Değerlendirme

Ülkelerin sahip oldukları farklı tarihi geçmiş, gelişmişlik düzeyi, nüfus, sosyal, ekonomik ve kültürel faktörler devlet yönetim teşkilatlarını ve yönetim şekillerini de birbirinden farklı kılmaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim sistemi, incelenen ülkeler Peru, Filipinler, Güney Kore ve Kenya ile bazı noktalarda birleşmekle birlikte zengin sayılabilecek bir yerel yönetim geleneğine sahip olması bakımından da bu ülkelerden belirli noktalarda farklılaşmaktadır. Köklü bir geleneğe sahip olmasına rağmen Türkiye'de yerel yönetimlere gereken önemin verildiği söylenemez. Bu açıdan dünya genelinde ülkelerin yerel yönetimlerin incelenmesi ve değerlendirilmesi yerel yönetimlerin geleceğe yön vermesi açısından önemlidir. Türkiye'de yerel yönetimler, bugün merkezi yönetime bağımlı olarak merkezin denetiminde varlıklarını sürdürmektedir. Merkeziyetçiliğin ağır basması nedeniyle yerel yönetimler ile ilgili yapılan mali düzenlemelerin, yetki paylaşımlarının ve reformların büyük çapta değişikliklere yol açtığı söylenemez. Ancak tarihsel süreç içerisinde bakıldığında yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemelerin özellikle belediyeler adına önemli kazanımlar sağladığı görülmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde üçe ayrılmaktadır. İl özel idarelerinin ve köylerin birçok yetkisi bugün merkezi yönetime aktarılmış durumdadır. Belediyeler ise Türkiye'deki en önemli yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de bugün toplam bin 398 belediye mevcuttur. Son yıllarda yapılan düzenlemelerle birlikte yerel kamu hizmetlerinin sunulması, kaynak yaratılması ve bu kaynakların etkin kullanımı konusunda birçok yetki merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere aktarılmış olsa da bu belediyelerinin büyük çoğunluğunun ölçek ve kapasiteleri yetersizdir.

Türkiye'de merkezi yönetimlerin, yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayeti konusu uzun yıllardır tartışma konusu olmuş ve yapılan düzenlemelerle birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet yetkisi oldukça azalmıştır. Son çıkan yasalarla ülkemizde de yerel yönetimlerin yetki ve kapasiteleri eskiye oranla oldukça genişletilmiş, merkezin yerel yönetim üzerindeki vesayeti bir parça daha geri çekilmiştir. Bunun yanında Türkiye'de yerel demokrasinin gereği olarak halkın karar alma sürecine katılımı ve denetimini mümkün kılacak birçok mekanizmanın (kent konseyi, bilgi edinme hakkı vb.) yerel yönetim birimlerinde uygulanmasına karşın, yeterli olmadığı görülmektedir. Mali özerklik basit tanımıyla yerelden toplanan vergilerin yerel yönetimler

tarafından harcanması ve merkezi yönetimler tarafından yerel yönetimlere yapılan bağlayıcı transferlerin asgariye indirilmesidir. Ancak Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlerin daha fazla pay almaları yönünde iyileştirmeler yapılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirler Kanuna göre yerel yönetimlerin bazı öz gelirleri vardır. Ancak kendi yetkileri içinde kendi kararları ile başka bir gelir elde etme olanağı halen verilmemiştir. Başka bir ifadeyle üniter bir devlet olan Türkiye’de, yerel yönetimler yeterli gelir kaynaklarına sahip değildir. Bu durum yerel yönetimlerin mali sorunlarını daha da arttırmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerde hizmet bölüşümünde, üniter yapının etkisinin oldukça fazla olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, merkezi yönetim savunma, güvenlik, adalet, dış ilişkiler gibi bölünemeyen kamu hizmetlerini yerine getirirken; yerel yönetimler de itfaiye, ulaşım, altyapı, cadde ve sokakların temizliği gibi hizmetleri yerine getirmektedir.

Son olarak çalışmada incelenen ülkelerden elde edilen bulgular da dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Türkiye’nin belirli bir yerel yönetim modelini uygulamak zorunda olmadığı görülmektedir. Bu çerçevede, Türkiye kendi tarihi tecrübelerinden istifade ederek, kendi sosyo-ekonomik koşullarına, coğrafi durumuna ve toplumsal yapısına uygun yerel yönetim sistemini kuracak reform çalışmalarına bir an önce başlamalıdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Her ülkenin kendi tarihi yapısı içinde farklı şekillerde ortaya çıkan yerel yönetimler devletin hizmetlerini yürütmesinde kullandığı en büyük araç olan kamu yönetiminin artık en önemli ve vazgeçilmez unsuru haline gelmiştir. Bugün tüm dünyada yerinden yönetim ilkesi daha fazla uygulanır hale gelmiş olup yerel yönetimler, kamu yönetimi uygulamalarında aranan ve hızla öne çıkan kurumlar olarak dikkat çekmektedirler. Türkiye’de de özellikle 2000’li yıllarda yerel yönetim reformlarıyla başlayan değişim süreci sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte toplumda kapsamlı bir yerinden yönetim reformu talebi tartışılmaya başlanmıştır. Diğer taraftan Avrupa Yerel Özerklik Şartnamesi ile birlikte Avrupa Birliği (AB) sürecinde Türkiye’nin AB kriterlerine uyumu konusunda bazı yasa değişikliklerinin uygulanması da gündemdedir. Yerel yönetimler halka en yakın hizmet birimleridir. Yerel yönetimler ile ilgili yapılan ya da yapılacak olan reformlar sadece yerel yönetimler alanında değil, bütün devlet teşkilatlanmasında ve bununla beraber toplumsal hayatta var olan ilişkilerin düzenlenmesinde de önemli anlamlar ifade etmektedir. Yapılan tartışmalarda özerklik ve üniter devlet yapısı birbiriyle çelişen veya örtüşmeyen kavramlar olarak ortaya konmaktadır. Ancak bu tanımlama son derece yanlıştır. Yerel özerkliği, üniter devlet yapısı ile çatışan veya çelişen bir sistem olarak görmekten daha çok yönetimlerin etkin karar alabilmeleri, alınan kararların toplum çıkarına uygun kamusal hizmetler verebilmesi yönünde uygulanması olarak görmek daha gerçekçidir. Çünkü merkezi yönetim ve yerel yönetim birbirinin rakibi değildir aksine koordineli çalışan ve birbirini tamamlayan iki temel unsurdur. Üniter yapıdaki devletlerde yerel demokrasi ancak yerel yönetim anlayışını geliştirmekle mümkündür.

Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletler incelendiğinde, ülkelerde tek bir yerel yönetim modelinin benimsenmediği ve yerel yönetimlerin bağımsız olmadığı görülmektedir. Diğer taraftan bu çalışmaya konu edilen ülkelerde, Filipinler hariç mali özerklik derecesinin düşük olduğu ve yerel yönetimlerin bizzat merkezi yönetimin

denetiminde olup, mali açıdan merkezi yönetimlere bağlı olduğu görülmektedir. İncelenen ülkelerde yerel yönetimler, kendi sınırları içerisinde idari kararlar alabilmekte, para cezası verebilmekte ve yönetmelikler çıkarabilmektedir. Ancak yerel yönetimler yasa yapamamakta (Filipinler hariç), yeni kurum ve kuruluş oluşturmamakta ve kendi yargı düzenini kuramamaktadır. Hükümet sistemine ve yerel yönetimlere bakıldığında literatürde tercih edilen yedi parametre üzerinden yapılan analiz sonucu her ne kadar bazı ülkelerde merkezi yönetim (Güney Kore, Peru, Kenya, Türkiye) bazılarında da yerel yönetimler (örneğin Filipinler) ön plana çıksa da Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle birlikte federal devlet yapısına geçilmeyecektir. Federal devlet yapısına geçilip geçilmemesi ülkenin içinde bulunduğu sosyo-kültürel yapısı, toplumsal dokusu, nüfusu ve coğrafi şartlara göre karar vereceği teknik bir konudur. Bu çerçevede yukarı da belirtilen bulgular çerçevesinde Türkiye’nin belirli bir yerel yönetim modelini benimsemek zorunda olduğu bunun da federal devlet modeli olduğu savı yanlıştır. Başkanlık sisteminin prototipi olarak sayılan ABD’nin federal devlet yapısına sahip olması “başkanlık sistemi doğrudan federalizmi de beraberinde getirir” yanlıgısına yol açmaktadır. Ancak dünya genelinde ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika gibi federal devletler olduğu gibi, Peru, Filipinler, Kenya, Şili, Güney Kore ve Endonezya gibi başkanlık sistemine sahip üniter devletler de mevcuttur. Bununla birlikte Almanya, Kanada ve Avustralya gibi parlamenter sistemi benimsemesine rağmen federal devlet yapısına sahip ülkeler de vardır.

Analiz edilen ülkelerin hepsinde yerel yönetimlere o ülkelerin anayasalarında yer verilmiştir. Bu durum o ülkede yerel yönetimlere atfedilen değeri göstermesi ve yerel yönetimlerin korunup; geliştirilmesi açısından da önemlidir. Diğer taraftan halkın yerel yönetimlere katılımını teşvik etmek ve politik karar alma süreçlerine vatandaşların katılımını sağlamak adına başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde geri çağırma, yurttaş girişimi, referandum, katılımcı bütçeleme gibi pekçok yerel demokrasi uygulamasının geliştiğı görülmektedir. Merkezi yönetimlerin görev ve yetkileri de önemli ölçüde yerel yönetimlere devredilmiş durumdadır. Bazı görev ve yetkileri ise yerel yönetimler merkezi yönetimle müşterek olarak yerine getirmektedir. Hizmet dağılımında ise yerel yönetimlere doğru bir eğilim mevcuttur. Analiz edilen ülkelere bakıldığında yerel yönetimlerin güçlü bir başkan (Güney Kore, Türkiye) ya da güçlü bir meclis (Filipinler, Kenya) şeklinde formüle edildiğı görülmektedir.

Bu çalışmada Türkiye, Filipinler, Kenya, Peru ve Güney Kore yerel yönetimleri arasındaki birtakım farklılıklar ve benzerlikler ortaya konulmuştur. Farklılıkların temel nedeni; her

ülkenin tarihi, sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasi açıdan farklı geçmişe ve mirasa, farklı nüfusa sahip olmasına, benzerliklerin nedeni ise ülkelerin üniter bir devlet yapısı ile yönetilmesine bağlıdır. İnsanların yaşamları boyunca sürekli olarak etkileşimde bulunduğu devlet, üniter devlet, federal devlet ya da hangi devlet yapılanmasına sahip olursa olsun yetkili oldukları alanda devletler kamusal hizmetleri üretmek için temelde örgüt yapılarını merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde oluşturmuşlardır. Başka bir ifadeyle üniter devlet ya da federal devlet yapılanmasının hâkim olduğu ülkelerde kamu hizmetleri merkezi ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimler sadece federal devletlerin temel ilkesi değil; aynı zamanda üniter devletlerin de temel ilkesi durumundadır. Burada önemli olan nokta ister parlamenter sistemde olsun, ister başkanlık sisteminde olsun, ister üniter devlet, ister federal devlet olsun ülkelerin kendi tarihi, nüfusu, etnik ve dinsel homojenliği, siyasi, ekonomik ve coğrafi koşulları da dikkate alarak kendine has bir yerel yönetim modeli oluşturduğu/oluşturabileceği görülmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde taşıdığı bir takım mekanizmalarla temelde başkanlık sistemi olmakla birlikte Türkiye’ye özgü bir takım düzenlemeleri içerisinde barındırmaktadır ve “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak lanse edilmektedir. Üniter devlet sadece merkezi yönetimin egemen güç olduğu devlet şeklidir. Alt yönetim kademelerini oluşturma, yeniden dizayn etme ve ortadan kaldırma konusunda merkezi yönetim yasal yetkiye sahiptir. Üniter devlet iktidarın dikey bölüşümünde sadece idari adem-i merkeziyete imkân vermekte ve o yörede sunulacak hizmetlerden sorumlu yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerinin artırılmasını hedeflemektedir. Dolayısıyla, başkanlık sistemine sahip üniter devletlerde yerel yönetimler bağımsız olamaz. Hatta genel olarak başkanlık sistemine sahip federal devletlerde bile yerel yönetimlerin yasama, yürütme ve yargı gücünden bahsedilemez. ABD gibi federal devletlerde bu güce eyaletler sahiptir, onlar da bir yerel yönetim birimi değildir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde (başkanlık sisteminde) üniter devlet yapısının korunacağı düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin bağımsız olması mümkün olmayacaktır. Bu çerçevede Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş ile birlikte kamu yönetiminin her noktasında önemli değişiklikler ve dönüşümler yaşanmaktadır. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde yerel yönetimlerin konumu, biçimlenişi ve etkinliği, o ülkenin federal ya da üniter devlet yapısı çerçevesinde, merkezi, yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi nasıl dizayn ettiğiyle doğrudan ilgilidir. Yerel yönetimlerde de Türkiye kendi tarihsel

tecrübesi, devlet yapısı, toplumsal dokusu ile kendi yerel yönetim modelini oluşturup geliştirebilir.

Çalışmada incelenen ülkeler ışığında başkanlık sistemine sahip üniter devletlerin yerel yönetimlerine ilişkin karşılaştırmalar neticesinde bir takım politika önerileri geliştirilmiştir.

Bunlardan bazıları şunlardır:

- ✓ Türkiye’de yerel yönetimler, “Belediye Yasası”, “Büyükşehir Belediyesi Yasası”, “Köy Yasası”, “İl Özel İdaresi Yasası” gibi her yerel yönetim birimi için ayrı ayrı yasalar çıkarılarak açıklanmaktadır. Mevzuatı azaltma ve sadeleştirme reformuna gidilerek; yerel yönetimler ile ilgili gereksiz yasa, tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılması ve kalan yasal düzenlemelerin de birleştirilmesi düşünülebilir. Bu bağlamda yerel yönetimleri ilgilendiren tüm yasa metinleri örneğin “Yerel Yönetimler Yasası” şeklinde tek bir yasada bütün yerel yönetimler işlenmelidir.
- ✓ Türkiye’de illerin sınıflandırılmasında nüfus kriteri ön plandadır. Örneğin nüfusu 750 bini aşan her belediye yasayla büyükşehir belediyesine dönüşebilmektedir. Türkiye’de de kentlerin birbirine dönüşümünde ve kurulmasında nüfus kriteri haricinde yıllık ortalama gelir gibi finansal kapasite ve yüzölçümlerinin de dikkate alınması değerlendirilebilir. Çünkü finansal kapasite ve yüzölçümleri dikkate alınmadan kentlerin kurulması ve birbirine dönüşümü ölçek ve kapasiteleri yetersiz, kendi kendilerine yeterli olmayan kentlerin oluşturulmasına sebep olabilmektedir.
- ✓ Türkiye’de yaklaşık 180 ilçe belediyesi 5 bin nüfusun, yaklaşık kırk belediyede iki 2 bin nüfusun altındadır. Ölçek ve kapasiteleri yetersiz olan, sınırlı mali kapasiteye sahip bu belediyelerin kapatılması hizmetlerin daha verimli ve rasyonel dağılımına da yol açacaktır.
- ✓ Peru’da bütün yerel yönetimler belediyedir. İncelediğimiz ülkeler arasında yer almasa da örneğin Fransa’da bütün belediyeler komündür. Türkiye’de de mahalle, köy ve yerel yönetimlerin hepsine belediye denilebilir ya da bir kısmına kırsal nitelikli belediye, bir kısmına ise kentsel nitelikli belediye demek, mümkündür. Böylece, nüfusu belli bir düzeye gelmemiş olan yerlerde yaşayan halkın kendi kendini yönetmesi ve karar alma süreçlerine katılması sağlanmış olunur.
- ✓ İllerin, ilçelerin ve köylerin birbirine (şehir merkezlerine) yakınlığı-uzaklığına göre yeniden bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Örneğin Manisa’nın Selendi İlçesinin Manisa merkeze uzaklığı 158 km’dir. Ancak aynı ilçenin Uşak iline

uzaklığı ise 71 km'dir. Bu durum vatandaşların kamu hizmetlerine erişimini kısıtlamaktadır. Kayseri ile Artvin, Sakarya ile Uşak, Denizli ile Kilis illerini, yüzölçümleri, nüfus yoğunluğu ve ekonomik yapısıyla aynı tanımlar içinde düşünmek zordur. Bu açıdan il ve ilçe kavramları üzerinde yeniden durulması gereği açıktır.

- ✓ Türkiye’de yerel yönetim birimleri arasında işbirliğini, dayanışmayı, yardımlaşmayı ve koordinasyonu sağlayacak “Yerel Koordinasyon Kurulu/Konseyi” adı altında mekanizmalar kurulabilir. Genel yönetimde de belediye başkanları arasında uyumu sağlamak amacıyla “Belediye Başkanları Kurulu/Konseyi” oluşturulabilir.
- ✓ Türkiye’de Belediyeler Birliğinden ayrı “İl Yerel Yönetim Birliği” ve “Türkiye Köyler Birliği” gibi her yerel yönetim birimi için yerel teşkilatlar oluşturulabilmelidir.
- ✓ Bunun yanında belediyelerin gelişimine yönelik stratejik çalışmalar yapmak ve belediyelerin kurumsal kapasitelerini arttırmak amacıyla belediyeler birliğinden bağımsız “Belediye Geliştirme Enstitüsü” adı altında yeni kuruluşlar da kurulabilir.
- ✓ Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) ile yapılacak planlama çerçevesinde, yerel yönetimlerin nitelikli personel ihtiyacını karşılamak ve hizmet kalitesini arttırmak amacıyla “Yerel Yönetimler Yüksekokulları/Fakülteleri” açılabilir.
- ✓ İl Özel İdareleri, Türkiye’ye özgü bir yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. İl özel idarelerinin başında, belediye başkanı gibi kurumla özdeşleşen seçilmiş birisinin olmaması bu kurumların valiliğin bir alt birimi olarak algılanmasına sebep olmaktadır. Bu çerçevede kurum otuz büyükşehirde kapatıldığı gibi; diğer illerde de kapatılarak, il özel idarelerin tüm yetki ve görevlerinin belediyelere aktarılmasında yarar vardır.
- ✓ İl özel idarelerinin ve il genel meclisi üyeliğinin ortadan kaldırılması sonucu, her belediye meclis üyesinin bir ya da birkaç köyden sorumlu olduğu bir yapılanma Türkiye’de oluşturulabilir.
- ✓ Türkiye’de belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin de başkanıdır. Ancak kendini denetleyen bir yapının başında belediye başkanının olmasının yaratacağı sıkıntılardan dolayı, Türkiye’de belediye meclislerinin kendi içerisinde

bir başkan seçmesi ya da meclis üyeleri tarafından üye olmayan bir kişinin dışarıdan seçilmesi, hesapverebilir, şeffaf bir yerel yönetim anlayışı için elzemdir.

- ✓ Türkiye’de yerel yönetimlerin üst yöneticilerinin (bağlı iştirakler) dâhil belediye başkanı ile birlikte göreve gelmesi ve ayrılması yerel yönetimlerin etkinliğini arttıracaktır.
- ✓ Türkiye’de kadınların, engellilerin ve gençlerin siyasal yaşama katılımını teşvik etmek ve yerel yönetimlerde engelli, kadın ve genç sayısını arttırmak amacıyla belirli kotalar uygulanabilir.
- ✓ Türkiye’de de verimli ve etkili bir yerel yönetim için belediye başkanlığının üç dönem ile sınırlandırılması düşünülebilir. Çünkü üç dönem kuralı ile belediye başkanlığının sınırlandırılması yerel siyasetçilere dinamizm kazandıracak, projelerinin hızla uygulanmasının da önünü açacaktır. Ancak üç dönem kuralı işini layıkıyla yapan belediye başkanının tekrar aday gösterilememesini sağlayacak ve bazı projelerin yarım kalmasına sebep olabilecektir.
- ✓ Türkiye’de genel olarak meclis üyeleri içerisinde ya da dışarıdan atanan belediye başkan yardımcıları vardır. Belediye başkan yardımcılarının Türkiye’de belediye başkanı gibi seçimle iş başına gelmesi belediye başkan yardımcılarının meşruluk sorununu ortadan kaldıracaktır. Ancak millet tarafından belediye başkanı ile aynı anda seçilen bir belediye başkan yardımcısı uygulaması ile birlikte bir çifte meşruiyet krizi de ortaya çıkabilecektir.
- ✓ Başkanlık sistemi ile yönetilen üniter devletlerde Türkiye hariç özellikle başkent, gelişmiş liman şehirleri ve sınır bölgelerindeki şehirlere özel önem atfedildiği görülmektedir. Türkiye’de, İstanbul, Ankara, Bursa, İzmir gibi büyük ve ekonomik olarak gelişmiş iller ile özellikle terör faaliyetleri ve mülteci krizi nedeniyle sınır illeri özel bir takım yetkilerle donatılabilir. Bu kentlerin özel bir takım yetkilerle donatılması, yerel hizmetlerde hizmet bütünlüğünün sağlanması, terör örgütleri ile mücadelede etkinliğin artırılması, mülteciler ile ilgili sorunların çözümü, ülke ekonomisinin gelişimi ve yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik için önem taşımaktadır.
- ✓ Bunun yanı sıra özellikle ekonomik açıdan ve nüfus bakımından Türkiye’nin yükünü çeken İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlarının güçlü bir belediye anlayışı çerçevesinde merkezi yönetimin bakanına eş değer sayılmasında yarar vardır.

- ✓ Diğer taraftan Türkiye’de yerel yönetimlerin sayısı ve işlevleri de göz önüne alındığında yerel yönetimlerin, merkezle ilişkilerinde koordinasyonu sağlayacak, yerel yönetimler arasındaki irtibatın artırılmasına ön ayak olacak şekilde, bu kurumların çıkarlarını savunacak bir Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulması da bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.
- ✓ Vatandaşların seçimlere katılımını teşvik etmek için geçerli bir mazereti olmaksızın oy kullanmayan vatandaşların bazı kamu hizmetlerine erişimleri sınırlandırılabilir. Ancak her ne kadar böyle bir uygulama yapılabilecek olsa da oy kullanmamanın da demokratik bir tercih olabileceği unutulmamalıdır.
- ✓ Yerel yönetimlerde, vatandaşların seçtikleri kimseleri görev sürelerinin dolmasını beklemeden görevlerinden alınmalarını sağlayan geri çağırma mekanizması, yerel yönetimlerde kayıtlı seçmenlerin herhangi bir yasayı doğrudan önerebildiği, yürürlüğe koyabildiği veya değiştirmesini sağlayabildiği yasal süreç olan yerel girişim, vatandaşların yerel yönetimler ile ilgili mevzuatlara doğrudan katılımını sağlayan referandum, şeffaf ve hesapverebilir bir yerel yönetim için sivil aktörlerinden yerel yönetimlerin bütçesine katılımını teşvik eden katılımcı bütçeleme gibi yerel demokrasi uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır.
- ✓ Yerel yönetimlerin özellikle küçük belediyelerin iç denetimin işlerliği konusu öncelikle ele alınmalıdır. Yerel yönetimler için mutlaka bir iç denetim mekanizması oluşturmalı ve bu sorunun çözümü için de TBMM’ye bağlı, belli bir özerkliğe sahip bir “Yerel Yönetimler Denetim Kurulu” oluşturulması düşünülebilir.
- ✓ Dış denetim sorumluluğunu, özellikle bugünkü yapısıyla Sayıştay’ın etkin bir performans denetimi olarak yerine getirmesi çok zordur. Bu altyapısal sorunun üstesinden gelebilmek için “Yerel Yönetim Sayıştayı”nın kurulması düşünülebilir.
- ✓ Kamu Denetçiliği Kurumunda diğer alanlar yanında bir Kamu Denetçisi yerel yönetimlerden sorumlu olarak görevlendirilmiştir. Ancak bu yeterli değildir. Vatandaşların yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri ile ilgili şikâyetlerini iletebilecekleri bağımsız bir “Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı”nın da kurulması düşünülebilir.
- ✓ Türkiye’de de yerel yönetimler ve onların başkanları arasındaki sık sık uyuşmazlıklar yaşanmaktadır. Özellikle belediye başkanının ayrı, yerel meclisin ayrı partilerde olduğu durumlarda hizmetlerin yerine getirilmesinde çeşitli

anlaşmazlıklar yaşanmaktadır. Bu anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak adına “Yerel Anlaşmazlık Çözüm Kurulu” gibi bazı mekanizmalar oluşturulabilir.

- ✓ Madencilik ve hidrokarbonlar dâhil olmak üzere madencilik sektöründen ve doğal kaynaklardan elde edilen kira ve vergi gelirlerinin tümünün, bu endüstrilerin bulunduğu il ve ilçe yönetimlerine pay aktarılması yerel yönetimlerin güçlenmesine de yol açacaktır. Belediye harcamalarında etkinliğin sağlanması için belediyelerin yeni gelir kaynaklarıyla desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca mevcut gelir kaynaklarının içerik ve miktar olarak sürekli yenilenmesi gerekmektedir.

Bugün, Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş ile birlikte büyük bir değişim ve dönüşüm sürecini tecrübe etmektedir. Bu süreçte de yerel yönetimlerin nasıl yapılandırılacağı konusu gündemdeki yerini korumaktadır. Bu çalışma, Türkiye’nin belirli bir yerel yönetim modelini uygulamak zorunda olmadığını ve başkanlık sisteminin beraberinde federalizmi getirmeyeceğini göstermektedir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yerel yönetimlerde yaşanacak/yaşanabilecek değişimleri Türkiye’nin demokratikleşme çabalarının bir ürünü olarak görmek doğru bir yaklaşım olacaktır.

KAYNAKÇA

- Abrugar, V. (2012). *List of Local Taxes in the Philippines*. 5 Haziran 2017 tarihinde <http://businesstips.ph/local-taxes-in-the-philippines/> sayfasından erişilmiştir.
- ADB to Help Philippine Local Governments Deliver Better Public Service (2016). 5 Haziran 2017 tarihinde <https://www.adb.org/news/adb-help-philippine-local-governments-deliver-better-public-service> sayfasından erişilmiştir.
- Aenet (2017). *Philippines is Not Only Manila*. 1 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.aenet.org/manila-expo/page24.htm> sayfasından erişilmiştir.
- Ahmad, E. & Escribano, G., M. (2006). *Fiscal Decentralization and Public Subnational Financial Management in Peru*. IMF Working Paper.
- Ak, A. (2015). Yetki Genişliği (Tevsi-i Mezuniyet) Prensibinin Mer-i Hukukla Mukayeseli Olarak İslam İdare Hukuku Ekseninde Analizi. *Ondokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 39, 147-180.
- Akar, M. (2013). *Peru’da Etnik Terör: Aydınlik Yol Terör Örgütü*. 1 Temmuz 2017 tarihinde www.21yyte.org/arastirma/amerika-arastirmalari-merkezi/2013/07/01/7088/peru-da-etnik-teror-aydinlik-yol-teror-orgutu sayfasından erişilmiştir.
- Akbulut, F. U. M. ve Göküş, M. (2017). Küreselleşme ve Yerelleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajansları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20(1), 79-88.
- Akın, C. (1997). Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı. *Türk İdare Dergisi*, 414, 111-124.

- Akman, K. (2017). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yerel Demokrasi Bağlamında İrdelenmesi*. Süleyman Demirel Üniversitesi 1. Uluslararası, 6. Ulusal Yerel Yönetimler Öğrenci Kongresi. Isparta.
- Akşam Gazetesi (2017). Güneydoğu’da kayyum atanan şehirlere güzellik geldi. 7 Kasım 2018 tarihinde <https://www.aksam.com.tr/siyaset/guneydoguda-kayyum-atanan-sehirlere-guzellik-geldi/haber-673607> sayfasında erişilmiştir.
- Akşehir TSO (2018). Güney Kore Ülke Profili. 11 Mart 2018 tarihinde <http://aksehirtso.org> sayfasından erişilmiştir.
- Aktan, T. (1976). Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(3), 1-22.
- Aktaş, M. (2015). *Yarı-başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye*. M. Aktaş ve Ç. Bayram (Ed.), Başkanlık Sistemi içinde (ss.119-152). 1. Baskı, Ankara: Liberte Yayınevi.
- Alptekin, H. & İlhan, B. (2018). *Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü*. İstanbul: Seta Yayınları 110.
- Anıl, Ç. (2007). *Türkiye Cumhuriyeti Ulus Devleti*. Ankara: Fark Yayınları.
- Apan, A. (2014). *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Arag’ón , M. F. & Pique, R. (2017). *The Effect of Party Geographic Scope on Government Outcomes: Evidence from Peruvian Municipalities*. 25 Temmuz 2017 tarihinde https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EEAESE M2017&paper_id=1529 sayfasından erişilmiştir.
- Arag’ón, M. F. & Pique, R. (2015). *Does politician’s experience matter? Evidence from Peruvian local governments*. Simon Fraser University. 1-24.
- Arag’ón, M. F. (2013). Local Spending, Transfers and Costly Tax Collection. *National Tax*, 66 (2), 343–370.
- Araoz, M. & Urrunaga, R. (1996). *Finanzas Municipales: Ineficiencias Y Excesiva Dependencia Del Gobierno Central*. Lima: Universidad Del Pacifico.
- Araoz, N. G. (2013). *Political Decentralization and Fiscal Management of Subnational Governments in Peru*. Asia-Pacific and Latin-America Interregional Forum on

- Managing for Results Decentralization: Political and Fiscal Challenges Mexico City, May 20-22, 2013.
- Arıkoğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-297.
- Arısoy, A. (2010). Avrupa’da Federalizm Geleneği ve Avrupa Bütünleşmesinde Federalist Akımlar. *Ege Akademik Bakış*, 10(4), 1195-1206.
- Aristoteles (2000). *Politika* (M. Tuncay, Çev.). İstanbul: Remzi Yayınevi.
- Arslan, O. K. (2016). *Üniter, Federal ve Bölgesel Devletlerde Yerel Yönetim Esasları*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Arslan, R. (2015). *Demokratik Yönetim Sistemleri*. 2. Baskı, Bursa: Dora Yayınları.
- Asian Development Bank (2014). *Republic of The Philippines National Urban Assessment*. Philippines: Asian Development Bank.
- Aslibay, H. İ. (2013). Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *TBB Dergisi*, 104, 247-264.
- Atar, F. (2018). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve 2000 Sonrası Reform Çalışmaları*. Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde.
- Avcı, E. (2015). *Başkanlık Sistemi*. Ankara: Bil Ofset.
- Aydoğdu, Y. (2017). Güney Kore’de Uygulanan Hükümet Sistemi Üzerine İncelemeler. *TAAD*, 8(31), 691-720.
- Aykaç, B. (1999). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 1, 1-12.
- Azomining (2012). 3 Haziran 2017 tarihinde <https://www.azomining.com/Article.aspx?ArticleID=58> sayfasında erişilmiştir.
- Baca, E., Ccoyllo, J. & Muñoz A. V. (2008). Grupo Propuesta Ciudadana, *Participa Perú - Por el País que soñamos*. Lima: Vigila Perú, (42): 1-16.
- Bacarreza, J. G., Vazgues, M. J. & Sepúlveda, J (2012). *Sub-national Revenue Mobilization in Peru*. Inter-American Development Bank.

- Bağce, E. H. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Gelir Dağılımı Eşitsizliği ve Yoksulluk. *İnsan&İnsan*, 4(11), 5-39.
- Bal, B. (2001). *İstikrarsız Parlamenterizme Karşı Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Barasa, T. & Eising, W. (2010). *Reforming Local Authorities for Better Service Delivery in Developing Countries Lessons from RPRLGSP in Kenya*. Nairobi, Kenya: Institute of Policy Analysis and Research.
- Beceren, E. (2013). *Türk İktidar Yapısında Değişim: Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Belç, M. (2018). Güney Kore Haritası ve Konumu. 5 Mayıs 2018 tarihinde <http://www.muratbelç.com/guney-kore-haritasi-ve-konumu/> sayfasında erişilmiştir.
- Belli, A. (2015). Yerel Yönetimlerde Kadın Temsili ve Yerel Demokrasi. *Yasama Dergisi*, 31, 65-88.
- Bermosa, N. (2018). *Philippines' Highly Urbanized Cities Outside Metro Manila*. 10 Nisan 2018 tarihinde <https://philippines.knoji.com/philippines-highly-urbanized-cities-outside-metro-manila/> sayfasından erişilmiştir.
- Bilgiç, V. K. (1998), *Yerel Yönetimler*. Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları.
- Biricikoğlu, H. (2013). *Kamu Yönetimi Ders Notları*. Sakarya Üniversitesi: Uzaktan Eğitim.
- Bozkurt, E. (2005). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. & Sezen, S. (Ed.). (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bozlağan, R. (2016). *Türk Tipi Başkanlık*. İstanbul: Hayat Yayın Grubu.
- Brillantes AB, Cuachon NG. (Eds). 2002. *Decentralization & Power Shift: An Imperative For Good Governance: A Sourcebook On Decentralization Experiences in Asia* (Vol. 1). Asian Resource Center for Decentralization: Quezon City, Philippines.
- Brillantes, B. A. & Moscare, D. (2002). *Decentralization and Federalism in the Philippines: Lessons from Global Community*. Discussion Paper Presented at the

- International Conference of the East West Center, Kuala Lumpur. Malaysia: July 1-5. 2002.
- Buran, H. (2009). Siyasal Rejim Sınıflandırmalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14 (1), 69-97.
- Busnel, R. (2017). *Participatory Budgeting* (Ilo, Peru). 20 Temmuz 2017 tarihinde <http://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-ilo-peru> sayfasından erişilmiştir.
- Caistor, N. (2013). *Peru: Lima's Mayor Survives Recall Referendum*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <https://lab.org.uk/peru-limas-mayor-survives-recall-referendum/> sayfasından erişilmiştir.
- Can, O. (2012). *Bir Başkanlık Sistemi Örneği Güney Kore*. 18 Temmuz 2017 tarihinde http://www.star.com.tr/yazar/Bir_Baskanlik_sistemi_ornegi_Guney_Kore-yazi-575931/ sayfasından erişilmiştir.
- Capítulo 2 Los Actores Políticos E Institucionales*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20III/Cap.%202%20Los%20actores%20politicos/2.1%20ACCION%20POPULAR.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- Cardona, M. and A. Punzalan.(2008). *Government Accounting*. Manila: GIC Enterprises.
- Carrion, F. J., Zárate, P. & Seligson, A. M. (2006). *The political culture of democracy in Peru*. USAID.
- Casas, C. & Aragon, M., F. (2008). *Local governments' capacity and performance: evidence from Peruvian municipalities*. 30 Haziran 2017 tarihinde <https://www.caf.com/media/3124/algovernmentcapacityandperformanceevidencefromPeruvianmunicipalitiesdeFernandoArag%C3%B3nyCarlosCasas.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- Cheeseman, N., Lynch, G. & Willis, J. (2016). Democracy and its Discontents: Understanding Kenya's 2013 Elections. *Journal of Eastern African Studies*, 54 (1), 1-35.
- Choi, J-W, Choe, C. S. & Kim, J. (2013). *Local government and public administration in Korea*. Local Government Officials Development Institute (LOGODI): Korea, 1-168.

- Chong-Mi, P. (2000). Local Politics and Urban Power Structure in South Korea. *Korean Social Science Journal*. 27 (2): 41-67.
- Chong-Min, P. (2006). *Local Governance and Community Power in Korea*. 20th International Political Science Association World Congress in Fukuoka, Japan on July 9-13.
- CIA (2017). *South America: Peru*. 10 Temmuz 2018 tarihinde https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_pe.html sayfasından erişilmiştir.
- CIA (2018). *South Korea*. 12 Mart 2018 tarihinde <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ks.html> sayfasından erişilmiştir.
- CIPP (2009). Presupuesto Participativo Agenda Pendiente: Balance, lecciones aprendidas y recomendaciones. Lima, Colectivo Interinstitucional del Presupuest *Participativo*. http://www.participaperu.org.pe/apcaa/archivos/aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/_20__Presupuesto_Participativo__Agenda_Pendiente.pdf sayfasından erişilmiştir.
- Citizen Reform Agenda-CReforms (2010). Local Governance Reforms. *Ateneo School*. 1-7.
- Citypopulation (2017). *Peru: Municipal Division*. 28 Haziran 2017 tarihinde <https://www.citypopulation.de/php/peru-distr.php> sayfasından erişilmiştir.
- Clark, N. (2015). *Education in Peru*. 30 Haziran 2017 tarihinde <https://wenr.wes.org/2015/04/education-in-peru> sayfasından erişilmiştir.
- CLGF (2013). *Kenya*. 5 Nisan 2018 tarihinde <http://www.clgf.org.uk/regions/clgf-east-africa/kenya/> sayfasından erişilmiştir.
- CLGF (2017). 5 Nisan 2018 tarihinde http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Kenya.pdf sayfasında erişilmiştir.
- Constitution of Kenya* (2010). 3 Nisan 2018 tarihinde <http://www.kenyalaw.org/lex/actview.xql?actid=Const2010> sayfasında erişilmiştir.

- Constitution of the Republic of Korea* (1987). 22 Şubat 2018 tarihinde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_117333.pdf sayfasından erişilmiştir.
- Constitution of The Republic of The Philippines*. 6 Haziran 2017 tarihinde <http://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/> sayfasında erişilmiştir.
- Coşkun, A. (2016). *Özerk Yerel Yönetim ve Katılımcı Demokrasi Yaklaşımıyla, Türkiye için Yeni Bir Anayasa Modeli*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Coşkun, B. & Sergender, S. (2004). *Yerel Yönetimler ve Katılım: Muğla Kent Meclisinin Örnek Olay Olarak İncelenmesi*. Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, 3-4 Aralık 2004. Biga Belediyesi İşbirliğiyle. Çanakkale.
- Coşkun, C. (1996). Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(3), 35-47.
- Coşkun, S. (1976). *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Vesayet) Denetimi*. Ankara.
- Cotlear, D. (2006). *A new social contract of Peru*. Washington: The World Bank.
- Country-data (2017). *Peru: Local and Regional Government-Municipal Governments*. 28 Haziran 2017 tarihinde <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-10302.html> sayfasından erişilmiştir.
- Countrystudies (2017). *Local and Regional Government*. 28 Haziran 2017 tarihinde <http://countrystudies.us/peru/76.htm> sayfasından erişilmiştir.
- Crabtree, J. (2010). Democracy without Parties? Some Lessons from Peru. *Journal of Latin American Studies*, 42, 357-382.
- Crabtree, J. (2014). Finding Local Government: Uses of Peru’s CANON System. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 452–467.
- Cuaresma, C. J. & Padilla, A. (2017). *A Citizen’s Guide to Understanding Local Government Units’ Finances, Systems and Functions*. 6 Haziran 2017 tarihinde <http://www.citizenaction.net/index.php/learning-zone/154-a-citizen-s-guide-to-understanding-local-government-units-finance-systems-and-functions-units-finance-systems-and-functions> sayfasından erişilmiştir.

- Cuaresma, J. and Ilago S. (1996). *Local Fiscal Administration in the Philippines*. Local Government Center, UP college of Public Administration.
- Çeçen, A. (2007). *Türkiye Cumhuriyeti Ulus Devleti*. Ankara: Fark Yayınları.
- Çelik, V., Çelik, F. & Usta, S. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 87-104.
- Çetin, E. A. (2007). *Siyaset Bilimi*. A. Tekin Ayşe (Ed.), Kamu Yönetimi içinde (ss.1-110). Ankara: Arın Yayınları.
- Çetinkaya, Ö. & Korlu, K. R. (2012). Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü. *Maliye Dergisi*, 163, 95-117.
- Çevik, H. H. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Çınarlı, S. (2011). İskoçya Yerinden Yönetim Deneyimine Genel Bir Bakış. *Ege Akademik Bakış*, 11(2), 299-307.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çolak, H. (2004). *Yerel Yönetimlerde İdari Vesayetin Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çukurçayır, M. A. (2013). *Yerel Yönetimler*. 2. Baskı, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Dagohoy, G., N. (2012). *Local Governments in the Philippines*. 6 Haziran 2017 tarihinde <https://www.slideshare.net/NeilDagohoy/local-governments-in-the-philippines> sayfasından erişilmiştir.
- DBM (2017). Citizens’ Participation in Thembudget Process. 5 Haziran 2017 tarihinde [https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Citizens'%20Participation%20in%20the%20Budget%20Process%20\(updated%20as%20of%2007042016\).pdf](https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Citizens'%20Participation%20in%20the%20Budget%20Process%20(updated%20as%20of%2007042016).pdf) sayfasından erişilmiştir.
- Decentralization and Local Governance Project (2017). 5 Haziran 2017 tarihinde <http://www.tetrattech.com/en/projects/decentralization-and-local-governance-project-peru> sayfasından erişilmiştir.

- Demir, A. K. (2014). Özerk Yerel Yönetim Yapısından Federalizme Geçiş. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 35-60.
- Demir, F. (1998). *Demokrasilerde Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümeti Rejimi*. İzmir: Ege Genç İşadamları Derneği Yayınları.
- Demir, H. & Karakütük, M. (2003). Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi. *Bilgi*, 7(2), 65-77.
- Demirhan, Y., Aslan, S. & Alkış, M. (2016). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Önerisi Üzerine, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 161-186.
- Denge ve Denetleme Ağı (2017). *Denge ve Denetleme Nedir?* 12.06.2017 tarihinde <http://www.birarada.org/tr/16869/denge-denetleme-nedir> sayfasından erişilmiştir.
- Departmant of Interior and Local Government (DİGL) (2016). *Local Government*. 5 Haziran 2017 tarihinde <http://www.dilg.gov.ph/> sayfasından erişilmiştir.
- Derdiman, C. R. (1995). Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(4), 65-80.
- Dışişleri Bakanlığı/Peru (2017). *Peru*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.mfa.gov.tr/peru-siyasi-gorunumu.tr.mfa> sayfasından erişilmiştir.
- Dışişleri/Güney Kore (2018). *Güney Kore’nin Siyasi Görünümü*. 11 Mart 2018 tarihinde <http://www.mfa.gov.tr/guney-kore-siyasi-gorunumu.tr.mfa> sayfasından erişilmiştir.
- Dickovik, T. J. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Dickovik, T., J. (2003). Centralism And “Decentralization” In Unitary States: A Comparative Analysis of Peru And Senegal. *Journal Of Public and International Affairs*, 14, 1-30.
- DNPP-MEF (2009). 10 Temmuz 2017 tarihinde http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php sayfasından erişilmiştir.
- Doğan, M. (1998). *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.

- Duman, S. (2011). *Türklerde Devlet Başkanlığı Başkanlık Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlarımız*. Ankara: Berikan Yayınevi.
- Durkal, E. & Yöney, P. G. (2013). *Peru Cumhuriyeti Ülke Rapor*. Ankara Üniversitesi Latin Amerika Çalışmaları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1-19.
- Durkal, E. (2010). *Peru Cumhuriyeti Ülke Rapor*. Ankara Üniversitesi Latin Amerika Çalışmaları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1-26.
- Duverger, Maurice (1992). *A New Political System Model: Semipresidential Government*. Liphart, A. (Ed.). *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Earist (2017). *Local Government*. 5 Haziran 2017 tarihinde <http://www.earist.edu.ph/htdocs/government/phil/loc-gov/index.html> sayfasından erişilmiştir.
- Efe, H. & Kotan, L. M. (2015). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *KAÜ İİBF Dergisi*, 6(9), 65-94.
- EIR (1995). *Shining Path: Core of RIM Project*. 10 Temmuz 2017 tarihinde http://www.larouchepub.com/other/1995/2246_sendero.html sayfasında erişilmiştir.
- Eke, E. A. (1985). Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi Ve Türkiye. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 41-62.
- Elgie, R. (2011). Explaining The Onset Of Cohabitation Under Semi-Presidentialism. *Political Studies*, 59, 1-20).
- Elias, J. & Pateman, R. (2014). *Cultures of the World Kenya*. Newyork: Coverdis Sovare.
- Erat, V. (2015). Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13(25), 325-355.
- Erdem, K. (2017). *Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar*. S. Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri) İçinde* (ss. 1-25). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.

- Erder, S.&İncioğlu, N. (1995). *Türkiye’de Yerel Yönetimler. (Türkiye’nin Sorunları Dizisi)* Yeni Yüzyıl Kitaplığı (Cep Üniversitesi Serisi), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Erdoğan, M. (2001). *Anayasal Demokrasi*. 4. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erendil, M. (1990). *Devletin Kavram ve Kapsamı*. Ankara: Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği Yayınları.
- Ergil, D. (2015). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. Aktaş Murat ve Çoşkun Bayram (Ed.), Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, Ankara: Liberte Yayınevi
- Ergil, D. (2015). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. M.Aktaş Ve Ve Ç. Bayram, (Ed.), Başkanlık Sistemi İçinde (ss. 21-47). 1. Baskı, Ankara: Liberte Yayınevi.
- Ergun, T. (2015). *Kamu Yönetim: Kuram, Siyasa, Uygulama*. 2. Baskı, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Ertaş, H. (2016). Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, 11, 87-113.
- Erten, M. (1999). *Nasıl Bir Yerel Yönetim*. İstanbul: Anahtar Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2004). *Kamu Yönetimi*. Sakarya: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2008). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi*. 7. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Esidene, C. E. (2013). *Local Government Administration in Kenya: Problems and Prospects*. Nasarawa State University, Keffi. Nasarawa State Nigeria, West Africa.
- Euromonitor International (2018). *South Korea: Country Profile*. 11 Mart 2018 tarihinde <http://www.euromonitor.com/south-korea-country-profile/report> sayfasından erişilmiştir.
- Fendoğlu, H. T. (2010). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları*. Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Fendoğlu, H. T. (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2, 39-60.
- Fernandezjrp (2018). *The Philippines is a Federacy*. 15 Ağustos 2018 tarihinde <https://fernandezjrp.wordpress.com> sayfasında erişilmiştir.

- Ferreyros, M. & Pantoja, E. (2017). *Local Government Fragmentation in Peru The Challenges for Land Governance and Territorial Planning*. World Bank Conference On Land And Poverty” The World Bank - Washington DC, March 20-24.
- FFE PKM (2013). *Philippine Geography: Description of Luzon, Visayas, and Mindanao*. 6 Haziran 2017 tarihinde <http://ffemagazine.com/philippine-geography-description-of-luzon-visayas-and-mindanao/> sayfasından erişilmiştir.
- Filipinler (2018). 12 Ekim 2017 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/ulke-profilleri/filipinler/926402> sayfasında erişilmiştir.
- Fukuyama, F. (2005). *Devlet İnşası*. 2. Baskı, Ankara: Remzi Kitapevi.
- Getzel, C. (1970). *The Politics of Independent Kenya*. 1963-68. Nairobi: East Africa Publishing House.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. & Berk, K. (2013). *İdare Hukuku*. Güncellenmiş 6. Basım, İstanbul: Der Yayınları.
- Goldfrank, B. (2006). *Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting*. Presented at the Latin American Studies Association Meeting San Juan, Puerto Rico, March 2006.
- Gómez, E. S. (2015). *Essential Issues of the Peruvian Legal System*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Peru.html> sayfasından erişilmiştir.
- Gökbayrak, M. (2013). *Üniter Devlet, Federe Devlet, Konfedere Devlet Çeşitleri*. Kırşehir: Çağdaş Kırşehir Gazetesi.
- Gözler, K. & Kaplan, G. (2012). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basın Yayınevi.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. 1. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*. 5. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?*. 20.10.2017 tarihinde <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm> sayfasından erişilmiştir.
- Green, T. A. & Morgenstern, S. (2009). *Peru: Assessment Report for Political Parties and Party Systems*. Pittsburg: Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID).

- Gurr, T. R. & King, D.S. (1987). *The State and The City*. London: Macmillan.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. & Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Gülener, S. (2016). *Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme*. Ankara: Seta Yayınları.
- Güler, A. B. (2009). *Türkiye’nin Yönetimi-Yapısı*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Güler, A. B. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.
- Güllüce, F. (2014). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Günel, A. (2005). *Balkanlar ve Ortadoğu’da Görülen Örnekler Işığında Kıbrıs’ın Siyasal Geleceği: Bir Devlet Modeli*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Gürleyük, G. E. (2010). *Modern Devletin İnşası: Thomes Hobbes*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Gürsoy, F. (2004). *İdari Vesayet*. 10.06.2017 tarihinde <http://akademikperspektif.com/2014/12/03/idari-vesayet/> sayfasından erişilmiştir.
- Habibyar, E. (2014). *Federal Devlet*. 12.05.2017 tarihinde https://www.academia.edu/30230059/federal_devlet_anayasa_%c3%96devi.docx sayfasından erişilmiştir.
- Hakyemez, Ş. Y. (2011). *Yeni Anayasada Türkiye’nin Hükümet Sistemi*. Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Hardalaç, M. (2016). *Parlamente Yapı Karşısında Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Ark Yayınları.
- Hays, J. (2015). *Local Government In The Philippines*. 5 Haziran 2017 tarihinde http://factsanddetails.com/southeast-asia/Philippines/sub5_6f/entry-3905.html sayfasından erişilmiştir.
- Hazır, H. (1990). *Anayasa Hukuku*. Konya: Selçuk Üniversitesi Yayınları, No:83.

- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Henderson, W. & Witherell, J. (2016). *Recall: Peru*. 10 Temmuz 2017 tarihinde [https://ballotpedia.org/Wendy_Henderson_and_John_Witherell_recall,_Peru,_Maine_\(20\)](https://ballotpedia.org/Wendy_Henderson_and_John_Witherell_recall,_Peru,_Maine_(20)) sayfasından erişilmiştir.
- Hermanns, H. (2009). Political Parties in South Korea and Taiwan after Twenty Years of Democratization. *Pacific Focus*, 23(2).
- Hermanns, H. (2013). *The Reorganisation of Local Administration in South Korea: The Debate on Democracy and Efficiency in Local Governanc*. 22 Şubat 2018 tarihinde https://sydney.edu.au/arts/korean/downloads/KSAA2009/Global_Korea_Proceedings_217-229_Hermanns.pdf sayfasında erişilmiştir.
- Hordijk A. M. (2005). Participatory Governance in Peru: Exercising Citizenship. *Environ Urban*, 17(1): 219-36.
- Hordijk, A. M. (2009). Peru's Participatory Budgeting: Configurations of Power, Opportunities for Change. *The Open Urban Studies Journal*, 2, 43-55.
- Hudson, A. R. (1992). *Peru: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress.
- ICID (2018). Country Profile-Republic of Korea. 11 Mart 2018 tarihinde http://www.icid.org/korea_profile100214.pdf sayfasından erişilmiştir.
- IMF (2016). *Peru*. Washington, D.C.: IMF Country Report No. 16/235
- INTA (2012). *IN-Between Metropolitan Strategies Programme Interview 8*. Lima, Peru.
- İlbank (2018), Kurum Tarihçesi. 10 Nisan 2018 tarihinde <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=3> sayfasından erişilmiştir.
- İlçioğlu, S. (1998). Belediye Başkanlarının Belediye Meclisleri Tarafından Başkanlıktan Düşürülmeleri. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 3(11).
- İnal, Y. C. (2012). *Mülki İdari Amirlerin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri*. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Index of Economic Freedom (2017). *Peru*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.heritage.org/index/country/peru> sayfasından erişilmiştir.

- İndexmundi (2017). South Korea. 11 Mart 2018 tarihinde https://www.indexmundi.com/south_korea/ sayfasından erişilmiştir.
- İnvestaz (2018). *Dünyanın En Büyük Ekonomileri*. 11 Mart 2018 tarihinde <https://www.investaz.com.tr/blog/dunyanin-en-buyuk-ekonomileri-20-buyuk-ekonomi/> sayfasından erişilmiştir.
- İspanyol Anayasası (1978). 11 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14-%C4%B0SPANYA%20533-584.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- İTA (1992). *Peru Municipal Governments*. 28 Haziran 2017 tarihinde https://photius.com/countries/peru/government/peru_government_municipal_government~802.html sayfasından erişilmiştir.
- JICA (2008). *Annuals Report*. 8 Nisan 2018 tarihinde <https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2008/index.html> sayfasında erişilmiştir.
- Jumba, M. (2016). *Functions of The National And County Governments in Kenya*. 12 Nisan 2018 tarihinde <https://www.slideshare.net/MichaelJumba/functions-of-the-national-and-county-governments-in-kenya> sayfasında erişilmiştir.
- Kabaalioglu, A. H. (1983). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*. İstanbul: C. I.
- Kaboğlu, İ. (2000). *Anayasa ve Toplum*.Ankar: İmge Yayınları.
- Kahraman, L. (2006). *Türkiye’de Devlet Adamlığı ve Politikacılık: Demirel, Ecevit ve Özal Örnekleri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kahraman, M. (2012). Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), 431-457.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kanyinga, K. (2014). *Kenya: Democracy and Political Participation*. Nairobi: Open Society Foundation.
- Kapani, M. (2000). *Politika Bilimine Giriş*. 12. Baskı, Ankara: Bilgi Yayınevi.

- Kara, H. (2014). *İslam-Osmanlı Hukukunda Devlet Kavramı*. 15.06.2017 tarihinde <https://www.hknkr.com/blog/islam-osmanli-hukukunda-devlet-kavrami.html> sayfasından erişilmiştir.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetim*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karaarslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Karakılçık, Y. (2016). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karasu, K. (2009). Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim*, 4(11), 1-43.
- Karatepe, Ş. (2013). Hükümet Sistemleri ve Türkiye. *Yeni Türkiye*, 51, 223-225.
- Karatepe, Ş. (2015). *Anayasa Hukuku*. 2. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Kartal Belediyesi (2015). *Performans Programı*. 10 Nisan 2018 tarihinde http://www.kartal.bel.tr/tr/dosyalar/2015_yılı%20performans_programı.pdf sayfasından erişilmiştir.
- Kavruk, H. & Yaylı, H. (2008). 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10(3), 1-31.
- Kaya, Y. (2006). *Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Keleş, R. Özgül, G. C. (2017). Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(2), 299 – 313.
- Keleş, R. (1997). *Bölge Gerçeği ve Avrupa*. 7. Ulusal Bölge Bilimi Bölge Planlama Kongresinde Sunulmuş Bildiri, İzmir.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Genişletilmiş 8. basım, İstanbul: Cem Yayınevi.

Kenya Country Profile. 10 Nisan 2018 tarihinde http://www.nationsonline.org/oneworld/map/google_map_kenya.htm sayfasından erişilmiştir.

Kenya Government. 5 Nisan 2018 tarihinde <http://www.kenya-information-guide.com/kenya-government.html> sayfasında erişilmiştir.

Kenya Siyasi Görünüm. 10 Nisan 2018 tarihinde <http://www.mfa.gov.tr/kenya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> sayfasında erişilmiştir.

Kenya. 5 Nisan 2018 tarihinde <https://localdemocracy.net/countries/africa-east/kenya/> sayfasından erişilmiştir.

Kenya. Local Government. 5 Nisan 2018 tarihinde <http://www.nationsencyclopedia.com/Africa/Kenya-LOCAL-GOVERNMENT.html> sayfasında erişilmiştir.

Keser, H. (2011). Türkiye ve Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 23-57.

Kettle, D. F. (1993). Public Administration: The State Of Discipline içinde Political Science: The State Of The Discipline II, Der. A.W.Finifter. APSA, Washington, D.C., 488-497.

Kılınç, D. (2016). Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XX,Y(1), 447-510.

Kıran, A. (2015). *Başkanlık Sistemi Erkek Ayrılığı ve Türkiye*. M. Aktaş ve Ç. Bayram, (Ed.), Başkanlık Sistemi içinde (ss. 297-340). 1.Baskı, Ankara: Liberte Yayınevi.

Kimura, R. (2011). *Alberto Fujimori of Peru: The President WHO Dared to Dream*. Bangkok: Bangkokbooks.

Koç, F. (2015). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.

- Koçak, H. (2012). Toplumsal Eşitsizliklerin Azaltılmasında Bölge Yönetimlerinin Önemi: İtalya ve Fransa Örnekleri, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, XIV(I), 269-280.
- Koçak, O, Arslan, H. & Eti, S. (2017). Belediyelerde Sosyal Politika Uygulamaları ve Pendik Belediyesi Örneği. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Derneği*. 7(12). 119-144.
- Konya Ticaret Odası (2016). *Kenya Ülke Raporu*. 12 Nisan 2018 tarihinde http://www.kto.org.tr/d/file/kenya_-ulke-raporu_2016.20170825104245.pdf sayfasından erişilmiştir.
- Kore Tarihi (2017). 11 Mart 2018 tarihinde <http://koretarihi.com/ulkenin-bolunmesi-demokratik-cumhuriyetin-kurulmasi/kore-savasinin-patlak-vermesi/.tr> sayfasından erişilmiştir.
- Korea (2017). *Local Government*. <http://www.korea.net/Government/Constitution-and-Government/Local-Governments> sayfasından 10 Şubat 2018 tarihinde erişilmiştir.
- Korkmaz, Ş. (2009). *Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Korkmaz, T. (2016). Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz. *Akademik Hassasiyetler*, 3(6), 43-57.
- Koyuncu, B. & Coşkun, B. (2003). *Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar*. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Koyuncu, N. (2007). İslam-Osmanlı Hukukunda Devlet Kavramı. *Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi*, 7(3).
- Kozanoğlu, G. (2012). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kraussnov, C. (2000). *Peru Congress Says Fujimori Is 'Unfit' and Picks Successor*. 2000, 23 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.nytimes.com/2000/11/22/world/peru-congress-says-fujimori-is-unfit-and-picks-successor.html?mcubz=1> sayfasından erişilmiştir.

- Kutunis, Ö. R. & Tunç, T. (2010). Güney Kore Örgüt Kültürü Konfüçyanizm'in Etkileri Açısından Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 35, 55-75.
- Kuzu, B. (2011). *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*. İstanbul: BKY Yayınları.
- Lagura, G. (2013). *Local Government Administration and the Challenges of Rural Development*.
- Letana, E. (2016). *When did Philippines gain independence 1946 or 1898?*. 6 Haziran 2017 tarihinde <https://www.quora.com/When-did-Philippines-gain-independence-1946-or-1898> sayfasından erişilmiştir.
- Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783. 27 Haziran 2017 tarihinde [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/\\$FILE/27783.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/$FILE/27783.pdf) sayfasından erişilmiştir.
- Ley De Elecciones Municipales Ley N° 26864. 27 Haziran 2017 tarihinde <http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Leyes/Ley%20de%20Elecciones%20Municipales.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- Ley de Tributación Municipal Decreto Legislativo N° 776. 27 Haziran 2017 tarihinde <http://www.satita.gob.pe/tributosmunicipales/decreto-legislativo-776-ley-tributacion-municipal.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- Ley Orgánica De Municipalidades, Ley N° 27972. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Documentos/Leyes%20Org%C3%A1nicas/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20MUNICIPALIDADES%20LEY%20N%C2%BA%2027972.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- Libguides (2017). *Kenya Country Profile*. 10 Nisan 2018 tarihinde <http://libguides.umflint.edu/UNVafrica/kenya> sayfasından erişilmiştir.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. Yale University Press, UK.
- LİMU County Governments (2018). 11 Nisan 2018 tarihinde <http://learn.e-limu.org/topic/view/?c=230> sayfasında erişilmiştir.
- Linz, J.J. & Valanzuela, A. (1994). *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make Difference*. The Failure Of Presidential Democracy Comparatives

Perspectives içinde (Ss. 3-7), Cilt 1. Baltimore Ve Londra: The Jonhn Hopkins University Press.

Local Autonomy Act (2017). 20 Şubat 2018 tarihinde https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG sayfasında erişilmiştir.

Local Government Act (2010). 5 Nisan 2018 tarihinde <http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/LocalGovernmentAct.pdf> sayfasından erişilmiştir.

Local Government Code Of The Philippines 1991. Chan Robles Virtual Law Library. *Book I.* 5 Haziran 2017 tarihinde <http://www.chanrobles.com/localgov1.htm#the%20local%20government%20code%20of%20the%20philippines> sayfasından erişilmiştir.

Local Government Code Of The Philippines 1991. Chan Robles Virtual Law Library. *Book II.* 5 Haziran 2017 tarihinde http://www.chanrobles.com/localgov2.htm#.WcEM_vNJYdU sayfasından erişilmiştir.

Local Government Code Of The Philippines 1991. Chan Robles Virtual Law Library. *Book III.* 5 Haziran 2017 tarihinde <http://www.chanrobles.com/localgov3.htm#.WcENQfNJYdU> sayfasından erişilmiştir.

Local Government of Kenya. <http://www.commonwealthgovernance.org/countries/africa/kenya/local-government/> sayfasında erişilmiştir.

Local Government Units. 5 Haziran 2017 tarihinde http://nap.psa.gov.ph/activestats/psgc/articles/con_lgu.asp sayfasından erişilmiştir.

Localdemocracy (2017). Peru. 5 Nisan 2018 tarihinde <https://localdemocracy.net/countries/south-america/peru/> sayfasından erişilmiştir.

Locke, J. (2012). *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*. İstanbul: Ebabil Yayınları.

Mahalli İdareler ile Muhtarlıkların Seçimi Hakkındaki Yasa. 2972 Sayılı. 15 Temmuz 2018 tarihinde <http://www.basarmevzuat.com/dustur/kanun/5/2972/a/2972sk.htm> sayfasından erişilmiştir.

- Makarin, A. & Pique, R. (2016). *What to Run on?: Candidate Electoral Platforms in Peru*. 10 Temmuz 2017 tarihinde http://limase.pe/descargas/2_Ricardo_Pique.pdf sayfasından erişilmiştir.
- Manasan, G. R. (2004). *Local public finance in the Philippines: Balancing autonomy and accountability*. Philippine Institute for Development Studies.
- Mapesa, B. M. & Kibua T. N. (2006). *An Assessment of the Management and Utilization of the Constituency Development Fund in Kenya*. Nairobi: Institute for Policy Analysis and Research.
- Mapsofworld (2014). Peru Map. 5 Mayıs 2018 tarihinde <https://www.mapsofworld.com/peru/> sayfasında erişilmiştir.
- Maurer, H. (2010). *Staatsrecht I; Grundlagen, Verfassungsorgane*. Staatsfunktionen, 6. Aufl Age, München: Verlag C. H. Beck.
- Meçu, A. M. (2017). Başkanlık Sistemi ve Türkiye. *Adım Dergisi*, 6, 14-20.
- MEF (2005). Fondo de Compensación Municipal-FONCOMUN. 10 Temmuz 2017 tarihinde <https://www.mef.gob.pe/en/transferencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/base-legal-y-aspectos-metodologicos/fondo-de-compensacion-municipal-foncomun> sayfasından erişilmiştir.
- Mengi, A. & Algan, N. (2003). *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Menon, B., Mutero, J., & Macharia, S. (2008). *Decentralization and Local Governments in Kenya. Obstacles to Decentralization: Lessons from Selected Countries*. Conference Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Georgia State University, September 21-23.
- Meriç, M. & Sakal, M. (2005). *Yerel Yönetimler ve Finansman*. Ankara: Birleşik Yayıncılık.
- Metin, Y. & Erece, B. (2016). Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, 687-719.
- Miş, N., Aslan, A., Ayvaz, E. M & Duran, H. (2015). *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili*. İstanbul: Seta Yayınları.

- Mlit (2008). South Korea Country Profile. 20 Nisan 2018 tarihinde http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/korea/index_e.htm l sayfasında erişilmiştir.
- Moment (2015). *And Dağları'ndan Dünyaya Açılan Altın Geçit: Peru. Moment*, 84.
- Moss, C. N. (2016). *The Dilemma of Councillors': The history of local government in Kenya. 1945 – 2010*. Durham theses, Durham University. Available at Durham E-Theses Online. 10 Nisan 2018 tarihinde <http://etheses.dur.ac.uk/11510/> sayfasında erişilmiştir.
- Muratoğlu, T. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVIII(2), 291-366.
- Mutlu, F. (2015). Yerel Yönetimlerde Katılımcı Demokrasi Anlayışı: Kâğıthane (İstanbul) İlçesi Örneği. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(10), 473-486.
- Mwaikusa, J. T. (1995). *Towards Responsible Government: Executive Powers and Constitutional Practice in Tanzania*; Being a PhD Thesis, London School of Oriental and African Studies.
- Nalbant, A. (1996). Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?(I) Kuramsal Temeller, *Amme İdaresi Dergisi*, 29(2), 39-75.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı kredi Yayınları.
- Nickson, A. (2011). *Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective*. Sida: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. & Ercan, İ. (2012). *Anayasa Hukuku – İdare Hukuku*. 15. Baskı, İstanbul: İkinci Sayfa Yayınevi.
- OECD (2016). *Peru*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Peru.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- Oh, J. K. (1999). *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*. Ithaca, NY: Cornell University. Presidential Commission.
- Oktay, U. (2007). *Federal Devlet (Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği)*. 3. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

- Olano, R., R. (2016). *Presidente del Perú: Juan Velasco Alvarado*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.monografias.com/trabajos81/presidente-peru-juan-velasco-alvarado/presidente-peru-juan-velasco-alvarado.shtml> sayfasından erişilmiştir.
- Oloo, A. (2008). *Devolution and Democratic Governance.. In: Decentralization and Devolution in Kenya*. Nairobi: University of Nairobi Press.
- Onar, E. (2005). *Türkiye'nin Başkanlık ya da Yarı-başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Mi?*. T. Ergül (Der). Başkanlık Sistemi. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. Ankara: İsmail Akgün Matbaası, Halk Kitapevi.
- Orrego, L., J. (2016). *Manuel Arturo Odria: El dictador afortunado*. 3 Temmuz 2017 tarihinde <http://elcomercio.pe/eldominical/articulos-historicos/manuel-arturo-odria-dictador-afortunado-149426> sayfasından erişilmiştir.
- Oruçlu, A. (2008). *Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdemiz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Ökmen, M. & Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*. 2. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Ökmen, M. (2002). *Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye*. Bekir Parlak & Hüseyin Özgür (Ed.). Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler içinde. İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Öncel, Y. (1998). *Mahalli İdareler Maliyesi*. 3. Baskı, İstanbul: Filiz Yayınevi
- Önen, M. S. & Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), 216-234.
- Örgün, F. (1999). *Dar Gelen Gömlek: Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Bilge Yayıncılık.
- Özbudun, E. & Yürük A. T. (2004). *Anayasa Hukuku*. 2. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Özdemir, Z. (2014). *Türkiye ve Fransa: İki Üniter Devletin Adem-i Merkeziyetçilik Yaklaşımı*. 12 Haziran 2017 tarihinde

- <http://akademikperspektif.com/2014/02/19/turkiye-ve-fransa-iki-uniter-devletin-adem-merkeziyetcilik-yaklasimi/> sayfasından erişilmiştir.
- Özden, K. (Ed.). (2013). *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar*. 2 Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özel, M. (2013). Özerk Yerel Yönetimlerin Oluşumunda Kentlerin Tarihsel İşlevi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(2), 47-64.
- Özer, A. (1993). Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 2(4), 23-32.
- Özer, A. (2010). *Anayasa Hukuku: Genel İlkeler*. 4. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyete Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2.
- Öztürk, A. (1994). Türkiye'de Halkın Yönelime Katılması. *Türk İdare Dergisi*, 66(405), 45-56.
- Padilla, A. (2010). *Understanding Incomes and Expenditures of Local Government Units*.http://peranatinito.net/index.php?option=com_content&view=article&id=90:understanding-incomes-and-expenditures-of-local-government-units-&catid=55:background-papers&Itemid=94 01.0.2017 tarihine erişilmiştir.
- Panoramas (2017). *Recall Referendums in Peru: a Political Weapon for Bad Losers* (2017). 25 Haziran 2017 tarihinde <http://www.panoramas.pitt.edu/news-and-politics/recall-referendums-peru-political-weapon-bad-losers> sayfasından erişilmiştir.
- Pantigoso, P. & Silveria, V. (2016). *Guia de Negocios e Inversion en el Peru*. Peru: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Parıldar, S. (2009). Bölgeselleşme ve Bölgesel Devlet Modelleri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Park, C. (2006). Local Governance and Community Power in South Korea. *Korea Journal*, 46 (4), 1–24.
- Parlak, B. & Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- Parlak, B. (2006). *Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri*. Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, H.Özgür, B.Parlak(Ed.), İstanbul: Alfa-Aktüel.
- Parsak, M. (2012). Parlamenter/Başkanlık/Yarı-başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Hükümet Sistemi. *Türk Akademisi: Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Merkezi*. No: 1, 1-23.
- Peruviantimes (2017). *President of Peru's Judiciary Calls for Review of Recall Legislation*. <http://www.peruviantimes.com/20/president-of-perus-judiciary-calls-for-review-of-recall-legislation/18525/> 15.08. 2017 sayfasından erişilmiştir.
- Philippine Map. 5 Mayıs 2018 tarihinde <http://nehfi.org/multimedia/about-the-philippines/philippine-map/> sayfasında erişilmiştir.
- Philippines-Local government*. 6 Haziran 2017 tarihinde <http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Philippines-LOCAL-GOVERNMENT.html> sayfasından erişilmiştir.
- Pique, R. (2015). *Do Higher Mayoral Wages Improve the Quality of Local Governments? Evidence from Peruvian Municipalities*. 28 Haziran 2017 tarihinde https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EEAMannheim2015&paper_id=1835 sayfasından erişilmiştir.
- Pitach (2017). Philipins. 5 Temmuz tarihinde <http://pitahc.gov.ph> sayfasından erişilmiştir.
- Planas, P. (2001). *Manual Del Buen Descentralista*. Trujillo: Nueva Norte.
- Platon (2000). *Devlet* (S. Eyüpoğlu, Çev.). İstanbul: Kültür Yayınları.
- Polater, Z. Y. (2014). Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 4, 133-175.
- Political Constitution of Peru* (2009). Enacted on the 29th of December, 1993 Published by the Congress Of The Republic.
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 57, 121-134.
- Ramos CG. (2007). *Enabling Environment Assessment for Social Accountability in Local Governance in the Philippines*. Mimeo.
- Regions of Peru*. 28 Haziran 2017 tarihinde http://www.worldstatesmen.org/Peru_reg.html sayfasından erişilmiştir.

Republic of South Korea. 20 Şubat 2018 tarihinde <https://localdemocracy.net/countries/asia-pacific/republic-of-korea/sayfasından> erişilmiştir.

Ringuet, D. J. & Estrada, E. (2003). Understanding the Philippines' Economy and Politics since the Return of Democracy in 1986. *Contemporary Southeast Asia*, 25 (2).

Rosen, N. (2012). *Citizens Deserve To Know Who Is Funding Recall Campaigns In Peru*. 5 Temmuz tarihinde <http://www.livinginperu.com/blogs-citizens-deserve-To-know-who-is-funding-recall-campaigns-in-Peru-50088/> sayfasından erişilmiştir.

Rühling, M. (2008). *Substitution Effect through Fiscal Transfers?! Incidence of the Peruvian Property Tax*. Germany: Institutional Repository of the University of Potsdam.

Sağır, K. (2013). *San Martin ve Güney Amerika'nın Bağımsızlık Mücadelesi – 3*. 12 Temmuz 2017 tarihinde <http://politikaakademisi.org/2013/03/01/san-martin-ve-guney-amerikanin-bagimsizlik-mucadelesi-3/> sayfasından erişilmiştir.

Santos, S. (2004). *Local Government, Effectiveness and Human Rights: The Philippines*.

Sarkissian, A. (2015). *The Varieties of Religious Repression*, Oxford University Press.

Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*, Newyok: New York University Press.

Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Yayınları.

Sayan, Ö., İ. (2013). *Türkiye'de İdari Sistem ve Örgütlenme*. 14.06.2017 tarihinde http://www.kas.de/wf/doc/kas_34517-1522-12-30.pdf?130529081937 sayfasından erişilmiştir.

Saygılı, A. (2014). Jean Bodin'in Egemenlik Anlayışı Çerçevesinde Kralın İki Bedeni Kuramına Kısa Bir Bakış. *AÜHFD*, 63 (1), 185-198.

Selçuk, E. (2009). Kürt Açılımı I: İspanya Modeli “Bölge Devlet”. 09.06.2017 tarihinde http://www.tasam.org/tr/icerik/1116/kurt_acilimi_i_ispanya_modeli_bolgeli_devlet_sayfasından erişilmiştir.

Selçuk, H. (2014). *Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.

- Seog-Gun, K. (2002). Status of Korea's Local Autonomy System. *Korea Focus*, 10 (1), 111-120.
- Slack, R. E. (2014). *Philippines Under Spanish Rule. 1571-1898*. 6 Haziran 2017 tarihinde <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199766581/obo-9780199766581-0164.xml> sayfasından erişilmiştir.
- SNG (2014). 5 Nisan 2018 tarihinde <http://www.snv.org/country/kenya> sayfasında erişilmiştir.
- Sobacı, Z., M. & Köseoğlu, Ö. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler*. İstanbul: Seta Yayınları.
- South Korea Profile (2016). 15 Mart 2018 tarihinde http://www.nationsonline.org/oneworld/korea_south.htm sayfasından erişilmiştir.
- Statoids (2015). *Regions of Peru*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.statoids.com/upe.html> sayfasından erişilmiştir.
- Stoker, G. (1991). *Introduction: Trends In European Local Government*, Local Government In Europe. (Ed. Richard Batley and Gerry Stoker), London.
- Şahin, L. (2016). *Hükümet Sistemlerinin Yönetimin Boyutları Bağlamında Değerlendirilmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Teziç, E. (1991). *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*. 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Ticaret Bakanlığı (2018). *Filipinler Ülke Profili*. 11 Nisan 2018 tarihinde https://eb.ticaret.gov.tr/portal/faces/home/disiliskiler/ulkeler/ulke-detay/Filipinler?_afLoop=6164159019758342&_afWindowMode=0&_afWindowId=null&_adf.ctrl-state=frngphpfd_175#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D6164159019758342%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dfrngphpfd_179 sayfasından erişilmiştir.
- Timetürk (2017). Filipinler'deki Barış Süreci. 10 Nisan 2018 tarihinde <https://www.timeturk.com/filipinler-deki-barissureci/haber81666> sayfasında erişilmiştir.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*. 6.Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. & Özer, A. M. (2008). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tosun, E. G. & Tosun, T. (1999). *Başkanlık ve Yarı-başkanlık Sistemleri*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Treaster, B. J. (1989). *Rebels Step Up Killings in Peru To Disrupt Election, Special To The New York Times*. 1 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.nytimes.com/1989/10/26/world/rebels-step-up-killings-in-peru-to-disrupt-election.html?mcubz=1> sayfasından erişilmiştir.
- Tunç, H. & Yavuz, B. (2009). Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. *TBB Dergisi*, 81, 1-36.
- Tunçer, P. (2012). Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye’de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, 475, 131-146.
- Tunçkaşık, H. (2015). *Parlamenter Sistem: Teorik, Pratik ve Tartışmalar*. H. Y. Kaya (Ed.), Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri) içinde (ss. 1-35). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
- Tunçkaşık, H. (2017). *Başkanlık Sistemi: Teorik, Pratik ve Tartışmalar*. S. Gökçimen (Ed.), Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri) içinde (ss. 1-21). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
- Turan, M. (1991). Meclis Hükümeti (Konvansiyonel Kuram). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 46(1), 453-463.
- Turgut, M. (1998). *Başkanlık Sistemi Ordu ve Demokrasi*. İstanbul: Boğaziçi Yayınları.
- Turhan, M. (1993). Hükümet Sistemleri. 2. Baskı, Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Türkiye Haritası (2018). 5 Mayıs 2018 tarihinde <http://www.turkiyeharitasi.gen.tr/> sayfasında erişilmiştir.
- Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri (2018). 10 Nisan 2018 tarihinde <https://www.e-icisleri.gov.tr/anasayfa/mulkiidariboluml+eri.aspx> sayfasından erişilmiştir.
- UCLG (2008). *UCLG Country Profiles: Republic of Korea*.

- UCLG (2016). *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, Country Profile: Korea.
- Uçman, H. (2014). *Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset*. Ankara: Alter Yayıncılık.
- Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Ulusoy, A. & Akdemir, T. (2010). *Mahalli İdareler*. 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Ulusoy, Ç. D. (2015). Federal Sistemlerde Hükümetlerarası Eğilimler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64 (4), 1073-1115.
- UN Cartographic Section (2018). Kenya Harita. 5 Mayıs 2018 tarihinde <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm> sayfasından erişilmiştir.
- UNİCEF (2018). *Türkiye’de UNICEF: Ülke Profili*. 10 Nisan 2018 tarihinde https://www.unicef.org/turkey/ut/_ut2_2010.html sayfasından erişilmiştir.
- United Cities and Local Governments (UCLG) (2010). *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*.
- United Nation (2010). *Peru*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/PERU-English.pdf> sayfasından erişilmiştir.
- United Nation (2015). *Peru - Political and electoral system*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <http://oig.cepal.org/en/countries/52/system> sayfasından erişilmiştir.
- USAİD (2017). *The Philippines Work Plan*. RTI International.
- Ustabulut, B. (2016). *Türkiye’nin Hükümet Sistemi: Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi*. Isparta: V. Türkiye Lisansüstü Çalışmalar Kongresi Bildiriler Kitabı II. Isparta.
- Uygun, O. (2007). *Federal Devlet*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Uygun, O. (2008). *İbni Haldun’un Toplum ve Devlet Kuramı*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Uysal, F. (2016). *Bir Devletin Anatomisi: ABD ve Başkanlık Sistemi*. Ankara: Hece Yayınları.

- Uzun, T. & Gezgüç, M. G. (2015). *Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Deneyimleri*. M. Aktaş ve Ç. Bayram, (Ed.), Başkanlık Sistemi içinde (ss. 79-118). 1. Baskı, Ankara: Liberte Yayınevi.
- Ünal, F. (2001). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241-248.
- Ünal, F. (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ünal, F.(2016). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yargısal Denetimi ve Adaletin Gerçekleşme Düzeyi. *Sosyal Bilimler Dergisi Özel Sayı*, 114-123.
- Ünsalan, E. & Şimşeker, B. (2014). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. 5. Baskı, Ankara: Detay Yayıncılık.
- Vidiani (2018). Philippines detailed administrative map. 5 Mayıs 2018 tarihinde <http://www.vidiani.com/detailed-administrative-map-of-philippines/sayfasından> erişilmiştir.
- Wampler, B. & McNulty, L., S. (2012). *Does Participatory Governance Matter: Comparative Urban Studies Project Exploring the Nature and Impact of Participatory Reforms*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Wanjohi, N. G. (1993). *Challenges to Democratic Governance: Parliament, Executive and Citizen In Kenya*. Nairobi, Kenya: National Council of Churches.
- Weber, M. (1986). *Sosyoloji Yazıları* (T. Parla, Çev.), İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Welp, Y. (2013). *Why Peru? The recall referendum in the Andean countries and the Peruvian specificity*. Center for Research on Direct Democracy (c2d). To be presented at the conference “Assessing Democracies and Development in Latin America! December 12-14, LUISS Rome.
- Welp, Y. (2016). Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?.” *Democratization*, 23 (7): 1162-1179.

- World Bank (2011). *Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities*. 10 Temmuz 2017 tarihinde <https://www.citypopulation.de/php/peru-distr.php> sayfasından erişilmiştir.
- World Bank (2012). *Public Expenditure Review for Peru: Spending for Results*. Washington DC: Report No. 62586 – PE.
- World Bank (2013). *Peru Capacity Building for Subnational Public Investment*.
- Worldatlas (2017). Where Is Peru? 10 Temmuz 2017 tarihinde <https://www.worldatlas.com/sa/pe/where-is-peru.html> sayfasından erişilmiştir.
- Yalçındağ, S. (1995). Yerinden Yönetim Yerel Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(2), 3-19.
- Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler*. Ankara: TODAİE Yayınları Yayınları.
- Yaman, A. (2014). Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1), 83-98.
- Yavuz, B. (2015). *Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları*. Ankara: Denge ve Denetleme Ağı, No:3.
- Yazıcı, S. (2005). *Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. T. Ergül (Ed.), Başkanlık Sistemi içinde (ss. 125-142). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Yazıcı, S. (2011). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye için Bir Değerlendirme*. 2. Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yerel Yönetimler Çevre ve Şehircilik Bakanlığına Bağlandı (2018). 19 Ağustos 2018 tarihinde <http://www.milliyet.com.tr/yerel-yonetimler-cevre-ve-ekonomi-2703996/> sayfasında erişilmiştir.
- Yetkin, H. (2013). Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki Mali İlişkide Belediyelerin Rolü: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 77-92.
- Yıldırım, R. (2006). *Açıklamalı ve Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü*. Konya: Mimoza Yayınları.
- Yıldırım, T. (2007). *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınevi.

- Yıldız, K. (2013). *Güney Filipinler’de Barış İhtimali ve Karşılaşılan Engeller*. Londra: Demokratik Gelişim Enstitüsü.
- Yılmaz, D. (2007). Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI(1-2), 1245-1254.
- Yılmaz, H. (2016). Yerinden Yönetim İlkesinin Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri Bağlamında Değerlendirilmesi. *TAAD*, 7(26), 511-545.
- Yılmaz, H. H., Emil, M. F. & Kerimoğlu, B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Mali Hizmetler Derneği Yayınları.
- Yılmaz, S. & Yoluk, E. M. (2012). *Kamu Yönetimi-Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri*. 12 Nisan 2018 tarihinde <https://todaie2011.blogspot.com.tr/2011/12/kamu-yonetimi-merkezi-yonetim-ve-yerel.html#!/2011/12/kamu-yonetimi-merkezi-yonetim-ve-yerel.html> sayfasından erişilmiştir.
- Yüksel, C. (2014). Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi: Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri. *Yasama Dergisi*, 25, 38-70.
- Yüksel, D. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*. İstanbul: Hiper Yayınları.
- Yves, C. (2015). Another City is Possible: Participatory Budgeting. Cabannes Yves, Cecilia Delgado (Ed.). *Seville, At One Time One of The Most Advanced European Participatory Budgeting Experience, Unfortunately Interrupted* (128-134). Lizbon: The Charles Leopold Mayer Foundation.
- Zarplı, Ç. (2015). Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmasının Kavramsal-Kuramsal Analizi: Kuvvetler Ayrılığı Prensiplerinin Kökenleri. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(3), 165-182.

EKLER

EK 1. Özgeçmiş

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı	ERDOĞAN Oğuzhan
Uyruğu	T. C.
Doğum Tarihi ve Yeri	15.04.1985- Araklı
Medeni Hali	Evli
Telefon	0536 882 99 69
Faks	
E-posta	oerdogan@mehmetakif.edu.tr

Eğitim Derecesi	Okul/Program	Mezuniyet Yılı
Lise	Hasan Sadri Yetmişbir Adanolu Lisesi	2002
Üniversite	Hacettepe Üniversitesi/İİBF/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	2007
Yüksek Lisans	Karadeniz Teknik Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü/Kamu Yönetimi	2010
Doktora	Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü/Kamu Yönetimi	2018

İş Deneyimi	Çalıştığı Yer	Görev
2011-2012	Trabzon Avrasya Üniversitesi	Öğretim Görevlisi
2012- Devam ediyor	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	Öğretim Görevlisi
2017- Devam Ediyor	Kamu Denetçiliği Kurumu	Danışman

Yabancı Dil	İngilizce
-------------	-----------