



GİRESUN
ÜNİVERSİTESİ . UNIVERSITY



Yüksek Lisans Tezi

Semih KÖSEOĞLU

2020

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Graduate School of Social Sciences

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

ANA BİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

Semih KÖSEOĞLU

182026002

2020

GİRESUN



T.C.

GİRESUN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

ANABİLİMDALI

**YEREL YÖNETİMLERDE REFORM: FRANSA VE
TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI**

**LOCAL GOVERNMENT REFORM: COMPARISON
OF FRANCE AND TURKEY**

SEMİH KÖSEOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Levent MEMİŞ

GİRESUN- 2020

JÜRİ ÜYELERİ ONAY SAYFASI

Giresun Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 22/06/2020 tarihli toplantısında 2020/14 sayılı enstitü yönetim kurulu kararıyla oluşturulan jüri, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Semih KÖSEOĞLU'nun “*Yerel Yönetimlerde Reform: Fransa ve Türkiye Karşılaştırması*” başlıklı tezini incelemiş olup aday 07/07/2020 tarihinde, saat 11.00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Aday çalışma, sınav sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Sınav Jürisi	Unvanı, Adı Soyadı	İmzası
Üye (Başkan)	Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU	
Üye	Doç. Dr. Yasemin MAMUR IŞIKÇI	
Üye	Dr. Öğr. Üyesi Levent MEMİŞ	

ONAY

...../..../2020

Prof. Dr. Güven ÖZDEM

Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Yerel Yönetimlerde Reform: Fransa ve Türkiye Karşılaştırması” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

21/07/2020

Semih KÖSEOĞLU

ÖN SÖZ

Bu çalışmada demokrasinin beşiği olarak görülen yerel yönetimlerde reformun Fransa ve Türkiye açısından karşılaştırılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda Fransa ve Türkiye’de 1982 yılından itibaren gerçekleşen reformlar incelenmiştir. Benzer merkeziyetçi idari yapıya sahip iki ülkede gerçekleşen reformlar sonucunda Fransa’da yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda bağımsızlığı sağlanırken, aynı amaçlarla Türkiye’de gerçekleşen reformların arzu edilen sonuçları vermediği ve vesayet denetiminin ve mali anlamda merkeze bağımlılığın varlığını sürdürdüğü görülmektedir.

Yüksek lisans eğitimimin her aşamasında özellikle de tez çalışmamın ortaya çıkışında bana yol gösteren, rehberlik eden, yardımlarını esirgemeyen ve önemli katkılar sunan sayın danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Levent Memiş’e teşekkürü borç bilirim. Aynı şekilde tez savunma jürimde bulunan ve çalışmama sundukları önerilerle sağladıkları katkılardan ötürü Doç. Dr. Yasemin MAMUR IŞIKÇI ve Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU’na teşekkür ederim.

ÖZET**YEREL YÖNETİMLERDE REFORM: FRANSA VE TÜRKİYE
KARŞILAŞTIRMASI****Semih KÖSEOĞLU****Giresun Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi****Yüksek Lisans Tezi, 150 Sayfa, Temmuz 2020****Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Levent MEMİŞ**

Yerel yönetimler bir bölgede yaşayan topluluğun yerel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan örgütlerdir. Devletle birey arasında bir konumda olan yerel yönetimler vatandaşların öz yönetiminin bir ifadesi olarak görülmektedir. Sosyal, ekonomik ve siyasi yapıdaki değişim kamu yönetimini dolayısıyla onun bir parçası olan yerel yönetimleri de etkilemektedir. Değişimle ortaya çıkan verimlilik, şeffaflık ve hız gibi talepler yapılan idari reformlarla karşılanmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı Türk devlet yönetiminde ve reformunda referans kaynağı olan Fransa ile Türkiye’de 1982 yılından sonra gerçekleştirilen reformların incelenmesidir. Bu amaca uygun olarak nitel araştırma desenlerinden betimleme yöntemi tercih edilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimler ve reformla ilgili kavramlar açıklanmıştır. İkinci bölümde Fransa’nın yerel yönetim yapısı ve yerel yönetimlerde yapılan reformlar incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise Türkiye’nin yerel yönetim yapısı ve reformları genel hatlarıyla açıklanmıştır. Dördüncü bölümde belirlenen kapsam dâhilinde iki ülke reformları karşılaştırılmıştır.

Yapılan karşılaştırmalar sonucunda iki ülkedeki yerel yönetim sistemlerinin ve reformlarının önemli benzerlikler gösterdiği ancak Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının Fransa’da olduğu gibi idari ve mali özerkliğin sağlanmasıyla sonuçlanmadığı görülmüştür.

Anahtar Sözcükler: Fransa, Türkiye, Yerel Yönetim, Reform, Karşılaştırma

ABSTRACT**LOCAL GOVERNMENT REFORM: COMPARISON OF FRANCE AND
TURKEY****Semih KÖSEOĞLU****Giresun University, Political Science and Public Administration****Master Thesis, 150 Pages, July 2020****Supervisor: Levent MEMIS**

Local governments are organizations established to meet the local needs of the community living in a region. Local governments, which are in a position between the state and the individual, are seen as an expression of citizens' self-management. The change in social, economic and political structure also affects public administration, and therefore local governments which are part of it. Demands such as efficiency, transparency and speed arising from change are being met by administrative reform.

The aim of this study is to examine the reforms carried out after 1982 in Turkey and France, which is a reference source for Turkish state administration and reform. In this context, reforms carried out about local governments in France and Turkey was examined. For this purpose, the method of description was preferred from qualitative research patterns.

In the first part of the study, concepts related to local governments and reforms are explained. In the second part, France's the local government structure and the reforms related to local governments were examined. In the third part, the local government structure and reforms of Turkey were broadly described. The reforms of the two countries were compared within the specified scope.

The comparisons showed that the local government systems and reforms in the two countries showed significant similarities, but the local government reforms in Turkey did not result in the provision of administrative and financial autonomy as in France.

Keywords: France, Turkey, Local Government, Reform, Comparison

ÖN SÖZ.....	I
ÖZET.....	II
ABSTRACT.....	III
KISALTMALAR.....	VIII
TABLO LİSTESİ.....	IX
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	7
YEREL YÖNETİM VE REFORM.....	7
1.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI	7
1.2. YEREL YÖNETİMLERİN ORTAK ÖZELLİKLERİ.....	10
1.3. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	11
1.3.1. Antik Çağ.....	12
1.3.2. Orta Çağ	13
1.3.3. Yeni ve Yakınçağ.....	15
1.4. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ	17
1.4.1. Yönetimsel Nedenler	18
1.4.2. Siyasal Nedenler	18
1.4.3. Ekonomik Nedenler	20
1.4.4. Toplumsal Nedenler	20
1.5. YEREL YÖNETİMLERİN DAYANDIĞI DEĞERLER.....	21
1.5.1. Özgürlük	21
1.5.2. Katılım	22
1.5.3. Etkinlik.....	22
1.5.4. Refah	22
1.5.5. Eşitlik	22
1.6. YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ	23
1.6.1. Fransız, Karma Sistem veya Napolyon Model	23

1.6.2. Anglo-Saxon Modeli.....	25
1.6.3. İskandinav Sistemi.....	26
1.6.4. Orta ve Doğu Avrupa veya Sosyalist Model.....	26
1.6.5. Türk-İslam Modeli.....	27
1.7. YEREL YÖNETİMLERDE REFORM.....	29
1.7.1. Reform ve İdari Reform Kavramı.....	29
1.7.2. Yerel Yönetimlerde Reformun Amaçları.....	33
1.7.3. Reformu Ortaya Çıkaran İç Nedenler	36
1.7.3.1. Merkeziyetçi Yapı	36
1.7.3.2. Merkezi İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Bölüşümü	37
1.7.3.3. Vesayet Yetkisi	37
1.7.3.4. Eski Mevzuat	38
1.7.3.5. İç Göç	38
1.7.3.6. Personel Yönetimi	38
1.7.4. Reformu Ortaya Çıkaran Dış Nedenler	39
1.7.4.1. Küreselleşme.....	39
1.7.4.2. Ekonomik Yapıdaki Değişim	40
1.7.4.3. Kamu Yönetiminde Gündeme Gelen Yeni Yaklaşımlar	41
1.7.4.4. Uluslararası Aktörler.....	42
İKİNCİ BÖLÜM.....	44
FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER ve REFORM.....	44
2.1. FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER ve REFORMLAR.....	44
2.2. MEVCUT DURUMDA FRANSA'NIN YEREL YÖNETİM YAPISI	54
2.2.1. Belediye (La Commune)	56
2.2.1.1. Belediye Başkanı (Le Maire)	57
2.2.1.2. Belediye Meclisi	59
2.2.1.3. Özel Belediye Yönetimleri	61
2.2.1.4. Yerel Yönetim Birlikleri	62
2.2.2. İl (Département).....	64
2.2.2.1. İl Meclisi.....	66
2.2.2.2. İl Meclis Başkanı	66
2.2.3. Bölge (Région)	67

2.2.3.1. Bölge Meclisi.....	67
2.2.3.2. Bölge Meclis Başkanı	68
2.2.4. Özel Statüye Sahip Yönetimler Ve Denizaşırı Topraklar	69
2.2.4.1. Korsika (La Corse).....	69
2.2.4.2. Denizaşırı Topraklar.....	70
2.3. Bölüm Değerlendirmesi	70
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	71
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER ve REFORM.....	71
3.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER ve REFORMLAR.....	71
3.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetimler	71
3.1.2. Tanzimat Sonrası Dönemde Yerel Yönetimler.....	73
3.1.3. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yerel Yönetimler	81
3.1.4. Türkiye’de Yerel Yönetim Reform Hareketleri.....	88
3.2. MEVCUT DURUMDA TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM YAPISI.....	91
3.2.1. İl Özel İdaresi	93
3.2.1.1. İl Genel Meclisi.....	94
3.2.1.2. İl Encümeni.....	95
3.2.1.3. Vali	96
3.2.2. Belediye	97
3.2.2.1. Belediye Meclisi	98
3.2.2.2. Belediye Encümeni.....	100
3.2.2.3. Belediye Başkanı	101
3.2.3. Büyükşehir Belediyesi.....	101
3.2.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisi	103
3.2.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeni	103
3.2.3.3. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	104
3.2.4. Köy	104
3.2.4.1. Muhtar	105
3.2.4.2. İhtiyar Meclisi	105
3.3. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ.....	106
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	107
İKİ ÜLKE REFORMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI.....	107

4.1. ÖLÇEK AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA	107
4.2. HİZMETLER AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA	111
4.3. YÖNETİM UNSURLARI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA.....	114
4.4. KATILIM VE DEMOKRASİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA	117
4.4. MALİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA	123
4.5. DENETİM AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA.....	130
4.6. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ.....	138
SONUÇ.....	142
KAYNAKÇA.....	148
ÖZGEÇMİŞ.....	165

VIII

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

IMF: International Monetary Fund

M.Ö.: Milattan Önce

M.S.: Milattan Sonra

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Fransa’da Mahalli İdareler

Tablo 2. Nüfusa Göre Belediye Meclis Üye Sayısı

Tablo 3. Belediyeler Arası İşbirliği Kuruluşları (EPCI)

Tablo 4. Türkiye’de Mahalli İdareler

Tablo 5. Türlerine ve Nüfuslarına Göre Belediyeler

Tablo 6. Nüfusa Göre İl Genel Meclis Üye Sayısı

Tablo 7. Nüfusa Göre Belediye Meclis Üye Sayısı

Tablo 8. Yıllara Göre İki Ülkede Belediye Sayısı

Tablo 9. İki Ülke Nüfuslarına Göre Belediye Sayısı

Tablo 10. İki Ülke Yerel Yönetimlerinin Personel Sayısı

Tablo 11. İki Ülke Belediye Meclis Üye Sayılarının Alt ve Üst Sınırı

Tablo 12. İki Ülkedeki Yerel Seçilmişlerin Sayısı (2019)

Tablo 13. İki Ülkede Yerel Seçilmişlerin Cinsiyet Dağılımı

Tablo 14. İki Ülkede Yerel Seçimlere Katılım Oranları

Tablo 15. İki Ülkede Yerel Yönetimlere Katılım Araçları

Tablo 16. İki Ülkede Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri

Tablo 17. İki Ülke Mahalli İdare Harcamalarının Yüzdesel Dağılımı

Tablo 18. İki Ülke Mahalli İdarelerinin Gelirlerinin Dağılımı

Tablo 19. İki Ülkedeki Yerel Yönetimlerin Denetim Araçları

Tablo 20. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İç Denetçi Sayısı

GİRİŞ

Modern devletlerin varlık kazandığı ilk dönemlerde nüfusun az olması, sınırlarının görece küçük olması ve demokrasi bilinç ve talebinin gelişmemiş olması merkeziyetçi yapının egemen olmasına neden olmuştur. Sonraki süreç toplumlar ve ülkeler arasındaki etkileşimin artmasına, nüfusun ve dolayısıyla devletlerin büyümesine yol açmıştır. Yaşanan gelişmeler sonucunda ortaya çıkan görev ve yetki çatışması, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gerekliliği, devlet örgütlenmesinde görev bölüşümünü zorunlu hale getirmiştir. Bölüşümde kültürel, sosyal, siyasi, ekonomik etkenler belirleyici unsurlar olmuştur. Bu unsurlar ülkeleri merkezi veya yerel yönetimlerin daha güçlü olduğu bir yönetim biçimine yönlendirmiştir.

Yönetim biliminde âdem-i merkeziyet olarak karşılık bulan yerinden yönetimin iki türü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi merkezin bazı yetkilerinin taşradaki yöneticilere devredilmesini ifade eden yetki genişliğidir. İkincisi ise merkezin hiyerarşisi dışında yer alan, subsidiyarite ilkesiyle biçimlenen yerel yönetimleri ifade etmektedir.

Yerel yönetimler, bir bölgede yaşayan insanların bireysel veya ortak ihtiyaçlarını kendi fayda ve istekleri doğrultusunda yerine getirmeye odaklanmaktadır. Diğer taraftan yerel yönetimler, kararlara vatandaşların katılım gösterdiği, yerel özgürlüğün sağlandığı, merkezi yönetimden ayrı karar alabilen, kendine ait gelire, malvarlığına ve personele sahip örgütlerdir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimler yasalarla belirlenen sınırlar dâhilinde, belirli bir alanda yaşayan insanların, kamusal hizmetlerin tespitinde ve görülmesinde belirleyici rol oynamaları, merkezi idarenin gücünün sınırlanması ve yerel demokrasi değerlerinin gelişmesi açısından önem taşıyan bir siyasal yapıdır. Vatandaş ve devlet arasında bir konumda bulunan yerel yönetimler, kendi sınırları içinde yerel özgürlüğe sahiptir ve kendi meclisleriyle bağlayıcı karar alabilmektedir. Hatta merkeziyetçi yapının egemen olduğu devletlerde bile bazı hizmetlerde yerel yönetimlerden yararlanıldığı anlaşılmaktadır.

Genel olarak kamu yönetimi, zamanın getirdiği değişimlerden bağımsız değildir. Söz konusu olan değişim ve dönüşüm sürecine uyum sağlamak için yönetimin geliştirilmesi ve zamanın ihtiyaçlarına cevap verebilir niteliğe sahip olması beklenir. Bu anlamda yönetim sisteminin bu beklentileri karşılaması, her alanda daha etkin ve verimli hale getirilmesi amacıyla gerçekleştirilen yenilikler ve düzenleme çabaları reform olarak nitelendirilmektedir. Bu noktada ülkelerin yönetim yapıları, ekonomik durumları, siyasi geçmişleri, uluslararası ilişkileri reformun niteliğini belirlediği bilinmektedir. Halkın ve sistemin ihtiyaçlarının doğru bir şekilde tespiti ve bunların geniş kitlelerin katılımıyla çözüm bulunması reformun başarısında önemli noktalardan biridir.

Çalışmanın Sorunsalı

Köklü bir yerel yönetim geleneğine ve reform geçmişine sahip olan Fransa'nın özgün bir yerel yönetim modeli ortaya koyduğu bilinmektedir. Fransa, Avrupa'da ve sömürgeci geçmişinin etkisiyle Dünya'da birçok ülkeyi yönetsel anlamda etkilediği görülmektedir. Aynı şekilde Osmanlı İmparatorluğu'nda reform yapma ihtiyacı ortaya çıktığında model olarak Fransa'nın seçildiği görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkışında İmparatorluğun devamının Fransa'da olduğu gibi merkeziyetçi bir yapıyla sağlanacağı düşüncesi yer almıştır. Osmanlı'da önde gelen aydın kesim benzer toplumsal yapıya sahip olması ve ulusal birliğin merkeziyetçi bir yapıyla sağlamış olması nedeniyle Fransa'yı örnek aldıkları anlaşılmaktadır. Aynı etki durumunun Cumhuriyet döneminde de artarak devam ettiği görülmektedir. Birçok kurum gibi yerel yönetimlerde Fransa etkisi öne çıkmaktadır. İfade edildiği üzere Fransa'nın Türk kamu yönetimi sisteminde önemli bir yere sahip olduğu ve örnek oluşturduğu anlaşılmaktadır. Yönetsel yapının biçimlendiği bu uzun süreç içinde demokrasi talepleri, etkinlik ve verimlilik gibi hizmet sunumundaki başarı ölçütleri altında reformların gerçekleştiği bilinmektedir. Burada ifade edilenler, bu araştırmanın hareket noktasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın odağı, süreç içinde benzer idari yapıya sahip olan Türkiye'de ve Fransa'da gerçekleştirilen reformlardan oluşturmaktadır.

Çalışmanın Amacı

Bu tezin amacı Osmanlı-Türk devlet yönetim reformunda önemli bir referans kaynağı olan Fransa ve Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının benzerlik ve farklılıklarının incelenmesidir. Buradan hareketle her iki ülkenin yerel yönetim sistemlerinin reformlar özelinde karşılaştırılması ile yapılan reformların nedenlerini ve idari yapıları, yerel özerklikleri nasıl ve ne ölçüde etkilediğini anlamak, reformların dayanaklarını/beslendiği kaynakları ve her iki ülkenin de ortaklıkları bulunan yönetsel sistemden kaymaları, kaymaların yönünü ve süreklilikleri tespit etmek ve karşılaştırmak amaçlanmaktadır.

Çalışmanın Soruları

Çalışma oluşturulurken cevabın arandığı sorular şu şekildedir:

1. Fransa’da yerel yönetimlerin yapı ve reformlarının özellikleri nasıldır?
2. Türkiye’de yerel yönetimlerin yapı ve reformlarının özellikleri nasıldır?
3. İki ülke reformlarının; ölçek-hizmetler-yönetsel unsurlar, katılımcılık ve demokrasi-mali yapı ve denetim açısından benzerlikleri nelerdir?
4. İki ülke reformlarının; ölçek-hizmetler-yönetsel unsurlar, katılımcılık ve demokrasi-mali yapı ve denetim açısından farklılıkları nelerdir?
5. Gerçekleştirilen reformlar iki ülkenin yönetsel yapısını merkeziyetçilik açısından nasıl etkilemiştir?

Çalışmanın Varsayımları

Çalışma şu varsayımlardan hareket edilerek oluşturulmuştur:

- 1) İki ülke uzun yıllar boyunca merkeziyetçi yapıya sahip olmuştur.
- 2) İki ülkede gerçekleştirilen reformlar yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik olmuştur.
- 3) İki ülkede reformu ortaya çıkaran nedenler farklılık göstermiştir.

Çalışmanın Önemi

Yapılan kaynak araştırmasında yerel yönetimler ve reform kavramlarıyla ilgili önemli birçok çalışma bulunduğu görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetim reformları üzerine çeşitli değerlendirmeler, eleştiriler, tezler kaleme alınmıştır. Ancak Türkiye ve Fransa’da yapılan yerel yönetim reformlarının karşılaştırılmasına ilişkin çalışmaların çok sınırlı sayıda ve dar ölçekli olmaları nedeniyle çalışmanın ilgili literatüre katkı sağlayabilecek olması nedeniyle önem taşımaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Metin oluşturulurken nitel araştırma desenlerinden betimleme yöntemi tercih edilmiştir. Betimleyici araştırma yönetimi, bir durumu saptamaya çalışan araştırmalardır. Bu yöntemle araştırmanın konusunu oluşturan olgunun bir tasviri ve betimlemesinin elde edilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda geliştirilen soruların cevabı ilgili mevzuat ve literatür üzerinden bulunmaya çalışılmaktadır.

Araştırmanın Veri Toplama Araçları

Söz konusu kapsamda, geçmişten günümüze kadar Türkiye’de ve Fransa’da çıkarılan yerel yönetim kanunları incelenmiştir. Fransız yerel yönetim sisteminin anayasal temelini oluşturan Fransız Anayasası’nın 72, 73, 74 ve 75. maddeleri detaylı bir şekilde incelenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin ayrıntılı olarak düzenlendiği Yerel Yönetimlerin Genel Kanunu (Code Général des Collectivités Territoriales) incelenmiş ve bu şekilde Fransa’da yerel yönetim sistemi türleri, organları, görev, yetki ve kapsamı ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

Çalışmanın Türkiye bölümünde ise öncelikle 1982 Anayasası’nın 126. ve 127. maddeleri incelenmiş ve yerel yönetim örgütlerinin anayasal dayanağı ortaya koyulmuştur. Türkiye’de yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reformlar ise 4 kanun üzerinden incelenmiştir. Bu kanunlar 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 sayılı kanundur. Bu kanunlar kapsamında Türkiye’de yerel yönetimlerin organları, görevleri, yetkileri ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Bu kanunların getirdiği düzenlemelerle Türkiye’de yerel yönetimlerde reform pratiği incelenmiştir.

Araştırmanın Kapsamı

Fransız Devrimi ile başlayan reform hareketleri geniş bir çalışma alanı oluşturmaktadır ve bu nedenle zaman kapsamı 1982 yılından günümüze kadar çıkarılan yasaları kapsamaktadır. Bu kanunlarla birlikte Fransa’da yerel yönetimlerde yapılan değişiklikler, düzenlemeler ortaya koyulmuştur. Denizaşırı toprakların özel statüye sahip olması ve karşılaştırmanın sağlıklı yapılabilmesi amacıyla çalışmanın mekânsal kapsamını Metropolitan Fransa¹ oluşturmaktadır.

Sunum Planı

Bu tez toplamda dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetim kavramı ele alınmıştır. Kavramsal çerçeve geniş bir literatür üzerinden oluşturulmaya çalışılmıştır. Kavramsal çerçevenin oluşturulmasının ardından yerel yönetimlerin tarihsel arka planı, varlık nedenleri ve dayandığı değerler ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlerde reform konusu ele alınmıştır. Bu kısımda reform kavramı açıklanmış, yerel yönetimlerde yapılan reformların amacı ve yerel yönetimlerde reformu ortaya çıkaran iç ve dış dinamikler üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde Fransa’nın yerel yönetim yapısı ve Fransa’da yerel yönetimlerde yapılan reformlar üzerinde durulmuştur. Bölümde öncelikle Fransa’da gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının tarihi incelenmiştir. Fransız Devrimi ardından günümüze kadar geçen süreçte Fransa’da yerel yönetimlerde yaşanan reformlar getirdikleri yenilikler, ortaya çıkardıkları değişiklikler özelinde incelenmiştir. Ardından Fransa’da bulunan yerel yönetim örgütleri olan belediye (commune), il (département) ve bölgenin (région) yapıları ve görevleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye’nin yerel yönetim yapısı ve yerel yönetimlerde yapılan reformlar incelenmiştir. Bu bölümde öncelikle Türkiye’de yerel yönetimlerin dayandığı temeller üzerinde durulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze kadar geçen süreçte tarihimizde yer alan yerel yönetim birimleri incelenmiş daha sonra Türkiye’nin yerel yönetim yapısını oluşturan belediye, il özel idaresi ve köyün yapısı incelenmiş ve görevleri açıklanmaya çalışılmıştır.

¹ France Métropolitaine: Kıtadaki topraklar ile Korsika’dan oluşmaktadır (Karahanoğulları, 2004, s. 28).

Dördüncü bölüm ise iki ülke reformlarının karşılaştırılmasından oluşmaktadır. Yerel yönetimler belirlenen; ölçek, hizmet, yönetim unsurları demokrasi, mali durum ve denetim bağlamında karşılaştırılmıştır. Bu bölümde özellikle yerel yönetimler açısından iki ülke arasındaki tarihsel süreç içindeki süreklilikler ve kırılmalara/kaymalara odaklanılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM VE REFORM

1.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Devletler, uyguladıkları siyasi rejimlerine göre yönetim biçimlerini merkezden veya yerinden yönetim şeklinde oluşturmuşlardır. Ülkelerin siyasi, yönetsel, toplumsal ve ekonomik yapılarını doğrudan etkileyen bu tercihin arkasında eski devlet gelenekleri, tarihi ve coğrafi etkenler, sosyo-ekonomik yapı, siyasal kültür ve demokratik bilinç düzeyi gibi belirleyici faktörler bulunduğu görülmektedir. Birbirinden oldukça farklı yönetim felsefesi olan merkezden yönetim ve yerinden yönetim anlayışlarından hangisi uygulanırsa, kamu yönetimini yalnızca yapısal yönden değil işlevsel yönden de belirlemektedir. Ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işleyişleri bu tercihe göre biçimlenmektedir (Parlak, 2014, s. 9-12).

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafyada yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak sebebiyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan ve merkez yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilerdir. Yerel yönetimler, karar organları yerel topluluk tarafından seçilerek göreve getirilen, görev ve yetkileri yasalarla düzenlenen, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla kendi örgütsel yapısını kurabilen örgütlerdir (Parlak ve Ökmen , 2015, s. 19). Diğer bir ifadeyle yerel yönetimler, bir beldede yaşayan bireylerin veya toplulukların ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir (T.C. Başbakanlık TOKİ, 1993).

Yerel yönetim, iktidarın merkezden yerel yönetim birimlerine doğru dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirdiği bilinmektedir (Yıldırım, 1994, s. 40). Bu birimler var olan bir ulusal alt bölgeyi belirli bir ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kimseler tarafından yönetilen bir politik oluşumdur (Prud'Homme, 1991, s. 208). Ayrıca yerel yönetimler (mahalli idareler) siyasal ve

yönetmel alanda devletın tekel gücünü sınırlayarak bireysel özgürlükleri genişlettiğı gibi yönetimin daha da demokratik hale gelmesini sağlamakta ve karar mekanizmalarının yerel halka kendileri hakkında karar alma olanaklarını arttırdıkları bilinmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 49-50).

Her ülkenin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri tarihi süreç içerisinde önemli dönüm noktalarındaki sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi faktörlerin etkisiyle oluşturmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ve idari paylaşımı zorunlu kılan bazı sebepler bulunmaktadır (Arslan, 2005, s. 194-195).

- Nüfus ve ekonomik kaynakların dağılımının homojenlik göstermemesi,
- Göç sonucunda ortaya çıkan hızlı nüfus artışı,
- Görev ve yetki çatışmasını önlemek,
- Kamu kaynaklarının daha etkili ve verimli kullanılması,
- Bölgeler arası kaynak göçünü engellemek ve kaynak dağılımını dengelemek,
- Sosyal devlet anlayışıyla devletin fonksiyonlarındaki değişim,
- Vergileme yetkisinin dağılımı.

Yerinden yönetim, yönetim bilimi alanında ‘âdem-i merkeziyet’ olarak bilinen bir kavramdır. Âdem-i merkeziyetin başlıca iki çeşidi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi merkezden uzakta bulunan bir örgüte belli işlerini yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devretmelerini ifade eden yetki genişliğidir (Keleş, 2012, s. 23).

Âdem-i merkeziyetin ikinci türü ise gerçek anlamda yerel yönetimleri (yerinden yönetimleri) ifade etmektedir. Yerinden yönetim ilkesi merkezden yönetimin aksine kamusal hizmetlerin merkez dışında örgütlenmiş ve hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütölmesini ifade eder. Bütün hizmetlerin merkezden yürütölldüğü ve tek elden karar bağlandığı yönetim biçimi günümüzde geçerliliğini kaybetmiştir ve kamusal hizmetlerin halka en yakın birimlerce verilmesi anlayışı giderek yaygınlaşmaktadır. Merkezi yönetimin yetkilerinin azaltılarak yerel yönetimlerin daha da özerkleştirilmesi yönünde ciddi bir

anlayış değişimi yaşanmaktadır. Bu bağlamda yerinden yönetim ilkesi demokrasinin ve evrensel hukukun bir gerçeği olarak görülmektedir (Karakılçık, 2015, s. 19)

Yerinden yönetim, ulusal hükümetin yerel yönetimlere daha fazla yetki ve bölgesel özelliklere daha fazla ağırlık vererek hiyerarşık komuta zincirini değiştirdiği bir süreçtir. Yerinden yönetim, bir ülkede siyasi ve idari yetkilerin, merkezi idare veya yasalar tarafından belirlenen ölçülerde merkezi yönetim dışındaki organlarca kullanılmasını ifade etmektedir. Buna göre yerinden yönetim, siyasi ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Siyasi yerinden yönetim federal sistemlerde yer alan yerel yönetim türüdür. Bu sistemler siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesini esas almaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 59). Buna göre politikaların belirlenmesi gücünün yanı sıra, yasa yapma gücü de yerel düzeyde paylaştırılmaktadır (Topal, 2005, s. 26).

Siyasi yerinden yönetim uygulamaları genellikle geniş topraklara yayılmış ülkelerde veya bölgeler arası belirgin kültürel farklılıkların bulunduğu topluluklarda görülmektedir. Bu yönetim biçiminde egemenliğin birbirlerine eşit konumda veya aralarında ast-üst ilişkisi bulunan kamu otoriteleri arasında paylaşılması temel farklılığı oluşturmaktadır (zpolat, 2014, s. 24). Bu anlayışa göre, federal devlet ile federe devlet arasında görev ve sorumluluk paylaşımı anayasal düzeyde yapılır ve federe devletle federal devlet arasında belirli ölçüde iktidar yetkisi paylaştırılmıştır (şengül, 2014, s. 6). Ancak bunlar yetkilerinde bağımsız değillerdir. Bunların anayasa ve yargılarının üzerinde federal anayasa ve yargı bulunmaktadır ki ne eyalet anayasası ne de yargısı üst oluşuma aykırı hareket edemez. Federe devletlerde aynı zamanda yerel yönetim örgütleri de mevcuttur. Fakat bu örgütlerin federal devletle bağlantıları yoktur. Federe devletlerde yerel yönetimlerin kurulması, hizmet alanları ve kapatılmaları her yönüyle eyaletlerin yetkisindedir (Koçak, 2013, s. 25).

İdari yerinden yönetim, merkeziyetçi sistemin yerel nitelikli ortak yararları gereği gibi koruyamaması mantığıyla bir takım ekonomik ve sosyal nedenlerle ortaya çıktığı bilinmektedir (Parlak ve kmen, 2016, s. 12.). İdari yerinden yönetim anlayışına göre; yasama ve yargı yetkileri merkezi yönetime aittir. Ancak devletin

asli görevleri dışında kalan bazı görevlerin özerk kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesi amacıyla tanınan yönetsel yetkileri ifade eden dar anlamda bir özerkliği içermektedir (Köse, 2004, s.4; Varcan, 2010, s. 18)

İdari yerinden yönetimler de kendi içlerinde iki gruba ayrılmaktadır. Bunlar yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim şeklindedir. Yer yönünden veya coğrafi yerinden yerel yönetimler, belli sınırlar içerisinde ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerin karşılanabilmesi amacıyla hizmeti yerine getirmekle görevli kamu tüzel kişiliklerine özerklik tanınmasıdır. Bu yönetim şekli merkezi yönetimden ayrı bir malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçesi olmasına dayanır (Güneş, 2000, s. 7). Hizmet yönünden yerinden yönetimler ise özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bazı kamu hizmetlerini yürütmek için kurulan, merkezi idarenin dışında kamu tüzel kişiliğine sahip özerk kurumlardır (İlhan , 2019, s. 146).

1.2. YEREL YÖNETİMLERİN ORTAK ÖZELLİKLERİ

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan tanımları daha da çeşitlendirmek mümkündür. Ancak, yapılan tanımlar incelendiğinde bazı ortak kavramlar, yapılan tanımlara esas oluşturarak ön plana çıkmaktadır (Yalçındağ, 1991, s. 123-124; Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 22; Şengül, 2014, s. 12-14).

- Yerel yönetimlerin karar organları seçimlerle halk tarafından oluşturulur,
- Belirli bir coğrafi alanda hizmetlerini görürler,
- Yasalarla belirlenen görev ve yetkileri vardır,
- Kendi bütçesi ve mali özerkliği bulunur,
- Kendi personeli bulunur,
- Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan kuruluşlardır,
- Yerel yönetimlerin kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünü içinde yer alırlar,
- Kuruluş biçimleri, görev ve yetkileri ve gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir,

- Merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yürütür. Yine aynı amaçla merkezi yönetim yerel yönetimlerin uyması gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler,
- Yerel yönetimler, kendilerine bırakılmış olan hizmetleri yürütülmesine ilişkin kararlar almak, bu hizmetlerin görülmesi amacıyla kaynak bulmak için yönetsel özerklikten yararlanırlar,
- Yerel yönetim örgütleri demokrasinin değerleri üzerine kurulmuştur. Bu değerler, yerelde yaşayan toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda özgürce, kendi tercihleri doğrultusunda ve demokratik yöntemlerle yönetilmelerini öngörmektedir,

Anayasa veya kanunla düzenlenen bu özellikler yerel yönetimlerin hukuki dayanağını oluşturmaktadır. İdari ve mali anlamda özerk ve demokratik yerel yönetimlerden bahsedebilmek için bu özelliklerin bir arada olması beklenmektedir.

1.3. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Yüzyıllar boyunca en merkezi devletler bile birçok hizmetin taşraya ulaştırılmasında yerel yönetimleri kullandığı ve yerel yönetim alanında pek çok yenilik yaptığı bilinmektedir (Ökmen ve Özer , 2013, s. 15). Günümüzde yerel yönetim, kent yönetimi, belediye, kent veya komün denildiğinde genellikle yerel bir topluluğa kamu hizmeti sağlayan yönetsel, siyasal birimler akla gelmektedir. Fakat tarihsel süreç içerisinde ilk yerel yönetimler, askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanması ve cezalandırılması gibi günümüzde merkezi yönetimlerin üstlendikleri görevlerini yerine getirdikleri bilinmektedir (Keleş, 2012, s. 33).

Avrupa tarihinde yerel yönetimler siyasal ve sosyo-ekonomik değişimlere bağlı olarak birçok aşama geçirmiştir. Bunları yedi aşamada toplanmaktadır. Birinci aşama, geçmiş 13. yüzyıla dayanan ama özellikle 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar kentlerde yaşanan gelişmelerdir. İkinci aşama ise Fransız İhtilali ile başlayan, Napolyon'un imparatorluk döneminde Batı Avrupa'da yapılan yönetsel reformlardır. Bu gelişme üçüncü aşama olarak Alman federalizmini hem de Habsburg

İmparatorluğu'nun yapılanmasını etkilemiştir. Dördüncü aşama ise 1918 yılında Habsburg İmparatorluğu'nun yıkılması ve 1917'de Rusya'da gerçekleşen Bolşevik İhtilali ile başlamıştır. Beşinci aşamada ise komünistlerin Orta ve Doğu Avrupa'da kontrolü ele geçirmesi ve ikili bir denetim sistemi kurmasıdır. Altıncı aşamada ise Batı Avrupa'da yerel yönetimlerin birleştirilerek ve yeniden örgütlenerek fonksiyonel bölgeler kurulmasıdır. Son aşamada ise Komünizm sonrası Orta ve Doğu Avrupa'da yeniden yapılanma sürecidir (Eryılmaz, 2002, s. 730).

Siyasal yapıdaki değişimler yerel yönetimleri de önemli şekilde etkilediği görülmektedir. Daha çok İmparatorlukların hâkim olduğu Antikçağ ve İlkçağda, gerçek anlamda yerel yönetimlerden bahsetmek mümkün olamamaktadır. Ancak zaman içinde önem kazanan ve ön plana çıkan farklı ideolojiler yerel yönetimlerin yapısını da farklılaştırılmış ve modern yönetimlerin ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır.

1.3.1. Antik Çağ

Yerel yönetimler (mahalli idareler), kentlerle birlikte ortaya çıkmış kurumlar olarak bilinmektedir. Genellikle yerel yönetimlere ilişkin söylenecek her şey kentle ilişkili olduğu görülmektedir. Antik çağdan günümüze kadar yerel yönetim anlayışı, yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak ifade edilmektedir. Roma İmparatorluğu ve Antik Yunan topluluklarında belli bir toprak parçasında yaşayan insanlar, küçük demokratik yönetim birimlerini oluşturarak bugünkü yerel yönetim birimlerinin temelini oluşturduğu ifade edilmektedir (Tortop, Aykaç, Yayman, ve Özer, 2014, s. 3).

Siteler, M.Ö. 1500-1000 'li yıllarda Sümerler, Babiller, Etiler, İbraniler gibi birçok toplumda görüldüğü bilinmektedir (Ağaoğulları, 2013, s. 11). Batı Anadolu ve Yunan Yarımadası'nda ise M.Ö. 1000 yıllarından itibaren görülmeye başlanan siteler, 'tribu' adındaki kabilelerin birleşmesiyle kurulduğu bilinmektedir (Oktay, 2008, s. 120). Bu siteler, belirli bir toprak parçası üzerinde kendi kendilerini yöneten insanların oluşturduğu en küçük demokratik birimlerdir. Siyasal işlevi, karar alma gücü ve yetkisi, yönetsel ve dinsel özerklikleri bulunmaktadır (Keleş, 2012, s. 33-34). Bu yetkilere sahip olan Yunan siteleri, günümüz devlet tanımına uygun sosyal,

siyasal, ekonomik, askeri ve bağımsız bir hukuki düzeni ifade etmektedir (Tileurberdi, 2014, s. 13).

Roma İmparatorluğu, kentlerin hukuki anlamda genişlemesini yansıtmaktadır ve Roma’da kentler, bir eyalet yönetimi çerçevesinde; içişlerinde özerk bir konfederasyon işlevi görmektedir (Benevelo, 2006, s. 9). Roma’da her kentin bir meclisinin olması temel şartlarından biri olduğunun altı çizilmektedir. Fakat bu dönemde oluşan meclislerin nedeniyle halkın yönetime katılımının oldukça zayıfladığı ve karar alma görevlerinin tümünün meclis üyelerine bırakıldığı görülmektedir (Tileurberdi, 2014, s. 13).

Roma İmparatorluğu’na yeni katılan toprak parçalarının “Municipe” olarak adlandırıldığı bilinmektedir. Mucipelerin bazı yerel ve siyasal yetkileri de mevcuttu fakat genel olarak yönetsel bir özerklikten yararlanmaktaydılar. Bu topraklarda yaşayanlara öncelikle ticari faaliyette bulunma hakkının tanındığı daha sonradan da şehir yönetimine ilişkin bazı yetkilerin bırakıldığı bilinmektedir (Keleş, 2012, s. 34). Roma’da ‘civitas’, bir kenti ve onu çevreleyen kırsal alanı ifade ettiği görülmektedir. Kendi egemenliği altında bulunan alanlarda hem ekonomik, hem de siyasal bir birlik meydana getirdiği ifade edilmektedir. İmparatorluk ise, bütün bu küçük kentleri vergisel olarak bağlamış üst siyasal organ olarak öne ifade edilmektedir (Kılıçbay, 2000, s. 134-135).

1.3.2. Orta Çağ

Liberal tarih anlayışına göre Batı Avrupa’da yerel yönetimler, toplum tarafından devlete ve feodalizme rağmen oluşturulduğu bilinmektedir. Bu döneme kadar toplumsal yapıda yalnızca iki etkin düzen varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Bunlar rahipler sınıfı ve soylulardır. Orta sınıf onların yanında yerini alarak toplumsal düzenin tamamlanmasını sağlamış, daha doğrusu düzende son bir düzenleme yaptığı bilinmektedir. Burjuva kazandığı demokratik değerleri koruyarak ve geliştirerek krallıklara ve monarşilere rağmen ilerlediği görülmektedir. Zamanı geldiğinde ise kazandığı bu değerleri ulus devletlerin kurucu karakteri haline getirmiştir. Bu süreç içerisinde zaman zaman duraklamalar ve gerilemeler yaşanmış

olsa da yerel yönetimler baştan sona kadar kapitalist gelişimin koruyucu çerçevesi olduğunun altı çizilmektedir (Güler, 1993, s. 88-89; Pirenne, 2014, s. 157).

Kavimler göçü ile Avrupa'nın sosyal, ekonomik ve siyasal bakımdan yeniden biçimlendiği görülmektedir. Bu yeniden biçimlenmeden şehir yönetiminin de etkilendiği ifade edilmektedir. Roma İmparatorluğu'nun yıkılışı ile merkezi otoritenin zayıfladığı, bunun sonucunda ise yerel otoritelerin ve Kilise'nin şehirlerin yönetiminde söz sahibi haline geldiği bilinmektedir (Oktay, 2008, s. 150,). Kentsel toplumun artan düzensizliğinden yararlanan piskoposlar, vergi toplama ve yargılama ayrıcalıklarını elde ederek statülerini sağlamlaştırdıkları görülmektedir. Ayrıca krallardan ayrıcalık elde eden rahipler, ticaretin de ortadan kalkmasıyla kent yaşamının son izleri de yok olup, beledi nüfusunun ortadan kalkmasıyla, kentlerde denetimi bütünüyle elde ettiği ifade edilmektedir (Pirenne, 2014, s. 53). Bu dönemden itibaren bölgesel iktidar, krala değil, o bölgede yaşayan soylulara geçtiği, böylelikle merkezi iktidarın yok olduğu ve güvensizlik ortamının yerleştiği bir ortamda komünlerin ortaya çıktığı görülmektedir (Ağaoğulları, 2013, s. 164).

M.S. 10. yüzyılda Avrupa'da ticaretin gelişmesiyle kentlere doğru bir göçün başladığı ve nüfuslarının önemli ölçüde arttığı ve bu gelişmeler sonucunda Komünlerin ortaya çıktığı bilinmektedir. Ticaretin git gide önem kazanması sonucunda kentlerde zenginleşen kesimler, loncalar kurup, kralların da desteğiyle, haklarını feodal beylere karşı savunmuştur. Bu şekilde tüccarlar ve kent halkı birlik olarak bazen de Kiliseye karşı savaşarak beratlarını elde ettikleri ve özerk kentler kurdukları bilinmektedir. Ticaret geliştikçe, limanlar, yol kavşakları, nehir ağızları ve diğer elverişli yerler gelişmeye başlamıştır. Feodal beyliklerin çevresinde kurulan bu kentler, feodalizmin yaşandığı ortamda özgür merkezler olarak büyük itibar kazandıkları bilinmektedir (Görmez, 1997, s. 23-25).

Komünler, aralarında farklılık göstermelerine rağmen bazı ortak özellikleri ön plana çıkarılmaktadır. Komünler, kral veya feodal beyin verdiği beratla kurulabildiği bilinmektedir. Bu beratlarla komünlerin kurulması, yönetim yapısı, komünün kral veya feodal bey karşısında sahip olduğu idari, yargısal ve mali haklar ile bunların kullanılmasına ilişkin hükümler bulunmaktaydı. Bu çerçevede komünlerin kendi

adlarına vergi toplayabilmesi, silahlı bir güç kurabilmesi ve özerk mahkemelerinin bulunması mümkün olmuştur (Oktay, 2008, s. 122-123).

Ortaçağ'da komünler, yasama, yürütme ve yargı yetkilerini elinde bulunduran bağımsız birimler oldukları ifade edilmektedir. Ancak daha sonraları burjuvazinin desteğiyle merkezi devletin ortaya çıkması sonucunda komünlerin yetkilerinin sınırlandırıldığı ve bağımsızlıklarını kaybettikleri görülmektedir (Ertan, 2002, s. 24).

1.3.3. Yeni ve Yakınçağ

16. yüzyıla kadar temel kamu yönetiminin il, ulus veya imparatorluk kadar geniş ölçekli olmadığı ve yalnızca kentten oluştuğu belirtilmektedir. İnsanlar kendilerini öncelikle kentli olarak tanımlamakta ikincil olarak ili veya bölgeyi tanımlamaktaydı. 16. yüzyılda ulus devletin yükselişi politik söylemin de çerçevesini değiştirdiği görülmektedir. Bu değişim var olan sadakat hiyerarşisinin de değişmesine neden olarak siyasetin tasarlanma şeklini değiştirdiği anlaşılmaktadır. Bunun sonucunda devlet, şehir üzerinde ideolojik açıdan önem kazanmaya başladı ve radikal sosyal düşünürler bile politik ideolojilerini geniş çaplı bölgesel ve ulusal terimlerle formüle edilmeye başlandığı bilinmektedir (Bookchin, 1992, s. 50-51).

15. ve 17. yüzyıllarda iktidarın merkezileşmesi ve ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla tek egemen gücün devlet olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, bu yıllarda yerel yönetimlerin “*ara kurum*”lar olarak nitelendirildiği bilinmektedir. (Görmez, 1997, s. 28). Burjuvazi 17. ve 18. yüzyılda kapitalist gelişimin merkezi olan İngiltere ve Fransa’da geniş halk kitlelerini yanına alarak özgürlük söylemiyle demokratik devrimlere öncülük ettiği görülmektedir. Devrimle eski kent yönetimlerinin dağıldığı ve bunun ardından burjuvazinin yeni ilişkilere uygun bir yerel yönetim sistemi kurmayı amaçladığı bilinmektedir. Fakat devrim sürecinde hareketlenen ve oy hakkına sahip olmayan halk kesimi, yerel yönetimlerde ağırlığını hissettirdiği ifade edilmektedir. Burjuvazinin öncülük ettiği uzun bir mücadele ardından durumun zorla kontrol altına alındığı bilinmektedir. Bunun sonucunda yerel yönetimlerin yetkileri kısıtlandı ve mülk sahiplerinin temelini oluşturduğu, merkezi otoritenin bir parçası olarak yeniden örgütlendikleri görülmektedir (Özer, 1999, s. 114).

Aydınlanma Çağı düşünürlerinden Montesquieu, Rousseau ve Kant, yerel yönetim kuruluşlarına gerek olmadığını ve özgür yurttaşla özgür devlet arasında başkaca bir kurumun varlığının gereksiz olduğunu savunduğu görülmektedir. Sonraki dönemde ise “*yararcı*” düşünürlerden Turgot ve Bentham’ın düşünceleri toplumu etkilemesiyle günümüz yerel yönetim kurumları önem kazanmıştır (Görmez, 1997, s. 29).

Orta Çağ yerel yönetimlerinde, yerel halkı ilgilendiren hususlar yerel çevre ve topluluk tarafından ele alındığı ve kararlaştırıldığı belirtilmektedir. 19. yüzyılın başından itibaren modern yerel yönetimlerin uygulanmaya başlanması ile yerel otoritelerin siyasi ve idari işlevlerinin boş zamanlarında gönüllü görülmesi fikrinin devam etmesi benimsenmekteydi. Bu şekilde yerel yönetim, siyasi ve sosyal topluluk arasında bir ilişki kurmuş oldu. Ancak hızlı kentleşme ve sanayileşmenin yaşandığı kentlerde (İngiltere ve daha sonra Almanya) tam zamanlı personelin çalıştığı yerel yönetim birimlerinin kurulduğu ve tam zamanlı ücretli personelin giderek gönüllü vatandaşın daha da fazla yerini aldığı görülmektedir. Sonuç olarak meslekten olmayan yerel halk tarafından gönüllülük esasına dayanarak oluşturulan sosyal topluluk ve geleneksel kişisel bağın zayıflatıldığına altı çizilmektedir (Wollmann, 2006, s. 1426).

Özetle ilk olarak İngiltere’de daha sonra Almanya’da, kentleşme ve sanayileşme tarafından yönlendirilen yerel yönetimler daha kapsamlı bir hale geldi ve sosyal destek, altyapı sorunları ve kentleşme ile sanayileşmeden kaynaklanan sorunların çözümünü sağlamak amacıyla çok fonksiyonlu görev görüntüsüne sahip olduğu bilinmektedir. Sonuç olarak ilgili ülkelerde, yerel yönetimler ulus devletlerinin politikalarını merkezileştirmeden ve ulusallaştırmadan önce ilkel yerel refah devleti görüntüsüne sahip olmuştur (Wollmann, 2006, s. 1424).

19. yüzyılda yerel yönetimler, başta İngiltere olmak üzere pek çok ülkede demokratikleşme sürecinde önemli işlevler yerine getirmiş ve bu yönüyle kurumsal olarak öne çıktığı görülmektedir. Ancak 20. yüzyılın ilk çeyreğinden sonra kısa bir dönem yerel yönetimler, iki dünya savaşı ve ekonomik bunalımın etkisiyle eski

önemlerini kaybettikleri ve etkinliklerine yerel hizmet kuruluğu olarak, devletin bir parçası halinde devam ettikleri ifade edilmektedir (Görmez, 1997, s. 12).

20. yüzyılın başları yerel yönetimlerin altın çağı olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde yerel yönetimler, hizmetleri için yeterli kaynağı bulabildiğı ve ekonomik, toplumsal, teknolojik nedenlerle merkezi yönetimlerden daha fazla hizmet sunabildiğı görülmektedir. Büyük Buhran sonrasında benimsenen Keynesçi eğilime uyarak yerel yönetimlerin yatırımlarının özendirilmesi yolu seçilmiştir. Bu yüzyılda yaşanan yoğun nüfus hareketleri sonucunda kentli nüfusun arttığı, bunun sonucunda ortaya çıkan çevre kirliliğı, ulaşım, alt yapı gibi sorunların çözüme ihtiyaç duyması, yerel birimleri kent odaklı hale getirdiğı görülmektedir. Yüzyılın son çeyreğinde ise yerel yönetimleri kapitalizmin bir aracı haline getirmeyi amaçlayan liberal çalışmaların ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerden sermaye akışını artırmaya yardımcı ve öncü olması, yerel hizmetleri özelleştirmesi ve fiyat belirlenmesinde pazar ekonomisi kurallarına uymaları beklendiğinin altı çizilmektedir (Keleş, 2012, s. 40-41).

21. yüzyılın başlangıcında ise, uluslararası örgütlerin ve küreselleşmenin de katkılarıyla yerel yönetimlerin tüm dünyada genel olarak güçlendiğı ve işlevselliğini artırdığı; farklı örgüt yapıları geniş bir yelpazede yerel hizmet sunumunu etkinleştirmeye çabalamaktadır (Berk, 2003, s. 50).

1.4. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ

Yerel yönetimlerin varoluş nedenleri ile kuruluş nedenleri iç içedir. Tarihi süreç içerisinde bu idarelerin yüklendikleri fonksiyonlardaki değişime bağlı olarak farklı varoluş gerekçeleri de farklı açılardan ele alınır hale gelmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 49).

Bu bağlamda yerel yönetimlerin varlık nedenleri, insanların yerel ortak ihtiyaçlarının karşılanması için bazı işlerin yapılmasının zorunluluğı, ayrıca iktisadi, siyasal ve toplumsal örgütlenme gerekliliğidir (İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, 2009, s. 17). Dolayısıyla yerel yönetimlerin varlık nedenleri

yönetmel, siyasal, toplumsal ve ekonomik nedenler olmak üzere dört başlık altında incelenebilir.

1.4.1. Yönetmel Nedenler

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışındaki yönetmel nedeni kamu hizmetlerinin tamamının merkezi idare tarafından etkin ve verimli bir şekilde sunulamamasının oluşturduğu bilinmektedir. Artan nüfus ve hizmet talebi, devletlerin görev ve fonksiyonlarında önemli oranda artışa neden olduğu görülmektedir. Merkezden karar almada karşılaşılan güçlükler, bürokrasi ile artan kırtasiyecilik ve gecikmeler nedeniyle devletlerin organizasyon yapısı bu ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiş ve devlet yapısında yönetmel birtakım yapılandırmaların gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 55).

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından sunulmasında eşitlik ve ortak standart gibi olumlu taraflar bulunurken, hizmetlerin yerel yönetimlerce sunulmasında ise hız ve kolaylık gibi olumlu yönler bulunmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında hizmet bölüşümünde tarafların hizmet yükünü hafifletecek bir denge sağlanmalıdır. Bu şekilde hizmetlerin görülmesinde idari ve ekonomik etkinlik sağlanacağını altı çizilmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 86).

Yerel yöneticiler yöre halkının ihtiyaçlarını daha iyi tespit edebileceği ve daha etkin çözümler üretebileceği belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin etkin ve verimli çalışması, merkezi yönetimden beklenen birçok görevin yerine getirilmesini sağlayacağından merkezi yönetimin sorumluluğunu hafifleteceği belirtilmektedir (Koçak, 2013, s. 23).

1.4.2. Siyasal Nedenler

Yerel yönetimler geleneği tarihsel süreç içerisinde demokrasi geleneğinin yerleşmesinde öncü olduğu ve önemli bir işlev yüklendiği bilinmektedir. Yerel yönetimlerin iktidarın merkezden yerele doğru dağılımı sağlayarak, bireysel özgürlükleri teşvik ettiği ve demokrasinin temel kavramları olan eşitlik, özgürlük ve katılımın yerel yönetimlerin varlığıyla hayata geçirildiği ifade edilmektedir. Bu

nedenle yerel yönetimlere demokrasilerin beşiği olarak nitelendirilmektedir. Bu şekilde demokrasinin beşiği olarak görülmeleri siyasal açıdan varoluş nedenlerini ortaya koyan temel felsefedir. Bu idarelerin halkın katılımı ve denetimiyle kendilerine yüklenen görevlerin yerine getirmesi siyasal açıdan varlık nedenlerini ortaya koyduğu görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 50-51).

Yerel yönetimler (mahalli idareler), vatandaşların demokratik ilke ve davranışlara alışkanlık kazandığı kurumlar olarak önem kazanmaktadır. Bu yönüyle yerel yönetimlere demokratik terbiye kuruluşları olarak nitelendirilmektedir. Yerel konuları olgun insanlar davranışları çerçevesinde tartışmayı, başkalarının görüşlerine saygı göstermeyi, varılacak kararları saygı ile karşılamayı öğrenirler. Demokrasinin ülke düzeyinde başarılı olması amaçlanıyorsa öncelikle yerel yönetimler düzeyinde başarı sağlanması gerekmektedir. Yerel düzeyde en uygun şekilde yönetici seçmeyi başaran vatandaşlar, ulusal düzeyde de aynı başarıyı sağlayacaklarının altı çizilmektedir. Yerel düzeyde seçilebilme yarışını ve siyasal olgunluğu kazanan temsilciler, aynı olgunluğu ulusal meclislerde ve parlamentoda da sürdüreceği belirtilmektedir (Tortop, 1992, s. 3).

Halkın yönetime katılmasının yanı sıra ulusal birliğin oluşturulmasında ve devamlılığın sağlanmasında yerel yönetimlerin araç olarak kullanılabilmesi siyasi varlık nedenlerinin diğer bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal birliğin sorunsuz bir şekilde sağlandığı ülkelerde, yerel yönetimlere geniş yetkiler tanındığı ve yapılarının güçlendirildiği bilinmektedir. Ters durumlarında, yani ulusal birliğin sağlıklı bir şekilde oluşturulmamış olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin zayıf bırakıldığı, mali ve yönetsel anlamda özerklik kazanmaları engellenmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu nedenlerle görülmüştür ki yerel yönetimler aracılığıyla halkın sisteme dâhil olması kolaylaşmakta, halk isteklerini etkin bir biçimde dile getirebilmekte ve hizmetlerden alınan verim artmaktadır. Bu şekilde hizmetlerden yüksek tatmin duyan bireylerin, devletlerine olan bağlılığı artmış ve ulusal birlik sorunu çözülebilmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 85-86).

1.4.3. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimlerin ekonomik gerekçesini kamu hizmet ve mallarının sunumunda halkın tercihlerine uygunluğun sağlanması ile mal veya hizmetlerin faydasının sınırlı bir bölgeye yönelik olmasının oluşturduğu bilinmektedir. Yerel yönetimler, yerel hizmet talebini daha sağlıklı bir şekilde tespit etmeleri, hizmetlerin halkın tercihlerine uygun olmasını sağlanmasında öne çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 52).

Yerel yönetimler, istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlayarak kamu maliyesinin üç temel işlevinin yerine getirilmesinde öne çıkmaktadır. Kamu yönetimi aygıtının önemli unsurlarından olan bu kuruluşlar, devletin ekonomiye müdahale etmek suretiyle çeşitli işlevleri yerine getiren, kamusal alandaki sorumluluklarını paylaşan bir örgütlenme olarak nitelendirilmektedir (Ersöz, 2000, s. 130).

Diğer ekonomik neden ise kaynakların en etkin biçimde kullanılmasıdır. Merkezi idare büyük ölçekli hizmetleri düşük maliyetle sunmasına rağmen bölgelerde yaşayan bireylerin tercihlerine ve yerel koşullara uygun hizmet sunamama, kamu kaynaklarının israfına neden olduğu bilinmektedir. Bu gibi nedenlerle bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce sunulması, kaynak kullanımında azami yararın sağlanması açısından önem kazanmaktadır. (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 87). Bu şekilde bölgeden bölgeye farklılık gösteren ihtiyaçlar gerektiği biçimde ve ihtiyaç duyulan miktarda gerçekleşeceği görülmektedir. Örneğin bir bölgede katı atıkların toplanması, altyapı hizmetlerini sunumu, yol ve sokakların aydınlatılması gibi hizmetler her bölge için farklılık göstermesi nedeniyle bu hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesini zorunlu hale getirmektedir.

1.4.4. Toplumsal Nedenler

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilişkili olarak nitelendirilmektedir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, yerel yönetimlerin gelişmesini sağlamaktadır. Diğer yandan bir

yöre halkının demokratik, eşitlikçi, katılımcı veya bağımsız eğilimlere sahip olması da yerel yönetimlerin gelişmesini etkilemektedir (Keleş, 2012, s. 28).

Halkın hizmet taleplerinin en doğru şekilde tespitinde önemli rol oynayan yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin kaynak kullanımında etkinlik sağladığı bilinmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimler, devleti siyasal ve yönetsel anlamda sınırlayarak özgürlükleri genişlettiği gibi bürokrasiden kaynaklanan gecikmelerin önüne geçilmesinde önemli rol oynadığı görülmektedir.

1.5. YEREL YÖNETİMLERİN DAYANDIĞI DEĞERLER

Yerel yönetimler dayandıkları değerler sayesinde gelişme olanağı bulmaktadır. Böylece bu değerlerin halk tarafından benimsenmiş olması yerel yönetimlere olan güveni arttırdığı görülmektedir. Yerel yönetimler meşruiyetlerini bu değerler sayesinde kazanmakta ve toplum tarafından desteklenmeleri konumlarını korumakta hatta sürekli arttırmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 8).

Yerel yönetimler temelde, özgürlük, katılım ve etkinlik şeklinde üç temel değere dayanmaktadır (Sharpe, 1970, s. 155). Bunlara refah ve eşitlik değerleri eklenebilir (Yıldırım, 1994, s. 40).

1.5.1. Özgürlük

Yerel yönetimlerin özgürlüğü yerel toplulukların özgürlüğüdür ve iktidarın merkezden yerel birimlere, topluluklara dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirmesidir. Bu yolla yetkinin mekânsal boyutta bölüşülmesini sağlayarak, egemen olanın iktidarını sınırladığı bilinmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 23).

Yerel yönetimler, iktidar ve yetkiyi mekânsal düzeyde bölüştürdüğü bilinmektedir. Bu da egemen olan iktidarı sınırlamakta, bireyi ve birey gruplarını muhtemel keyfî yönetime karşı korunmasını sağladığının altı çizilmektedir. Bu şekilde yerel yönetimler siyasi ve ekonomik gücün tekelleşmesini önlemektedir (Yıldırım, 1994, s. 40).

1.5.2. Katılım

Bu değerin önemi, yerel yönetimin dolayısıyla toplumun bireyden üstün olduğu anlayışına dayanmaktadır. Yerel yönetimler belli kamu hizmetlerini, en düşük yeterli bir düzeyde yurttaşlara sunan bir kurum olarak görülmektedir (Keleş, 2012, s. 52). 21. yüzyılın temel kavramları arasında yer alan yönetim kavramının temel unsurlarından bir tanesi de katılımdır. Bu durumda yerel yönetimlerin son yıllarda önemini daha da artırdığı görülmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 9).

Yerel yönetimlerin temelinde yerel demokrasi değerlerinin olduğu belirtilmektedir. Bu değerler yerel toplulukların kendilerini en çok yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerini özgürce ve demokratik yollarla yönetmelerini öngörmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 21).

1.5.3. Etkinlik

Yerel yönetimler bazı hizmetleri merkezi yönetimden daha etkin bir biçimde sunduğu görülmektedir. Tarihsel süreç içinde yerel yönetimlerden bu hizmetleri kaliteli ve etkin bir şekilde yerine getirmesi beklenmiştir. Ancak yerel yönetimlerin bu görevleri yerine getirirken ise gerekli yetkilere ve mali olanaklara sahip olması gerektiğinin altı çizilmektedir (Keleş, 2012, s. 52-53).

1.5.4. Refah

Yerel yönetimler, yerel topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunmak durumundadır. Yerel topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara uygun yönetsel kararların alınmasını ve eylemlerini gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirdiği ifade edilmektedir (Yıldırım, 1994, s. 40).

1.5.5. Eşitlik

Yerel yönetimler, yurttaşların kendi hayatlarını yönetebilmeleri ve siyasal makamlara ulaşmalarını sağlamak için gerekli yerel katılım olanakları oluşturarak eşitliği gerçekleştirdiği bilinmektedir. Yerel yönetimler, bireyin siyasal gelişmesine katkıda bulunarak eşitliği olanaklı kılmaktadır (Yıldırım, 1994, s. 40).

Yerel yönetimlerin özgürlük değeri etrafında şekillenmesi iktidarın sınırlanması sağlarken aynı zamanda insanların katılım haklarını en etkin biçimde kullanmasına yardımcı olduğu görülmektedir. Yerel hizmet tercihlerinin en uygun şekilde tespitinde önemli rolü olan yerel yönetimler bu şekilde refahın gelişmesine katkı sağladığı anlaşılmaktadır.

1.6. YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

Tarihsel süreç içerisinde Avrupa’da farklı yönetim modellerinin geliştiği görülmektedir. Merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin derecesi yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sınıfı göstermesi açısından önemlidir (Canan, 2008, s. 49).

Avrupa kıtasındaki ülkelerin yerel yönetim sistemlerine bakıldığında genel anlamda iki tür yerel yönetim sistemi olduğu görülmektedir. İsveç, Finlandiya, Almanya ve Hollanda gibi Kuzey ülkeleri daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetimlere sahipken, İspanya, Fransa, İtalya, Yunanistan ve Portekiz gibi Güney ülkeleri parçalı, zayıf ve müşteri odaklı yerel yönetimlere sahiptir (John, 2000, s. 877).

Ülkeler, uyguladıkları yerel yönetim sistemleri yönünden çeşitli gruplara ayrılır, farklı örnekler teşkil eden yerel yönetim uygulamalarının bazıları şu şekildedir.

1.6.1. Fransız, Karma Sistem veya Napolyon Model

Napolyon veya karma sistem, Batı Avrupa’da uygulanan üniter ve yarı federal sistemleri tanımlamaktadır. Avrupa’nın çoğu kısmında Napolyon tarafından empoze edilen bir sistemdir. Bu sistemde il yönetiminde ikili bir sistem mevcuttur (Canan, 2008, s. 50).

1789 Devrimi sonrasında, tasfiyesi öngörülen asillerin ve ruhban sınıfının karşı devrim için yerel yönetimleri üs olarak kullanmaları, Cumhuriyetin Birliği ve Bölünmezliği ilkesine inanan Jakobenlerin ve Napolyon’un tepkisini çektiği ifade edilmektedir. Gösterilen tepki sonucunda yerel yönetimler merkezin hiyerarşik

araçları haline gelmiştir. Zaman içerisinde yerelleşme eğilimleri de federalizme dönüşür düşüncesinin bir antipati doğurduğu bu durum da yerel yönetimlerin statüsünün belirlenmesinde başrol oynadığı bilinmektedir. Diğer yandan bu statünün doğuşunda Bodin'in ve Condorcet'in iktidarın bölünemeyeceğini vurgulayan görüşleri önemli etkiye bulunmuştur (Nitas, 2003, s. 216).

Napolyon modeli, modern ulus devletleri boyunca genişledi ve bu durum sonucunda tüm topraklar üzerinde tekdüze bir yönetimin ortaya çıkmasına neden olduğu görülmektedir. Bu modelde kendi ülke teşkilatını kurarak, doğrudan tüm ülke üzerinde merkezi devletin idari otoritesini kuran merkezi yönetim, yerel seçkinlere tarafından şüpheyile bakmıştır (Heinelt ve Hlepas, 2006, s. 23).

Bu model belediyelerin az sayıda işlev ve yetkinliğe, düşük yasal yetkinliğe ve yerel politikacıların merkezi yönetime yüksek seviyede erişimi ile tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle: merkezi seviyede belirli bir güce sahip olabilirler ancak politik olarak zayıf belediyeleri temsil etmektedirler. Yerel yönetimler, yerel patron gibi hareket eden ve yerel talepleri karşılamak için partiler de dâhil olmak üzere ulusal siyasi iktidar merkezlerine farklı erişim ağlarını kullanarak; yerel kültürel ve siyasi kimlikleri yerel politikacılar aracılığıyla daha yüksek seviyelerde temsil ederek somutlaştırmaktadır. Yüksek erişim ve düşük yasal takdir yetkisi, büyük ve işlevsiz, yasal bürokrasiler içindeki aktörlerin şantaj ve/veya istemci ağ tekniklerini kullanarak belirsizlik alanlarından yararlanma eğilimi ile bağlantılıdır. Yerel politikacılar, belirli bir bölgesel temsil ve siyasi yerellik çerçevesinde hareket etmek zorunda kalıyorlar. Topluluk kimliğinin hizmet verimliliğinden daha önemli olması nedeniyle yerel yönetim birimlerinin ölçeği küçüktür. Bu modelde bölgesel temsil potansiyelini arttırmanın bir aracı olarak yerel düzeyde çok katmanlı bir yapı bulunmaktadır (Heinelt ve Hlepas, 2006, s. 23).

Yerel yönetimler anayasal olarak tanınmakta ve güvence altına alınmış belli statüleri vardır ve Anayasa'da yerel yönetimlerin hepsine eşit statü tanımıştır. Yerel yönetimler yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında, merkezi yönetimin yardım ve desteğine ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetimler, merkezden atanan valinin gözetimi ve vesayeti altındadır ve vali bu görevleri merkezi idare adına kullanmaktadır. Bu

lkelerde sistem, belediye başkanlığı, belediye meclisi ve İl Genel Meclisi yeliği ile milletvekilliğinin bir kişide birleşmesine olanak tanımaktadır. Bu şekilde yerel yönetimler, merkezi yönetim üzerinde fiilen etkili olabilecek bir konumda bulunulabilir. Fransa'nın yanı sıra İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan bu kümeye dâhil olabilecek ülkelerdir (Keleş, 2012, s. 97-98).

1.6.2. Anglo-Saxon Modeli

Bu model hizmetlerin güçlü bir şekilde yerelleştiği, yüksek takdir yetkisi ve yerel politikacıların merkezi devletle düşük etkileşimi ile karakterize edilmektedir (Heinelt ve Hlepas, 2006, s. 23). .

Kuzey Avrupa'da 18. ve 19. yüzyıllarda ulus devletlerinde merkezi bürokrasinin gelişmediği ancak ulusal politikaları yürütmek için yerel seçkinlerin ön planda olduğu görülmektedir. Tarafsız, profesyonel ve etkili brokrasilerle sıkı sıkıya uygulanan ulusal hukuk, modern devletin birliğini korumuştur. Daha sonra, devlet eşitlik, yasal hak ve sosyal güvenlik taleplerine yanıt olarak genişlediğinde, yerel topluma son derece duyarlı olan yerel yönetimin refah hizmeti sunumundan sorumlu olduğu bir refah sistemi oluşturulmuştur. Kuzey demokrasileri, önemli konulara karar vermek için yerelliğin bağımsız gücüne dayanarak, 'minyatürde politik bir sistem ' haline gelen yerel özyönetim teorisini geliştirmiştir (Heinelt ve Hlepas, 2006, s. 23-24).

İngiltere ve İrlanda bu modelin uygulandığı başlıca ülkeler olmakla birlikte Kanada, Avusturalya, Yeni Zelanda ve bir ölçüde de Amerika Birleşik Devletleri de bu kümede yer almaktadır. Bu ülkelerde yerel yönetimler anayasal güvenceye sahip değildir, kuruluşları parlamento kararı ile gerçekleştirilir. Yerel yönetimler, günlük etkinliklerinde oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Devletle yerel yönetimler arasındaki ilişki yatay yönlü bir niteliğe sahiptir. Bu sistemde merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde bir denetim uygulamamaktadır. Fakat merkezi yönetimin taşradaki birimleri ile yerel yönetimler arasında bir i ielikte görülmemektedir (Keleş, 2012, s. 98). Bu grupta yer alan ülkelerde yerel yönetimler, merkezi otoriteden bağımsız, özerk bir ortamda hareket ederler çünkü yerel yönetimler

üzerinde vesayet kontrolü sağlayan bir mekanizma gelişmemiştir (Koyuncu, 2000, s. 102).

1.6.3. İskandinav Sistemi

Bu ülkelerde, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler, özellikle yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından, Anglo-Saxon modelini andırır. Fakat Anglo-Saxon modelinden farklı olarak, yerel demokrasiye giderek artan bir önem verildiği görülmektedir. Yerel yönetimler kendilerine verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde bir genel yetkiye sahiptirler. Bu ülkelerde diğer ülkelere oranla, yerinden yönetim geleneğine daha bağlıdır ve 19. Yüzyıl Prusya'sının etkisi altındadır. Yerel yönetimler hem anayasal bir statüden, hem de oldukça geniş bir yönetsel ve mali özerklikten yararlanırlar. Bu sistemde türlü yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı yönetsel kuralları vardır. İsveç, Norveç ve Danimarka bu sistemin uygulandığı başlıca ülkelerdir. Avusturya, İsviçre, Almanya, Hollanda ve Japonya gibi bazı ülkelerde, özellikleri farklılık gösterse de bu kümeye dâhil edilebilir (Keleş, 2012, s. 98-99).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde İskandinavya ülkeleriyle birlikte, Batı Almanya, Hollanda ve İngiltere'de yerel yönetimler, sadece arsa kullanımı, imar ve iskân düzenlemeleri üzerinde değil, refah devletini meydana getiren çeşitli kolektif tüketim mallarının sağlanmasında da görev aldığı bilinmektedir. Etkin bir hizmet dağılımının önemi, yerel yönetimlerin çalışmalarını şekillendirmiştir (Köse, 2004, s. 24).

1.6.4. Orta ve Doğu Avrupa veya Sosyalist Model

Sovyetler Birliği'nde önce Lenin daha sonra da Stalin tarafından kurulan ve geliştirilen bu modelde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine zorla benimsetilmiştir ve yönetsel ve ekonomik yapılar üst üste bindirilmiştir (Keleş, 2012, s. 99). Bu modelde merkezin genel taşra örgütlenmesinin olmadığı görülmektedir. Yerel Sovyet, sorumlu olduğu yörenin tek yönetici gücü olarak ön plana çıkmaktadır. Anayasa ve Parti tüzüklerinde bu yönetsel tekele ortak bir güçten söz edilmemektedir (Güler, 1992, s. 37).

Doğu Avrupa yerel yönetim sistemi, Batılı modelden üç temel özellikle ayrılmaktadır. İlk olarak yerel Sovyetler aynı federal ve federe meclisler gibi *iktidar organı* şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre yerel yönetim meclisleri Batılı modelden farklı olarak ‘siyaset-dışı’ kurumlar şeklinde değil siyasal kurumlar olarak görülmüştür. İkinci olarak yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir yapı oluşturulmuştur. Sistem üç kademeli bir yapıya sahiptir ve küçük yerel Sovyetler bir üst düzeydeki daha büyük yerel sovyetlere, bunlar da kendilerinin bir üstünde yer alan üçüncü bir kademeye bir tür ast-üst ilişkisi içinde bağımlı kılınmıştır. Son olarak ise yerel yönetim birimleri çifte bağımlılık ilkesine göre çalışır. Bu özellik, yerel düzeyde meclis-bürokrasi ve devlet genelinde siyaset-yönetim arasındaki ilişkilerin kurallarını ortaya koyar. Çifte bağımlılık ilkesi, bir anlamda sosyalist örgütlenmenin demokratik merkezîyetçilik anlayışının yerel örgütlenmeye uyarlanması olarak görülmektedir. Çifte bağımlılık, yerel yönetim hizmet birimlerinin bir yandan ait olduğu yerel meclise, bir yandan da bir üst yerel meclisin aynı işi yapan hizmet birimine karşı sorumlu olması demektir (Güler, 1992, s. 36).

Her basamaktaki birimin kararları, bir üst basamağın onayına bağlıdır. Bağımlılık hem dikey anlamda, üst basamakta bulunan yerel Sovyetlere karşı, hem de yatay anlamda, parti örgütüne karşı olduğundan seçilmiş temsili ve yerel hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu özerk bir yerel yönetimden söz edilememektedir (Keleş, 2012, s. 98). Yerel yönetimler, ilk aşamada bürokratik devlet aygıtının hantallığına son vermek gibi bir yarar sağlamak, uzun vadede de devletin sönme sürecine hizmet etme aracı olarak nitelendirilmektedir (Köse, 2004, s. 25).

1.6.5. Türk-İslam Modeli²

10. yüzyılda varlık bulan Selçuklu yönetimi İslam gelenekleriyle Türk örfünü birleştirerek kendinden sonra gelen yönetimleri etkileyen bir yönetim biçimi oluşturduğu anlaşılmaktadır. Sasani ve Abbasi yönetimleri gibi merkezîyetçi yönetimlerden farklı olarak ülke yönetiminin hükümdar ailesi ve üst seviyedeki yöneticiler arasında bölüştürüldüğü daha çok federal özellikli bir siyasi-idari

² Selçuklu ve Osmanlı İmparatorluklarının uzun süre boyunca Anadolu’da ve hâkimiyet kurdukları geniş alanlarda önemli ölçüde benzerlik gösteren yerelde hizmet görme modeli.

organizasyon olarak görülmektedir. Eski Türk devletlerinde hâkim olan âdem-i merkezilik, Selçuklu yönetiminde ve Fatih dönemine kadar Osmanlı Devleti'nde ağırlığının olduğu bilinmektedir (Ökmen ve Yılmaz, 2009, s. 92).

Selçuklu ve Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı'na kadar geçen süreçte gerçek anlamda yerel yönetimlerin varlığından bahsedebilmek güçtür. Tanzimat'tan önce Osmanlı'da mahalleyi oluşturan halkın toplumsal örgütlenmesinin kuvvetli olması, vakıfların varlığı, şehir nüfusunun az olması, siyasi otoriteye muhalefetin meşrulaşmaması, Devletin gayrimüslimlere ve azınlıklara hoşgörüyle davranması nedeniyle merkezi yönetimin köklerinin sağlamlaşması gibi nedenler, İmparatorlukta belediye yönetimine ihtiyaç duyulmamasının başlıca sebepleri olarak görülmektedir (Göksoy ve Sağol, 2017, s. 4). 19. yüzyıla kadar Osmanlı'da, merkezi yönetim gibi yönetilenler de katılım, demokratik ve özgürlükçü bir yönetim amaçlamamış, taşra halkı vergi konusunun saptanması, vergilerin toplanması gibi konularda devlet görevlilerine yardım ettiği görülmektedir (Ortaylı, 2000, s. 11).

Tanzimat Fermanı'na kadar geçen süreçteki yerel birimlerin Arap-İslam geleneğine uygun oluşturulduğu ve hükümet, belediye ve yargı işlerinden kadıların görevli olduğu görülmektedir (Keleş, 2012, s. 157). Klasik dönem Osmanlı şehrinde idari ve yargı görevlerin merkez bürokrasisinin üyesi ilmiyye sınıfından olan kadılara bırakıldığı aktarılmaktadır. Kadı sadece şehrin değil civardaki köylerin ve nahiyelerden de sorumluydu ve söz konusu alan onun kaza dairesini oluşturduğu bilinmektedir. Belirli bir süre için tayin edildiği bölgede; yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusu olarak nitelendirilmektedir (Ortaylı, 1985, s. 16).

Tanzimat'tan önce Osmanlı şehir yönetim organizasyonu kamu veya özel birden fazla otorite ve kurumdan oluşan bir bütünü ifade ettiği bilinmektedir. Başka alanlarda faaliyet gösteren kurumların oluşturduğu beledi organizasyon yapısı, yerel hizmetleri üstlendiği, mahalle örgütlenmesi, esnaf loncaları ve vakıflar beledi hizmetlerde başlıca role sahip kurumlar olduğu görülmektedir. Kamu otoritesi ise bu sistem içerisinde tüm kurum ve kişilerin üstünde kontrolcü ve istikrarı sağlayan bir

fonksiyona sahipti. Padişah fermanları, teamüller, örf ve içtihat bu fonksiyonun yasal temelini oluştuyordu (Oktay, 2008, s. 127).

Ülkelerin tarihsel gelişim süreçleri, ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıları yerel yönetim sistemlerinin gelişiminde önemli rol oynadığı bilinmektedir. Etki altına aldıkları yerlerde, gerek zorla gerekse de o ülkelerin tercihlerine bağlı olarak bu sistemlerin uygulama alanının genişlediği görülmektedir.

1.7. YEREL YÖNETİMLERDE REFORM

1.7.1. Reform ve İdari Reform Kavramı

Reform, yönetim kadar eski ve tarihi homo sapiens'in ilk kez daha iyi bir alternatif için statükoyu reddettiği zamana kadar uzandığı ve tarihi süreçte insan ve toplum sorunları düşünürlerini önemli ölçüde meşgul ettiği bilinmektedir (Caiden, 1968, s. 347). İdari reform kavramının tanımlama çalışmalarının ise eskiye dayandığı bilinmektedir. Reform kavramının ortaya çıkışı on altıncı yüzyıla dayansa da akademik alanda incelemeler II. Dünya Savaşı sonrasında hız kazandığı görülmektedir. Fakat yönetim alanında yapılan değişiklik, düzenleme, iyileştirme gibi etkinlikler çok daha öncesinden var olduğu bilinmektedir (Yayman, 2008, s. 25). Martin Luther'in Hristiyanlık dininde birtakım yenilikleri ifade eden tezlerini okuması reformasyon olarak nitelendirilmiş ve bu hareket feodal toplum düzeni içinde kilisenin egemenliğine karşı bir başkaldırı olarak tanımlanmıştır. Bu hareket bütün Avrupa'yı kapsayan toplumsal değişimlerin başlangıcı olmuş ve önemli sonuçlar ortaya çıkardığı bilinmektedir (Şaylan, 1973, s. 16). Bu hareketin görünüşte yalnızca dinsel bir görünümü olsa da toplumun temel yapısında önemli niteliksel değişimlere neden olduğu öne çıkarılmaktadır. Bu nedenle reformun toplumsal bir mücadelenin sonucunda, basit ve küçük değişikliklerden farklı olarak ortaya çıktığı görülmüştür (Çakır, 2013, s. 627-631).

Reform kavramı *“Bir sistem, kurum veya yapının zor ve tehdit edici yöntemlere başvurmada, uzlaşmacı usullerle değiştirilip daha iyi, daha arzulanır bir şekle büründürülmesi eylemi. Baskıyla değil ikna yoluyla, tümünden değil parça parça, değişimin kurullarını zorlamadan evrimsel bir biçimde iyileştirmeyi*

amaçlayan hareket” şeklinde tanımlanmaktadır (Acar ve Demir, 2005, s. 347). İdari reform kavramı ise Kamu Yönetimi Sözlüğünde “*kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak, iyileştirmek amacıyla girişilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler*” şeklinde ifade edilmektedir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 2008, s. 104).

Reform; insanın, değişimin doğal olarak gerçekleşmesini beklemek yerine, Dünya düzenindeki gelişmeleri yapay yollarla hızlandırmaya çalışması gerektiği fikrine dayanır. Değişiklikler kanalize edilmeli, yönlendirilmeli, yapay olarak teşvik edilmeli ve gerektiğinde insanları kendi isteklerine karşı zorlamalıdır (Caiden, 1968, s. 347).

İdari reformun nedenleri başta reformun amaçları ile ilgilidir. İdari reformun nedenleri reformun yönünü ve stratejisini belirleyen önemli faktörlerdir (Yayman, 2005, s. 46). Bu bağlamda İdari Reform Danışma Kurulu’nun tanımında, idari reform; “*Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında bunların kullanım biçimlerinde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek maksadını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tamamıdır.*” (TODAİE, 1972, s. 7). Yapılan tanım irdelendiğinde, kamu yönetiminde var olan sorunlar ve eksiklikler sıralanmış ve bu eksikliklerin giderilmesi, reformun amacını oluşturmuştur.

İdare tarihimizde reform çalışmaları çeşitli kavramlarla ifade edildiği bilinmektedir. Osmanlı döneminde kullanılan ıslahat kelimesinin bir bölümünü idari ıslahat çalışmaları oluşturduğunun altı çizilmektedir. Sözlükte ıslahat kavramının, iyi bir hale koyma, iyileştirme, düzeltme gibi karşılıkları bulunmaktadır. Cumhuriyetten sonra ise bu alanda yapılan çalışmalarda iki kavramın kullanıldığı görülmektedir. Bunlar idari reform ve idari reorganizasyon kavramlarıdır. Yönetim literatüründe idari reform kavramı genellikle idare sisteminde var olanı bir kenara bırakıp, yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için kullanılmaktadır. İdari reorganizasyon ise örgütlerin amaçlarında, fonksiyonlarında görev ve

ilişkilerinde bilinçli değişiklikler yapma gibi daha dar bir anlam verilmektedir (Yalçındağ, 1971, s. 24).

İdari reform ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin bir fonksiyonudur. Ayrıca dinamik bir kavram olan idari reform, zaman içerisinde farklı ülkeler ve farklı aktörler açısından değişmiş ve gelişmiştir. İdari reform, insanların geleceğe dönük iyimserliğine dayalı bir faaliyettir. Modernleşme, sosyo-ekonomik kalkınma ve daha sağlıklı kamu yönetimi mekanizması gibi daha üst amaçlar için hizmet eden bir araçtır. İdari reform, rastlantısal olarak gerçekleşen gelişmeler değil, bilinçli bir faaliyettir. Çok fazla kişiyi etkilemesi nedeniyle idari reform tartışmalı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumsal ve kurumsal yapıdaki mevcut dengeyi değiştirmekte ve güç ve yetkiyi yeniden dağıtmaktadır. Değişikliğe ve yeniliğe yaptığı vurgu ve politik boyutu nedeniyle idari reform zaman alan bir süreçtir. İdari reformlar tarafsız ve hükümsüzdür yani iyi, kötü, istenilir, tercih edilir, başarılı veya başarısız değildir. Doğası gereği reform söz değil uygulama belirleyicidir. Son olarak idari reform açık uçlu bir süreçtir ve sürecin nasıl son bulacağı açık, net ve kesin değildir (Sobacı, 2009, 16).

İdari reform yalnızca iyileştirilmiş idari performans için değil, insanlığın hayallerini ve isteklerini gerçekleştirmede hükümetlerin neler başarabileceğini göstermek amacıyla kamu yönetiminde kalıcı bir yere ve yönetimde giderek artan bir öneme sahip olduğu öne çıkarılmaktadır (Caiden, 1991, s. 5).

Yerel yönetim reformu tüm devlet yapılanmasını ve dolayısıyla temel toplumsal ilişkileri yeniden düzenlemesi nedeniyle yalnızca yerel yönetim birimlerinin düzenlenmesinden oluşmamaktadır. Yönetimsel sistemden hareketle toplumsal ilişkilerde kurulacak yeni bir denge, doğal olarak kazanan ve kaybeden tarafların yeniden tanımlanması ve toplumsal konumların yeniden belirlenmesi sonucunu ortaya çıkaracaktır (Güler, 2001, s. 7).

Kamu yönetiminde reformun gerçekleştirilmesinde güçlü bir siyasi irade gereklidir. Sübjektif bir kavram olması nedeniyle güçlü siyasi irade kadar toplumsal destek de önemlidir ve kişilerin reformun iyi bir şey olacağına inanmaları gerekmektedir. Kavram olarak iyiyi de kötüyü de içinde barındırması nedeniyle

reforma iyi veya kötü denilemez. Ancak vatandaşların yapılan değişikliği iyi veya kötü algılamaları ile neden destek olup olmayacaklarının altında yatan motivasyonlar bu noktada önem kazanmakta ve reformların kabulünün insan yönünü vurgulamaktadır (Övgün ve Kantaş, 2017, s. 319).

İdari reformun politik boyutunu bürokrat ve politikacının idari reforma karşı olan direnci oluşturmaktadır. İdari reformun değişim, bazıları için belirsizlik çağrışımı yapması direncin arkasında yatan temel neden olarak görülmektedir. İnsanların değişimlere ayak uydurmasını sağlamak, idari reformun getirdiği yeniliğe ve belirsizliğe karşı duyulan kaygıyı ortadan kaldırmak için bir zihniyet değişimi gerekmektedir. Bu bağlamda, yarım kalan veya uygulamaya geçirilmeyen idari reformlar sorgulanırken, reformun politik ve zihinsel-psikolojik boyutu bir bütün olarak ele alınmalıdır (Sobacı, 2009, s.30).

Bir örgüt ve yönetim düzeyinde değişiklik yapılmak istenildiği zaman öncelikle değiştirilmesi gerekenler (Payaslıoğlu, 1971b, s.14);

- İnsanlar,
- Araç, gereç, para, tesis gibi maddesel olanaklar,
- Yönetimde kullanılan yöntemler ve teknikler,
- Örgütsel yapı ve görevlerdir.

İnsanlar örgütsel faaliyetin temel unsurudur ve özellikle örgüt-içi insan unsurunda yapılacak değişikliklerde iki yöntem öne çıkmaktadır. Birinci yöntem, bu insanları tamamen veya kısmen değiştirmek ve yerlerine başkalarını getirmektir. İkinci yöntem ise bu esas itibarıyla bu insanların bazı özelliklerini değiştirerek örgüt içinde muhafaza etmektedir. Maddi olanaklarda değişimde arzulanan, söz konusu olanakların yeter ve gereken miktar, tür ve kalitede sağlanmasıdır. Ancak bu konudaki asıl sınırlılıklar teorik olarak miktarları, kaliteleri, türleri saptanan maddi olanakların nasıl sağlanıp dağıtılacakları konusunda ortaya çıkmaktadır. Yeniden düzenleme çabalarında maddi olanakların sağlanması bilimsel, ekonomik, siyasal, teknolojik nitelikte birçok sınırlılıklarla bir gerçekler planında gerçekleşir. Yönetimde kullanılan yöntem ve tekniklerdeki değişikliklerin yapılması ve yapılan değişikliklerin başarı ile uygulanabilmesi, geniş ölçüde, önce insan unsurunda, sonra

da maddi olanaklarda gerekli değişikliklerin gerçekleştirilebilmesine bağlıdır. Örgütsel yapı ve görevlerde değişiklikler hukuki bir niteliğe sahip olması zorunluluğu nedeniyle, bunlar hukuki değişikliklere sıkı sıkıya bağlıdır. Bu değişiklikler mevcut örgütlerin kaldırılması, birleştirilmesi, genişletilmesi, yeni birimler eklenmesi ile kuruluş ve görev yasalarındaki değişiklikleri yansıtmaktadır (Payaslıoğlu, 1971b, s.14-22).

Kamu yönetiminde reformun birçok nedeni olmasına rağmen ortaya çıkma zamanlamasına bakıldığında kriz dönemlerinde öne çıktığı görülmektedir fakat kriz reformun temel nedeni olarak nitelendirilmemelidir. Reform ekonomik, politik ve toplumsal nedenlerin birleşiminden oluşmaktadır ancak ekonomik ve siyasi nedenler içinde de kriz temel belirleyicidir. Temel belirleyicinin kriz olması, reformun hayat bulmasını sağlayacak olan psikolojik ortam için oldukça önemlidir. Çünkü Kingdon'un modeline göre, bir reformun hayat bulabilmesi için uygun bir psikolojik zemin gereklidir. Yani problem akışının, politika akışının ve siyaset akışının eşleşmesi gerekmektedir (Övgün ve Kantaş, 2017, s. 319).

1980'li yıllardan itibaren, neo-liberal politikaların öngördüğü idari reform, iki temel soru etrafında şekillendiği görülmektedir. Bunlar sırasıyla 'devlet ne yapmalı?' ve 'devlet nasıl yapmalı?' sorularıdır. Kronolojik olarak birbirini takip eden ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına damgasını vuran yeni kamu işletmeciliği ve yönetim anlayışı, bu soruların kamu yönetimi teorisine izdüşümleri olarak değerlendirilebilir. Diğer bir deyişle, devlet ne yapmalı sorusu kamu işletmeciliğiyle ilgiliyken; nasıl yapmalı sorusu, daha çok yönetimle ilişkilidir. Ancak kronolojik vurgu yeni kamu işletmeciliğinin misyonunu doldurduğu anlamına gelmemektedir. Nihayetinde dünyada birçok ülke hem yeni kamu işletmeciliğinin hem de yönetim anlayışının öngördüğü reform girişimleri bir arada gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Sobacı, 2011, s. 197-198).

1.7.2. Yerel Yönetimlerde Reformun Amaçları

Yaşadığımız çağ bir örgüt çağıdır ve bu örgütler belirli amaçları yerine getirmek için kurullar aynı zamanda bu amaçla bir takım faaliyetler yürütürler. İnsan, doğumundan itibaren devamlı olarak bir örgütsel sistem içerisinde yaşamını

sürdürmekte ve bu toplum içerisinde en önde gelen moral değerlerinden biri tüm örgütlerde rasyonellik, verimlilik ve etkinlik sağlamaktır. Devamlı değişen çevrede örgüt fonksiyonlarının yürütülmesi de değişime konu olmaktadır ve bu yolda gelişmeler yaşandığı bilinmektedir. Başka bir deyişle, örgüt yönetimini geliştirme, günün ihtiyaçlarına cevap verir hale getirme ve belli amaçlara daha etkin bir şekilde hizmet edebilme tüm örgütsel yapılar için çağımızın evrensel çabası olarak nitelendirilmektedir (Şaylan, 2012, s. 439).

“*Yönetimde etkenlik, verimlilik, hız, basitlik, yasalara uyma*” gibi hususlar, idari reformdan beklenen genel ve evrensel nitelikli amaçlar olarak nitelendirilmektedir (Payaslıoğlu, 1971a, s. 5). Bu bağlamda reformun amacı idarenin belirlenmiş hedeflere ulaşmasını sağlayacak bir yapı, nitelik ve çalışma düzenmesini sağlamaktır. Diğer amacı ise idarenin ekonomik, sosyal ve siyasal yapıda kendisinden beklenenleri yapmasına imkân sağlayacak düzeltmeleri gerçekleştirmek olmalıdır (Yalçındağ, 1971, s. 29).

Yeniden yapılanma ya da reform devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde değişikliği ifade etmektedir. Yeniden yapılanma, kamu kurumlarının sınırlı kaynaklarla amaçlarını en ölçülü, en verimli ve en etkili biçimde nasıl örgütlendiği sorusuna yanıt aramaktadır. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde hem de çevresi ile olan ilişkilerinde, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde, köklü değişikliklere neden olduğu bilinmektedir (Tutum, 1994, s. 5-6).

Bir idari reform, bir kamu kuruluşunda veya sisteminin yapısını, işleyişini veya işgücünün kalitesini geliştirmek amacıyla yapılan bilinçli, iyi düşünülmüş bir değişim olarak nitelendirilmektedir (Gow, 2012). Reform hareketleri, planlı ve organize toplumsal değişimle yakından ilgilidir. Bu değişimler yönetim sistemini daha etkili ve verimli hale getirmek amacıyla dolayısıyla ilke olarak köktenci değişiklikleri anlatır. İdari reform yönetsel olduğu kadar siyasal içerikli bir değişimi ifade etmektedir (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003, s. 155).

İdari reform yapma amaçları ülkenin siyasal, toplumsal ve yönetsel unsurlarına göre şekillendiği bilinmektedir. Reformun gerekli görüldüğü alanlarda eksikliğin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Örneğin, son yıllarda çoğu Avrupa ülkesinde yerel yönetim reformları, yerel liderliğin politik ve yönetsel olarak güçlenmesi istekleri doğrultusunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bu süreçte reform tartışmaları özellikle iki endişe kaynağı tarafından yönlendirildiği ve motive edildiği bilinmektedir. Bunlardan birincisi, yerel karar alma yapılarının düşük katılım nedeniyle şeffaflık ve hesap verilebilirlikten yoksun olmasıdır (demokratik eksiklik). İkincisi, yerel yönetimlerin geleneksel kurumsal yapının değişimlerden kaynaklanan daha karmaşık ve kötü sosyal, ekonomik ve çevresel zorluklarla başa çıkabilme yeteneğinin azalmasıdır (performans eksikliği) (Wollmann, 2008, s. 279-280).

Son 10-15 yıl içinde birçok ülke, sistemlerini ve kamu yönetimi yapılarını yenilemeye çalıştığı görülmektedir. Bazıları diğerlerinden daha erken başladığı ve yenilemeye verilen önemin ülkenin tarihi geleneklerine ve kurumlarına göre değişiklik gösterdiği bilinmektedir. Kamu yönetiminin tek bir en iyi modeli yoktur ancak en belirgin olanı, ülkelerin kamu yönetimi reformu için ne kadar yaygın bir yaklaşım izledikleri ve ne ölçüde takip ettikleri ile ilgilidir. Bunun nedeni büyük olasılıkla ülkelerin reform için benzer baskılara yanıt vermesi olarak görülmektedir. Kamu yönetimi reformu girişimi, temel olarak ekonomik ve sosyal kalkınmanın sürdürülmesinde hükümetin performansı ile ilgili artan memnuniyetsizliğe bir yanıt olarak öne çıkarılmaktadır. Ülkelerin ekonomik performansı, vatandaşların ve kurumların değişen ihtiyaçları veya talepleri ve hükümete duyulan güvenin azalması nedeniyle kamu hizmetlerini yeniden düzenlendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla son 10-15 yıl içinde kamu yönetimi reformlarının en önemli itici güçleri bir dizi endişe kaynağı oluşturmuştur. Bunlar, vergilendirme düzeyi, bütçe açığı ve / veya yüksek kamu borcu ve herhangi bir işlem yapılmaması takdirde daha da kötüleşebileceği varsayımdır. Hükümet programlarının hedeflerine ulaşamaması ve / veya maliyet açısından etkili olmamaları sonucunda para için bir değer temsil etmemesidir. İdari mekanizmanın bakanlar da dâhil olmak üzere müşterilerin ihtiyaçlarına yeterince cevap vermemesi ve son olarak hükümetin kendisinin de sorunun bir parçası olması ve çok büyük ve çok müdahaleci hale gelmesidir (Keating, 2001, s. 141-142).

Reformun uluslararası ve ulusal boyuttan kaynaklanan ve ekonomik, politik ve toplumsal sebeplerden kaynaklanan çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu unsurlardan yalnızca biri belirleyici unsurdur şeklindeki bir ifade ne kadar yanlışsa, reformun sürükleyici bir nedeni yoktur demek de o kadar yanlıştır. Reform her ne kadar bu üç faktörün birlikteliğiyle ortaya çıkmışsa da asıl sürükleyici neden ekonomidir. Reform, ekonomi özelinde sermaye birikiminde yaşanan sorunlardan kaynaklanmaktadır. Asıl olarak ekonomiden kaynaklanan sorunlar, çözüm önerisinin esas olarak devleti görmekte ve devletin yapısal ve işlevsel dönüşümünün sağlanmasıyla yaşanan sıkıntıların son bulacağını savunmaktadır (Övgün ve Kantaş, 2017, s. 317-318).

1.7.3. Reformu Ortaya Çıkaran İç Nedenler

1.7.3.1. Merkeziyetçi Yapı

Yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde yetki ve sorumluluk demokrasiyle doğrudan ilişkili olduğu bilinmektedir. Üstlendikleri hizmetlere ilişkin tercihleri yapabilme ve uygulayabilme ile ilgili kural oluşturma, planlama, personel, iç öğütlenme konularında merkezi yönetimin onayına gerek olmadan karar alabilmeleri kamu kuruluşlarını güçlendirmenin vazgeçilmez koşulu olarak bilinmektedir (Yalçındağ, 1991, s. 127). Merkeziyetçi yönetim yapısı, demokratik ve güçlü yerel yönetimi dolayısıyla yerel demokrasiyi engellediği görülmektedir. Merkezi yönetimin görevlerindeki artış, sistemin tıkanmasına ve işlemlerde bozukluklara neden olmaktadır. Bu yapı nedeniyle taşra ve yerel yönetimler arasındaki görev dağılımında ölçülülük sağlıklı bir şekilde oluşturulamadığı ifade edilmektedir (Öke ve Say, 2002, s. 99).

1990'lı yıllardan itibaren demokrasi ve insan hakları, artış gösteren kitle iletişim araçları ve olanakları tarafından öne çıkarıldığı görülmektedir. Yerel sorunlarla ilgilenen kurumlar yanı sıra dernekler, vakıflar, kurulmaya başlanmıştır. AB' ye üyelik sürecinde karar verme sürecinde sivil toplum kuruluşlarının yer alması gerekliliği, yerinden yönetime geçişi gerekli kılan nedenlerden biridir (Uygun, 2012, s. 5). Bu nedenle Dünyada üçüncü sektör olarak sivil toplum kuruluşlarının önemi her geçen gün artmaktadır. Bunun anlamı devletin bir kısım yetki ve işlevlerini

devretmesi ve örgütsel dönüşümünü sağlayarak merkeziyetçiliği hafiflettiği bilinmektedir (Emini, 2009, s. 12).

1.7.3.2. Merkezi İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Bölüşümü

Yerel yönetimler, yerel toplulukların gereksinimi olan hizmetleri mali kaynakların yetersizliği nedeniyle üretememektedir. Yerel yönetimlerin maddi açıdan merkezi idareye bağlı olması yerel yönetimlerin rasyonel mali planlama yapısını imkânsızlaştırdığı bilinmektedir. Bu nedenlerle yerel toplulukların yerel yönetimlere karşı duyarlılığı, sorumluluk duyguları, katılımı ve hemşerilik bilincinin gelişmesi önlenmektedir (TÜSİAD, 1995, s. 36).

Ekonomik yapıdaki değişim son yıllarda önemli bir dinamik halini aldığı görülmektedir. Bu değişimi anlamak için Gayri Safi Yurtiçi Hasılayı oluşturan sektörlerin ekonomideki paylarının son yıllardaki değişimi incelenmelidir. 2010 yılında Devlet Planlama Teşkilatının Gayri Safi Milli Hâsıla raporunda tarımın ekonomideki payının düşerken, kentle sıkı sıkıya ilişkili olan hizmetler ve sanayi sektöründeki artışlar yerel yönetimlerin bu sektörlerin taleplerini karşılayabilecek yetki ve sorumluluklarla donatılması gereği önem kazanmaktadır (Uygun, 2012, s. 6).

1.7.3.3. Vesayet Yetkisi

Vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin (mahalli idarelerin) özerkliğini zedeleyen bir durum olarak görülmektedir. Anayasada yer alan, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi reformun önemli nedenlerinden biridir. İdari vesayet uygulamasının ‘a priori’ (önceden) mi ‘a posteriori’ (sonradan) mi olması gereği, reform tartışmalarının temelini oluşturmaktadır. Çağdaş yerel yönetim anlayışı, mali bazı istisnalar haricinde, denetimin sonradan olması yönündedir (TOBB, 1996, s. 109 akt, Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 467). Denetimde halkın temsilinin düşük olması, yönetsel şeffaflığın yeterli düzeyde olmaması, devleti bazı önlemler almaya ve düzenleme yapmaya zorladığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni ise demokratik ülkelerde, devletin gelirlerinin önemli bir kısmını sağlayan

ödedikleri vergilerle sağlayan vatandaşlar, yönetimi daha geniş biçimde denetleme ve soru sorma haklarını kendilerinde görmektedirler (Ar, 1983, s. 67).

1.7.3.4. Eski Mevzuat

Mevzuat belirli bir zamanda ve o zamanın koşullarına uygun olarak oluşturulan düzenleyici kurallar olarak nitelendirilmektedir. Sosyal, teknolojik ve yönetsel ihtiyaçların sürekli değişmesi idareyi sürekli olarak mevzuatı gözden geçirmeye zorladığı belirtilmektedir (Ar, 1983, s. 66). Gelişmiş ekonomilerde özel sektörün payının ve rekabet gücünün artması, kamu kesiminde de değişim ve gelişim göstermesi beklentisini arttırdığı görülmektedir. Özel kesimde verimli bir şekilde kullanılan toplam kalite, liyakat, verimlilik, gibi kavramlar, yoğun bir ilişki içinde bulundukları kamu kesimini de değişime ve dönüşüme zorladığı ifade edilmektedir (Saran, 2004, s. 113).

1.7.3.5. İç Göç

1950'lerde başlayan iç göç, ülkedeki kır-kent dengesini bütünüyle değiştirdiği bilinmektedir. Kentsel nüfus oranının %75'e ulaşmış olması, kentlerde gereksinimlerin artmasına neden olduğu ifade edilmektedir. Bu gereksinimlerin karşılanması gerekliliği merkezi hükümetin desantralizasyonunu ve yerelleşmeyi zorunlu kıldığı görülmektedir (Uygun, 2012, s. 5).

1.7.3.6. Personel Yönetimi

Kamu örgütlerinde var olan personel yönetimi günümüz ihtiyaçlarına cevap veremediği bilinmektedir. Personel yönetiminin yozlaşması ve kayırmacılığın ileri seviyede olması yetenekli ve nitelikli personel istihdamının düşük düzeyde olmasına neden olduğu görülmektedir. Memurluk mesleğinin anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış olması, performans değerlendirme sisteminin bulunmaması, alt kademe çalışanların görüşlerinin alınmaması nedeniyle kamu kesimi hantal bir yapıya bürünmüş ve kendinden beklenen etkinlik ve verimliliği sağlayamaz hale geldiği ifade edilmektedir (Saran, 2004, s. 120-121).

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkiler, reformun iç dinamiklerinin temelini oluşturduğu görülmektedir. Ayrıca yönetim sisteminin işleyişini etkileyen unsurlar, reformun gerekliliğini arttırdığı görülmektedir.

1.7.4. Reformu Ortaya Çıkaran Dış Nedenler

1.7.4.1. Küreselleşme

Son iki yüzyıldan bu yana yerel yönetimlerde reform sorununun şiddeti Batı uygarlığında yer alan toplumlarda büyük dönüşüm dönemlerinde yükselmiştir. Bu sorunun günümüzde sürekli yükselen şiddeti, belki de büyük dönüşüm dönemlerinden birinin tam ortasında olduğumuzu göstermektedir. 19 ve 20. yüzyılda batı ülkelerinde başlayan ve bütün dünyayı etkisi altına alan ulus-devlet yapılanması, 1980'lerden bu yana küreselleşme ile parça parça kırılmaya çalışılmaktadır. Dünya Bankası'nın 21. yüzyılda kalkınmanın mekânsal yapısının değiştiği/ değişeceği öngörüsü, ulus-devlet bir yandan dünya ekonomisinin bütünleşmesiyle küresel kurumlara, bir yandan da siyasal iktidarın dağıtılması ile yerel parçalara doğru iki yönlü kan kaybedecektir (Güler, 200, s. 7).

Küreselleşme süreci, kamu yönetimini farklılaşan koşullara ve yeni gereksinimlere uyma çabası içerisine sokmakta dolayısıyla çok önemli değişikliklere neden olduğu bilinmektedir. Temelde işletme yönetimi alanında yer bulan yeni fenomenlerin kamu yönetimin yapısal ve işlevsel süreçlerine dâhil edilmesi girişimleri, yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, en uygun hizmet sunumu, performans yönetimi vb. kavramlarla ulus devletlerin siyasi ve yönetsel gündeminin başında yer aldığı aktarılmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005, s. 192).

Dünyada artan sermaye hareketleri, ulus devletlerin piyasa ekonomisinin sorunlarını aşmak için sınırların dışına çıkma talebi, iki kutuplu dünyanın sona ermesi, uluslar üstü kuruluş ve anlaşmaların yaygınlaşması, bilgi, iletişim ve ulaşım olanaklarındaki gelişmeler küreselleşme eğilimlerini, reformun önemli dış dinamiği olarak öne çıkarılmaktadır (Emini, 2009, s. 37).

Yerel yönetimler 19. yüzyıldan itibaren özellikle ulus devlet bütünleri içinde tartışıldığı ve yeniden düzenlemelere konu olduğu bilinmektedir. Son iki yüzyıl boyunca yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar merkezi yönetimle ilişkileri çerçevesinde oluşturulduğu görülmektedir. Asıl olarak merkezi ağırlıklı örgütlenmeler olan ulus devletler, son iki yüzyılda küreselleşme sürecinde daha farklı bir tanıma kavuştuğu görülmektedir. Küreselleşme ile ulus devlet yetkilerinin bir bölümünün ulus devlet üstü kurumlara doğru devrinin talebi sonucunda, bu geleneksel temel değişme eğilimine girdiği görülmektedir. Bu eğilim ulus devlet içindeki merkezi-yerel dengesini âdem-i merkezîyetçilik ilkesi temelinde yerel yönetimlerin lehine yeniden düzenlemeyi öne çıkarmaktadır (DPT, 2001, s. 7).

1.7.4.2. Ekonomik Yapıdaki Değişim

İkinci Dünya Savaşı ardından ortaya çıkan sosyal devlet anlayışı ile dünyada birçok ülkede devletin rolünün arttığı ve kamu kesiminin genişlediği bilinmektedir. 1960'lı yıllarda refah devleti anlayışının egemen olmasıyla, devletin kendinden beklenenleri gerçekleştirebilmesi için çok çeşitli faaliyet kolunda bulunmasının kaçınılmaz olduğu görülmektedir. Ancak zamanla bu tür harcamalar bütçede büyük bir yük oluşturmuş ve devlet bütçeleri finansmanı karşılayamaz hale geldiği öne çıkarılmaktadır. Oluşan bu yük karşısında devletler harcamalarını finanse etmek amacıyla borçlanma yoluna gitmiştir ve zamanla bu borçlar büyümeye başlamıştır. Süreç sonucunda artan bütçe açıkları sonucunda, kamu kesiminin genel olarak verimsiz olduğu kanısına varılmış ve devletin minimize edilmesi gerektiğini savunanların ortaya çıktığı görülmektedir (Yılmaz, 2001, s. 4).

1970'li yıllarda ekonomik koşulların değişmesi, 1973 petrol krizi ve uluslararası para sisteminde yaşanan değişiklik, bazı OECD ülkelerinde ekonomik performansını zayıflattığı ve kamu gelirlerini azalttığı görülmektedir. Buna rağmen, kamu harcamaları artmaya devam etmiş ve sürekli bütçe açıkları birçok ülkede ortak bir sorun ortaya çıktığı bilinmektedir. Ülkeler arasında artan rekabet ve ekonominin küreselleşmesi, birçok ülkede yapısal düzenleme için önemli bir baskı oluşturmuştur. Yaşanan ekonomik durgunluk, mali durumun daha da kötüye gitmesine yol açmıştır. Bu ekonomik baskılar, hükümetleri politikalarını ve rollerini yakından incelemeye ve

bütçe açıkları ile başa çıkmanın yollarını aramaya mecbur bıraktığı görülmektedir (DPT, 2000, s. 11).

1.7.4.3. Kamu Yönetiminde Gündeme Gelen Yeni Yaklaşımlar

Yeni kamu yönetimi anlayışı, hiyerarşik karar verme ve kontrole vurgu yapan, büyük ölçüde süreç ve kurallardan oluşan eski paradigma yerine; verimlilik, etkinlik, hizmet kalitesi ve hak sahiplerinin gerçekten kazanç sağlayıp sağlamadığına odaklanma; kaynak tahsisi ve hizmet sunumu ile ilgili kararların teslimat noktasına daha yakın hale getirilmesi, müşterilerden ve diğer çıkar gruplarından gelen geri bildirimler için kapsam sağlayan, yetki ve sorumlulukla daha iyi eşleşen merkezi olmayan bir yönetim ortamı sağlama; kamu sektörü kuruluşları ve hükümet dışı rakipler arasında rekabetçi ortamlar yaratarak daha fazla müşteri odaklılık ve müşteri seçimi için hüküm oluşturma; kullanıcı tarafından ücretlendirme, mülkiyet haklarının satışı gibi piyasa tipi araçların kullanımı da dâhil olmak üzere, doğrudan kamu hizmeti veya düzenlemesine daha uygun maliyetli alternatifler keşfetme esnekliği; ve belirli kurallar dizisine uymak yerine sonuçlardan ve gerekli süreci oluşturmaktan sorumlu olma ve riskten kaçınmadan risk yönetimine ilişkin bir değişiklik şeklinde karakterize edilmektedir (Keating, 2001, s. 145-146).

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının yükselişiyle, kamu kesiminde ilgi daha ‘ciddi ve profesyonelleşmiş’ bir yapıya sahip olma üzerine toplandığı görülmektedir. Devlet kurumları desantralize edildiği ve bazı kısımlarının özelleştirildiği görülmektedir. Ayrıca, kamu kurumları müşteri ve sonuç odaklı olma, hesap verebilirlik, liderlik, şeffaflık, sorumluluk ve sonuçlara göre ödeme gibi konular önem kazandığı bilinmektedir. Bu bağlamda, kamu kurumlarında yönetim kontrolü alanında, ‘yönetim değişiklikleri’ adı altında birçok reform ve değişim projeleri başlatıldığı anlaşılmaktadır (Ter Bogt, 2008, s. 31).

Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen değişim sürecini ortaya çıkaran faktörler, kamu sektörü ve yönetimi üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ekonomik teorideki değişiklikler ve özel sektördeki değişikliklerin etkileri olarak üç grupta toplanabilir (Eryılmaz, 1999, s. 86). Yerel düzeyde reform eylem ihtiyacı ise dört farklı fakat birbiriyle ilişkili perspektiften ele alınabilir. Bunlardan

birincisi, ekonomik boyut içerisinde, sık sık büyük bir kamu bütçesi açığı sorunu ile desteklenen ekonomik rekabetin küreselleşmesidir. İkinci olarak sosyal boyut içerisinde, refah devleti sorumluluklarının yerel düzeye aktarılması ve karşılık maliyetlerinin özel sektöre kaydırılması gösterilmektedir. Üçüncü olarak, sürdürülebilir kalkınma fikrinin yerel çevre politikaları ve ekolojik kentsel yeniden yapılanmanın sunduğu zorluklar vurgulanmıştır. Son olarak yerel yönetim reformu için müzakereye dayalı yönetim ve katılımcı demokrasi araçları siyasal-kurumsal boyut çerçevesinde gerekmektedir (Blanke ve Smith, 1999, s. 253).

1.7.4.4. Uluslararası Aktörler

AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'de bütün sektörler AB'ye uyum için çeşitli düzenlemelere gittiği bilinmektedir. Bu düzenlemeler ile Kopenhag Kriterleri'nin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Bunun dışında Türkiye'nin 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 1993 yılında yapılan Maastricht Anlaşmasından itibaren ise yerinden yönetim, Avrupa Birliği tarafından farklı bir biçimde tanımlanmaya başlandığı bilinmektedir (Emini, 2009, s. 39).

Dünya Bankası amaçlarına ulaşabilmek için üye ülkelere Yönetişim uygulamalarını zorunlu bir tavsiye olarak sunmaktadır. Dünya Bankası'nın "şeffaflık", "katılım", "hesap verilebilirlik", "hukuk devleti" gibi demokratik yönetim unsurlarıyla içini doldurduğu "iyi yönetim" kavramı, International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Dünya Ticaret Örgütü, Birleşmiş Milletler gibi diğer uluslararası kuruluşlarca da benimsenmiş ve küresel bir kavram olarak kullanılmaya başlandığı bilinmektedir (Acar, 2016, s. 153).

OECD, üye ülkelere politika deneyimlerini karşılaştırma platformu sağlamakta ve üyesi olan ve olmayan ülkelerdeki reform sürecini desteklemektedir. Örgüt, 1990 yılında oluşturulan Kamu Yönetimi ve Yönetişimi Departmanı (PUMA) aracılığı ile düzenleyici reformların yürütülmesini, 1992 yılında oluşturulan Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi programı (SIGMA) aracılığı ile üye ülkelerde neo-liberal politikaların hayata geçirilmesini amaçlamakta ve düzenleyici reformlarla ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır (Emini, 2009, s. 40).

Küreselleşme sonucunda her alanda artan etkileşim yönetim sistemlerinde de değişimi zorunlu hale getirdiği görülmektedir. Artan etkileşim sonucunda aktif rol alamaya başlayan uluslararası kuruluşlar, reformun önemli destekleyicisi olarak görülmektedir. Ayrıca artan etkileşimle yönetim sistemlerinde gündeme gelen yeni yaklaşımlar ülkelerin reform sürecinin hızlanmasına neden olduğu görülmektedir.



İKİNCİ BÖLÜM

FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER ve REFORM

2.1. FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER ve REFORMLAR

16. yüzyılın sonuna doğru tahta Bourbon hanedanının geçmesiyle Fransa'da mutlakiyetçi ve merkeziyetçi monarşinin kuruluşunun tamamlandığı ve güçlü bir krallığın ortaya çıktığı bilinmektedir. Zaman içerisinde otorite gücünü artırsa da 1789 yılında patlak veren Fransız İhtilali ile varlığının son bulduğu bilinmektedir. İhtilal, Fransa siyasi tarihinin önemli dönemecini belirlemiş, geçerli olan sınırsız, mutlak otorite anlayışı büyük ölçüde son bulmuş ve yerini demokratik gelişmelere bırakmıştır. Ancak devrimden günümüze kadar geçen süreç içinde diğer toplumlar gibi Fransa'da da kalıcı bir siyasal yapının oluşturulamadığı görülmektedir (Karaer, 1990, s. 48; Nitas, 2003, s. 203).

Fransa'da 1789 Devriminden günümüze kadar 15 anayasal rejimin yaşandığı bilinmektedir. Bu rejimler, mutlakiyet (Konsüllük, 1. ve 2. İmparatorluk), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları), başkanlık (2. Cumhuriyet) ve parlamenter cumhuriyet (3. ve 4. Cumhuriyet) gibi çeşitli tiplerde ortaya çıktığı görülmektedir. Günümüzde geçerli olan 5. Cumhuriyet rejimi, 1958 Anayasası ile kurulmuştur. Bu anayasa *“yürütme organını güçlendirerek ve sistemde cumhurbaşkanına merkezi bir rol vererek istikrarsızlıktan kopuş niyeti ve cumhuriyetçi, liberal ve parlamenter geleneğe bağlılık olarak ikili bir dürtüyle”* oluşturulmuştur (Karahanoğulları, 2004, s. 31-32).

Fransa tarihindeki bu siyasal rejim çeşitliliği, Fransızların siyasal özgünlüklerinden birini oluşturmaktadır. Bir önceki devrime tepkiyle belirlenen bu rejimlerin her biri, günümüz Fransız siyasal ve idari kurumların biçimlenmesine katkıda bulunduğu görülmektedir (Şinik, 2012, s. 110).

Jakoben devlet geleneğine bağlı üniter yapısı nedeniyle Fransa, yerel yönetimlerin oldukça zayıf bir konumda olduğu, oldukça merkezi bir kamu yönetimi modelinin bir örneği olarak tasviri olarak öne çıkarılmaktadır (Reiter, vd. , 2010, s. 173).

1789 Fransız Devrimi sonrasında ülke topraklarında eyaletlerin özerkliğinin kaldırıldığı ve sofistike bir idari altyapının kurulduğu görülmektedir. Böylece merkezi devlet çıkarlarının partilerin, çıkar gruplarının ve yerel güçlerin üzerindeki üstünlüğü kabul edildiği tekdüzelik ilkesine dayanan bir sistemin kurulduğu bilinmektedir (Cole, 2006, s. 33).

Devrim sonrası kurulan Napolyoncu yerel yönetim anlayışının temel ilkeleri şu şekildedir (Keleş, 2020, s. 16-17):

- Belediye rejimi tek tip halde bütün ülkeye yayılmıştır,
- Ölçek fark etmeksizin tüm yerel topluluklarda belediye kurulmuştur,
- Yerel meclislerin seçimle oluşturulması fikri benimsenmiş, belediye başkanlarının kral ve vali tarafından atanması hükme bağlanmıştır,
- Belediyelerin kendi görevleri ve devlet tarafından verilmiş görevleri olmak üzere iki tür görevi vardır,
- İl, hem bir temsili organ hem de yönetsel işlevleri olan bir örgüt olarak öngörülmüştür,
- Vali hem merkezi temsil eder hem de ilin yürütme organıdır,
- Vesayet yetkisi genel yararı korumak amacıyla uygulanmaktadır.

Napolyon döneminde ve devam eden süreçte çağdaş yerel yönetimlerin kurulamadığı, belediye başkanlarının merkez tarafından atandığı ve merkezi yönetimin bir ajanı olarak işlev gördüğü bilinmektedir. 18. ve 19. yüzyıllarda yaşanan toplumsal gelişmeler sonucunda 1830'lu yılların başında yerel meclisler halk tarafından seçilmeye başlandığı görülmektedir (Karaer, 1990, s. 53).

5 Nisan 1884 yasası oluşturulurken iki temel ilkedden öne çıkarılmaktadır. Belediyeler hakkında yasalar bir metinde toplanmış ve belediyelere olabildiğince özgürlük tanındığı bilinmektedir. Bu yasaya kadar belediyelerin yetkileri yasal metinlerde sıkı sıkıya belirlenirken bu sistem tam tersine çevrilmiş ve “*belediye meclisi, kararları ile belediye işlerini idare eder*” şeklinde düzenlenerek genel ve soyut bir yetki maddesiyle belediyeye çok geniş bir alan bırakıldığı görülmektedir (Nalbant, 2012, s. 100).

1871 ve 1884'de il ve belediye örgütlerini özerk ilkeler çerçevesinde düzenleyen yasaların yürürlüğe girmesiyle Fransa'da daha demokratik düşünceler yer bulmuş ve yerel yönetimlere yansımıştır. Bu yasalar bazı değişikliklere uğramasına rağmen 1982 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak bu düzenlemelerin öngördüğü ilkeler, özellikle II. Dünya Savaşı'nın sonunda kadar, merkezi yönetimin illerdeki ajanı olan valiler aracılığıyla belediyeleri ve il özel yönetimini sıkı biçimde denetlemiştir. Savaş sonrasında birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi Fransa'da da yerel yönetimlerin düzenlenmesine yönelik çabalar gösterilmiş ve bu sistemleri değişimlere yanıt verebilecek bir yapıya kavuşturmak amaçlanmıştır (Karaer, 1990, s. 53).

Fransız Devrimi sonrasında, Fransa'da yerel yönetim sistemi 19. yüzyıl ve III. Cumhuriyet boyunca belediye ve yürütme gücüne sahip olan ilin idare temeli üzerine kurulduğu görülmektedir. 1960'lardan bu yana bölgeler kademeli olarak yeni bir yerel yönetim ve âdem-i merkeziyet birimi haline geldiği ifade edilmektedir. III. Cumhuriyet parlamenterizm ve âdem-i merkeziyetçilik arasındaki ilişkiyi kurmuş fakat bu sistem, V. Cumhuriyet'in yeniden inşasına ve Gaulle dönemine eşlik eden teknokratik modernleşme tarafından yavaş yavaş sorgulandığı bilinmektedir. Ancak bu modernleşme kısa süre sonra 1970'lerde ortaya çıkan krizler ve Avrupa Birliği tarafından dayatılan liberalleşme ile sınırlarına ulaştığı görülmektedir. 1982 yerelleşme reformu, ekonomik ve sosyal sorunların ve kamu politikalarının çözümünde yerel makamlara daha büyük bir rol üstlenme iradesi olarak öne çıkarılmaktadır. Kurumsal düzeyde, belediye modelini illere ve yeni yerel yönetim birimi olan bölgelere genişletmiştir. Ancak bunu yaparken illerin ve bölgelerin, belediyelerden farklı olarak devletin kendi ihtiyaçları için oluşturduğu birimler olduğu göz ardı edildiğinin altı çizilmektedir (Marcou, 2016, s. 55).

Fransa'da yerelleşme hareketi 1960'lardan bu yana hız kazandığı görülmektedir. 1982-1983 ve 2003-2004 dönemlerinde dönüm noktası oluşturan reformlar, artarak devam eden bir değişim sürecinin aşamalarını temsil etmektedir (Cole, 2006, s. 31). Fransa'da yerelleşme süreci 4 döneme ayrıldığı görülmektedir: II. Dünya Savaşı'nın sonundan 1982 yılına kadar olan ilk dönem, yerel yönetim sistemini tamamen değiştirmeyele dengeleme fikirlerinin çatışması ile karakterize

edilmektedir. 1982 yılından 1999'a kadar olan ikinci dönem ise yerelleşme yasası ile yerel gücün tamamen serbest bırakıldığı dönem olarak nitelendirilmektedir. Bu reform merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki hâkimiyetine son verdiği ve yerel temsilcilere kamu politikası gerçekleştirme gücü verdiğinin altı çizilmektedir. 1999-2003 arasında çok kısa bir süren üçüncü dönem belediyeler arası devrimdi ifade etmektedir. 1999 yılından itibaren belediyeler arası işbirliği git gide zorunlu hale gelmiş ve yeni bir güç yapısına neden olduğu görülmektedir. Son dönem ise 2004 yılında başlayan ve devam etmekte olan son bir deneme döneminden oluşmaktadır (Kerrouche, 2010, s. 96-97).

Merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip Fransa'da yerelleşme hareketleri çok sınırlı bir düzeyde varlık gösterdiği ifade edilmektedir. Avrupa Birliği'nin yerelleşme konusundaki politikaları, Fransa'da geçerliliğini koruyan iktidar yapısı ve bu sistemin o dönemki uluslararası topluma uyum sağlamaya elverişsiz olduğu görüşü, 1970'lerden itibaren üzerinde tartışılan bir konu olmuştur. Tüm politikaların merkezden üretildiği katı bürokratik yapı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki güçlü vesayet yetkisi, 1970'lerde yaşanan ekonomik krizin etkisiyle minimalist devlet anlayışının öneminin artması yerel demokrasinin güçlendirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır (Eliçin, 2017, s. 38).

1981 yılında François Mitterrand'ın iktidara gelişi ardından, *'Fransa'nın kurulabilmesi için geçmişte güçlü ve merkeziyetçi bir iktidara gereksinim duyulmuştur. Bugün ise dağılmaması için siyasal erkin ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bırakılması (desantralize edilmesi)zorunlu hale gelmiştir.'* ifadesi ardından yerel yönetim reformunun esaslarını belirleyen yasa taslaklarının hazırlama çalışmalarını başlattığı bilinmektedir (Keleş, 2020, s. 75). 1982 yılından itibaren yürürlüğe giren 'Defferre³ Yasaları' ile Fransız idari yönetiminde derin bir yerelleşme gerçekleştirildiği ve bu yasaların daha sonra 'Eylem I' olarak adlandırıldığı ifade edilmektedir (Verpeaux, 2016, s. 9).

1982 yılındaki reformlar, uzun yıllar boyunca insanların zihinlerine yerleşmiş olan ve birçok tartışmanın temelini oluşturan Jakoben ve aşırı merkeziyetçi yapının

³ O dönem Fransa İçişleri ve Yerel Yönetim Bakanı

son bulmasına neden olmuştur. Bu dönemde çıkan âdem-i merkeziyet yasaları, geleneksel olarak merkezi idareye ait önemli birçok görevi yerel yönetimlere aktararak Fransız idari yapısını kökten değiştirmiştir. Bir bakıma, bu yasalar, özellikle 1969 referandumunun başarısızlığıyla birlikte, altmışlı yıllarda sonuçlanmayan, âdemi merkeziyetçiliğe yönelik bir eğilimin taçlandırıcı başarısıdır. Ancak bu yasalar harcamalar konusunda yetkinlik alanının ve devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin çok ötesine gitmiştir: bazı açılardan Fransa 1980’lerde Avrupa’nın en merkezi olmayan ülkelerinden biri olmuştur (Le Cacheux ve Tourjansky, 1992, s. 151).

2 Mart 1982 tarihli çerçeve yasa, 7 Ocak ve 22 Temmuz 1983 yasaları yaklaşık otuz yasayla tamamlanmış ve Devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri derin bir şekilde değiştirmiştir. İdari vesayet kaldırılması, Bölge’nin yerel yönetim statüsü kazanması, ilde ve bölgede yürütme görevlerinin başkanlara devredilmesi ve devlete ait birçok görevin yerel yönetimlere devredilmesi gibi reformların olumlu etkileri olmuştur. Karar verme gücünü yerel gerçeklere yaklaştırarak, topluma sunulan hizmetleri geliştirmiştir. Ancak genel olarak yerel yönetimlerin oynaması gereken karşı-güç rolünü tam olarak oynayamadıkları ve âdem-i merkezileşmenin vaat ettiği kadar ileri gidemediği ve devletin her alanda bulunan varlığını yeterince azaltmadığı görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkışındaki nedenlerden biri yetki karmaşasıdır. Yerel yönetimlerin devletten ne tamamen bağımsız olmasını ne de nispeten devlete bağımlı olması sağlanabilmiştir. Yerel yönetimlerin zayıflamasının ikinci faktörü ise devletin kaynak ve hizmetleri eksik aktarmasıdır. Üçüncü faktör ise seçilmişlerin bir statülerinin olamamasıdır, oldukça sınırlı imkân ve garantiye sahip olması nedeniyle yerel hizmetlerle yeterli bir şekilde ilgilenememektedir. Son faktör ise yerel seçilmişlerin ve özellikle de yöneticilerin görevlerini yerine getirirken yasal güvensizliktir (Lise, 2000, s. 14-19).

Fransız Devriminden bu yana görülen en önemli siyasal-yönetimsel değişiklik olarak nitelendirilen reform, Mitterrand tarafından yedi yıllık görev süresinin ana işi olarak nitelendirilmiştir. Reform sosyalist Mitterrand’ın seçilmesinin hemen ardından gündeme gelmiş ve ilk olarak İçişleri Bakanlığının adı ‘İçişleri ve Yerel Yönetim Bakanlığı’ olarak değiştirilmiştir. Reform sosyalistlerin ekonomik ve sosyal

politikalarıyla uyumlu şekilde ele alınmalı ve refah toplumu anlayışına hizmet edecek belli başlı amaçlara yönelmiştir (Karaer, 1990, s. 55):

- Belediye, il yerel yönetim birimi ve bölgelerin özerkliğini güçlendirmek,
- Merkezi yönetim tarafından yerine getirilen bazı görevlerin yerel yönetimlere devri,
- Karar alma sürecini daha demokratik hale getirmek,
- Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemek.

Eylem I dönemini, belediyelerin, illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin 2 Mart 1982 tarihli kanun oluşturmaktadır. Bu kanunla yerel yönetimler üzerindeki vesayet, idari hâkim tarafından gerçekleştirilen aposteriori kontrol ile değiştirildiği görülmektedir. İl ve bölgenin yürütme işlevini, genel meclis ve bölge meclis başkanlarının yararına değiştirmiş ve bu yasayla bölgeler tam hizmet veren yerel makamlara dönüşmüştür. 7 Ocak ve 22 Temmuz 1983’de çıkarılan yasalarla Korsika, denizaşırı topraklar, nüfusu 3500 ve üzeri olan belediyelerde yeni seçim sistemi ve merkezi hükümetin birçok görevinin yerel yönetimlere aktarılması sağlanmıştır (Verpeaux, 2016, s. 9).

1982 reformunun en önemli yeniliklerinden olan bölgelere yerel yönetim statüsünün verilmesinin arka planında özellikle II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan gelişmeler önem kazanmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 515). 1955 yılında kurulan bölge, 1960’lı yıllarda Devlet politikalarının daha tutarlı hale getirilmesini amaçlayan basit kamu örgütlenmeleri olarak bilinmektedir (Verpeaux, 2016, s. 23). 24 Mart 1968’de General de Gaulle’ün Lyon’da yaptığı konuşmada, merkezi hükümetin sorumluluklarının yerel yönetimlere kaydırılarak, kamu yönetiminde reform yapmaya yönelik bir dizi girişim başlatmıştır. Plan 7 Nisan 1969’da referandumda reddedildi ve o tarihten itibaren bu konu geleneksel siyasi sınıfta kışkırtıcı düşmanlık nedeniyle tehlikeli olarak görülmüş ve daha sonraki hükümetler bu konuyla uğraşmaktan kaçındıkları ifade edilmektedir (Montricher, 1995, s. 407). Referandumdaki başarısızlık, bölge yerel yönetimlerinin kurulma sürecini geriye itmiştir. Ancak 5 Temmuz 1972 tarihli yasayla bölgenin kısmen de olsa yerel yönetim işlevi yerine getirmesini sağlayacak yapılanmalar sağlanmış ve bu yasayla

bölgesel kamu kuruluşu niteliğinde birimler oluşturulduğu görülmektedir. 1972 yılında gerçekleştirilen yapılanma 2 Mart 1982 tarihli yasa ile bölgenin yerel yönetim olarak statüsünün tanımlanmasında temeli oluşturmaktadır (Şengül, 2005, s. 63). Reform bağlamında gerçekleştirilen önemli değişikliklerden biri de merkezi yönetimce kullanılan yetkilerin aktarılması ve bölgenin genel görevlerinin belirlenmesi görülmektedir. Diğer bir önemli değişiklik ise yerel yönetim birimlerinin yatırım çalışmalarında eşgüdüm sağlama görevidir. Buna göre yatırımların rasyonelleştirilmesi, uyumlaştırılmasına ilişkin öneriler geliştirmek, bölgenin görevi haline geldiği görülmektedir. Bunların dışında da kentleşme, ulaşım, teknoloji, limanlar ve turizm alanlarında diğer birimlerle işbirliği içinde görevlerin aktarıldığı ifade edilmektedir (Karaer, 1990, s. 57-58).

1982 reformunun getirdiği ikinci yenilik il düzeyinde olduğu görülmektedir. Reform öncesinde yerel yönetim birimi olan ilin yürütme ve karar organının başını vali oluşturmaktaydı. Vali, yerel yönetim karar organlarının aldığı kararları kaldırmaya kadar varan ağır bir denetim yetkisi kullandığı görülmektedir. Reform sonrasında merkezi yönetimle yerel yönetimin işlev ve örgüt olarak birbirinden ayrılmasıyla ‘idari vesayet’ büyük ölçüde son bulduğu anlaşılmaktadır. Buna bağlı olarak valilik bu yetkilerden arındırılarak daha çok temsili bir yetkiliye dönüştürülmüştür, il yerel yönetiminin yürütme organı meclis içerisinde seçilen meclis başkanı olmuş ve ilin var olan yetkileri genişletilmiş ve arttırılmıştır (Karaer, 1990, s. 58-60). 1982 yılında yapılan reformları 1983, 1985 ve 1986 yılında çıkarılan yasalar takip etmiştir. Bu yasalarla farklı seviyeler tarafından yürütülen belirli sorumluluklar ‘yetki blokları’ halinde yerel yönetimlere devredilmiş ve devlet tarafından mali transfer sürecinin başlangıcı olmuştur.

Reformlarla oluşturulan yeni yerel yönetim sistemi ağır eleştirilere uğradığı görülmektedir. Vesayetin niteliğinin değiştirilmesi ve alanının daraltılması, merkez dışında özerk güç odaklarının oluşmasına yol açacağı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu durum geniş yetkilerin tanındığı belediye başkanlarına ‘feodal beyler’ benzetmesinin ortaya çıkmasına yol açtığı bilinmektedir. Hem belediye başkanı hem de milletvekili olan Chevenement, yerel yönetim reformunun bir başka sakıncasını da çok sayıda yerel feodal birimi ortaya çıkarması olarak görmüştür. Bu durumu yerel düzeyde

seçimle iş başına gelen politikacının durumunu güçlendirirken, vatandaşın durumunu güçlendirilmemiş olması, adları İl Genel Meclis Başkanı, Bölge Meclisi Başkanı olan ‘yeni feodal beyleri’ ortaya çıkarmıştır, bunlar halktan uzak, siyasal açıdan sorumsuz ve de yetkileri çoktur şeklinde eleştirdiği bilinmektedir (Keleş, 2020, s. 78).

Mayıs 2002’de Jean-Pierre Raffarin’ın Başbakan olmasıyla yerleşme politikasında yeni bir dönemin başladığı görülmektedir. Politikanın öncüleri bu dönemi ‘Eylem II’ olarak adlandırarak, ‘Eylem I’ dönemini takip ettiklerini göstermiştir. ‘Eylem II’, 28 Mart 2003 tarihinde Anayasaya yerinden yönetim ibaresinin eklenmesine yönelik anayasa değişikliği oylamasıyla başlamıştır. Bununla birlikte bu dönemde yerel yönetimlerin mali özerklikleri teyit edilmiş, deniz-aşırı toprakların gelişimi için yasal düzenlemeler, anayasaya ‘yerel yönetimler arasında eşitliğin sağlanması’ ibaresi eklenmiş, yerel referandum imkânı sağlanarak vatandaşların yerinin güçlendirildiği görülmektedir. (Verpeaux, 2016, s. 10).

2003 yılında yerleşmenin anayasa değişikliğine gidilmeden hayata geçirilmesinin imkânsız hale gelmesiyle Fransız Anayasası’nın on maddesi değiştirilmiştir (Karahanoğulları, 2004, s. 1). Mali özerklik adına da önemli hükümler getirilmiş, harcama yetkileri ve özgürlükleri, ‘mali eşitlik’ ilkesi, yasalar çerçevesinde yerel yönetimlerin vergi matrah ve oranlarını belirleme yetkisi, gelir kaynağı transferi yapmadan devlet ile yerel yönetim arasında hiçbir yetki devrinin yapılamayacağı anayasada yer almıştır. Ayrıca seçmenlere yerel yönetimlerin gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı ve karar nitelikli referandum yapma yetkisi anayasal güvence altına alınmıştır (Kızılkaya, 2004, s. 95). Ayrıca 1982 yılında yerel yönetim statüsü kazanan bölge yönetimi, 2003 değişikliğiyle anayasal nitelik kazanmıştır⁴ (www.journal-officiel.gouv.fr, 3 Ocak 2020).

2003 yılında Anayasa birinci maddesi değiştirilerek ‘idari yapısı yerinden yönetim esasına dayanır’ hükmünün eklenmesiyle, Fransa’nın yönetsel sisteminde önemli bir değişiklik meydana gelmiştir. Bu değişiklik Fransa’nın uzun yıllardır merkeziyetçi devlet yönetiminin terk edildiği tartışılmaya başlanmıştır.

⁴ Anayasa değişikliğinin metni için bkz.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=vecategorieLie n=id>

2003-704 sayılı ve 1 Ağustos 2003 tarihli yasayla yerel yönetimlere ‘deneme yetkisi’ tanınmıştır. Bu yetki yerel yönetimlere belirli bir konuda belirli bir süre için, yetkilerini düzenleyen yasaların hükümlerinin dışında hareket etme imkânı ve yetkisi tanımaktadır. ‘Deneme yetkisi’ yöntemiyle, reformların ülke geneline genişletilmeden önce daha küçük yerel birimlerde denenerek avantaj ve dezavantajlarının belirlenmesi hedeflenmektedir. Bu yöntemle kamu politikalarının modernleşmesine çekimser bakanların endişelerinin dağıtılması kolaylaşacaktır (Şinik, 2012, s. 135-137).

2004 yılında hazırlanan kanun neticesinde yerel yönetimler arası yetki dağılımı yeniden düzenlenmiştir. İllere sosyal yardım ve sosyal eylem alanlarında ciddi görevler verilmiştir. Şehirlerarası yolları, ortaöğretim seviyesindeki eğitim birimlerini personelinin ciddi bir kısmı ve evsel atık planlaması yerel yönetimlerin sorumluluğuna geçmiştir (Kocaoğlu ve Usta, 2015, s. 337).

16 Aralık 2010 tarihli yasa ile yerel yönetimlerde reform yapılması kabul edilmiştir. Bu reform bazıları tarafından "yeniden merkezileştirme eylem I", diğerleri tarafından ‘âdemi merkeziyetçilik eylem III’ olarak görülmüştür. 2010 reformunun amaçlarından biri önemli yönetim tasarrufları elde etmek ve Fransa'nın çok parçalı yapısını karakterize eden “millefeuille” durumunu azaltmaktır. Diğer amaç ise yeniden tasarlanan kantonlardan seçilen ortak seçilmiş bir temsilciyle, iller ve bölgeler arasındaki ilişkileri rasyonelleştirmektir. 2012 cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ardından mecliste çoğunluğun değişmesi, bu yasaı kısmen geçersiz kılsa da bazı yenilikler devam etmiştir. Bunlardan bazıları belediyeler ve belediye birlikleri arasındaki ilişkiyi değiştirmek, her belediyeyi belediyeler arası işbirliği için bir kamu kuruluşuna katılmaya zorlayarak belediyeler arası haritanın tamamlanmasını ve rasyonelleştirilmesini kolaylaştırmak, belediyeler arası işbirliğinin sağlamak, metropol alanları ve metropol merkezleri için yeni yapılar oluşturmaktır (Verpeaux, 2016, s. 12).

Âdem-i merkeziyetçilik benzeri görülmemiş bir şekilde güç kollarını ‘yeni ileri gelenlere’ devrederek Fransız siyasi sistemini derinden dönüştürmüştür. Bazılarının düşüncesizce ‘oyulmuş’ olduğunu düşündüğü merkezi devlet, bugün

küreselleşme ve yeniden tanımlayan Avrupa inşaatıyla üstten ve aynı zamanda önemli güçleri yerel seviyeye taşıyan âdem-i merkezileşmeyle aşağıdan zayıflatılmıştır (Lefebvre, 2015, s. 71).

7 Ağustos 2015 tarihinde kabul edilen Cumhuriyetin Yeni Yerel Organizasyonu⁵ yasası önemli değişiklikler getirmiştir. 1 Ocak 2016'dan bu yana, Fransa'da bölgeler, yerel yönetimlerin görevlerinin belirlenmesi ve uzmanlaşmaları, bölgenin sorumluluklarının güçlendirilmesi ve bölgedeki ortak topluluklar arasında yeni sözleşme araçlarının uygulanması amacıyla yeniden şekillenmiştir. Denizaşırı bölgeler ve Korsika'nın sınırları aynı kalmış, yasadan önce 22 olan bölge sayısı 13'e düşürülmüş, bu yasayla bölge ve il iki uzman yerel otorite haline gelmiştir. Bölgenin ekonomik alanda, bölgesel planlama ve çevre alanındaki sorumlulukları önemli ölçüde güçlendirilmiştir. Bölgesel yargı yetkisine sahip diğer makamlarla uyumluluk da dâhil olmak üzere bölgesel planların birlikte gelişmesini sağlar. Bu reformla aynı zamanda illerin de sosyal alandaki rolleri önemli anlamda güçlendirilmiştir (Jourdan, 2017, s. 51).

2015 yılında çıkarılan yasayla belediyeler genel yetkili, iller ve bölgeler ise özel yetkili yerel yönetimler haline gelmiştir. Bu Kanundan sonra belediyeler, iller ve bölgeler arasında çıkan uyuşmazlıklar, 'ratione materiae' yetki kurullarına göre çözümlenebilir. Yetki uyuşmazlığına sebep olan konu hangi idarenin yetki alanına giriyorsa, o konuda o idare yetkilidir. İller ve bölgeler özel yetkili olmalarından dolayı öncelikle bu konunun bu idarelerin yetki alanlarına girip girmediğine bakılır. Eğer bir yetki uyuşmazlığında sorun özel yetki kurullarına göre çözülüyorsa genel yetki kurallarına başvurulmaz (Gözler, 2018, s. 140).

Fransa'da yerel yönetim reformunun 3 temel sorunu Pierre Kukawka tarafından şu şekilde ortaya koyulmaktadır (akt. Keleş, 2020, s. 80). Bunlardan birincisi devletle yerel yönetimler arasında yapılan görev paylaşımı amaçlanan biçimde gerçekleşmemiştir. Hiçbir yerel yönetim birimi tam ve açık bir şekilde bir görevden sorumlu değildir. İkinci sorunu yerel yönetimlerin sayısı ve büyüklükleri oluşturmaktadır, çok fazla sayıda yönetim biriminin bulunması büyük bir

⁵ Nouvelle Organisation Territoriale de la République (La NOTRe)

savurganlığa sebep olmaktadır. Üçüncü sorun ise devletle yerel yönetimler arasındaki vesayet ilişkileri şeklindedir. Parlamento inceleme komisyonunun yaptığı değerlendirmede, devletin yerel yönetimleri yardımlar yoluyla denetlemeyi sürdürdüğü yönündedir.

2.2. MEVCUT DURUMDA FRANSA’NIN YEREL YÖNETİM YAPISI

Günümüzde geçerli olan rejim V. Cumhuriyet olarak adlandırılmakta ve 1958 Anayasası ile oluşturulmuştur. Fransa Anayasası’nda yürütme organı Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşmaktadır. Yasama organı ise ikili bir yapıya sahiptir. Bunlar, azami 577 üyeden oluşan Ulusal Meclis ve ülkedeki yerel yönetimlerin temsilini sağlayan azami 348 üyeli Senato’dan oluşmaktadır.

İki yüzyıla yakın bir süre boyunca değişikliğe uğramayan bu yönetsel model, Fransa’nın belirleyici özelliklerinden birini nitelendirmektedir. Kapitalist süreç içerisinde bile Fransa, ortaya çıkan sorunları ‘Birlik Anayasası’ ilkelerinden fazla ödün vermeden çözüme kavuşturmuş, V. Cumhuriyetin önemli amaç ve araçları, Napolyon tarafından kurulan merkeziyetçi yönetim modelinin çağdaş sosyo-ekonomik ve siyasal dinamiklerle revize edilmesi sağlanmıştır (Nitas, 2003, s. 201).

60 yıldan daha kısa bir sürede, Fransa’nın yüzü radikal bir şekilde değişmiştir. Tarım, aktif nüfusun yüzde 21’ini oluşturuyorken günümüzde bu oran yüzde 4 civarındadır. Değişim yerel yönetim açısından da kendini göstermiş, 2005 yılında Fransız halkının yüzde 75’i ülkenin yalnızca yüzde 20’sinde yaşıyordu ve bu durum metropolitizasyon sorununu ortaya çıkarmıştır (Kerrouche, 2010, s. 97).

Ülkedeki nüfus dağılımı da bölgeden bölgeye önemli farklılık göstermektedir. Fransa’da 10.000’den fazla nüfusu olan belediyelerde yaşayan nüfusun payı bir ilden diğerine büyük ölçüde değişmektedir: 23 ilde bu oran %50’nin üzerindeyken, 28 ilde bu oran %25’in altındadır. Aynı şekilde ekonomik durum da bir ilden diğerine çok değişkendir, işsizlik oranı 10 ilde % 12’den fazlayken diğer 13 ilde % 7’den düşüktür (Direction Générale des Collectivités Locale, 2020, s. 14-22).

Bir Batı Avrupa ülkesi olan Fransa, sömürgeci geçmişin bir mirası olarak Kıtayı aşan ülke topraklarına sahiptir ve bunlar beş birimden oluşmaktadır. Bu birimler Kıtadaki topraklar ve Korsika'dan oluşan Anayurt Fransa (La France Métropolitaine), Denizaşırı İller (Les Départements d'Outre Mer- DOM), Denizaşırı Topluluklar (Collectivité d'Outre Mer), Denizaşırı Ülkeler (Les Territoires d'Outre Mer) ve devletin özel mülkü olan topraklardan (Domaine Prive de l'Etat) oluşmaktadır (Karahanoğulları, Fransa, 2004, s. 28).

Tablo 1: Fransa'da Mahalli İdareler

	2015	2016	2017	2018	2019
Belediye	36744	35971	35502	35443	35056
--Metropolitan Fransa	36529	35756	35287	35228	34841
--Deniz-aşırı	129	129	129	129	129
--Nouvelle-Calédonie	86	86	86	86	86
İl	101	101	101	101	101
--Metropolitan Fransa	96	96	96	96	96
--Deniz-aşırı	5	5	5	5	5
Bölge	27	18	18	18	18
--Metropolitan Fransa	22	13	13	13	13
--Deniz-aşırı	5	5	5	5	5
Deniz-aşırı Birlikler	5	5	5	5	5
Sui Generis (Nouvelle-Calédonie)	1	1	1	1	1

Kaynak: Direction Général des Collectivités Locales, 2020

Fransa Anayasası'nın 72. maddesinde yerel yönetimlerle ilgili hükümler şu şekilde yer almaktadır: *ülkedeki mahalli idareler, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74. maddede düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluşur. Mahalli idareler, kendi düzeylerinde en iyi şekilde yerine getirilebilecek yetkilerinin tamamı için gereken kararları alabilirler. Mahalli idareler, yasada öngörülen şartlar çerçevesinde, seçilmiş Meclislerince serbest biçimde yönetilirler. Görevlerini yapabilmek için düzenleyici işlem yapma yetkisine de sahiptirler. Hiçbir mahalli*

idare, bir diğeri üzerinde vesayet yetkisi kullanamaz. Bununla birlikte, bir yetkinin kullanımı, birden fazla mahalli idarenin bir araya gelmesini gerektirdiğinde, bunlardan birine yahut birliklerden birine, ortak işlemlerin koşullarını düzenlemesine yasayla izin verilebilir. Ülkedeki tüm mahalli idarelerde yer alan ve Hükümet üyelerinin her birini temsil eden Devlet temsilcisi, ulusal çıkarları korumak, idari denetimleri yapmak ve yasalara uygun davranılmasını sağlamakla görevlidir.

2.2.1. Belediye (La Commune)

Fransız yerel yönetim çeşitliliğinin ilk örneğini belediyeler oluşturmaktadır. Belediyeler, bir araya gelen toplulukların kendi ihtiyaçlarını belirleyip ortak bir paydada karşılamaya çalışmalarıyla oluştuklarından doğal yerel yönetimler sayılırlar, diğer bir deyişle belediyeler, il ve bölge yerel yönetimleri gibi yasayla oluşmamış yasayı oluşturmuş yönetim birimleri olarak nitelendirilmektedir (Yıldız, 2013, s. 18).

Günümüzde Metropolitan Fransa ve denizaşırı topraklarında toplam 34.970 belediye bulunmaktadır. Fransa, Avrupa Birliği nüfusunun % 13'ünü temsil ederken, belediye düzeyinde mevcut bölgesel yapıların % 35'inden fazlasına sahiptir. Belirli bir nüfus sınırlaması ve köy örgütlenmesinin bulunmaması nedeniyle nüfusu 50'nin altında olan belediyeler mevcuttur ve bunlar toplam belediyelerin %2,5'ine (869) tekabül etmektedir. 100 ile 200 nüfus arasında 5.461 tane belediye bulunmaktadır ve %15,1 ile toplam belediye sayısı içinde çoğunluğu oluşturmaktadır. Nüfusu 300.000 ve üzerinde yalnızca 6 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler, toplam sayısının %97,1'ini oluşturmaktadır ve toplam nüfusun %49,9'u buralarda yaşamaktadır (Direcition Générales Des Collectivités Locale, 2020, s. 20).

Belediyelerin, belediye çıkarlarının tüm konularını yönetme konusunda genel yetkileri vardır ve görevleri genel olarak şu şekildedir (LCL Banque et Assurance, 2018):

- Medeni durumla ilgili görevler (Doğumların, ölümlerin ve evliliklerin kaydı);
- İlkokulların inşaatı, yönetimi ve mali işlerinin düzenlenmesi;

- İmar;
- Toplu ulaşım ve okul ulaşımı;
- Sosyal lojmanlar, kreşlerin yönetimi, eğlence merkezleri, yaşlılar için bakımevleri gibi sosyal ve sağlık hizmetleri;
- Kütüphanelerin kurulması ve bakımı, müzeler, müzik okulları, gösteri salonları, kültürel faaliyetlerin organizasyonu gibi kültürel hizmetler;
- Çöplerin toplanması ve işlenmesi;
- Suyun dağıtımı ve arıtımı;
- Ulaşım güvenliği, yangın ve suçların önlenmesi;
- Belediye yollarının bütün işleri;

Büyükklükleri ne olursa olsun belediyelerin tek bir tip örgüt yapısı vardır ve 1884 tarihli belediye kanunundan beri belediye meclisi ve belediye başkanı tarafından yönetilmektedir.

2.2.1.1. Belediye Başkanı (Le Maire)

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun (Code général des collectivités territoriales) L. 2122-1 maddesine göre, her belediyede, belediye meclis üyeleri arasından bir başkan ve bir ya da birçok başkan yardımcısı seçilmektedir. Aynı kanunun L. 2122-7 numaralı maddesinde göre, belediye başkanı gizli oyla ve salt çoğunlukla seçilir, iki oylamadan sonra, hiçbir aday salt çoğunluk elde edemezse üçüncü bir oylama nispi çoğunluk esasına göre yapılır ve eşitlik durumunda en yaşlı aday başkan seçilir. 18 yaşını tamamlamamış, Fransız vatandaşı olmayan hiç kimse başkan seçilemez.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2122-7-2 numaralı maddesine göre, belediye başkan yardımcılarının sayısını belediye meclisi belirlemektedir ancak yardımcı sayısı belediye meclis üye sayısının % 30'unu geçemez. Nüfusu 1000'in altında olan belediyelerde başkan yardımcısı, başkanlık seçimindeki usullerle, nüfusu 1000'in üzerinde olan belediyelerde ise yardımcılar, salt çoğunluklu liste oylaması ile seçilir. İki oylamadan hiçbir liste salt çoğunluk elde edemezse, üçüncü bir oylama nispi çoğunluk esasına göre yapılır eşitlik durumunda ortalama yaşı en yüksek olan

liste seçilir. Tek bir yardımcı seçiminde ise başkanlık seçimindeki usuller uygulanır. Her listede kadın-erkek aday sayısı arasındaki fark birden fazla olamaz.

Belediye meclisi tarafından seçilen başkan, hem yerel yürütme yetkisine (belediye meclisinin kararlarını uygular) hem de devletin belediyedeki bir temsilcisi olarak görevleri vardır (medeni hal ve idari polis konularında yetkileri). Belediye başkanının işlemleri tek taraflıdır, belediye işleri hakkındaki işlemler yasal kontrol altındadır, devletin temsilcisi olarak yerine getirdiği görevler ise valinin hiyerarşik denetimi altındadır.

Belediye başkanının devletin temsilcisi olarak yasa ve yönetmeliklerin yayınlanmasından sorumludur. Belediye başkanı görev süresince sorumluluğu altında bulunan yerlerde kamu güvenliği ve kamu sağlığının sağlanmasından sorumludur. Kamu güvenliğini Devletin ildeki temsilcisinin idari kontrolü altında, belediye polis teşkilatı, kırsal polis gücü ile gerçekleştirir ayrıca savcının yetkisi altında adli polis görevini yerine getir. Belediye sınırları içerisinde sayım işlerinden, gerçekleştirilecek olan seçimlerin düzenlenmesinden ve seçim listelerinin oluşturulmasından, sorumludur aynı zamanda belediyede gerçekleştirilen resmi törenleri düzenler (Direction de L'Information Légale et Administrative, 2019).

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2122-21 numaralı maddesine göre, belediye başkanı, belediye meclisi ve Devletin ildeki temsilcisinin idari kontrolü altında genel olarak belediye meclisinin kararlarını uygulamak ve belediye meclisinin görevlendirmesiyle, görev süresi boyunca belediye işlerini ve mülklerini korumakla yükümlüdür. Belediye bütçesi başkan tarafından hazırlanır ve onay için meclise sunulur. Belediyenin gelirlerini ve harcamalarını bütçe dâhilinde yönetir ve belediye kuruluşlarının hizmetlerini ve hesaplarını denetler. Belediye adına sözleşmelere taraf olur ve bunların hazırlanması, yürütülmesi ve sonlandırılmasından sorumludur, belediye adına yapılacak olan on iki yılı geçmeyen kiralamalara işlerini yerine getirir. Her türlü davada belediyenin temsili başkan tarafından yapılır. Okullarda sınıf oluşturulmasına karar vermek başkanın görevlerindendir.

2.2.1.2. Belediye Meclisi

Meclis, belediyenin karar organını oluşturmaktadır ve belediye meclis üyelerinin sayısı, beledi nüfusa orantılı şekilde belirlenir. Doğrudan genel oy ilkesi ile altı yıl için seçilen belediye meclis üyeleri, belediye bütçesini oylar, belediyenin mülklerini özellikle de ilköğretim binalarını ve ekipmanlarını idare eder ve belediye idaresinin işleyişini tanımlar.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2121-6 sayılı maddesine göre, bir belediye meclisi ancak ciddi bir işlev bozukluğu durumunda Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve Resmi Gazetede yayımlanan gerekçeli kararname ile feshedilebilir. Acil bir durum olması halinde, Devletin ildeki temsilcisinin gerekçeli kararı ile geçici olarak askıya alınabilir, askıya alma süresi bir ayı geçemez.

Tablo 2. Nüfusa Göre Belediye Meclis Üye Sayısı

Belediye Nüfusu	Belediye Meclis Üye Sayısı
Nüfusu 100'den az	7
Nüfusu 100-499 arası	11
Nüfusu 500-1499 arası	15
Nüfusu 1.500-2.499 arası	19
Nüfusu 2.500-3.499 arası	23
Nüfusu 3.500-4.999 arası	27
Nüfusu 5.000-9.999 arası	29
Nüfusu 10.000-19.999 arası	33
Nüfusu 20.000- 29.999 arası	35
Nüfusu 30.000-39.999 arası	39
Nüfusu 40.000-49.999 arası	43
Nüfusu50.000-59.999 arası	45
Nüfusu60.000-79.999 arası	49
Nüfusu 80.000-99.999 arası	53
Nüfusu100.000-149.999 arası	55
Nüfusu 150.000-199.999 arası	59

Nüfusu 200.000-249.999 arası	61
Nüfusu 250.000-299.999 arası	65
Nüfusu 300.000 ve üzeri	69

Kaynak: Code Général Des Collectivités Territoriales (Yerel Yönetimlerin Genel Kanunu)

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2121-7, 14, 17 ve 18 numaralı maddelerine göre, belediye meclisi en az üç ayda bir belediye başkanını tarafından belirlenen gündemle belediye binasında toplanır ve görüşür. Belediye meclisine belediye başkanı başkanlık eder ve belediye meclisi, ancak görevdeki üyelerinin çoğunluğu hazır olduğunda geçerli bir şekilde görüşür. Kararlar kullanılan oyların salt çoğunluğu ile alınır ve eşitlik durumunda ve gizli oylama haricinde başkanın oyu belirleyicidir. Toplantılar halka açıktır, ancak üç üye veya belediye başkanının talebi, toplantıya katılanların salt çoğunluğu kapalı oturuma karar verebilir. Ayrıca, tarafsızlık ilkesine aykırı olmamak şartıyla gerekli erişilebilirlik ve güvenlik koşullarını sunduğu sürece, oturumları duyurmak şartıyla belediyenin topraklarında bulunan başka bir yerde toplanabilir.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2121-9 sayılı maddesine göre, belediye başkanı gerekli gördüğü hallerde meclisi toplantıya çağırabilir. Devletin ildeki temsilcisi belediye başkanına gerekçeli talepte bulunması halinde en fazla 30 gün içerisinde meclisi toplantıya çağırmalıdır ancak acil durumlarda Devletin ildeki temsilcisi süreyi kısaltabilir. Nüfusu 3.500 ve üstü olan belediyelerde, meclis üye tamsayısının en az 1/3'ü, nüfusu 3.500'ün altında olan belediyelerde meclis üyelerinin çoğunluğu tarafından toplantıya çağırılabilir.

Belediye meclisi, Devletin ildeki temsilcisinin görüşünün ardından anaokulu ve ilköğretim ile halk eğitim sınıflarının oluşturulması hakkında karar verir. Belediye başkanı tarafından onaya sunulan bütçeyi ve idari hesabı karara bağlar, mecliste yapılan görüşmelerle belediye işlerini düzenler ve belediye kamu hizmetlerini oluşturma ve kaldırma yetkisine sahiptir. Çalışmalara karar verme, belediye mirasını yönetme konularında karar vermeye yetkilidir. Yasaların ve yönetmeliklerin

gerektirdiği veya Devletin ildeki temsilcisini talebi üzerine görüş bildirir ve meclis üyelerinin dış kuruluşlara atanmasına izin verir (Verpeaux, 2016, s. 20).

2.2.1.3. Özel Belediye Yönetimleri

31 Aralık 1982 tarihli Paris, Lyon ve Marsilya (PLM) yasasıyla, bu şehirler özel statülü metropoller haline gelmiş ve bu sayılan şehirlerde büyükşehir belediyelerinin kurulması sağlanmıştır. Paris şehrinin işleri Paris Meclisi, Marsilya ve Lyon belediyelerinin işleri ise belediye meclisi tarafından düzenlenmektedir.

Zaman içinde giderek büyüyen Paris metropol alanının yönetilemez hale gelmesi özel bir sorun alanı oluşturmuştur. Ülkenin başkenti, uluslararası öneme sahip bir şehir olması, tüm Fransız ihtilallerinin merkezi olması ve hızla artan nüfusun 12.000 Km²'lik bir alanda yaşamak zorunda olması bu durumun nedenleridir. Bu sorunların çözümü için öncelikle 2 Ağustos 1961 tarihli yasayla Başbakanlığa bağlı, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının vesayetinde Paris Bölgesi 'Île-de-France' oluşturulmuştur. 10 Temmuz 1964 tarihli yasayla Paris, illerin ve komünlerin yetkilerine sahip mülki bir birim haline gelmiştir. Bu kanunla daha önceden Paris Belediye Meclisine ve Seine İl Genel Meclisine ait bütün yetkiler Paris Meclisine verilmiştir. 1972 reformuyla Île-de-France da genel bölge statüsüne sahip olurken, 31 Aralık 1975 tarihli Yasayla hem il hem de komün statüsü bulunan Paris'in karar organı Paris Konseyi, bazen belediye meclisi bazen de il genel meclisi sıfatıyla karar almaya başlamıştır. Paris Belediye Başkanı ise hem belediye başkanı hem de il genel meclis başkanı görevlerini yerine getirmektedir. Bu iki birimin birlikteliğine rağmen her iki yönetimin bütçeleri, kuruluş ve personelleri birbirinden ayrıdır. 31 Aralık 1982 tarihli yasayla Paris ilçeleri; ilçe meclislerine ve seçimle gelen belediye başkanlarına sahip olmuşlardır (Nitas, 2003, s. 243-244).

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2511-3 sayılı maddesine göre Paris Şehri 20, Marsilya Belediyesi 16 ve Lyon Belediyesi ise 9 ilçe (arrondissements) belediyesine ayrılmıştır. Bölge meclislerinin önerisi üzerine, belediye meclisi veya Paris Meclisi, bölgelerin çevresini belirler. İlçe konseyleri her ilçe için bir ilçe meclisi oluşturur.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2511-2 sayılı maddesine göre, Paris Meclisi'nde görüşmeleri Paris Belediye başkanı, Marsilya ve Lyon belediye meclislerindeki görüşmeler belediye başkanı, ilçe meclisinin görüşmeleri ise ilçe belediye başkanı tarafından yönetilir, ilçe belediye başkanı da ilçe meclisi içinden seçilir.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2511-8 sayılı maddesine göre, ilçe meclisi, seçim kanununun öngördüğü şartlar altında, belediye meclis üyeleri veya Paris Meclisi üyelerinden ve ilçe meclis üyeleri ya da ilçe gruplarından oluşur. İlçe meclis üyelerinin sayısı, belediye meclis üyelerinin veya Paris Meclisi üye sayısının iki katıdır. Ancak bu sayı 40'dan fazla 10'dan az olamaz. Bir ilçe meclis üyesinin istifası halinde ilçe belediye başkanı, istifayı aldıktan sonra belediye başkanını veya Paris Belediye Başkanını bilgilendirir.

2.2.1.4. Yerel Yönetim Birlikleri

Birlikler, belediyeler arasında bir işbirliği biçimini ifade eder. Bunlar kamu hizmetlerini veya ekipmanlarını yönetmek, ekonomik kalkınma projeleri hazırlamak, belediye ölçeğinden daha büyük alanlarda planlama yapmak için gruplandırılır ve bu işbirliği, Belediyeler Arası İşbirliği Kuruluşları (EPCI⁶) aracılığıyla uygulanmaktadır. Başlangıçta temel hizmetlerin ortak yönetimi için tasarlanan birlikler, belediyeler arası proje işbirliği halini almıştır. Belediyeler arası işbirliğinin ilerlemesi, belediyelerin dayanışma alanlarında ortak kalkınma projeleri hazırlama özgürlüğüne dayanmaktadır. Bunlar kamu kurumu niteliğine sahiptir dolayısıyla yalnızca yasanın kendilerine atfettiği alanlar ya da üye belediyeler tarafından yetkilendirildikleri alanlarda hizmet verirler, genel yetkileri yoktur (Verpeaux, 2016, s. 111).

Topluluk meclis üyeleri, daha önce olduğu gibi, belediye meclisleri tarafından atanmak yerine, belediye meclis üyeleri ile aynı anda seçilmektedir. Müzakere organı, sendika komitesi veya birlik meclisi, esasen belediye meclisi gibi çalışır: müzakereleri ile belediyeler arası işbirliği kuruluşlarının yetkisi dâhilindeki konuları

⁶ Établissements Publics De Coopération Intercommunale

çözer, bütçeyi ve bir kamu hizmetinin yönetimini oylar. Başkanın çağrısı ile üç ayda bir toplanır, toplantılar talep edilmesi haricinde halka açıktır.

Başkan yürütme organını oluşturur ve meclis içerisinde seçilir ve 4-15 arasında başkan yardımcısı bulunur ancak bu sayı meclis üye sayısının %20'sini geçemez. Başkan meclis görüşmelerini hazırlar, harcamalara karar verir, belediyeler arası işbirliği kuruluşlarının hizmetlerinin başıdır ve mahkemede temsil eder.

Tablo 3. Belediyeler Arası İşbirliği Kuruluşları (EPCI)

1 Ocak	2015	2016	2017	2018	2019
Metropol (les métropoles)	11	13	14	21	21
Kentsel birlikler (les communautés urbaines)	9	11	15	11	13
Kentler arası birlikler (les communautés d'agglomération)	226	196	219	222	223
Belediye birlikleri (les communautés de communes)	1.884	1.842	1018	1009	1001
Belediye sendikaları (les syndicats de communes)	9.577	9.141	8.469	7.724	7.064
Toplam	11.707	11.203	9.735	8.987	8.322

Kaynak: Direction Général des Collectivités Locales, 2020

Belediye birlikleri (les communautés de communes), 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile oluşturulan ve 12 Temmuz 1999 tarihli yasa ile güçlendirilen, bir dayanışma alanı içinde kendi vergilendirmesi ile ekonomik kalkınma ve mekânsal planlama projesi etrafında çeşitli belediyeleri gruplandıran işbirliği kuruluşudur (Direcition Générales Des Collectivités Locale, 2020, s. 15).

Kentler arası birlikler (les communautés d'agglomération), 12 Temmuz 1999 tarihli yasa ile oluşturulan ve 16 Aralık 2010 yasası ile değiştirilen bu kuruluşlar 50.000'den fazla nüfuslu bir grup, 15.000 nüfuslu bir veya daha fazla ortak merkez oluşturmalıdır. Mekânsal planlama, ekonomik kalkınma, şehir politikası gibi zorunlu görevlerin yanı sıra yollar, sağlık, su, yaşam ortamı, kültürel ve spor tesisleri, sosyal

eylem arasından seçecekleri üç adet isteğe bağlı görevleri bulunmaktadır (Verpeaux, 2016, s. 116).

Kentsel birlikler (les communautés urbaines), üye belediyeler yerine kendisine aktarılan yetkileri kullanır. Bazı yetkiler zorunludur, bazıları belediye meclislerinin kararı ile devredilir. 27 Ocak 2014 tarihli yasa, birlikleri oluşturmak için bu eşiği 250.000 kişiye düşürmüştür. 1999 yasası öncesinde var olan toplulukların bu eşiğin altında sayıları olabilir. Toplama topluluğundan daha entegre bir işbirliği biçimi olan kentsel topluluk bundan daha geniş yetkilere sahiptir (Direcition Générales Des Collectivités Locale, 2020, s. 16).

Belediye sendikası, belirli bir süre için veya zaman sınırlaması olmaksızın veya belirli bir işlem için oluşturulan bir kuruluştur. Sendikanın çalışmaları veya hizmetleri, onu oluşturan tüm belediyeleri ilgilendirmelidir. Genellikle su üretimi ve dağıtımı, elektrik, okul yönetimi, okul taşımacılığı, sağlık veya evsel atık yönetimi alanlarında bulunurlar (Verpeaux, 2016, s. 113).

Birliklerden bir bölümü, görev alanlarını kendilerini oluşturan yerel yönetim birimlerinin tercihleriyle belirlenmektedir. Daha çok, yol, su, temizlik, ticari ve sanayi hizmetleri, atık toplanması ve imhası, sağlık ve sosyal yardım gibi kamu hizmetleri görev alanlarına girmektedir. Metropollerin imar planları, sanayi ve turizm bölgelerini yanı sıra liman ve havalimanlarının yapımı, ortaokul ve liseler, park hizmetleri, yollar ve su gibi çeşitli zorunlu görevleri bulunmaktadır (Keleş, 2020, s. 73).

2.2.2. İl (Département)

Fransız Devrimi sırasında Üçüncü Toplumsal Tabaka'dan (Tiers-État⁷) Guillaume Thouret Fransız topraklarını idari olarak bölme fikrini sunmuştur. 22 Aralık 1789 tarihli Birincil meclislerin ve idari meclislerin oluşturulması hakkında kanunun birinci maddesinde Krallığın illere bölüneceği ve bunların sayısının yetmiş beş ile seksen beş arasında olacağı kararlaştırılmıştır⁸, bu kanunla birlikte iller

⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Üçüncü Toplumsal Tabaka, <https://tr.wikipedia.org/wiki/Tiers-%C3%89tat>

⁸ Kanun tam metin içi bakınız: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf>

Ancien Régime⁹ düzeninin yerini almıştır. Coğrafyacılar Cassini, babası ve oğlu ile yeni Fransa haritasını çizmekle görevlendirilmiştir. Buna göre iller benzer büyüklükte ve başşehre bir at yolculuğu günü mesafede olması belirlenmiştir. 19. yüzyılın ilk yarısı boyunca il genel meclisinin çok fazla görevi bulunmamaktaydı ancak 10 Ağustos 1871 tarihli yasa ile iller özerklik kazanmaya başlamıştır. Yaklaşık 200 yıl boyunca (1800-1982) vali, ilde yürütme yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Belirleyici değişimin 1982 yılında âdemi merkeziyet yasası ile gerçekleştiği ve yetkilerin yeniden dengelediği ve Devlet temsilcisi, il genel meclis başkanı ile vali arasındaki yetki alanlarını tanımlandığı görülmektedir (www.pasdecals.fr, 23 Ocak 2020).

İller, Fransız Devrimi tarafından vatandaşları yönetime yaklaştırmak amacıyla kuruluşu görülmektedir. Devamlı olarak kaldırılmasına yönelik girişimler olsa da iller, valilik sayesinde devlet yönetiminin önemli bir parçası ve birlik politikalarına uygun âdem-i merkeziyetçi bir yapı olmuştur (Verpeaux, 2016, s. 21). Metropolitan Fransa'da 96, deniz-aşırı topraklarda 5 tane olmak üzere toplam 101 il bulunmaktadır.

İl meclis üyeleri, belediye meclis üyeleri ve bölge meclis üyelerinin seçilmesiyle ilgili 17 Mayıs 2013 tarihli ve 2013-403 sayılı yasa ile ili yöneten genel meclisin adı değiştirilerek il meclisi halini almıştır.

İlin görevleri genel olarak şu şekildedir (Verpeaux, 2016, s. 95-96):

- Sosyal dayanışma (Çocuk, engelli, yaşlılar için sosyal hizmetler);
- Kültürel hizmetler (Kütüphaneler ve müzeler)
- Ortaokulların inşaatı, işletmesi ve donanımı;
- Kırsal donanım, arazi toplulaştırması, arazi geliştirme, su ve kırsal yol yönetimi;
- İl yolları, beledi sınırlar dışında karayolu ve okul taşımacılığı
- Güvenlik (Trafik, suç önleme, yangın)
- Atıkların imhası

⁹ Fransızca kelime anlamı olarak Eski Düzen; genellikle Fransız Devriminden önce gelen mutlakiyetçi yapılarla bağlantılı olarak kullanılır (Heywood, 2017, s. 76)

2.2.2.1. İl Meclisi

İl meclis üyeleri altı yıl için seçilir ve tekrar seçilme hakları vardır. Seçimler mart ayında yapılır ve meclis tamamen yenilenir. Başkan, yardımcıları ve daimi komisyon üyeleri meclis içerisinde seçilir.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 3121-9 sayılı maddesine göre il meclisi, başkanının kararıyla, en az üç ayda bir, daimi komisyon tarafından seçilen bir yerde toplanır.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 3121-5 sayılı maddesine göre, bir il meclisinin işleyişi imkânsız hale gelirse, Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararlar meclis feshedilir ve Parlamento en kısa sürede bilgilendirilir. İl meclisinin feshedilmesi, tüm üyelerin görevden alınması veya tüm üyelerin seçiminin iptal edilmesi durumunda başkan devam eden tüm işlerin sevk edilmesinden sorumludur.

İl meclisi okul ulaşımı, il yollarından sorumludur. Aileye, çocuklara, yaşlılara sağlık ve sosyal yardım, toplumsal entegrasyon için destek sağlanması, ortaokulların yönetimi ve il arşivleri meclisin sorumluluğu altındadır. İl meclisi sorumluluk alanında ekonomik kalkınmayı teşvik eder ve kırsal alanlarda nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli hizmetlerin sürdürülmesini sağlar.

2.2.2.2. İl Meclis Başkanı

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 3121-1 sayılı maddesine göre başkan, ilin yürütme organını oluşturmaktadır ve bölge meclisinin görüşmelerini hazırlar ve yürütür. Başkan yönetimden tek başına sorumludur fakat gözetimi ve denetimi altında yetkilerinin bazılarını kararnameyle başkan yardımcılara devredebilir.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 3122-1 sayılı maddesine göre başkan, altı yıllık bir süre için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla seçilir, seçim iki turda tamamlanmazsa üçüncü turda nispi çoğunluk usulüne göre seçim yapılır, beraberlik durumunda yaşlı üye seçilir.

İl meclis başkanı, meclisin toplantılarını hazırlamak, bütçeyi hazırlamak, ili mahkemede temsil etmek, meclis toplantılarına başkanlık etmek ve mecliste alınan kararları uygulamakla görevlidir.

2.2.3. Bölge (Région)

Bölgelerin sınırlandırılması, bölge ve il seçimleri ve seçim takviminin değiştirilmesi ile ilgili 16 Ocak 2015 tarihli yasa, belirli bölgeleri bir araya getirmiştir. Günümüzde Metropolitan Fransa'da 13, denizaşırı topraklarda 5 tane olmak üzere toplam 18 bölge bulunmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 4111-1 ve 4111-2 sayılı maddelerine göre bölgeler, görevlerini yerine getirmek için merkezi hükümetle veya diğer yerel yönetim örgütleri veya gruplarıyla sözleşmeler imzalayabilir. Metropolitan Fransa ve deniz-aşırı topraklarda bölgelerin oluşturulması ve örgütlenmesi, Cumhuriyet'in birliğini ve bütünlüğünü etkilemez.

Bölgenin görevleri genel olarak şu şekildedir:

- Bölge ulaşımı,
- Liselerin her türlü işleri,
- Mesleki eğitim, çıraklık,
- Ekonomik kalkınma (İşletmelere her türlü yardım),
- Mekânsal planlama, yerleşim ve çevre (Bölge doğal parkları),
- Su yönetimi

2.2.3.1. Bölge Meclisi

Bölge, bölge meclisi tarafından yönetilir, bölge meclisi üyeleri 6 yıllığına doğrudan genel oy ilkesi ile seçilir ve seçimleri il meclisi seçimleriyle birlikte yapılır.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 4132-7 sayılı maddesine göre bölge meclisinin ilk toplantısı, seçimini izleyen ilk cuma günü yapılır. Bölge meclisi başkanın isteği doğrultusunda üç ayda bir, daimi komisyon tarafından bölgede belirlenen bir yerde üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır. İstisnai durumlarda bölge meclisleri kararname ile toplanabilir, daimi komisyonun ve üyelerin üçte

birinin talebiyle belirlenen günde, iki günü aşmamak koşuluyla toplanabilir. Bölge meclislerinin oturumları halka açıktır ancak, beş üyenin veya başkanın talebi üzerine, bölge konseyi, tartışmasız, mevcut veya temsil edilen üyelerin salt çoğunluğu ile gizli toplantıya karar verebilir.

Bir bölge meclisinin işleyişi imkânsız hale gelirse, Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararla meclis feshedilir ve Parlamento en kısa sürede bilgilendirilir. Bölge meclisinin feshedilmesi, tüm üyelerin görevden alınması veya tüm üyelerin seçiminin iptal edilmesi durumunda Başkan tüm devam eden işlerin sevk edilmesinden sorumludur.

Bölge meclisi bölge bütçesini oylar ve bölgenin ekonomik, sosyal, sağlık, kültürel ve bilimsel gelişimini artırmak, konuta erişim ve iyileştirme desteği, şehir politikası ve kentsel yenileme desteği, eğitim politikaları ve toprakların geliştirilmesi, bölge ve belediyelerin yetki ve özerkliğine saygı göstererek yerel dillerin korunmasından sorumludur. Devletin, diğer yerel makamların ve bölgedeki kamu kuruluşlarının eylemlerini tamamlayıcı faaliyetler başlatabilir, bir veya birkaç bölge, yasal veya düzenleyici hükümlerin değiştirilmesi veya uyarlanması için öneri sunabilir. Liselerin inşaatı, yenilenmesi, bakım ve işleyişini sağlar, yerel yönetimlere bölgedeki kamu yatırımlarının koordinasyonu için önlemler önerebilir. On iki yılı geçmeyen kiralamalara karar verir.

2.2.3.2. Bölge Meclis Başkanı

Bölge meclis başkanı bölgenin yürütme organıdır ve yönetimden tek başına sorumludur, gözetimi ve denetimi altında yetkilerinin bazılarını kararnameyle başkan yardımcılara devredebilir. Bölge meclisi, her seçim sonrasında bir başkan seçer ve başkan altı yıllık bir süre için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla seçilir. Seçim iki turda tamamlanmazsa üçüncü turda nispi çoğunluk usulüne göre seçim yapılır, beraberlik durumunda yaşlı üye seçilir.

Bölge meclis başkanı bölge meclisinin görüşmelerini hazırlar ve uygular. Bölge harcamalarının yetkilendirmeye yetkilidir ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin tahsiline ilişkin genel vergi kanununun özel hükümlerine tabi olarak,

bölge tarifelerini belirler. Bölgenin alanını yönetir, bölge hizmetlerinin en üst amiridir. Kırsal alan emniyet güçlerinin atar, bölge meclisinin kararıyla bölge adına eylemler başlatır ve daimi komisyonun kararıyla bölgeye karşı açılan her türlü eylemi savunabilir.

2.2.4. Özel Statüye Sahip Yönetimler Ve Denizaşırı Topraklar

2.2.4.1. Korsika (La Corse)

Korsika, daha fazla yönetim özerkliğine izin veren bir yönetim yapısına sahiptir, özellikle de kültürel mirasın korunması olmak üzere genişletilmiş yetkilere sahiptir. 7 Ağustos 2015 tarihinde kabul edilen Cumhuriyetin Yeni Yerel Organizasyonu yasasının 1 Ocak 2018'de uygulanmaya başlanmasıyla Korsika yerel yönetimi, Corse du Sud ve Haute-Corse illeri birleşerek tek bir yönetim halini almıştır (www.assemblee-nationale.fr, Erişim Tarihi: 3 Şubat 2020).

Korsika uzun zaman boyunca diğerleri gibi bir il olmasına rağmen, bölgeselleşme politikası ve sadece bir il içeren metropol bölgelerini oluşturmanın imkânsızlığı, 15 Mayıs 1975 tarihli yasa ile Korsika Corse-du-Sud ve Haute'nin iki ilin oluşturulmasına yol açtı. Daha fazla özerklik veya bağımsızlık için yerel talepler, Korsika'ya belirli bir statü verme arzusunun artırdı, bu anlamda 2 Mart 1982 ve 30 Temmuz 1982 tarihli kanunlarla bir metropol bölge haline geldi böylece Korsika bir meclise ve oldukça geniş yetkilere sahip oldu. Ancak 6 Ocak 1986 tarihli yasa ile bu özgünlüğünü kaybetti. Sonuç olarak, diğer Avrupa ülkelerinin özerk statüye sahip ada bölgelerinin (Sardunya, Sicilya, Balear Adaları, Kanarya Adaları ve Madeira) örneklerine dayanarak yeni talepler ortaya çıktı ve 13 Mayıs 1991 tarihli yasanın ilan edilmesiyle Korsika özel statüye sahip yerel yönetim haline getirdi. Gerçek anlamda bir bölge olmamasına rağmen belirli bir hükmün bulunmadığı her durumda, bölgeler için geçerli olan yasa tarafından yönetilmektedir. Buna ek olarak yasa, Korsika yönetiminin kurumlarının işleyişini, mal transfer yöntemleri, birleşme öncesindeki yerel yönetimlerin yükümlülükleri, yöneticilerin yetkilerini belirler ve kabul edilen kararların yasallığının denetimini yapar (Verpeaux, 2016, s. 28-30).

2.2.4.2. Denizaşırı Topraklar

Denizaşırı topluluklar, Cumhuriyetin Avrupa topraklarında bulunmayan topluluklardır. 28 Mart 2003 tarihli anayasa değişikliğiyle bu topluluklar anayasanın 72. madde 3. fıkrasında sayılmıştır. Bunlardan La Guadeloupe, La Réunion, Mayotte deniz-aşırı iller ve bölgelerdir. Guyane, La Martinique iki özgün birim ve Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Les Îles Wallis et Futuna ve La Polynésie Française deniz aşırı topluluklar şeklindedir.

2015 yılında Martinique ve Guyane önemli kurumsal gelişmeler yaşadı. O zamana kadar var olan genel ve bölgesel meclislerin yerini alan iki yeni topluluk oluşturuldu: Martinique ve Guyane yerel yönetimleri. Daha önce kendi genel ve bölgesel meclisleri tarafından kullanılan görevler birleştirildi.

2.3. Bölüm Değerlendirmesi

1789 Fransız Devrimiyle sağlanan ulusal birlik sonrasında Fransa’da günümüz yerel yönetimlerinin temellerinin atıldığı görülmektedir. Toplumun tüm kesimlerini kapsayacak biçimde oluşturulan belediyeler, yerel hizmetlerin görülmesinde temel birimler olmuş, il yönetimi düzeyinde ise ikili bir yapı oluşturulduğu görülmektedir. Devletin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin uygulayıcısı olan vali, il yönetiminin iki kanadında da birçok yetkiye sahip olduğu öne çıkmaktadır. Ağır vesayet denetimi ve merkeziyetçi yapı yıllar boyunca eleştirilmiş ve değiştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

1982 yılından itibaren başlayan âdem-i merkezileşme politikaları sonucunda Fransa’da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu dönemde kadar geçerli olan merkezi yönetimin mutlak otoritesinin gerçekleştirilen reformlarla zayıflatıldığı ve yerel yönetimlerin özerkliğinin geliştirildiği görülmektedir. 2003 yılında ise bu süreçte gerçekleştirilen reformlar farklı bir boyut kazanmıştır. Anayasa’nın devlet örgütlenmesine ilişkin maddelerinde köklü değişiklikler yapılmış ve yerelleşme uygulamalarının farklı bir aşamaya geçtiği görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER ve REFORM

3.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER ve REFORMLAR¹⁰

3.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Yerel Yönetimler

19. yüzyıl Osmanlı modernleşmesi üç ana faktör etrafında geliştiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, merkezileşmenin gerekli görülmesi ve bu amaçla politik yapının yeniden şekillendirilmesidir. İkinci faktör ise Avrupalı devletlerin Osmanlı politikalarında artan etkileridir. Artan politik baskı Osmanlı Devleti'ni geleneksel toplum ve politik kültürüne yabancı kurumlara ve uygulamalara başlamak zorunda bırakmıştır. Son faktör ise önceki iki faktörden ortaya çıkmış ve modernleşmenin ideolojik boyutunu oluşturmuştur. İlk başlarda ıslahat, sonrasında muasırlaşma, asrileşme ve garplılaşma olarak bilinen modernleşme, Tanzimat yöneticilerinin ideolojilerinin ve güçlerinin meşruiyet kaynağı olmuştur (Karpas, 2008, s. 78).

Avrupa'da uzun bir tarihsel geçmişi ve gelişimi bulunan yerel yönetimler, toprak rejimine dayalı merkezi bir yönetim yapısına sahip Osmanlı Devleti'nde ancak 19. yüzyılın sonrasında var olabildiği görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 249).

Tanzimat Fermanının ilanından önce Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda yerel yönetim birimleri bulunmadığı anlaşılmaktadır. O dönemde yerel hizmetler kadı, vakıflar, lonca teşkilatı ve mahallede imamlar tarafından yerine getirildiği görülmektedir.

Kadılar yargısal gücün sağladığı otoriteyle, günümüz belediye modelinin bulunmadığı bir yapıda, beledi alanın temel yöneticisi olarak yerel hizmetlerin düzeninden sorumlusu olduğu bilinmektedir. Bu görevi yerine getirirken, yerel fonksiyonlara sahip diğer kamu görevlileriyle yürüttüğü dikey ve yatay ilişki düzeninde şehir yönetiminin başı olarak nitelendirilmektedir (Oktay, 2008, s. 128).

¹⁰ Türkiye'de yıllara göre yerel yönetimler alanında yapılan yasal düzenlemeleri ayrıntılı incelemek için bkz. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/YerelYonetimlerOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf>

Merkez bürokrasisinin üyesi olan kadı, diğer yöneticilerden bağımsız olup doğrudan merkeze bağlı ve tayin edildiği bölgede yargıdan, kolluk işlerinden, mali görevlerden ve şehir yönetiminden sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Padişah ferman ve beratlarının kaydı, verginin toplanması, avarız hanelerinin tespiti, fiyat ve kalite kontrolü, fiyat tespiti, esnaf loncalarının denetimi, şeriat adamı ve halkın talepleri adına merkeze arzuhal vermek gibi görevlerinin bulunduğu ifade edilmektedir (Ortaylı, 2008, s. 236).

Osmanlı İmparatorluğu'nda şehir ve eyaletlerin idaresinde kadılar gibi ekonomik-sosyal kuruluşlar olan vakıflar da yer aldığı bilinmektedir. Kişinin sahip olduğu mal varlığı üzerinde toplumun da hakkı olduğu inancı dâhilinde belirli bir malı kamu yararına sürekli olarak tahsisini ifade eden vakıf, şehir hizmetlerinin yürütülmesinde önemli bir role sahip olduğu görülmektedir (Es, 2008, s. 31). Osmanlı toplumunda zenginler vakıflar aracılığıyla cami, medrese, han, aşevi, misafirhane, çeşme, köprü, kütüphane gibi eserler kurmuştur. Selçuklu ve Osmanlı'da sosyal yardım hizmetleri tamamıyla vakıf esasına dayanmaktaydı ve Batı tarzı belediyelerin kurulmasından sonra da vakıflar ikinci bir belediye yönetimi gibi bazı yerel hizmetleri yürütmeye devam etmiştir (Eryılmaz, 2009, s. 187).

Osmanlı İmparatorluğu'nda kamu hizmeti niteliği taşıyan görevleri yerine getiren diğer bir kurum ise lonca teşkilatıdır. Mesleki gruplaşmadan doğmuş ve hiyerarşik bir yapı içerisinde örgütlenmiş esnaf birlikleri olup esnafın idarede söz sahibi olmasını sağlayan birer sivil toplum örgütüdür (Es, 2008, s. 32). Loncanın görevlerini belli başlı iki noktada toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi, esnafı yaptığı işler çerçevesinde denetlemek ve düzenlemektir. Bu bağlamda üretimde uygulanacak kuralları belirlemek, hammadde temin ve dağıtımında adaletin sağlanması, terk-i edebi edenleri cezalandırmak ve esnaflık ruhsatı almamış olanları cezalandırmaktır. İkinci olarak ise loncalar merkezi idareyle halk arasında aracı rolü yapmışlar ve merkezi idare personeline yardımcı olmuştur. Hükümet emirlerinin halka duyurulması ve bunlara uyulup uyulmadığının izlenmesi, loncalar sorumlu olduğu vergilerin toplanmasını sağlamıştır (Özbilgen, 2010, s. 353; Es, 2008, s. 32).

Osmanlı İmparatorluğu'nda mahallenin temel yönetim birimi olduğu bilinmektedir. Vergi yükümlüsü reayanın kaydı tahrir defterlerine oturdukları binaların hangi mahalle sınırları bulunduğu kesinlikle belirlenirdi (Ergenç, 1984, s. 69-73). Tanzimat'a kadar devleti mahallede temsil etmekten imamlar sorumlu olmuştur. Mahalleyi yöneten imamlar padişah beratıyla atanmakta olup yönetimden kadılara karşı sorumluydu. Muhtarlık kurumu kuruluncaya kadar mahalle örgütünde önemli rol üstlenmiş ve birçok görev yerine getirmişlerdir. Mahallede düzen, asayiş ve inzibatının sağlanması, bazı hükümet emirlerinin duyurulması ve bunların takibi, mahalle halkıyla ilgili bilgilerin toplanması, muhtar ve mahallenin önde gelenleriyle fırınların teftişi ve avarız vakfının sorumluluğu gibi görevleri vardır (Beydilli, 2013, s. 9-15).

3.1.2. Tanzimat Sonrası Dönemde Yerel Yönetimler

Tanzimat Fermanı, taşrada egemen konumda olanlar ile merkez arasındaki çatışmalar, milliyetçilik akımı, verginin toplanamaması, Avrupalı devletlerin bazı istekleri gibi iç ve dış sorunlara çözüm arandığı bir dönemde, 3 Kasım 1839 tarihinde hatt-ı hümayunun okunmasıyla, devlet ve toplum hayatında yeni bir devir açmıştır. Devlet ileri gelenlerinin, kalabalık halk kitlesinin, Osmanlı tebaasının her din ve sınıftan ahalisini temsil eden ruhani reislerin ve yabancı diplomatların önünde, aydın bürokrat zümre, imparatorluğun sarsılan merkezi otoritesini yeniden kurmak, devleti mali, idari, adli alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak için hâkimiyeti ele geçirmişlerdir (Ortaylı, 2008, s. 401; Erbay ve Akgün, 2017, s. 37).

Tanzimat Fermanı'na kadar geçen üç asırlık dönemde tahta çıkan her Padişah, halkına adil bir idare vaat ettiği hatt-i hümayunlar ilan etmiştir. Ancak Tanzimat Fermanı, öyle yeni esaslar getirmekteydi ki, bunlar devlet idaresinde kökten değişiklikler yapacak nitelikteydi. Fermanda vaat edilen adalet ve refah, tüm İmparatorluk halkını kapsamaktaydı (İnalcık, 1964, s. 611,619). Bu fermanı da diğerlerinde farklı kılan özelliği buydu. Fermanda ilan edilen 'eşitlik ilkesi' Fransız aydınlanma devri felsefesinin taklidi veya imparatorluğun iktisadi veya sosyal hayatı içinde güçlenerek iktidarı ele geçiren bir sınıfın zorlamasıyla dünya görüşünün sonucu değildi. Eşitlik ilkesinin benimsenmesi imparatorluk içindeki XIX. yüzyılın

başından itibaren imparatorluğu sarsan ulusal ayaklanmalar ve bölgesel kalkışmaların neden olduğu yapısal sıkıntılara bir çare arama kaygısından kaynaklanmaktaydı (Ortaylı, 1985, s. 19).

Tanzimat'ın ilan edildiği dönemde ülkenin idari bölümlenmesi 'eyalet', 'sancak', 'kaza' ve daha sonra eklenen 'karye' şeklindeydi ve bu birimlerin başında sırasıyla 'vali', 'mütesellim', 'müdür', ve 'muhtar' bulunmaktaydı. Tanzimat'ın yönetsel alanda getirdiği en büyük yenilik taşradaki yöneticinin yetkilerini azaltıp aynı zamanda dini inanç ayırt etmeden halkın katıldığı idari meclisler kurmaktır. Bunun amacı ise taşradaki yöneticilerin merkeze daha fazla bağlanmasını sağlayarak merkezi otoriteyi güçlendirmek ve gayrimüslim tebaaya yönetimde söz hakkı tanımaktır (Eryılmaz, 2010, s. 195).

Tanzimat'ın öncelikli amaçlarından biri artık işlemeyen vergi sistemini yeniden düzenlemektir. Bu nedenle geçerli olan 'iltizam' sistemi kaldırılarak, 'muhassıl' adı verilen ve merkezden atanan yeni memurlar görevlendirilmiş, aynı zamanda Muhassılın Başkanlığı altında görev yapmak üzere 'Muhassılın Meclisleri' kurulmuştur (Erbay ve Akgün, 2017, s. 42). Bu meclisleri daha önceleri kadıların başkanlığında görev yapan yerel meclislerden ayıran özellik, halk temsilcilerinin seçimle belirlenmesi olması ileri sürülebilir bu nedenle de taşradaki bu meclisler ülkede 'temsili demokrasiye' doğru gidişatın ilk adımı sayılabilir (Önen ve Reyhan, 2011, s. 124).

Yeni kurulan muhassıllık sistemi beklenen başarıyı elde edememiş ve sistemin eskisinden daha kötü işlediği ve yolsuzluklara neden olduğu görülmüş bunun sonucunda 1842 yılında muhassıllık örgütü kaldırılmış ancak meclislere dokunulmamıştır. Eski iltizam sistemine dönülmesiyle valiler yeniden maliye işlerinde yetkili kılındılar (Eryılmaz, 2010, s. 118). 1842 yılında muhassıllık meclisleri adları 'Memleket Meclisleri' olarak değiştirilmiş, işleyişinde ve yapısında değişiklik yapılmamıştır. Bu meclislerin genel olarak yöneticilerin denetlenmesi, verginin gelire göre dağıtılıp toplanması, gelir gider hesaplarının denetlenmesi, güvenlik, sağlık, bayındırlık, eğitim ve öğretim gibi görevleri bulunmaktaydı (Çadırcı, 2007, s. 288).

1842 yılında kurulan Memleket Meclisleri, 1849 yılında görevlerini yerine getirememelerinden dolayı yeni bir ‘Talimatname’ ile ‘Eyalet Meclisi’ adını aldılar. Buna göre her eyalette bir Eyalet Meclisi kurulmuş, vali, defterdar, kaymakam ve kaza müdürlerinin görevleri yeniden ve ayrıntılı şekilde belirlenmiştir (Çadircı, 1997, s. 218).

Osmanlı İmparatorluğu’nda modern anlamda belediye kurulma arzusu Tanzimat’ın ilanını izleyen dönemde yoğunluk kazanmıştır. Tanzimat’ın ilanından sonra batı ile olan ilişkiler önemli ölçüde artmış, Batıdan dönen Osmanlı aydınları oradaki belediye teşkilatının Osmanlı’da da kurulmasını arzu etmişlerdir. Diğer bir neden ise Avrupa devletlerinin iktisadi faaliyetlerin kolayca gerçekleştirilebilmesi için yaptıkları baskıdır. Batılılar, azınlıkların yerel özerklikle bağımsızlığa kavuşup İmparatorluğun parçalanmasının ilk aşaması olarak görmüşlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 251). Ancak devrin bürokratları modern belediyelerin kurulup gelişmesini şiddetle istemekteydiler. Bunun nedeni ise Avrupa’da gördükleri modern, düzenli şehirlere sahip olmaktı. Yoksa komünal bir özerklik hiçbir zaman söz konusu olmamıştır (Ortaylı, 1985, s. 31).

Tanzimat’ı oluşturan devlet adamları belediyeyi gerçek bir yerel yönetim birimi olarak görmemiş, örnek aldığı Fransız sistemindeki gibi köy idareleri ve şehir belediyelerini ayırmış ve aynı statüye koymamıştır. Burada amaç hukuki nedenlerden çok başkentin ve önemli şehirlerin en kısa zamanda modern bir yapıya kavuşmasıdır (Ortaylı, 2008, s. 505).

16 Ağustos 1854 (2 Zilhicce 1271) tarihinde yayınlanan tebliğ ile ‘İstanbul ve bağlı semtlerinde Şehremaneti adıyla yeni bir memuriyet kurulduğu ve bir de Şehir Meclisi kurulmasının, Meclis-i Ali-yi Tanzimat da kararlaştırıldığı, İhtisab Nezaretinin de lağvedildiği’ bildirilmiştir (Ortaylı, 2000, s. 134). Merkez teşkilatı içinde yer alan Şehremaneti, Meclis-i Ahkâmı Adliye’nin genel denetimi ve Meclis-i Vala’nın emri altında çalışması öngörülmüştür. Bu durum Şehremanetinin verilen görevleri yerine getirmede özerkliğinin bulunmadığı ve halkın herhangi bir rolünün bulunmadığı görülmektedir (Oktay, 1998, s. 48).

Şehremini, padişah ve hükümet onayıyla merkezi hükümet tarafından atanmaktaydı ve Şehremininin yönetici konumunda olduğu, şehirle ilgili kararların alınması ve yürütülmesinde Şehir Meclisi ile birlikte çalışacağı öngörülmüştür. Bu meclis, her sınıf tebaadan ve önde gelen esnaf temsilcisinden oluşan 12 kişi, meclise başkanlık edecek şehremini ve 2 yardımcısından oluşan toplam 15 üyeli bir meclisten oluşacaktı (Seyitdanlıoğlu, 2010, s. 4).

Yeni kurulan organın görev ve statüsü 13 Haziran 1854 tarihli nizamname ile düzenlendi ve yeni kurulan Şehremanetine kadıların ve ihtisap nazırlarının görevleri verilmiştir. Buna göre zorunlu ihtiyaç maddelerinin teminini kolaylaştırmak ve gözetmek, fiyatların belirlenmesi ve kontrolü, şehrin temizliğinin sağlanması, çarşı ve pazarın denetimi, kalite, ölçü ve tartıların kontrolü ve vergilerin toplanıp hazineye devredilmesi görevlere sahip olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 2010, s. 4).

Şehremaneti beklenen faydayı sağlamaması üzerine hükümet yeni çözümler aramaya başlamıştır. Hükümete göre Şehremaneti, Avrupa'daki örneklerin İstanbul'da uygulaması başarısız olmuş, bunun da temel nedeni olarak Şehir Meclisi'ni oluşturan üyelerin belediye idaresi hakkında yeterli bilgi ve tecrübelerinin olmaması olarak görülmüştür. Bunun sonucunda 1855 yılında hazırlanan belediye nizamnamesiyle İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Komisyon sokakların temizliği ve düzeni, mali, yolların inşaatı ve bakımı ve ticari hayatı düzenleyici birçok çalışma gerçekleştirmiş ancak bu çalışmalar genellikle Galata-Beyoğlu bölgesine yönelik olmuş. Bu durumun temel nedeni ise Şehremanetinin kuruluşunda olduğu gibi öncelikli olarak yabancıların taleplerine cevap vermektir (Oktay, 1998, s. 59-67).

Komisyon gerçekleştirdiği hizmetlerin yanı sıra bunların daha da verimli hale getirilmesi için bazı önerilerde getirmiştir. Bu önerilerden Nizamname-i Umumi ön plana çıkmış olan müessese olmuş ve İstanbul'un 14 daireye bölünmesini ve bunların başına da farklı Şehreminlerin atanması vurgulanmıştır (Deniz, 2019, s. 106). Türk belediyeçilik tarihinde öz gelir kaynağına ve personeline sahip olması nedeniyle çok önemli ve farklı bir yere sahip olan bir deneyimdir. Öyle ki ilk belediye binası, ilk belediye mahkemesi ve yabancı uyruklu başkan ve üyelere rastlanmıştır. Daireye

olağan dışında bazı gelirler tahsis edilmiş böylece Beyoğlu'nun beledi hizmetleri ayrıcalıklı bir bütçeyle yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu ayrıcalıklı durumundan kaynaklanan başarılarını Cumhuriyet döneminde kadar sürdürmüştür. (Es, 2008, s. 34; Ortaylı, 2008, s. 437).

14 dairede belediye teşkilatının kurulmasının mümkün görülmemesi nedeniyle Galata-Beyoğlu bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye pilot uygulama amacıyla kurulmuştur. Pilot uygulamada bu bölgenin seçilmesinde yaşayanların çoğunluğunun gayrimüslimlerden oluşması, Batı tarzı belediye yapısını bilmeleri, belediye hizmetlerinin eksikliğinden en çok şikâyet eden yabancıların yaşadığı yer olması, İstanbul'da ticaretin ve finansın bu bölgede yoğunlaşması, zengin gayrimüslimlerin iş sahası olması ve bankerler gibi önemli ekonomik gücün işlerini yürüttüğü merkez olması etkili olmuştur. Bu sebeplerle belediyenin resmi dili Türkçe ve Fransızca olarak belirlenmiştir (Yaylı, 2019, s. 34; Kaçmaz, 2019, s. 46). Yeni kurulan Altıncı Belediye Dairesinin adı, Tanzimat'ın öncülerinden Mustafa Reşit Paşa ve Ali Paşa'nın Paris'in seçkin bir semti olan 'Sixieme Arondissement' denilen bölgesinde kısa bir süre kalmış olmalarıdır (Eryılmaz, 2010, s. 207).

1858 yılında çıkarılan talimatla, imparatorluğun mülki idare bölümleri 'eyalet, liva, kaza ve kariyeler olarak belirlenmiştir. Buna göre eyaletlerin birçok livadan, livaların birçok kazadan, kazaların da birçok kariye'den (köy ve mahallelerden) oluşması kabul edilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 369).

8 Ekim 1864'de çıkarılan Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı yönetim sistemi değiştirilmiş ve eyalet yerine vilayet (il) düzenine geçilmiş, iller için biri genel biri de özel olmak üzere iki tür yönetim kabul edilmiştir (Keleş, 2012, s. 172). Fransız modeli vilayet sisteminin örnek alınarak hazırlanan bu nizamnameyle ülke vilayet, sancak, kaza ve köylere ayrılmıştır. Nizamnameyle vilayetler için iki türlü meclis oluşturulmuştur. Birincisi 'vilayet idare meclisi', ikincisi ise 'vilayet umumi meclisi' (il genel meclisi)'dir. Vilayet idare meclisleri ilk yönetime katılım örnekleri olmuş (Ortaylı, 1985, s. 91), vilayet umumi meclisi de günümüz il genel meclisinin kaynağını, il özel idaresinin çekirdeğini oluşturmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 200).

Fransa’da ‘devletin ülkesi ve ulusuyla tekliği ve bölünmezliği ilkesi’ temelinde bir ulusal devlet olarak örgütlenmişti. Osmanlı İmparatorluğu ise tarihi gelişmeleri farklı olan ve birbirine benzemeyen eyaletlerden oluşmaktaydı. Çeşitli etnik ve dinsel topluluklara dayanan ve ayrıcalıklı eyaletler adı altında, tamamıyla merkezi yönetimden özerk olarak varlığını sürdüren bu eyaletlerin halkların bir ulusal birlik oluşturamayacağı görülmekteydi. Bu nedenle imparatorluğun geniş sınırları içinde tekbiçim bir mülki idare kurmak oldukça zordu. Nitekim 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu tasarısı üzerine çalışan Meclisi Mebusan Encümen Raporu’nda, mülki idare bölümlerinin “küçük bir krallık” oluşturacak kadar büyük olmaması savunulacak, daha küçük yönetim birimlerine yönelinerek vilayetlerin kaldırılması gerektiği dile getirmiştir. Kuruluş amacı ve alan büyüklüğü bakımından Fransa departmanlarına benzeyen vilayetlerin kurulması Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir (Keskin, 2007, s. 192-193).

Vilayet Umumi Meclisi, İl’e bağlı her sancaktan seçilen ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslimlerden oluşan dört üyenin katılımıyla oluşmaktaydı. Meclis üye sayısının yarı yarıya olması, dini cemaatler halinde yaşayan Osmanlı toplumunun, o dönemin ‘eşitlikçi’ ve ‘katılımcı’ yönetim hareketlerine uyum sağlaması için düşünülmüştür (Eryılmaz, 2009, s. 126). Ancak bu meclisin tüzel kişiliği ve müeyyide gücü yoktur. İl düzeyinde o yerin sorunları ile halkın isteklerini il yöneticilerine bildiren yerel temsilcilerden oluşan danışma organıdır (Kalabalık, 2005, s. 51).

Vilayet Umumi Meclisleri sınırlı düzeyde yetkiye sahip olması nedeniyle gerçek bir yerel yönetim organı olamamıştır. Bunun nedeni ise İmparatorluğun içinde bulunduğu şartlar ve temsili sistem anlayışının henüz hoş karşılanmamasıdır. Bu meclisler halkın yönetime katılması veya kendi kendini idare etmesi amacıyla değil daha çok merkezi yönetimin taşrada işlerini kolaylaştırmak ve gücünün temsilini sağlamak ve Avrupa devletlerinin baskılarını azaltmak için kurulmuştur (Eryılmaz, 2009, s. 126).

1864 yılında çıkarılan Tuna Vilayeti Nizamnamesinin dördüncü maddesinde her köyün bir ‘İdare-i Belediye’ olarak kabul edildiği belirtilmiştir. Bu nizamname

Osmanlı devlet adamlarının yerel yönetimlerin gerekliliğini anlamaları açısından önemlidir (Seyitdanlioğlu, 2010, s. 7-8).

1869'da çıkarılan Dersaadet İdari-i Belediye Nizamnamesiyle belediye örgütü tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği kurulmuştur. İki düzeyli federatif bir yapı niteliği gösteren Şehreminliği örgütü, alt düzeyde Altıncı Daire modeline benzer bir şekilde çeşitli semtlerin yönetiminden sorumlu 14 daire, üst düzeyde ise hükümet tarafından atanan bir Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yer almaktaydı. Bunlara ek olarak Şehreminin başkanlığında, 14 Belediye Dairesinin başkanlarından ve her biri Meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen 3'er üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye yer almaktaydı (Keleş, 2012, s. 159).

1870 yılında çıkarılan ve Vilayet örgütünü düzenleyen İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin bir kısmı şehir ve kasabalarda bulunan belediye örgütünün kuruluşunu, yetkilerini ve çalışma usullerini düzenlemekteydi. Bu nizamnameyle vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her yerde belediye meclisi bulunması öngörülmekteydi böylece belediye örgütü, vilayet idaresi içinde idari bir varlık kazanmıştır. Ciddi aksaklıklara rağmen İmparatorluğun birçok yerinde belediye meclisleri kurulmuş ve böylece belediyeler Osmanlı idari yapısı içinde yerini almış ve Türk yerel yönetim geleneğinin oluşmasında rol oynamıştır (Ortaylı, 2000, s. 175-178).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle kaza ile köy arasında bir idari birim olarak nahiye ilk kez kurulmuştur. Nüfusu 500'den fazla olan köy ve çiftlikler bir nahiye olarak düzenlenmiştir. Kademeli olarak liva, kaza, nahiye ve köylerde oluşturulacak meclisler, Müslüman ve gayrimüslimlerden oluşmaktaydı böylelikle Osmanlı Devleti'nde halkın yönetime katılımıyla oluşan bir dizi danışma meclisi merkezden taşraya idari yapıya dâhil edilmiştir (Seyitdanlioğlu, 1996, s. 90).

1864 ve 1870 yıllarında ilan Nizamnamelerde vilayetlerin tüzel kişiliğine dair bir düzenleme bulunmamaktaydı. Bunun sonucunda vilayetler ayrı bir gelir kaynağına, bütçeye ve mal varlığına sahip olamamıştır. Bu nedenle o dönemde vilayetler bir âdem-i merkeziyet idaresi olamamış fakat günümüz âdem-i merkeziyet idarelerinin özünü oluşturmuştur (Nadaroğlu, 2001, s. 180).

Kanun-i Esasi'nin 112. maddesi İstanbul'da ve taşradaki belediyelerin seçimle iş başına gelen meclislerle idare olunacağı ve belediyelerin teşkili, görevi ve üyelerinin belirlenme usulünün kanunla belirleneceğini öngörmüştür. Yeni kurulan Meclisin ilk iş olarak Vilayetler Belediye Kanunu görüşüp kabul etmiştir. Bu kanunla belediyeler adeta tüzel kişilik de kazanmış, şehir imarı için istimlak yetkisi ve bazı yeni görevler verilmiştir (Eryılmaz, 2010, s. 216). Vilayat Belediye Kanunu ile belediyenin organları düzenlenmiş, kentin nüfusuna göre altı veya on iki kişilik bir belediye meclisi ve hükümet tarafından atanan belediye başkanı şeklinde düzenlenmiştir (Es, 2008, s. 34). Bu kanunla belediyeçilik tarihimizde ilk defa gizli oy açık tasnif ve tek dereceli seçim sistemi usulüne geçilmiş, nüfus sayımı, istimlak yetkisi gibi yeni görevler belediyelere verilmiştir (Deniz, 2019, s. 110).

1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Yasa İstanbul'daki Belediye Dairelerini kaldırmış yerlerine Belediye Şubelerini koymuştur. Şehremaneti Meclisi'nin yerini bir Encümen'in aldığı bu düzenlemede 9 belediye şubesi kurulmuştur ve bu yapı 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Yasasına kadar devam etmiştir (Keleş, 2012, s. 158-159).

Vilayetlerin özerk bir kurum olması için ilk yasal düzenleme 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi ile olmuştur. Söz konusu Anayasa'nın 108. maddesinde vilayet işlerinin tevsiimezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevlerin ayrımı) esaslarına göre idare olunacağına ve bu esasların ayrıca bir kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak Osmanlı Mebusan Meclisi kısa süre sonrasında kapatılmış ve Kanun-i Esas-i'nin uygulanması durdurulmuştur. Bu nedenle yerinden yönetim sisteminin ifadesi olan görev ayrımı ilkesi İkinci Meşrutiyet'e kadar uygulanamamıştır (Nadaroğlu, 2001, s. 181). 1908 yılında İkinci Meşrutiyet'in ilanıyla Kanun-i Esasi tekrar yürürlüğe girmiş, yetki genişliği ve görev bölüşümü ile ilgili hükümleri içeren bir kanun değişikliği meclise sunulmuştur. Yaşanan yoğun tartışmalar sonucunda hükümet 1912 yılında yeni bir yasa tasarı hazırlamıştır. Bu yeni yasa tasarısında vilayetlerin idaresi İdare-i Umumiye-i Vilayet (Madde 1-74 ilin genel yönetimi) ve İdare-i Hususiye-i Vilayet (Madde 75-149 ilin özel yönetimi) şeklinde iki ayrı kısımda düzenlenmiştir. Ancak Balkan Savaşı'nın çıkmasıyla tasarı geri çekilmiş, 13 Mart 1913'de bazı değişiklikler yapılarak İdare-i Umumiye-i

Vilayet Kanun-u Muvakkatı olarak çıkarılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 201-202). Muvakkat Kanununun birinci kısmı illerin genel idare teşkilatı olarak kuruluş ve idarelerine ait hükümlerden, ikinci kısmı ise illerin bir yerel yönetim (mahalli idare) olarak tüzelkişiliğinden, organlarından, yönetiminden, gelir ve giderlerinden ve denetiminden oluşmaktaydı. Kanunun birinci kısmı 18 Nisan 1929 tarihli 1426 sayılı ‘Vilayetler İdaresi Kanunu’ ile kaldırılmış bu son kanunda 5442 sayılı ‘İl İdaresi Kanunu ile ilga edilmiştir. Muvakkat Kanununun ‘İdare-i Hususiye-i Vilayet’ başlığını taşıyan ikinci kısmı 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanuna kadar bazı değişikliklerle yürürlükte kalmıştır (Akyılmaz, 1988, s. 84).

1921 Anayasası toplamda 21 maddeden oluşan bir anayasadır ve Kanun-i Esasi’nin yalnızca çelişen hükümleri yürürlükten kaldırmış diğer hükümler ise varlıklarını sürdürmüşlerdir. Vilayetleri düzenleyen anayasanın 11. maddesi, kamusal sorumlulukları ikiye bölerek bir kısmını merkezi idareye diğer kısmını da vilayet yerel yönetimine bırakmıştır. Tüzel kişiliğe sahip olan vilayetlerde halk tarafından seçilen şura, kendi içinden bir başkan ve yürütme kurulu seçmekteydi. Vilayetleri oluşturan ilçelerin (kaza) tüzel kişiliği bulunmazken, ilçeleri oluşturan bucakların (nahiyelerin) tüzel kişiliği bulunmaktaydı. 1921 Anayasası yerinden yönetim ilkesine ağırlık vermiş ancak Kurtuluş Savaşı ve ulusal egemenlik ilkesine dayanan bir devletin kurulması gibi nedenlerden dolayı uygulanamamıştır (Uygun, 2015, s. 6-7).

3.1.3. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Yerel Yönetimler

Cumhuriyetin ilanından sonra yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar hızlanmış ve 1924 yılında 417 sayılı Ankara Şehremaneti kanunu ile Ankara’da özel bir yönetim biçimi getirilmiş ve başkent belediye yönetiminin diğer belediyelerden ayrı kanunla yönetilmesine devam edilmiştir. Bu kanuna göre Şehremaneti, İçişleri Bakanı tarafından atanan Şehremini, Encümeni Emanet ve 24 üyeli Cemiyeti Umumiye-i Belediye’den oluşmaktaydı. Bütçe Cemiyet tarafından yapılıp İçişleri Bakanı tarafından onaylanıp kesinleşmekte, zabıta hizmetleri polis tarafından yerine getirilmekte, devletçe atanan personelin maaşı İçişleri Bakanlığınca diğerlerinin Şehremanetince karşılanmaktaydı (Dönmez, 1995, s. 124).

1924 yılına kadar hükümetin izniyle varlığını sürdüren köy, 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişilik kazanmıştır. Bu kanunla birlikte köye önemli görevler verilmiş, köy yönetimiyle kırsal kesimde yaşayan toplumun ihtiyaçlarının giderilmesi amaçlanmıştır. 1961 Anayasasına kadar genel idare hiyerarşisinde tüzel kişiliğe sahip idare birimi olan köyler, il özel idareleri ve belediyelerle birlikte yerel yönetim niteliği kazanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 370).

Cumhuriyetin ilanından 1930'a kadar geçen süreçte yerel yönetimler Osmanlı İmparatorluğu'nun devamı niteliğinde olmuş, bu dönemde belediyelerin hukuksal altyapısı Osmanlı döneminde çıkarılmış kanunlara dayanmıştır. Ancak Cumhuriyet yönetimi yerel yönetimleri demokrasinin ülkede yerleşmesini sağlayacak halka en yakın kurumlar olarak değil, devletin birliği ve bütünlüğünü tehlikeye girer düşüncesiyle merkezi yönetimin politikalarına yardımcı kuruluşlar olarak görmüş, idari ve mali özerklik vermekten kaçınmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 299).

1930 yılından 2005 yılında kadar yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1929 Ekonomik Krizinin etkisiyle belediyelere geniş bir görev alanı çizmiştir. Ankara ve İstanbul için ayrı belediye yönetim biçimini sonlandırmış ve belediyeler arası eşitliği sağlamayı amaçlamıştır. Ancak İstanbul Valisi'nin aynı zamanda belediye başkanı olması ve Ankara Belediye Başkanının İçişleri Bakanı tarafından seçilmesi gibi bazı istisnai durumlar da söz konusu olmuştur. Bu kanunla birlikte kadınlara seçme ve seçilme hakkı verilmiş ve demokrasi tarihimizin en önemli dönüm noktalarından birisi haline gelmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 299-300).

1580 sayılı belediye kanunun 89. maddesine göre belediye başkanları meclis tarafından kendi üyeleri arasından veya meclis dışında seçilmekteydi. Belediye başkanlarının seçimleri il merkezi olmayan yerlerde vali, il merkezi olan yerlerde ise İçişleri Bakanının bildirimiyile Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşmekteydi. Valiler on beş gün içinde başkan seçimini reddetmesi durumunda seçim tekrara yapılıyordu, tekrar seçimde aynı aday kazanırsa seçim sonuçları İçişleri Bakanına sunulurdu ve Bakanın verdiği karar kesindi. İl merkezlerindeki seçimlerde ise İçişleri Bakanı bir ay içerisinde seçimi reddederse meclis tekrar seçim yapmak zorundaydı eğer meclis

aynı adayda Bakan da redde ısrar ederse meclis başka bir aday seçmek zorundaydı (Erençin, 2007, s. 341).

Çok partili hayata geçişle birlikte belediye seçim usulünde de değişime gidilmiş zira 1580 sayılı kanuna göre belediye başkanı seçimi bir günde bitmiyordu ve bu durumda seçimin güvenilirliğini azaltmaktaydı. Çok partili dönemle birlikte belediye organları ve parti programları yerel halkın taleplerine daha duyarlı hale gelmiştir. Ancak 1950 yılından sonra kurulan merkezi idare kuruluşları belediyelerin görev ve yetki alanlarını daraltmış, zayıflatmış ve belediyelerin artan kentleşmeye rağmen gelir kaynakları azaltılmıştır (Eryılmaz, 2002, s. 739).

Türkiye’de idari reform kavram ve politika bakımından 1945 yılından sonra gündemin üst sıralarına yükseldiği görülmektedir. Bu durumu ortaya çıkaran nedenlerden arasında kamu yönetiminin kalkınma ve planlama gibi iki önemli görevle ilişkilendirilmiş olması kadar, dönemde kamu yönetimi üzerinde oluşan/oluşturulan olumsuz görüntünün de payı bulunmaktadır. Ayrıca bu dönemde Türkiye’de ekonomik, sosyal ve siyasal yapıdaki önemli değişimler, kamu yönetimine önemli görevler yüklemiş ancak kamu yönetimi beklenen hızda dönüştürülememiştir (Avaner, 2009, s. 66).

1945-1970 dönemi genel olarak reform türlerinden biri olan ‘idari reform’ ile nitelendirilmektedir. Bu dönemde Türkiye’de idari reformun kuram ve uygulamalar bakımından Amerikan kaynaklı kamu yönetimi disiplininin Türkiye’de kurulmaya başladığı dönem olarak görülmektedir. Yeni dönemde yabancı uzman ve akademisyenler yardımıyla çeviri bir disiplin inşası ve yeni yapı transferleri söz konusu olmuştur. Bu dönemde eski olan bir süre sessizliğe bürünmüş ve eski/yeni ikilemi yeni yönünde evrilerek tarihsel akışını sürdürmüştür (Avaner, 2009, s. 21).

1961 Anayasasının hazırlanış sürecinde demokrasi anlayışı için gerekli gördükleri özerk kurumlar arasında yerel yönetimleri (mahalli idareleri) de saymış ve hürriyetlerin ve demokrasi düzeninin teminatı olarak görmüştür. Anayasanın kabulü sonrasındaki dönemde yeni yasalar yapmak yerine var olan yasaların yeni anayasaya uygun hale getirilmesine yönelik düzenlenmeler olmuştur. Bunlardan en önemlisi 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı yasadır. Bu yasa ile önceleri meclis içerisinde

seçilen belediye başkanının halk tarafından tek dereceli çoğunluk usulü ile seçilmesi sağlanmıştır. Yine bu yasayla birlikte yerel demokrasinin gelişmesindeki en önemli engellerden biri olan belediye başkanı seçiminin vali veya Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması kaldırılmıştır. Aynı şekilde belediye meclislerinin yapısında değişikliğe gidilerek daha heterojen bir yapı sağlanması amacıyla nispi temsil usulü kabul edilmiştir. 307 sayılı yasayla belediyeler üzerindeki vesayet denetimini daraltma amaçlanmış ve belediye meclisinin fesih yetkisini Bakanlar Kurulundan alarak yargıya vermiş, bunun için yetkili kurum ise Danıştay olmuştur (Tekeli, 1978, s. 179-186).

Ocak 1978’de toplumsal değişmeler, siyasallaşma ve yönetsel etkenler nedeniyle ve ‘*Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve malî tıkanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak*’¹¹ amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. 22 aylık varlık sürecinde kuruluş amacına uygun olarak yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetimini azaltmaya yönelik ve özellikle belediyelerin gelirlerinin artırılmasına yönelik çalışmalarda bulunmuştur (Keleş, 2012, s. 490-492).

1982 Anayasasının yerel yönetimler açısından getirdiği en önemli yapısal değişim büyükşehir belediyesi olmuştur. Büyük yerleşim alanlarının daha kolay yönetilebilmesi amacıyla anayasaya ‘Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.’ maddesinin eklenmesiyle bu kurumun anayasal temeli oluşturulmuş ve 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanunla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

1913 yılından beri yürürlükte olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakkatı’nın yürürlükte olan ve il özel idarelerini düzenleyen ikinci kısmı zamanla etkisiz hale gelmiştir. Yürürlüğe girdiği dönemde il düzeyindeki en teknik görevlerin yerine getirilmesi sorumluluğuna sahip il özel idareleri bu görevleri yerine getirememiş ve merkezi yönetim zaman içerisinde görevleri büyük ölçüde yeni kurulan kuruluşlara aktarılmıştır. Bu süreçte bazı düzenlemeler yapılmak istenmişse de tam olarak

¹¹ 16273 sayılı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/16273.pdf>

başarılı olunamamıştır. Muvakkat Kanun gerek dil, gerekse sistem olarak anlaşılmaz hale gelmesinden dolayı 1987 yılında 3360 sayılı '13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklenmesine Dair Kanun'la değiştirilmiştir (Tamer, 1993, s. 10).

1998 yılında TBMM Başkanlığı'na gönderilen '*Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı*' gerçekte yerel yönetim tasarısı değil tüm devlet örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesini amaçlayan bir tasarıdır. On bölüm ve 41 maddeden oluşan tasarı 13 yasada değişiklik yapmaktadır. Örneğin Tasarının 24. maddesi ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'na 22 madde eklenmiştir (Güler, 1998, s. 5).

Yasanın genel gerekçesinde amaçlar; etkin hizmet üretimi ve verimli kaynak kullanımı, yönetimde açıklık ve katılımın sağlanması ve yerel yönetimlerin demokratik kültüre katkısını artırmak, merkezi-yerel yönetimler arasından görev bölüşümü yapmak, kamu kaynaklarının kullanımında merkezin payını azaltıp, yerelin payını yükseltmek, il özel idaresini il genelinde yürütülen hizmetleri tek elden ve ilin gerçek önceliklerine göre yürütebilecek bir konuma getirmek, belediyelerin kapasitesinin artırılması, mahalle-belediye işbirliğini sağlamak, köylerin sorunlarını katılımcı bir anlayışla çözmek ve yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi yönetimle işbirliği olanaklarını artırmak şeklinde sıralanmıştır (Güler, 1998, s. 5).

Tasarıyla merkezi yönetimin yetkilerinde önemli bir kısıtlama yapılmamış, yetkiler yerel yönetimlere değil merkezin taşra birimlerine aktarılmış böylece merkezi yönetim yerelleşmiş ya da yetki genişliği artırılmıştır. Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanmamış, öz gelir kaynağı oluşturulmadığı için yerel özerklik tam anlamıyla sağlanamamış ve merkeze bağımlılık korunmuştur. Tasarıyla belediye meclisinin tüm kararları mülki amire gönderilmekte ve bazı kararlar üzerine vesayet uygulaması tüm kararlar üzerinde vesayet uygulaması haline gelmiş ve vesayet alanı genişletilmiştir. Önemli bir diğer değişiklik ise belediyelere piyasa

mekanizması içinde şirketleşme, ihalelerin kolaylaştırılması ve özelleştirme alanlarında kolaylık sağlayıcı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlara ek olarak özellikle belediyelerin kalifiye eleman istihdamı ve yönetim olgusunun gelişmesine yönelik düzenlemeler de yapılmıştır (Sakal, 2000, s. 133-135).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüne uygun olarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de iki kademeli bir belediye yönetimi oluşturularak büyükşehir belediyesi kurulmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 5). 3030 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin hukuki statüsü ve görevleri düzenlenmiştir. Bu kanun, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetim yapısı öngörmüştür. Kanunla idarelerarası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkisi vermiştir. Büyükşehir belediyelerine ek mali kaynaklar getiren kanun sonucunda birçok kentte büyükşehir statüsü kazanma eğilimi başlamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 332).

Ancak geçmiş tecrübesi bulunmayan bu sistem görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütlerin bulunmaması, yönetim birimleri arasında işbirliği mekanizmalarının bulunmaması, büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde kesin bir hâkimiyetinin olmaması uygulamada bazı eksikliklere ve sorunlara neden olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 333). Bunun sonucunda 5216 sayılı kanunu ile 3030 sayılı kanun yürürlükten kalkmıştır. Yeni kanunla birlikte büyükşehir belediyesi kurulması için 750.000 nüfus kriteri getirilmiş, sınırlar genişletilmiş, görevleri artırılmış, norm kadro, stratejik plan, çok yıllık bütçeleme, performans planı ve ölçümü, CBS kullanımı gibi yeniliklerin yanı sıra meclis toplantıları sıklaştırılmıştır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016, s. 905). İstanbul ve Kocaeli'nde daha sonraki düzenlemeye model olacak bir şekilde il sınırlarıyla belediye sınırları birleştirilmiştir. Bu belediyelerin sınırları içerisindeki belde belediyeleri büyükşehir sisteminde dâhil edilerek ilk kademe belediye haline getirilmiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 satılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunla ilk kademe belediyeleri birleştirilerek

ilçe belediyesi veya mahalleye dönüştürülmüş ve 43 yeni ilçe kurulmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 5).

Kamu yönetiminde reform çalışmaları etkisiyle 2005 yılında 5272 sayılı Belediye Kanununun çıkarılmasıyla 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak bu Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından Meclis İç Tüzüğüne aykırılık nedeniyle iptal edilmiştir. Bunun yerine 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunla Türkiye’de belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelerce stratejik plan hazırlanması, belediyelerin görevlerinin tek tek sayılması yerine genel bir çerçeve belirlenmesi, belediye meclislerin her ay toplanması, ihtisas komisyonlarının kurulması, hemşehrlik hukukunun güçlendirilmesi, encümen yapısında seçilmişler lehine düzenleme yapılmış olması, kent konseylerinin kurulması, Kanunun getirdiği yenilikler arasındandır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 4-5).

Yeni kanunla birlikte belediyelerin sayısını azaltmak ve yenilerin kurulmasını zorlaştırmak amacıyla, belediyenin kuruluşu ile ilgili değişikliğe gidilmiş ve belediye kurulabilmesi için asgari nüfus 5.000 olarak belirlenmiştir. Önemli diğer bir değişiklik ise 1580 sayılı kanunda tüzel kişiliğin hangi hallerde son bulacağını belirtmesidir. Belediyelerin gerekçede belirtildiği üzere görev alanları genişletilmiş, yerindelik ilkesi ve mali özerklik getirilmiştir. Belediye meclisi, başkanı ve encümeni ile ilgili değişiklikler yapılmıştır (Özden ve Zorlu, 2014, s. 75-93).

5302 sayılı İl özel idaresi kanunu ile 3360 sayılı kanunla değişik, 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükten kalkmıştır. Bu kanunla birlikte uzun arayış son bulmuş ve köklü düzenlemelerden bir olan bu yasa, il özel idarelerinin yapısını ve yönetim sistemindeki ağırlığını tamamıyla değiştirmiş ve ‘yerel işlerden sayılıp, sınırlandırılmış olanları yapan idare’ olma durumuna son vermiştir. Bu yasayla il encümeni karar organı olarak kabul edilmemiş, il genel meclisi karar organı olarak belirtilmiştir. Tarihi süreç içerisinde valilik kurumunun yönetimi ve denetimi altında olan il özel idaresi, il çapında işlerin genel yetkilisi olmuş ve ‘idari ve mali özerklik’

ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır. Yine bu kanunla birlikte il özel idarelerinin mallarının devlet malı olarak sayıldığına ilişkin hüküm yer almamış ancak il özel idaresinin mallarına karşı suç işlenmesi durumunda devlet malı sayılacağı hükmü yer almıştır. Yasayla birlikte il özel idaresinin organları arasındaki ağırlık sıralaması değiştirilmiş, ‘devletin ve hükümetin temsilcisi’ statüsünden doğan ağırlığı kaldırılan vali, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline gelmiş ayrıca il genel meclisi başkanlığına son verilmiştir. Devletin hemen tüm görevleri il yerel yönetimine kaydırılmış ve idari vesayet bağı da kopmuştur. Böylece illerin yönetimi bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı ve serbest borçlanma konularında il özel idarelerine bırakılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 148; Keskin, 2016, s. 73).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunuyla sayısı 16 olan Büyükşehir belediyesi sayısı 30’a çıkmıştır. Bu yasayla birlikte mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırına, ilçe belediye sınırları da ilçe mülki sınırlarına genişletilmiş, nüfusu 750.000 ve üzerinde olan iller büyükşehir belediyesine dönüşmüş, büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğini kaldırmıştır.

3.1.4. Türkiye’de Yerel Yönetim Reform Hareketleri

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Ocak 1961’de Milli Birlik Komitesi’nin isteği üzerine TODAİE tarafından yapılan yönetimi geliştirmeye yönelik bir çalışmadır. Raporda idari reform çalışmalarını yürütmek üzere TODAİE, DPT VE Devlet Personel Dairesi belirtilmiş ve ayrıca Başbakan Yardımcısına bağlı olarak idari Islahat Komitesi kurulması önerilmiştir. Bu ön rapor 1960’tan sonra ve planlı dönemde yapılan çalışmaların başlangıcını oluşturmuştur (Işıkcı, 2017, s. 173).

13 Şubat 1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla çalışmaya başlayan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) planlı dönemde yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi sağlayacak elverişli bir değişiklik yapmayı amaçlamıştır. Araştırma sonunda ‘*merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir incelenme*

alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir' sonucuna varılmış ve yerel yönetimlerin (mahalli idarelerin) merkezle olan ilişkileri incelenmesi gereği üzerinde durulmuştur (Sakal, 2000, s. 129).

Proje sonucunda 5 Haziran 1964 tarihli ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, yerel yönetimler konusunda araştırma yapmak üzere Fehmi Yavuz'u görevlendirmiş ve söz konusu araştırma 1966 yılında 'Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlemesi Üzerinde Bir Araştırma' adıyla yayımlanmıştır (Keleş, 2012, s. 486-487).

Bu araştırmada yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarıları bir felsefeye göre değerlendirilmesi, yönetimlerin kümelenmesinde gelir ölçütünden vazgeçilmesi, vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanması, denetim ve gözetim bakanlıklarda toplanması, merkezi yönetimde düzenleme yapılırken yerel yönetimlerde dikkate alınması, arazi ve yapı yazımı hemen yapılması ve kamulaştırma ilkelerinin değiştirilmesi, yerel yönetimlerin personel sorunu devlet memurlarınıninkine uygun şekilde giderilmesi ve meslek içi eğitimler sağlanması gibi önerilerde bulunulmuştur. Raporda ayrıca belediyelerin büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak kümelenmesi öngörülmüştür (Keleş, 2012, s. 487).

Komisyon elde edilen bulgular sonucunda reformun ilkelerini şu şekilde saptamıştır (DPT, 1965 akt. Keleş, 2012, s. 487): '*Mahalli idarelerin mahalli muhtariyet (yerel özerklik) anlayışından yararlanmaları esas felsefe olarak göz önünde tutulacaktır.*' '*Merkezi denetimin, mahalli inisiyatif önleyici birtakım usullerden ibaret olması yerine, öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulmasına önem verilecektir.*' Komisyon ana felsefe olarak sosyal ve ekonomik kalkınmaya etkili alanlarda hizmetlerin yerel yönetimlerle paylaşılmasını ve toplumun kamu hizmetlerine katılmasını benimsemiştir.

29 Mayıs 1971'de 7/2527 sayılı kararnameyle '*Hükümet Programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere*' İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuştur. Yeni bir araştırma yapmayan Kurul, MEHTAP raporunun temelini oluşturduğu yeni bir çalışma hazırlamıştır.

Çalışmada başarısızlığa bu döneme kadar yapılan reform çalışmalarında birçok kurumun görev aldığı ancak görevi başaracak imkânlara sahip olmadıkları ve çalışmaların tümünden sorumlu örgüt bulunmamasının neden olduğu sonucuna varılmıştır (Yayman, 2005, s. 269).

Üç ay içerisinde hazırlanan bu raporda, belediye kurulması için asgari nüfusun 5.000 olması, yerel yönetimlerde oto kontrol sisteminin geliştirilip güçlendirilmesi, vesayet yetkisini kullanan makamların azaltılması ve yetkinin ilçede kaymakamda toplanması gibi öneriler getirmiştir (Ökmen, 1999, s. 139). Ayrıca yerel yönetimleri idari özerklik ilkesine göre çalışma ve örgütlenme olanağı, görev ayırımında belli ölçütlere göre hareket edilmesi, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması, her idare türü için ayrı mevzuatın hazırlanması, belediyelerin objektif kriterlere göre gruplandırılması gibi birçok öneride getirilmiştir (Tortop, 1992, s. 43-45).

IV. Beş Yıllık Plan hazırlanırken yapılan bir çalışmada, yerel yönetimlerde yeniden düzenleme konusunda 1977 yılına kadar yapılan çalışmalarda neden başarılı olunamadığı özetlenmiştir. İlk neden, yerel yönetimlerin arasındaki ve görevlerinde zamanla ortaya çıkan değişimler dikkate alınmamış olmasıdır. İkinci neden ise çalışmaların tümünde bugünkü yerel yönetim-devlet ilişkileri veri olarak alınmıştır. Son neden ise belediyeler güçsüzleştikçe merkezileşme güçlenmiştir. Başarısızlık yerel yönetimlerin güçlü kılınmamış olmasında ve gelirlerinin artırılmamasındadır (Keleş, 2012, s. 489).

Kamu yönetimini bir bütün olarak, yerel yönetimler, merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra örgütüyle bir arada ele alan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), “Genel Rapor” ve “Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu” olmak üzere iki rapordan oluşmaktadır (Aktel ve Memişoğlu, 2005, s. 30). 1991 yılında tamamlanan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, “*yerel demokrasiyi güçlendirici, saydam, kaynaklar ve öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları, kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri ile uygulayabilen, merkez yönetiminin yerindelik denetimine değil, hukuka uygunluk denetimine bağlı, merkezden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, ülke yönetim*

sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği, verimliliği gerçekleştiren” bir yerel yönetim modeli hedeflenerek hazırlanmıştır (TODAİE, 1992, s. 111).

Raporda il, ilçe, köy yerel yönetimleri ve belediyelere yönelik ayrı ayrı öneriler ve modeller sunulmuştur. Ayrıca, yerel yönetim kuruluşları yerel toplulukların temel hizmet birimi olmalıdır. Bu amaçla merkezi yönetimin taşra kuruluşu eliyle yerine getirilen görevlerin büyük kısmının yerel yönetimlere devredilmelidir. Nüfusu beş yüzün üzerinde olan tüm köyler, belediye statüsü kazanmalıdır. Yerel yönetimlere öz kaynaklarını artırma imkânı sağlanmalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi “hukuka uygunluk” denetimi ile sınırlandırılmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılmalı il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyük şehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri bu yasanın ayrı bölümlerinde düzenlenmelidir. ‘Encümen veya daimi komisyon’ organlarının tümünün adı ‘Yürütme Kurulu olarak değiştirilmelidir. Hemşehriler, yerel yönetimlerin kesinleşmiş kararlarına karşı iptal davası açabilmeli, yerel yönetim meclisleri kamuoyunun görüşüne başvurabilmelidir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin izni olmadan birlik kurabilmelidir gibi birçok genel öneride sunulmuştur (Yalçındağ, 1991, s. 132-133).

3.2. MEVCUT DURUMDA TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM YAPISI

Anayasanın 123. maddesinde ‘İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.’ şeklinde düzenlenerek, Türkiye’de yerel yönetimlerin varlıkları anayasayla koruma altına alınmıştır.

Anayasanın 127. maddesinde ise yerel yönetimlerin (mahalli idarelerin) hangileri olduğu, kuruluş esasları şu şekilde yer almaktadır: ‘*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*’ 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarihli ve 5393 sayılı

Belediye Kanunu, 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, yerel yönetimlere yönelik temel kanunlardır.

Tablo 4: Türkiye’de Mahalli İdareler

	2015	2016	2017	2018
İl Özel İdaresi	51	51	51	51
Belediye	1.397	1.397	1.398	1389
Büyükşehir Belediyesi	30	30	30	30
Köy	18.333	18.329	18.380	18.291

Kaynak: 2015-2018 Yılları Arası Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Tablo 5: Türlerine ve Nüfuslarına Göre Belediyeler

31.12.2018 itibariyle Nüfus	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam
0-2.000			1	37	57	95
2.001-5.000			9	134	295	438
5.001-10.000			36	94	41	171
10.001-20.000			80	71	2	153
20.001-50.000		5	144	47	1	197
50.001-75.000		6	50	13		69
75.001-100.000		6	25	4		35
100.001-250.000		29	88	3		120
250.001-500.000		5	64			69
500.001-750.000			14			14
750.001-1.000.000	7		8			15
1.000.001-2.000.000	14					14
2.000.001-3.000.000	6					6
3.000.001-5.000.00	1					1
5.000.000’den fazla	2					2
Toplam	30	51	519	403	396	1.399

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019

3.2.1. İl Özel İdaresi

İl özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 5302 sayılı kanunla düzenlenmektedir. İl özel idareleri; *‘İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir’*. 5302 sayılı kanunun 4. ve 5. maddelerine göre il özel idaresi ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl sınırları il özel idaresinin görev alanını oluşturur.

İl özel idaresi kanunun 6-a maddesine göre, İl özel idarelerinin mahalli müşterek olmak üzere, il sınırları içinde şu görevleri vardır:

- Gençlik, spor ve sağlık, tarım, sanayi ve ticaret,
- Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde, ilin çevre düzeni planını yapmak,
- Bayındırlık ve iskân, toprağın korunması ve erozyonun önlenmesi,
- Kültür, sanat, turizm,
- Sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi vermek,
- Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtların, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerdir,

İl özel idaresi kanunun 6-b maddesine göre İl özel idaresinin ayrıca belediye sınırları dışındaki görevleri şu şekildedir:

- İmar, yol, su, kanalizasyon,
- Katı atık, çevre, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler,
- Acil yardım ve kurtarma,
- Orman köylerinin desteklenmesidir.

5302 sayılı kanunun 3. maddesine göre, il özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur.

3.2.1.1. İl Genel Meclisi

5302 sayılı kanunun 9. maddesine göre il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve üyeleri ildeki seçmenler tarafından seçilir. Aynı kanunun 11. maddesine göre meclis, meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için gizli oyla üyeler arasından seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar.

5302 sayılı kanunun 12. maddesine göre il genel meclisi, meclisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç meclis tarafından önceden belirlenen günde her ayın ilk haftası mutlak toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. İl genel meclisinin toplantıları halka açıktır. İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda gerek görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak üzere toplantıya çağırır. Kanunun 13. maddesine göre gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir, valinin önerdiği hususlar meclisin ilk toplantısında gündeme alınır.

5302 sayılı kanunun 14. maddesine göre il genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir fakat karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkarsa oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmazsa meclis başkanı kura çeker.

5302 sayılı kanunun 15. maddesine göre il genel meclisinde alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.

5302 sayılı kanunun 22. maddesine göre il genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

5302 sayılı kanunun 10. maddesine göre il genel meclisi, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşür ve karara bağlar ayrıca bütçe ve kesin hesabı da kabul eder. Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşüp karara bağlar. Borçlanmaya karar verir, şartlı bağışları kabul eder, taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine karar verir. İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar verir. Meclis encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçer, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul eder ve norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verir.

Tablo 6: Nüfusa Göre İl Genel Meclisi Üye Sayısı

İlçe Nüfusu	Meclis Üye Sayısı	Asıl ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır.
Nüfusu 25.000’e kadar olan	2	
Nüfusu 25.001-50.000 arası	3	
Nüfusu 50.001-75.000 arası	4	
Nüfusu 75.001-100.000 arası	5	

Nüfusu 100 000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100 000 nüfus için bir asıl, bir yedek üye ilave olunur. Nüfusun 100 000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50 000'den az olursa hesaba katılmaz, 50 000 (dâhil)'den fazla olursa artık sayıya da bir asıl, bir yedek üyelik hesap edilir.

Kaynak: 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

3.2.1.2. İl Encümeni

5302 sayılı kanunun 25. maddesine göre il encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

5302 sayılı kanunun 27. maddesine göre encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır, çekimser oy kullanılamaz.

5302 sayılı kanunun 26. maddesine göre encümen, stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirir. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını alır ve uygular aynı zamanda öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirler. Meclis, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermekle görevlidir. Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygular, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verir. Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirleme görevleri vardır.

3.2.1.3. Vali

5302 sayılı kanunun 29. maddesine göre vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 5302 sayılı kanunun 30. maddesine göre vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare eder ve il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korur. İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetir, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturur, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlar ve uygular ve bunlarla ilgili raporları meclise sunar. Vali, il özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil eder. İl encümenine başkanlık eder. İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare eder, il özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil eder. İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygular ve bütçeyi uygular. İl özel idaresi personelinini atar, il özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetler ve şartsız bağışları kabul eder.

3.2.2. Belediye

Belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 5393 sayılı kanunla düzenlenmektedir. Belediyeler; *‘Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir’*.

5393 sayılı Belediye Kanunun 4. maddesine göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür.

5393 sayılı Belediye Kanunun 14. maddesine göre, belediyenin görevleri şu şekildedir:

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Şehir içi trafik,
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları,
- Sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma,
- Defin ve mezarlıklar,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir;
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını için bakım ve onarımını yapabilir,
- Gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar,
- Gıda bankacılığı yapabilir.

3.2.2.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. 5393 sayılı Belediye Kanunun 19. maddesine göre meclis, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar.

5393 sayılı Belediye Kanunun 20. maddesine göre, belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis toplantıları açıktır.

5393 sayılı Belediye Kanunun 22. maddesine göre, belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir.

5393 sayılı Belediye Kanunun 23. maddesine göre belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

5393 sayılı Belediye Kanunun 30. maddesine göre belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa, belediyeye verilen görevlerle

ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

Tablo 7: Nüfusa Göre Belediye Meclis Üye Sayısı

Belediye Nüfusu	Belediye Meclis Üye Sayısı	Asıl ve aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır
Nüfusu 10.000'e kadar olan	9	
Nüfusu 10.001-20.000 arası	11	
Nüfusu 20.001-50.000 arası	15	
Nüfusu 50.001-100.000 arası	25	
Nüfusu 100.001-250.000 arası	31	
Nüfusu 250.001-500.000 arası	37	
Nüfusu 500.001-1.000.000 arası	45	
Nüfusu 1.000.000'dan fazla	55	

Kaynak: 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

5393 sayılı Belediye Kanunun 18. maddesine göre belediye meclisi, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini, bütçe ve kesin hesabı görüşür ve kabul eder. Belediyenin imar plânlarını görüşüp onaylar, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul eder. Borçlanmaya karar verir, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına karar verir. Belediye meclisi, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirler. Şartlı bağışları kabul eder. Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verir. Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçer, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine belediye meclisi karar verir. Belediye tarafından çıkarılacak

yönetmelikleri kabul eder. Mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine, mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar verir.

3.2.2.2. Belediye Encümeni

5393 sayılı Belediye Kanunun 33. maddesine göre belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder.

5393 sayılı Belediye Kanunun 35. maddesine göre belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunun 34. maddesine göre belediye encümeni, stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirir. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını alır ve uygular. Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirler ve bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapar. Kanunlarda öngörülen cezaları verir, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar verir. Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygular; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verir. Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirleme görevleri vardır.

3.2.2.3. Belediye Başkanı

5393 sayılı Belediye Kanunun 37. maddesine göre belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir.

5393 sayılı Belediye Kanunun 38. maddesine göre belediye başkanı, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare eder, belediyenin hak ve menfaatlerini korur ve meclise ve encümene başkanlık eder. Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunma görevleri vardır. Belediyeyi, Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil eder veya vekil tayin eder. Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare eder ve belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil eder. Başkan, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapar, meclis ve encümen kararlarını uygular. Bütçeyi uygular, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay verir. Belediye personelini atar ve belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetler. Şartsız bağışları kabul eder.

3.2.3. Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi 5216 sayılı kanunla sağlanmaktadır. ‘Büyükşehir belediyesi: Sınırları 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. 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunun 4. maddesine göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır.

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunun 7.maddesine göre büyükşehir belediyelerinin görevleri şu şekildedir:

- Büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bütçesini hazırlamak,
- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak,
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,
- Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak,
- Büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak veya yaptırmak,
- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Zabıta hizmetlerini yerine getirmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,
- Bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- İtfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek,

- Her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak.

3.2.3.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunun 12. maddesine göre, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunun 13. maddesine göre büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır.

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunun 14. maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

3.2.3.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun 16. maddesine göre büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri

arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

3.2.3.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunun 17. maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir.

5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunun 18. maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare eder, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korur. Başkan, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlidir. Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık eder ve bu organların kararlarını uygular. Büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri alır. Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamakla sorumludur. Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlar, yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapar, karşılıksız bağışları kabul eder ve gerekli tasarruflarda bulunur. Başkan, mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil eder. Belediye personelinin atar ve belediye ve bağlı kuruluşlarını denetler.

3.2.4. Köy

1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununa göre nüfusu 2.000'den aşağı olan yurlara köy denir. Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları olan ve bağ

ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bir köy teşkil eder. Kanunun 7. maddesiyle köyün tüzel kişiliği vurgulanmış ve kendine ait taşınır veya taşınmaz mallara sahip olduğu ve kanunla kendine verilen görevleri yapan bir varlık olarak tanımlanmıştır.

442 sayılı Köy Kanunun 12. maddesine göre köy işleri mecburi ve köylünün isteğine bağlı olan işler olarak ikiye ayrılır. Mecburi görevleri yerine getirmeyen köylüler ceza görür. Kanunun 13. maddesinde sırlanan zorunlu işler genel olarak yol, su, sağlık, temizlik, güvenlik ile ilgilidir.

İsteğe bağlı işlerde ceza söz konusu değildir ancak köy derneğinin salt çoğunluğunun kararı ve vali veya kaymakamın onay verdiği işler zorunlu hale getirilir.

442 sayılı Köy Kanunun 20. maddesine göre her köyde bir köy derneği, bir muhtar ve bir de ihtiyar meclisi bulunur. Köy derneği muhtarı ve ihtiyar meclisi azalarını seçme hakkı olan kadın ve erkeklerden oluşur. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan köy derneği tarafından seçilir.

3.2.4.1. Muhtar

Muhtar ihtiyar meclisinin başıdır ve köy sınırları içinde köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmak muhtar ve başında olduğu ihtiyar meclisini görevidir. 442 sayılı Köy Kanunun 34. maddesine göre muhtarın görevleri devlet işleri ve köy işleri olmak üzere ikiye ayrılır.

3.2.4.2. İhtiyar Meclisi

442 sayılı Köy Kanunun 42. maddesine göre ihtiyar meclisi hafta en az bir defa muhtarın çağrısıyla toplanır. Kanunun 43. maddesine göre ihtiyar meclisi köy işlerini en öncelikli olandan başlayarak sıraya koyar.

442 sayılı Köy Kanunun 53. ve 56. maddelerine göre ihtiyar meclisinin göreceği davalar vardır. İhtiyar meclisleri köylünün iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilebilen her türlü işlerini görürler ve mecburi işleri yapmayan köylüden ceza alır.

3.3. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk yerel yönetimler, devletin duraklamasının ve gerilemesinin engellenmesine yardımcı olmak amacıyla ortaya çıktığı görülmektedir. Devlette reform düşüncesinin birer örneği olarak varlık bulan ilk yerel yönetimler, merkezden atananlar tarafından faaliyet göstermiş dolayısıyla yerel temsil sınırlı düzeyde kalmıştır. Demokrasi ve özerk yönetim düşüncesinin gelişmemesi ve bunların halk tarafından talep edilmemesi yerel yönetimlerin gelişiminin önündeki engeller olarak görülmektedir.

Cumhuriyet döneminde ise dönemin ihtiyaçları doğrultusunda örgütlenen yerel yönetimler, merkeziyetçi yapının egemen olması nedeniyle zaman içinde arka planda kaldığı anlaşılmaktadır. Günümüze kadar geçen süreçte idari reform çokça dillendirilmiş ve buna yönelik birçok çalışma yapıldığı görülmektedir. Genel olarak yapılan bu çalışmalarda, Türkiye'nin idari anlamda yetersiz ve başarısız olduğu sorunun altını çizmektedir. Yapılan çalışmalar incelendiğinde, idarenin daha verimli, etkili ve iyi olmasına yönelik ortak birkaç çözüm ve amaç ifade edilmektedir. Bu anlamda merkez ve yerelin görevlerinin mutlak biçimde birbirinden ayrılması, etkin ve verimli işleyen bir denetim sisteminin kurulması ve hizmet ölçek sorununa çözüm bulunması ön plana çıkmaktadır. Ancak MEHTAP ve KAYA gibi geniş kapsamlı ve idarenin önemli sorunlarına doğru teşhis koyan çalışmalar olsa da, bunlar uygulamada çok sınırlı seviyede kalmıştır. 2000'li yılların ortasında başlayan kamu yönetiminde değişim belirli beklentilerin bazılarına karşılık verebilmiş ancak halen istenilen mali ve idari anlamda özerk, kendi kendine yetebilen yerel yönetimlerden bahsedilmesi mümkün gözükmemektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İKİ ÜLKE REFORMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

4.1. ÖLÇEK AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA

Yerel yönetimler ‘fonksiyonel etkinlik’ ve ‘demokrasi’ gibi iki yakın ilişkili temel üzerinde yükseldiği bilinmektedir. Bu iki düzlemin kesiştiği alan ise ölçektir. Bu kesişme alanının niteliğini, hizmetlerin hangi ölçekte etkin sağlanacağı ve hangi ölçekte demokratik katılımın sağlanacağı belirlemektedir (İzci ve Turan, 2013, s. 120). Yerel yönetim sayısının fazla olması, yerleşim yerinin daha fazla yönetim alanına bölünmesine neden olmaktadır. Bunun sonucunda ortaya düşük nüfuslu yerleşim yerleri çıkmaktadır. Böylece dar bir coğrafi alanda faaliyet gösteren yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarını daha kolay karşılandığı görülmektedir (Erdem, 2016, s. 150).

Ülkemizde il özel idareleri hariç yerel yönetim örgütlerinin kuruluşunda nüfus ölçeği esas alınmaktadır. İl Özel İdaresi Kanunun 4. maddesine göre il özel idareleri, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.

1580 sayılı mülga Belediye Kanunun 7. maddesinde; belediye kurulması için nüfus ölçeği 2.000 olarak belirlendiği görülmektedir. Ancak Kanunun yürürlükte olduğu 75 yıllık süreçte belediye sayısı devamlı artış göstermekle birlikte yetersiz kaynak sonucunda mali açıdan güçsüz belediyelerin ortaya çıktığı ve 5393 sayılı Kanun’la bu durumun önüne geçilmeye çalışıldığı ifade edilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunun 4. maddesine göre Türkiye’de belediyeler nüfus ölçeğine göre kurulmaktadır ancak il ve ilçe merkezlerinde nüfusuna bakılmaksızın belediye kurulur. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre köy ve muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gereklidir. Ayrıca Kanun’da yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan bir yerde belediye kurulabilir ifadesi yer almaktadır.

Büyükşehir belediyeleri için de nüfus ölçeği geçerlidir. 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda herhangi bir nüfus

ölçeği öngörülmemiştir. Ancak 5216 sayılı kanunla bu durum son bulmuş ve büyükşehir belediyesi kurulması için nüfusun 750.000'den fazla olması şartı getirilmiştir.

Anayasada yer alan diğer yerel yönetim birimi olan köyün kuruluşunda da nüfus ölçeği geçerlidir. Bir köy yerleşim yerinin kurulabilmesi için 442 sayılı Köy Kanunu'nda alt ve üst sınır belirlenmiştir. Buna göre o bölgenin nüfusunun 150'den az 2.000'den fazla olmaması gerekmektedir.

14 Aralık 1789 tarihli yasa ile yerelde Kilise örgütlenmesinin yerini almak üzere kurulan belediyeler, Fransız idari örgütlenmesi içindeki en eski ve vatandaşa en yakın temel yapıyı oluşturmaktadır. Fransız Devrimi sırasında var olan 'tüm toplulukların sakinlerini' (kiliseler, köyler, kasabalar, şehirler) bir örgüt halinde birleştirmiştir (Verpeaux, 2016, s. 20). Bu durumun sonucunda her yerleşim birimi nüfusuna bakılmaksızın belediye olarak kabul edilmiştir. Fransa'da il ve bölge yerel yönetimlerinin kuruluşunda bir nüfus ölçeği bulunmamaktadır.

Tablo 8: Yıllara Göre İki Ülkede Belediye Sayısı

Fransa	Yıl	Sayı	Türkiye	Yıl	Sayı
	1861	37.510		1923	421
	1921	37.963		1950	628
	1971	37.659		1970	1.303
	1982	36.433		1980	1.727
	1990	36.551		1990	2.061
	2000	36.567		2000	3.215
	2008	36.569		2010	2.950
	2015	36.744		2013	2.950
	2016	35.971		2014	1.396
	2018	35.443		2018	1.399
	2019	35.056		2019	1.389

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019; Direction Générale des Collectivités Locales, 2019; L'Institut national de la statistique et des études économiques, [h/projetbabel.org/gl/cog.pdf](https://projetbabel.org/gl/cog.pdf), 04.05.2020

Cumhuriyetin ilanından 1950 yılına kadar geçen süreçte belediye sayısında düşük bir artış hızı görülmektedir. Ancak 1950 yılından itibaren çok partili hayata geçiş ve ekonomideki gelişmeler sonucunda Türkiye’de belediye sayısında önemli artış yaşandığı görülmektedir. Bunun sonucunda 1950’den 1970’e kadar geçen 20 yılda belediye sayısında 2 katından fazla artış görülmüştür. 1980’li yılların başında Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle artış hızının da yükseldiği öne çıkmaktadır. 2000’li yılların başında belediye sayısında zirve görülürken, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’yla, belediye kurulması zorlaştırılmış ve bu sayının 2013 yılında 2.950’ye düştüğü anlaşılmaktadır. 2012 yılında kabul edilen ve 2014 mahalli seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile belediye sayısında %53’lük bir azalma meydana gelmiştir.

Fransa’da devrim sonrasında kurulan belediyelerin, Fransız idare sistemindeki en eski birim olmaları, tüm toplumu kapsayıcı şekilde oluşturulmuş olması, geçmişten beri belediyelerin sayısının yüksek olmasına neden olduğu görülmektedir. Ancak zaman içinde çeşitli reformlarla sayının azaltılması amaçlanmış olsa da başarının sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Fransız Anayasasının 24. maddesi yerel yönetimlerin sayının azaltılmasının önündeki engellerden biri olarak öne çıkarılmaktadır. Bu maddeye göre Senato’nun amacı yerel yönetimlerin temsilini sağlamaktır. Yerel ve ulusal düzeyde birden çok temsili göreve seçilebilme olanağına sahip birçok belediye başkanı ve meclis üyesi Senato’da görev almaktadır. Burada görev alan belediye üyelerinin, belediye sayısında yapılacak düzenlemelerin siyasal güçlerine zarar vereceği endişesi reformların önüne geçtiğine yer verilmektedir (Şengül, 2012, s. 35).

Tablo 9: İki Ülke Nüfuslarına Göre Belediye Sayısı

Türkiye (2018)			Fransa ¹² (2019)		
Nüfus Aralığı	Yaşayan Nüfus	Belediye Sayısı	Belediye Sayısı	Yaşayan Nüfus	Nüfus Aralığı
0-2.000	155.785	95	29.606	15.211.340	0-1.999
2.001-5.000	1.337.136	438	3.148	9.718.654	2.000-4.999
5.001-10.000	1.189.595	171	1.150	7.964.802	5.000-9.999

¹² Metropolitan Fransa

10.001-20.000	2.181.519	153	501	6.887.814	10.000-19.999
20.001-50.000	6.265.028	197	320	9.750.245	20.000-49.999
50.001-75.000	4.248.743	69	61	3.746.385	50.000-79.999
75.001-100.000	3.108.091	35	15	1.327.946	80.000-99.999
100.001-250.000	18.562.431	120	29	3.906.959	100.000-199.999
250.001-500.000	24.505.853	69	5	1.261.645	200.000-299.999
500.001-750.000	8.554.720	14	6	4.693.002	300.000 ve üstü
750.001-1.000.000	12.640.920	15			
1.000.001-2.000.000	18.879.515	14			
2.000.001-3.000.000	13.910.983	6			
3.000.001-5.000.00	4.320.519	1			
5.000.000 ve üstü	20.571.709	2			
Toplam		1.399	34.841		Toplam

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019; Direction Générale des Collectivités Locales, 2019'dan yazar tarafından oluşturulmuştur

Türkiye’de nüfusu 2.000’in altında 95, nüfusu 2.001-5.000 arasında 438 belediye vardır ve bunların en kalabalık grubu oluşturdukları görülmektedir. Nüfusu 10.000’in altında toplam 704 belediye bulunmakta ve bunlar da toplam belediye sayısının %50,3’ünü oluşturduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’de nüfusu 5.000.000 ve üstünde yalnızca iki belediye bulunmasına rağmen, bu iki kentte 20 milyonu aşkın bir nüfus yaşamaktadır. Türkiye’deki toplam nüfusun (82.003.882) %77,43’ü büyükşehir belediyesi sınırları içinde, %16,33’ü diğer belediye sınırları içinde geri kalan %6,24’lük nüfus ise köy sınırları içinde yaşamaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019, s. 27).

Fransa’da nüfusu 1.999’un altında 29.606, 9.999’un altında toplam 33.904 belediyenin bulunduğu görülmektedir. Nüfusu 1.999’un altında olan belediyelerin toplam sayısının %84,9’unu, nüfusu 9.999’un altında olan belediyelerin ise %97,3’ünü oluşturduğu anlaşılmaktadır. Buralarda yaşayan nüfus, toplam nüfusun (64.468.792) %23,5’ini oluşturmaktadır. Öyle ki, Fransa, 28 üyeli Avrupa Birliği nüfusunun %13’ünü temsil ederken, belediye düzeyinde mevcut yapının %35’inden fazlasına sahiptir (Direcition Générales Des Collectivités Locale, 2020, s. 94).

Fransa’da bu kadar küçük belediyelerin getirdiği sorunlara çözüm bulmak amacıyla 16 Aralık 2010 tarihli yasayla ‘yeni belediyeler’ (les communes nouvelles) adı altında yeni bir birleştirme amaçlanmıştır. Yasa birbirlerine sınırları olan komşu belediyelerin veya önceden kurulmuş, kendi vergi gelirleri olan belediye birliklerini birleştirerek tek bir belediye çatısı altında toplanması amaçlanmıştır (Yıldız, 2013, s. 41). 2010 yılında gerçekleştirilen reform beklenenden daha yavaş bir etki göstermektedir. 1 Ocak 2019 tarihinde, 626 belediyenin birleşmesi sonucunda 239 yeni belediye kurulmuş ve toplam belediye sayısı geçen yıla göre %1,1 azalmıştır (Direcition Générales Des Collectivités Locale, 2020, s. 8).

4.2. HİZMETLER AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA

Yerel yönetimlere bırakılacak sorumluluklar genellik, liste ve karma sistem olmak üzere 3 temel ilke etrafında tespit edilmektedir. Bu ilkeler hizmetin kimin tarafından daha etkin ve verimli bir şekilde verileceğini değil, görevin kim tarafından yerine getirileceğine yasal mevzuat konusunda bir ölçü getirmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 90).

1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla, kentsel haklarla ilgili konuları tüm yurttaşların kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecine katılması veya özerk yerel yönetim düşüncesinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması düzenlenmektedir (Okur ve Çakıcı, 2007). Şart, taraf olan ülkelerde daha güçlü yerel yönetimler için tam takdir hakkı öngörmektedir. Şartın 4. maddesine göre yerel yönetimler, ‘*kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.*’ Şart’a taraf olan ülkeler olarak Fransa ve Türkiye, ilgili maddeye bağlı olduklarını kabul etmişlerdir.

Fransa’da belediyelerin, belediye çıkarlarının tüm konularını yönetme konusunda genel yetkileri vardır. Ancak 7 Ağustos 2015 tarihli Cumhuriyetin Yeni Yerel Organizasyonu Yasasıyla belediyelerin yetkileri, belediye birlikleri lehine azaltılmıştır. Böylece belediye birlikleri evsel atıkların toplanması ve işlenmesinden, turizm, yolcular için kabul alanları gibi zorunlu yetkilere sahip olmuştur. 2020

yılından itibaren ise suyun dağıtımı ve artımından da sorumlu hale gelecektir. Cumhuriyetin Yeni Yerel Organizasyonu Yasasıyla illerin ve bölgelerin genel yetkilerinin son bulduğu görülmektedir. Böylece illerin ve bölgelerin yerel halkın çıkarları adına tüm alanlarda hareket etme hakkı kalmadığı ve yetkilerinin yasanın kendilerine attığı güçlerle sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu kanun illere, belediyelerin ve belediye birliklerinin ihtiyaç duyduğu teknik destek sağlama görevi, kültür, spor, turizm, yerel diller alanında ortak hizmetler vermektedir. Ayrıca yasayla şimdiye kadar iller tarafından yerine getirilen ulaşım hizmetleri ise bölgeye devredildiği görülmektedir. Yasa, bölgeyi ekonomik kalkınmanın bir kademesi haline getirmiştir. İşletmelere doğrudan yardım, bölgesel kalkınma planı oluşturma ve istihdam açısından koordinasyon rolü vermiştir (Verpeaux, 2016, s. 20-24).

Pierre Kukawka (akt. Keleş, 2020, s. 69-70), Fransa’da yerel yönetim türleri ve aralarındaki görev paylaşımının dayandığı ilkeleri şu şekilde sınıflandırmaktadır. Belediye, küçük topluluklardaki donanım hizmetlerinin sağlanması, halka en yakın hizmetlerin yerine getirmektedir. Bütün toplumsal yardım hizmetleri illere aittir ve iller ‘dayanışma’ görevine ilişkin işler yapar. İl yollarının yapılması, kentlerarası ulaşım hizmetleri de illerin görevleri arasındadır. Bölge yerel yönetimi ise eşgüdüm ve izlenmeye bağlama birimleridir. Bölge yönetimleri, daha çok geleceğe yönelik hizmetlerle uğraşır.

Fransa’da yerel yönetimler, eğitim hizmetleri alanında önemli bir konumdadır. Anaokulları ve ilkokulların yönetimi belediyelere bırakılmıştır. Belediyeler kendi topraklarında kurulan devlet okullarından sorumludur. Tesisin sahibidir ve aynı zamanda okulların inşaatı, yeniden yapımı, genişletilmesi ve büyük onarımlarından sorumludur ayrıca okullar için ekipman, işletme ve bakım kredilerini yönetir. Ortaokulların yönetimi ise illere bırakılmıştır. İller, ortaokulların inşaatı, yeniden yapımı, genişletilmesi ve büyük onarımlarından sorumludur. Bölgeler, liselerin, özel eğitim kurumlarından ve profesyonel denizcilik liselerinin inşaatı, yeniden yapımı, büyük onarımları, ekipmanları ve işleyişinden sorumludur. 1 Eylül 2017’den itibaren, okul ulaşımının organizasyonundan ve işletilmesinden Bölgeler sorumlu olmuştur. Okul taşımacılığı masrafları bölgeler için zorunlu harcama haline gelmiştir (www.education.gouv.fr, 2 Mayıs 2020).

Türkiye’de 2000’li yılların ortasından itibaren kamu yönetiminde reform amacıyla yürürlüğe giren yeni belediye, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi kanunlarıyla, bu kurumların görev ve sorumluluklarında önemli artışların meydana geldiği görülmektedir. Ancak Türkiye’de yerel yönetimler genel yetkili kurumlar olarak nitelendirilmemiştir.

5393 sayılı Kanunun ilk halinde 14. maddede yer alan ‘*Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır*’ ibaresi 24 Ocak 2007 tarihli 2005/95 Esas Sayılı, 2007/5 karar sayılı kararıyla Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Karar metninde yer alan iptal ve yürürlüğün durdurulması gerekçesi ise bu kuralın belediyeleri ‘genel görevli’ kılmasıdır¹³. Her ne kadar kanunlarda bu iki yerel yönetim birimi için genel yetkili ifadesi yer almasa da, Gözler (2018, s. 108)’e göre belediyeler ve il özel idareleri genel yetkili kurumlardır. Belediyeler, bir yerel yönetim kuruluşu olarak ‘yer bakımından sınırlı, konu bakımından ise genel yetkili’ kuruluşlardır. Gözler (2018, s. 342), bu durumu; ‘*belde sınırları içinde, mahalli nitelikteki bütün kamu hizmetlerini, kendilerine açıkça yasaklanmadıkça veya bir görev münhasıran bir başka kamu tüzel kişisine tekel olarak verilmiş olmadıkça, yerine getirme görev ve yetkisine sahiptirler; yani belediyeler belde halkının müşterek ihtiyaçlarını gidermek için her türlü faaliyette bulunabilir.*’ şeklinde açıklamaktadır.

5393 sayılı Kanunun ilk halinde belediyelere okul öncesi eğitim kurumları açabilme yetkisi verilmişti. Ancak bu madde 24 Ocak 2007 tarihli 2005/95 Esas Sayılı, 2007/5 karar sayılı kararıyla Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesi olarak, eğitim ve öğretimin Devletin gözetim ve denetimi altında yapılması gereken bir hizmet olması gösterilmiştir.

Türkiye’de Belediye Kanunun 14. maddesine göre belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamaktadır. Bu sınırlar dâhilinde belediyenin, mahalli müşterek olmak üzere birçok görevi bulunmaktadır. Bu alanda halkın talep ettiği beledi hizmetlerin yerine getirilmesinde ilk sorumlu belediyelerdir.

¹³ Anayasa Mahkemesi, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071229-18.htm>

İl özel idareleri ise 5302 sayılı kanunun 3. maddesinde yer aldığı şekilde ‘il’ halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Belediye sınırları dışında, beledi hizmetleri il özel idareleri tarafından yerine getirilmektedir. İki taraflı görev ve sorumlulukları olan il özel idareleri, belediyelerden farklı olarak toprak ve insan unsuru olmak üzere, tüm ili ve il halkına hizmet etmektedir (Gözler, 2018, s. 286).

4.3. YÖNETİM UNSURLARI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA

Fransa’da belediye başkanı meclis içinden üyeler tarafından seçilmektedir. Aynı durum il ve bölge yerel yönetimleri için de geçerlidir. İl meclis başkanı ve bölge meclis başkanı, meclis üyeleri tarafından meclis içinden seçilmektedir.

Türkiye’de ise belediye başkanı 1963 yılından itibaren halk tarafından seçilmektedir. Aynı şekilde köy ve mahalle muhtarları halk tarafından adaylar arasından doğrudan seçilmektedir. Ancak il yönetimi iki ülkede benzerlik göstermektedir. İl, her iki ülkede hem bir yerel yönetim birimi hem de merkezi yönetimin bir birimidir. Bu yönetim birimindeki farklılık valinin konumudur. Türkiye’de vali il özel idaresinin yürütme organı ve temsilcisi konumundadır. Fransa’da ise 1982 reformuna kadar vali yürütme organını oluştururken bu durum son bulmuş ve il meclis başkanı yürütme organı haline gelmiştir.

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinde encümen birimi bulunmaktadır. Belediye encümeni ve il encümeni, meclislerinden ayrı birer karar organı şeklinde görev yapmaktadır. İlgili kanunlarında yer verilen kendilerine ait karar alma yetkileri bulunmaktadır. İl encümeni tamamen seçilmiş üyelerden oluşmamakta; vali, genel sekreter, meclisin kendi içinden seçeceği 3 üye ve valinin birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır.

Fransa’da ise 10 Ağustos 1871 tarihli İl Genel Meclisleri Hakkında Kanunla il encümeni (comission départementale) kurulmuştur. Ancak 24 Mart 1982 tarihli yasayla il encümenine dair hükümler kaldırılmış ve il encümeni son bulmuştur. Fransa’da varlığı süresince il encümeninin tüm üyeleri il genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçildiği bilinmektedir (Gözler, 2018, s. 309).

Türkiye’de Anayasanın 127. maddesine göre yerel yönetimlerin (mahalli idarelerin) seçimleri 5 yılda bir yapılmaktadır. Fransa’da ise yerel yönetimlerin seçimleri 6 yılda bir yapılmaktadır. Ancak 2015 yılı öncesinde il genel meclislerinin yarısı 3 yılda bir yenilenmekteydi (Thoumelou, 2016, s. 82).

Türkiye’de belediye meclisleri ve il genel meclisleri, bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası belirledikleri günde, büyükşehir belediyeleri ise her ayın ikinci haftası toplanmaktadır. Fransa’da belediye, il ve bölge meclisleri 3 ayda bir toplanmaktadır.

Fransa’da belediye başkanının merkezi yönetim adına da görevleri bulunmaktadır. Belediye başkanının devletin bir temsilcisi olarak, valinin denetimi altında, adli polis, kanunların yayımlanması, medeni hukuk işlemleri, seçimlerin düzenlenmesi, nüfus sayımı, belediyedeki resmi törenleri düzenleme görevleri bulunmaktadır (Verpeaux, 2016, s. 20).

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 17. maddesine göre, bir kişi aynı zamanda milletvekilli, belediye başkan, il genel meclisi ve belediye meclisi üyesi ile muhtar olamaz. Bu kişiler aday olabilmek için istifa etmek zorunda değildir ancak seçilmeleri durumunda 15 gün içinde tercih haklarını kullanırlar.

Fransa’da İl Genel Meclisi üyeliğiyle başka siyasal görevler bir kişide birleşebilmektedir. Bir kişi aynı zamanda belediye başkanlığı, milletvekilliği, il genel meclis üyeliği ve bölge meclisi üyeliği gibi görevlerini yerine getirebilmekteydi (cumul des mandats) (Keleş, 2020, s. 43). Ancak 14 Şubat 2014 tarihli ve 2014-125 sayılı kanunla 2017 yılındaki seçimden itibaren milletvekillerinin ulusal görevleri ile yerel yürütme organı görevinin birleştirmesi yasaklanmıştır. Buna göre bir milletvekili aynı zamanda belediye başkanı veya yardımcısı, il veya bölge meclis başkanı veya yardımcısı veya yerel yönetim birliği başkanı veya yardımcısı olamamaktadır (www.interieur.gouv.fr, 1 Mayıs 2020)

Fransa’da Paris, Lyon ve Marsilya belediyeleri için öngörölmüş özel belediye sistemleri vardır ve diğer belediyelerden farklı şekilde yönetilmektedir. Yerel

Yönetimlerin Genel Kanunun L. 1511-3 sayılı maddesine göre Paris Şehri ve Marsilya ve Lyon belediyeleri ilçelere bölünmüştür. Bu ilçelerin ana belediyelerden ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır (Faure, 2016, s. 345 akt. Gözler, 2019, s. 18). Türkiye’de ise büyükşehir ilçe belediyelerinin ayrı tüzel kişilikleri bulunmaktadır (Gözler, 2019, s. 18).

Tablo 10: İki Ülke Yerel Yönetimlerin Personel Sayıları

Türkiye					
	2008	2015	2016	2017	2018
Belediye	228.068	180.784	178.815	177.255	172.703
Belediye Bağlı İdareleri	29.622	32.284	28.543	29.685	27.267
İl Özel İdaresi	37.539	15.379	14.591	14.108	12.329
Mahalli İdare Birlikleri	5.070	1.207	1.104	758	1.528
Toplam	300.299	229.654	223.053	221.806	213.827
Fransa					
	2008	2014	2015	2016	2017
Belediye	1.243.629	1.168.111	1.152.680	1.140.173	1.137.409
İl	383.739	362.591	358.538	351.163	350.413
Bölge	73.843	81.476	81.885	86.332	88.334
Yerel Yönetim Birlikleri	246.015	274.113	288.024	299.782	317.528
Toplam	1.947.226	1.881.127	1.881.127	1.877.450	1.893.684

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019; Direction Générale des Collectivités Locales, 2019

2018 yılı itibarıyla Türkiye’de kamuda istihdam edilen personel sayısı 2.901.677’dir ve bunun 213.827’si yerel yönetimler personelinde oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin personel sayısının kamu istihdamı içindeki payı %7,37’dir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019, s. 61). 2018 yılı itibarıyla Türkiye’de yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin %93,5’i belediyeler ve bağlı idarelerinde

görev yapmaktadır. 10 yıllık süreç incelendiğinde il özel idarelerinin personel sayısının 2/3 oranında, belediye personel sayısının da 55 binden fazla azaldığı görülmektedir.

2017 yılı itibarıyla Fransa’da kamuda istihdam edilen personel sayısı 5.664.700’dür ve bunun 1.893.684’ü yerel yönetimler personelinden oluşmaktadır (Direction Générale des Collectivités Locales, 2019, s.80). Yerel yönetimlerin personel sayısının kamu istihdamı içindeki payı %33,4’tür. 2017 yılı itibarıyla Fransa’da yerel yönetimlerde istihdam edilen personelin %60’ı belediyelerde görev yapmaktadır. Yıllar içindeki personel sayısındaki değişim incelendiğinde belediye ve ilin personel sayısının azaldığı, bölge ve yerel yönetim birliklerinin personel sayısının arttığı görülmektedir.

4.4. KATILIM VE DEMOKRASİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA

Yerel demokrasi bir bölgede yaşayan insanların daha geniş kitleler halinde temsili için önem taşımaktadır. O bölgede varlığını sürdüren bir yerel yönetim örgütünün meclisinin üye sayısı ve bu sayının toplam nüfus içindeki temsil oranı önem arz etmektedir.

Tablo 11: İki Ülke Belediye Meclis Üye Sayılarının Alt ve Üst Sınırı

Türkiye		Fransa	
Nüfus	Meclis Üyesi	Meclis Üyesi	Nüfus
10.000’e kadar	9	7	100’dan az
1.000.001 üstü	55	69	300.000 ve üstü

Kaynak: Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun; Code Général Des Collectivités Territoriales

Türkiye’de nüfusu 10.000’e kadar olan belediyelerde meclis üye sayısı 9’dur. Ancak Fransa’da bu durum büyük farklılık göstermekte öyle ki nüfusu 100’dan az olan belediyelerde 7 meclis üyesi bulunmaktadır. Aynı durum üst sınır için de geçerlilik göstermektedir. Türkiye’de nüfusu 1 milyonun üstündeki belediyelerde 55 meclis üyesi bulunurken, Fransa’da nüfusu 3 yüz bin ve üstündeki belediyelerde 69

üye bulunmaktadır. Bu durum Fransa’da halka en yakın birim olan belediyelerde temsil oranının Türkiye’den yüksek olduğunu göstermektedir.

Tablo 12: İki Ülkedeki Yerel Seçilmişlerin Sayısı (2019)

TÜRKİYE			FRANSA		
Belediye	Belediye Meclis Üyesi	20.745	498.164	Belediye Meclis Üyesi	Belediye
	İl Belediye Başkanı	51	34.816	Belediye Başkanı	
	İlçe ve Belde Belediye Başkanı	788	4.187	İl Meclis Üyesi	İl
	Büyükşehir Belediye Başkanı	30	97	İl Meclis Başkanı	
	Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı	519	1.927	Bölge Meclis Üyesi	
İl Özel İdaresi	İl Genel Meclis Üyesi	1.271	17	Bölge Meclis Başkanı	
Köy	Köy Muhtarı	18.196			
	Köy İhtiyar Meclis Üyesi	80.696			
TOPLAM		203.102	539.208	TOPLAM	

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019; Direction Générale des Collectivités Locales, 2019

Halka en yakın yerel yönetim birimi olan belediyeler iki ülke açısından karşılaştırıldığında, Türkiye’de belediye sisteminin il belediyesi, ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi gibi birçok kademeye bölündüğü görülmektedir. Fransa’da ise belediye sistemi daha basit bir şekilde oluşturulmuş ve belediyelerin aynı konumda olması sağlanmıştır. Belediyelerde seçilmişlerin sayısı

karşılaştırıldığında ise Türkiye’de bu kadar parçalı bir yapı olmasına rağmen toplam 22.133 belediye başkanı ve meclis üyesi bulunmaktadır. Fransa’da ise 532.980 belediye başkanı ve meclis üyesi bulunmaktadır ki bu sayı Türkiye’nin 24 katından fazladır. Bu durum Fransa’da belediye kuruluşunda herhangi bir nüfus kriterinin olmaması, kırsal kesim için ayrı bir örgütün olmaması bu nedenle 35.056 belediyenin bulunması, Türkiye’de özel durumlar haricinde belediye kuruluşunda 5.000 nüfus şartının bulunmasından kaynaklanmaktadır. Ancak bu durum nüfusa oranla Fransa’da yerel halkın daha yüksek oranda temsil edildiğini göstermektedir.

Tablo 13:İki Ülkede Yerel Seçilmişlerin Yüzdesel Cinsiyet Dağılımı (2019)

Türkiye	Yerel Birimler	Kadın	Erkek
	Belediye meclis Üyesi	11	89
	İl Belediye Başkanı	2	98
	İlçe ve Belde Belediye Başkanı	2	98
	Mahalle Muhtarı	2	98
	Mahalle İhtiyar Heyeti Üyesi	2	98
	Büyükşehir Belediye Başkanı	10	90
	Büyükşehir İlçe Belediye Başkanı	5	95
	İl Genel Meclis Üyesi	4	96
	Köy Muhtarı	1	99
	Köy İhtiyar Meclis Üyesi	2	98
	Ortalama	3	97
Fransa	Yerel Birimler	Kadın	Erkek
	Belediye Meclis Üyesi	40	60
	Belediye Başkanı	16,9	83,1
	İl Meclis Üyesi	50,4	49,6
	İl Meclis Başkanı	12,4	87,6
	Bölge Meclis Üyesi	47,9	52,1
	Bölge Meclis Başkanı	23,5	76,5
	Ortalama	39,1	60,9

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019; Direction Générale des Collectivités Locales, 2019

Türkiye’de yerel düzeyde kadınların temsil oranları bakıldığında oldukça büyük bir eşitsizlik göze çarpmaktadır. 2019 yılı verileri incelendiğinde il belediye başkanlarının %2’sinin, belediye meclis üyelerinin %11’inin, il genel meclis üyelerinin ise %4’ünün kadınlardan oluştuğu görülmektedir. Fransa’da il meclis üyelerinin dağılımında %50’yi geçen bir oran yakalanmıştır. Başkanlar açısından oran daha düşük olsa da gelişme kaydedilmektedir. 2010 yılında gerçekleşen bölge seçimlerinde, bölge meclis başkanlarının yalnızca %7,7’si kadınken bu oran günümüzde %23,5’e yükselmiştir. İl meclislerinde de oran giderek yükselmektedir. 2011’de gerçekleştirilen seçimlerde il meclis başkanlarının %6,1’i kadınlardan oluşurken 2019 yılında %12,4’e yükselmiştir (Direction Générale des Collectivités Locales, 2019, s.74)

Tablo 14: İki Ülkede Yerel Seçimlere Katılım Oranları

Fransa						
Belediye	2008		2014		2020	
	1.Tur	2. Tur	1.Tur	2.Tur	1.Tur	2.Tur
	%66,5	%65,2	%63,6	%62,1	%44,7	%41,6
İl	2008		2011		2015	
	1.Tur	2. Tur	1.Tur	2.Tur	1.Tur	2.Tur
	%64,9	%55,5	%44,3	%44,8	%50,2	%50
Bölge	2004		2010		2015	
	1.Tur	2. Tur	1.Tur	2.Tur	1.Tur	2.Tur
	%60,8	%65,7	%46,3	%51,2	%49,9	%58,4
Türkiye						
	2009		2014		2019	
Belediye Başkanı	%84,17		%89,2		%84,37	
Belediye Meclis Üyesi	%84,06		%89,15		%84,36	
Büyükşehir Belediye Başkanı	%83,17		%89,48		%84,69	

İl Genel Meclis Üyesi	%85,19	%88,64	%85,5
------------------------------	---------------	---------------	--------------

Kaynak: ysk.gov.tr, 2020, Erişim Tarihi: 03.04.2020; www.france-politique.fr/election-politique.htm, 03.04.2020

İki ülke yerel seçimlere katılım oranları incelendiğinde Türkiye’de halkın yıllar itibarıyla yerel seçimlere %83 ile %89 arasında bir katılım gösterdiği görülmektedir. Ancak Fransa’da yerel seçimlere katılım belirli bir istikrar içinde gerçekleşmediği görülmektedir. Özellikle belediye seçimlerine katılım yıllar içerisinde bir düşüş eğilimine girdiği görülmektedir. Öyle ki 2020 yılında gerçekleştirilen belediye seçimlerinin ilk turunda 2014 yılındaki seçimin ilk turuna göre %18,9’luk bir düşüş olmuş ve %44,7’lik bir katılım sağlanmıştır. 2011 yılında ilde, 2010 yılında bölgede gerçekleşen seçimlerde ise bir önceki seçime göre katılım %14 ile %20 arasında bir düşüş gözlemlenmektedir.

Tablo 15: İki Ülkede Yerel Yönetimlerinde Katılım Araçları

Fransa	Türkiye
Bilgi Edinme Hakkı	Hemşehrilik
Semt Meclisleri ve Semt Yardımcıları	Kent Konseyleri
Referandum	Hizmetlere Gönüllü Katılım
Kamu Anketleri	Mahalle Yönetimi
Dilekçe Hakkı	İhtisas Komisyonları
Yerel Kamu Hizmetleri Danışma Komisyonları	Stratejik Plan ve Çevre Düzeni Planı
	Referandum (5393 m.4)
	Kamuoyu Yoklaması
	Dilekçe Hakkının Kullanılması Kanunu
	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Kaynak: 5393 Sayılı Belediye Kanunu; 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; Yıldız, 2013, s. 66-76

6 Şubat 1992 tarihli yasayla birlikte Fransa’da belediyelere kendi görev alanlarında seçmenlere danışma yetkisi tanınmıştır. Bununla vatandaşlar belediyeyi ilgilendiren konularda görüş bildirme imkânı kazanmıştır. 2003 yılı Anayasa

değişikliğine kadar bu referandum sadece görüş niteliği taşımaktayken bu değişiklikle referandum sonuçları bağlayıcı nitelik kazanmıştır (Şinik, 2009, s. 13-14). Anayasanın 72-1 numaralı maddesinde yapılan değişiklikle yerel yönetim birlikleri dışında deniz aşırı yerel yönetimler de dâhil olmak üzere bütün yerel yönetimlere referandum yapma yetkisi tanınmıştır. Yerel referandum yetkisi iki organ arasında paylaştırılmıştır. Buna göre referanduma gidilebilmesi için karar verme yetkisi yerel meclise, bu kararın verilebilmesi için talepte bulunma yetkisi de sadece yürütme organına aittir (Yıldız, 2013, s. 76).

Türkiye’de yerel yönetimlerin referandum yetkisinin Fransa’da olduğu gibi anayasal niteliği yoktur. Türkiye’de yalnızca 5393 sayılı Belediye Kanunun 4. maddesinde yer alan köy veya muhtelif köy yerlerinin birleşerek belediye kurabilmeleri üzerine valinin bildirimiyle referandum yapılabilmektedir. Ayrıca belediyeler ve il özel idareleri, hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Türkiye’de 5393 sayılı kanunun 76. maddesine göre kent konseyi, *‘kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye’* çalışan mekanizmalardır. Kent konseyi; merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşur. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.

Fransa’da Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2143-1 sayılı maddesine göre nüfusu 80.000’in üstünde olan belediyelerde, belediye meclisi her bir semtin çevresini tespit eder. Her bir semtin bir semt meclisi (conseil de quartier) bulunur ve ismi, yapısı ve hizmet görme usulleri belediye meclisi tarafından belirlenir. Uyrukları ne olursa olsun mahallede yaşayan veya iş gören on altı yaşından büyük kadınlar ve erkekler, yerel seçilmişler ve mahalle dernekleri semt meclislerine üye olabilmektedir. Semt meclislerine belediye başkanı tarafından danışılabilir ve semt

veya şehirle ilgili herhangi bir soru üzerine ona önerilerde bulunabilir. Belediye başkanı, özellikle şehir politikası kapsamında gerçekleştirilenler olmak üzere, semt ile ilgili eylemlerin geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesine semt meclislerini dâhil edebilir.

4.4. MALİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA

Yerel yönetimlerin yetersiz kaynaklara sahip olması, görevlerini yerine getirmelerine engel olmakta aynı zamanda merkezi yönetimden aktarılabilecek kaynaklara bağımlı hale gelmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız olarak hareket etme olanaklarını önemli ölçüde kısıtlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009, s. 264).

Tablo 16: İki Ülkede Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri

Türkiye (Milyar TL)	Gelir					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	91.611	97.706	109.374	133.766	157.938	110.019
	Gider					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	90.585	99.659	121.184	151.262	183.658	118.071
Fark	+1.026	-1.953	-11.81	-17.496	-25.72	-8.052
Fransa (Milyar Euro)	Gelir					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	227,41	229,67	230,65	232,88	230,13	235,01
	Gider					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	226,37	233,63	233,37	228,98	227,53	233,76
Fark	+1,04	-3,96	-2,72	+3,9	+2,6	+1,25

Kaynak: [h/muhasibat.hmb.gov.tr/](http://muhasibat.hmb.gov.tr/), 06.04.2020; Direction Générale des Collectivités Locales, 2019

İki ülke yerel yönetimlerinin gelir-gider tablosu incelendiğinde, Türkiye’de 2019 yılı dışında, her yıl bu kurumların gelirlerinde önemli artışlar olduğu

görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirleri 2006 yılına göre beş kata yakın artmıştır. 2006 yılında yerel gelirler 31,7 milyar TL iken 2011 yılında iki katından fazlasına, 2018 yılında ise 157,9 milyar TL olmuştur ([h/muhasabat.hmb.gov.tr/](http://muhasabat.hmb.gov.tr/), 23.04.2020). 2014 yılından itibaren sırasıyla %6,65, %11,9, %22,3 ve %18 oranında artan gelirler, 2019 yılında yaşanan ekonomik daralma sonucunda %30,3 azalmıştır. Ancak gelir artışına göre daha hızlı artan giderler, 2014 yılı sonrasında gelir-gider dengesini önemli bir şekilde bozmuş ve fark giderek açılmıştır. Yerel yönetimlerin bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin 2017 yılında %88,4’ünü, 2018 yılında %86’sını karşıladığı görülmektedir.

Fransa’da durum Türkiye’ye göre daha istikrarlı bir şekilde devam etmektedir. Fransa’da yerel bütçeler 1990’ların başından bu yana iki kattan fazla artmıştır. 1990 yılında 87,5 milyar Euro olan yerel yönetimlerin toplam geliri 2010’da 215 milyar Euro, 2013 yılında ise 229,6 milyar Euro’ya yükselmiştir (Waserman, 2016, s. 136). İncelenen 6 yıllık dönemde Fransa’da yerel yönetim örgütlerinin gelirleri ve giderleri yavaş ancak birbirlerine daha orantılı bir artış göstermiş ve bu süreçte yalnızca 2 yıl gelir-gider dengesi açık vermiştir. Fransa’da yerel yönetimlerinin bütçe gelirlerinin 2016 yılında %101,1’ini, 2017 yılında %100,5’ini karşılamıştır.

Fransa’da yerel yönetimlerin harcamaları 2016 yılında olduğu gibi 2017 yılında da GSYH’nin %11,1’ini oluşturmuştur. Bu pay federal devletlerin harcamaları da dâhil olmak üzere %15,3 olan Avrupa Birliği’nin ortalamasından daha düşüktür. Aynı şekilde Fransa’da yerel yönetim harcamalarının kamu yönetimi harcamaları içindeki payı da Avrupa Birliği ortalamasının çok altındadır. Avrupa Birliği ortalaması %33,4 iken bu oran Fransa’da %19,6’dır (Direcition Générales Des Collectivités Locale, s. 94). Türkiye’de ise yerel yönetimlerin harcamaları 2016 yılında GSYH’nin yalnızca %3,5’ini oluşturmuştur ([h/data.imf.org](http://data.imf.org), 17.04.2020). 2019 yılında Türkiye’de genel yönetim harcamalarının yalnızca %11,6’sı yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmiştir ([h/muhasabat.hmb.gov.tr/](http://muhasabat.hmb.gov.tr/), 17.04.2020).

Yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin güçlendirilmesi için iki ülke anayasalarında yerel yönetimlere gelir kaynakları sağlanacağına yer vermiştir. T.C.

Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimlere (mahalli idarelere) görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı yer almıştır. Bu gelir kaynakları yerel yönetimlerin kendi kanunlarında düzenlenmiştir. Fransa Anayasası'nın 72-2. maddesinde ise yerel yönetimlerin (mahalli idarelerin) serbestçe tasarruf edebilecekleri gelirlere sahip olduğu, yasanın belirlediği sınırlar içinde her türlü vergi gelirinin tamamını veya bir kısmını alabileceğini ve vergilerin matrah ve oranının tespitine yasayla izin verilebileceğine yer verilmiştir.

Tablo 17: İki Ülke Mahalli İdare Harcamalarının Yüzdesel Dağılımı

	Türkiye			Fransa		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Genel kamu hizmetleri	30.62	35.02	34.68	19.02	18.83	19.21
Savunma	0.16	0.11	0.19	0	0	0
Kamu düzeni ve güvenlik	4.89	4.68	4.67	2.90	2.96	3.01
Ekonomik işler	13.96	18.95	17.54	19.04	19	18.62
Çevre koruma	8.33	9.81	9.45	7.67	7.70	7.41
Konut ve sosyal olanaklar	25.51	17.22	20.17	7.92	7.74	7.71
Sağlık	1.55	1.36	1.34	0.71	0.71	0.70
Eğlence, kültür ve din	7.60	8.63	8.19	9.66	9.27	9.13
Eğitim	5.89	2.47	2.04	14.64	14.78	14.81
Sosyal koruma	1.49	1.75	1.73	18.44	19	19.41

Kaynak: h/data.imf.org, 07.04.2020

İki ülke yerel yönetimlerinin harcamaları incelendiğinde, ilk olarak Türkiye’de genel kamu hizmetlerinin oranının Fransa’ya göre %10-%15 arasında daha fazla olduğu göze çarpmaktadır. Son yıllarda Türkiye’de artış gösteren ve %34’ü aşan bir orana ulaşan genel kamu hizmetleri, Fransa’da yalnızca %19’luk bir oranda gerçekleşmiştir. Önemli bir diğer oran farkı konut ve sosyal olanaklarda ortaya çıkmıştır. Türkiye’de toplam harcamanın dörtte birini oluşturan hizmet kolu, Fransa’da yalnızca %7’inin biraz üstünde gerçekleşmiştir. İki ülke verileri karşılaştırıldığında sosyal koruma hizmetleri arasında da Fransa önemli fark ortaya çıkmaktadır. Fransa’da harcamaların %18’ini oluştururken Türkiye’de bu oran

%2'sinin altındadır. Diğer bir fark eğitim harcamalarında ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de yılların içinde azalış gösteren eğitim harcamaları Fransa'dan 7 kat daha az olduğu görülmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirleri kendi kanunlarında düzenlenmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda ve 5393 sayılı Belediye Kanununda sayılan gelirler neredeyse aynıdır. Temel farklılıklar, vergi, resim, harç ve katılma paylarında kanunda gösterilen yönetimin farklı olmasıdır. Bir diğeri ise hizmet karşılığı tahsil edilecek ücretlerin o yönetim biriminin meclisi tarafından belirleniyor olmasıdır. Bu iki kanuna göre il özel idaresi ve belediyenin gelirleri şu şekildedir:

- Kanunlarda gösterilen il özel idaresi/belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe ve vergi gelirlerinden paylar,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- İl genel meclisi/belediye meclisi tarafından belirlenecek tariflere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- Diğer gelirler.

Fransa'da devlet yerel finansman açısından üçlü bir rol oynamaktadır. Bunlardan birincisi devlet bir gelir kaynağıdır. Devlet yerel yönetimlerin bütçesine katkıda bulunan ilk kişidir ve bir kaynak sağlayıcıdır. İkinci olarak yerel vergilerin tahsilinde teknik bir rolü vardır. Devlet, yerel yönetimlerin gelirlerinin vergi tahsildarı ve garantörü olarak hareket eder. Yerel makamlara oylan vergilerin tamamını garanti eder ve gerçekte tahsil edilen tutarlar taahhüt edilen miktardan düşükse farkı öder. Son olarak ise devlet eşit paylaşım politikalarına öncülük etmektedir. Devlet, mali kaynakların eşitsizliğini telafi etmek için yerel yönetimler arasında 'eşitleyici' rolünü oynar (Waserman, 2016, s. 139-140).

Fransa’da yerel yönetimlerin mali gelirleri doğrudan vergiler, devlet tarafından aktarılan gelirler ve borçlanmalar olmak üzere üç kısımdan oluşmaktadır. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin topladıkları doğrudan vergilerdir. Yerel yönetimlerin kendi adlarına topladıkları doğrudan vergiler en önemli gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. Bunları yerel ekonomik katkı vergisi, emlak vergileri ve diğer vergiler oluşturmaktadır. 2010 yılında meslek vergisinin kaldırılmasıyla yerel yönetimler önemli bir gelir kaynağından mahrum kalmış bunun sonucunda bu eksikliğin devlet tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır. Bu süreçte kaldırılan meslek vergisinin yerine yerel ekonomik katkı vergisi getirilmiştir. Ticaret şirketleri taşınmaz vergisi ve ticaret şirketleri katma değer vergisi olmak üzere iki ayrı vergi çeşidinden oluşmaktadır. Emlak vergileri ise 3 temel vergiden oluşmaktadır. Bunlardan birincisi konut vergisidir. 2000 yılında bölgelere dağıtılan kısmı, 2010 yılında ise il özel idareleri tarafından tahsil edilen kısmı yürürlükten kaldırılmış ve yalnızca belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Diğer emlak vergisi türü ise yapıli arazi vergisidir. 2011 yılından itibaren belediyeler, il özel idareleri ve kendilerine ait vergi gelirleri olan yerel yönetim birlikleri tarafından toplanmaktadır. Üçüncü emlak vergisi ise yapısız arazi vergisidir. Bu vergi daha ziyade çıplak arazilerin vergilendirilmesi amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin ikinci kısmını oluşturan devlet tarafından aktarılan gelirler ödenek (dotation) ve sübvansiyonlardan oluşmaktadır. Ayrıca devlet vergilerde indirim veya muafiyet uygulaması durumunda vergi mükellefinin yerini alarak bu durumu telafi etmektedir. Devlet tarafından yapılan katkıların en önemlileri genel çalışma ödeneği (dotation globale de fonctionnement), kırsal alanlar için ekipman ödeneği (dotation d’équipement des Territoires ruraux) ve yetki ve vergi transferlerinden doğan ödeneklerdir. Son kısım gelirler ise yerel yönetimlerin aldıkları borçlar itibarıyla bir gelir türü oluşturmaktadır. 2 Mart 1982 yılında vesayet kurumunun kaldırılmasıyla bu yetkiye sahip olan yerel yönetimler bu tarihten önce borç edinmek için valilikten önceden izin almaları gerekiyordu (Yıldız, 2013, s. 123-134).

Türkiye’de emlak (bina, arsa, arazi) vergisi, çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, eğlence vergisi, yangın sigortası vergisi, ilan ve reklam vergisi ile bina inşaat harcı, işyeri açma izni harcı,

yapı kullanma izni harcı, ölçü ve tartı aletlerinin muayene harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, işgal harcı, kaynak suları harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı, tellallık harcı, altyapı kazı izin harcı, toptancı hali resmi ve diğer harçlar yerel yönetimler tarafından alınmaktadır. Ancak İl özel idarelerine ait vergi gelirleri bulunmamaktadır. Çünkü özel idarelere belediyelerde olduğu gibi vergi ve harç toplama konusunda yetki verilmekle birlikte fiilen bir vergi konusu belirlenmemiştir. (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019, s. 107).

İl özel idareleri ve belediyeler 1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla genel bütçeden pay verilmektedir. Bu kanun 2001 yılında 4629 sayılı Kanunla değişikliğe uğramış ve 2008 yılında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla yürürlükten kaldırılmış ve söz konusu pay bu kanunla tekrar belirlenmiştir (Gözler, 2018, s. 316). Söz konusu kanunun ikinci maddesinin ikinci fıkrasıyla genel bütçe gelirleri tahsilatı toplamının %0,5'inin il özel idarelerine, %1,50'si büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılmıştır.

İki ülke yerel yönetimleri kendileri hazırladıkları bütçeleri doğrultusunda harcama yapabilmektedirler. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 44. ve 45. maddeleri, Belediye Kanunun 61. ve 62. maddelerine göre, belediye bütçesi belediye başkanı, il özel idaresi bütçesi ise vali tarafından stratejik plana ve performans programına uygun şekilde mali yıl ve izleyen iki yılda için hazırlanır. Belediye başkanı veya vali tarafından hazırlanan bütçe öncelikle encümene sunulur. Bütçe tasarısını inceleyen encümen görüşüyle birlikte meclise sunar. İl genel meclisi veya belediye meclisi bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul eder ancak bütçede dengeyi bozacak değişiklik yapamaz.

Fransa'da belediye bütçesi belediye başkanı, il ve bölge yerel yönetimlerinde meclis başkanı tarafından yıllık olarak hazırlanır. Yerel yönetim biriminin meclisi tarafından görüşülür ve onaylanır. Onaylanmasının ardından çeşitli nedenlerle bütçede değişiklik yapılabilir. Öncelikle asıl bütçe oylanır ve yılın tüm gelir ve giderleri olabildiğince kesin şekilde belirlenir. Ancak yıl boyunca faaliyetlerden

kaynaklanan gelir ve giderleri ayarlamak için ek veya değişik bütçeler hazırlanmaktadır (Waserman, 2016, s. 149-150).

Tablo 18: İki Ülke Mahalli İdarelerinin Gelirlerinin Dağılımı

Türkiye				
(Milyar TL)	2017		2018	
	Gelir	Yüzde	Gelir	Yüzde
Vergi	13.237.799	%9.896	14.507.159	%9.185
Teşebbüs ve Mülkiyet	27.858.152	%20.825	30.559.091	%19.348
Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	10.381.904	%7.761	14.900.379	%9.434
Faizler, Paylar ve Cezalar	73.777.526	%55.153	86.352.655	%54.674
Sermaye Gelirleri	8.071.629	%6.034	11.079.049	%7.014
Alacaklardan Tahsilatlar	439.491	%0.328	540.243	%0.342
Toplam	133.766.501	%100	157.938.576	%100
Fransa				
(Milyar Euro)	2016		2017	
	Gelir	Yüzde	Gelir	Yüzde
Vergiler ve Harçlar	128.90	%56.011	133.83	%56.946
Devlet Yardımları	41.21	%17.907	38.92	%16.560
Alınan Hibeler ve Katkılar	10.81	%4.697	12.17	%5.178
Mal ve Hizmet Satımı	8.89	%3.863	9.26	%3.940
Diğer Faaliyet Gelirleri	7.30	%3.172	7.53	%3.204
Krediler Hariç Yatırım Gelirleri	18.74	%8.143	19.45	%8.276
Krediler	14.28	%6.205	13.85	%5.893
Toplam	230.13	%100	235,01	%100

Kaynak: h/muhasebat.hmb.gov.tr/, 12.04.2020; Direction Générale Des Collectivités Locales, 2019

İki ülke yerel yönetimlerinin gelirlerinin dağılımı incelendiğinde, iki farklı gelir kolunun gelirlerin yarısından fazlasını oluşturduğu görülmektedir. Türkiye’de

gelirlerin %55'i faizler, paylar ve cezalardan oluşurken, Fransa'da vergiler ve harçlar en yüksek paya sahip olmuş ve 2017 yılında gelirlerin 56.94'ünü oluşturmuştur. Türkiye'de faizler, paylar ve cezalar, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payları da içermesinden dolayı toplam gelirden önemli yer tutmaktadır. Bu durum Türkiye'de yerel yönetimlerin öz gelirlerinin düşük olmasına ve merkeze bağımlı olduğu kanaati oluşmaktadır.

Fransa'da devlet tarafından yapılan yardımlar yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından olup öyle ki 2017 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin gelirlerinin %16,50'sini oluşturmaktadır. Fransa'da devlet yardımları sabit yardımlar, dengeleme yardımları ve özel katkılar olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerin bir kısmını belediyelere aktarması sabit yardımlardır. Dengeleme yardımları ise zayıf vergi gelirine sahip belediyelere yapılan yardımlardır. Som olarak özel katkılar ise kültür, tarım, konut ve yolların yapılması için devletin belediyelere yaptığı yardımlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 179).

4.5. DENETİM AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMA

Yerel yönetimler faaliyet gösterdikleri alan içinde mali ve idari anlamda özerk olmaları beklenmektedir. Ancak ülke yönetim sisteminin bir parçası olması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik beklentisi, yerel yönetimlerin denetlenmesi gerekliliğini ortaya çıkardığı bilinmektedir.

Tablo 19: İki Ülkedeki Yerel Yönetimlerin Denetim Araçları

TÜRKİYE	FRANSA
İç Denetim	Bilgi Edinme Hakkı
Dış Denetim	Sözlü Soru
İçişleri Bakanlığı Denetimi	Kesin Hesap Oylaması
Soru	Valinin Hukuka Uygunluk Denetimi
Faaliyet Raporu Değerlendirme	İnceleme ve Değerlendirme Komisyonları
Denetim Komisyonu	Mali Denetim
Gensoru	

Genel Görüşme	
---------------	--

Kaynak: 5393 Sayılı Belediye Kanunu; 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu; Yıldız, 2013, s. 60-65; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019, s. 121;

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi genel olarak Anayasanın 127. maddesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile sağlanmaktadır. Buna göre yerel yönetimlerde iç denetim, dış denetim ve İçişleri Bakanlığı denetimi şeklinde yapılmaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019, s. 121). Yerel yönetimlerin dış denetimi ise TBMM adına Sayıştay tarafından yapılmaktadır. 2005 yılında Anayasa’nın 160. maddesine eklenen 3. fıkrayla yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması yetkisi Sayıştay’a verilmiştir.

Anayasanın 127. maddesiyle merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde yerel yönetimler (mahalli idareler) üzerinde, ‘*mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisi*’ verilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 38. maddesine göre İl Özel İdarelerinde iç ve dış denetim yapılmaktadır. Bu denetimler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Ayrıca il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer işlemleri idarenin bütünlüğü ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. Vali, 5018 sayılı kanunda belirtilen biçimde yürütülen faaliyetlerin gerçekleşme durumu ile ortaya çıkan sapmaları açıklayan faaliyet raporunu hazırlar ve mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur, raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna duyurulur. 5302 sayılı kanunun 17. maddesiyle il genel meclisine bir önceki yılın gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından bir denetim komisyonu kurmasına olanak sağlanmıştır. Ayrıca kanunun 18. maddesinde meclisin bilgi edinme ve denetim yollarına yer verilmiştir. İl genel meclisi soru,

genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yoluyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.

5393 sayılı Belediye Kanunun 55. maddesine göre Belediyelerde iç ve dış denetim yapılmaktadır. Bu denetimler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Ayrıca belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer işlemleri idarenin bütünlüğü ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediye başkanı, 5018 sayılı kanunda belirtilen biçimde yürütülen faaliyetleri gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar ve nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur ve raporun bir örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir ve halka duyurulur. 5393 sayılı kanunun 25. maddesiyle il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde, bir önceki yılın gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından bir denetim komisyonu kurmasına olanak sağlanmıştır. Ayrıca kanunun 26. maddesinde meclisin bilgi edinme ve denetim yollarına yer verilmiştir. Belediye meclisi, faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.

Tablo 20: Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İç Denetçi Sayısı

	Tahsis Edilen Kadro Sayısı			Doldurulan Kadro Sayısı			Doluluk Oranı (%)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Belediye	513	513	513	193	193	192	38	38	37
Bağlı İdare	67	67	67	34	31	30	51	46	44
İl Özel İdare	153	153	153	16	17	17	10	11	11
Toplam	733	733	733	243	241	239	33	33	32

Kaynak: [h/hmb.gov.tr/](http://hmb.gov.tr/), 28.04.2020

3 yıllık süreç incelendiğinde Türkiye’de yerel yönetimlere tahsis edilen kadro sayısında hiçbir değişiklik olmamıştır. Yıllar içinde kadroların doluluk oranları incelendiğinde ise il özel idarelerinin oranı oldukça düşük seviyede kalmıştır. Aynı durum belediyeler için biraz daha iyi olmasına rağmen kadro doluluk oranı bu örgütlerin işleyişlerini denetleyip geliştirecek düzeyde olmadığı görülmektedir.

Yerel yönetimler üzerindeki bir diğer denetim şekli de belediye meclisinde alınan kararların mahallin en büyük idari amirine ve büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararlarının mülki idare amirine, il genel meclisinde alınan kararların ise valiye gönderme zorunluluğudur. Buna göre mülki amire gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye kararlarının mülki amir tarafından onaylanması şartı kaldırılmıştır. Ancak vesayet hafifletilmiş olsa da kararlar mülki idare amire gönderilmeden yürürlüğe girememektedir.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 1111-3 sayılı maddesine göre belediyeler, iller ve bölgeler arasındaki yetki dağılımı, bu topluluklardan birinin, herhangi bir şekilde diğeri üzerinde vesayet kurma veya kullanma yetkisi veremez. Yerel yönetimler arasındaki vesayet yasağı anayasada da yer almıştır. Fransa Anayasasının 72. maddesinin 5. fıkrası ‘*Hiçbir mahalli idarenin bir diğeri üzerinde vesayet yetkisi kullanmaz.*’ şeklinde düzenlenerek yerel yönetimler arası vesayet yasaklanmıştır.

Türkiye’de ise yerel yönetimler arası vesayet yetkisi 5216 sayılı kanunda yer almaktadır. Kanunun 11. ve 25. maddelerine göre büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerini mali ve imar konularda denetim yetkisine sahiptir. Kanunun 11. maddesinde büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. Kanunun 25. maddesinde ise büyükşehir belediyelerine, ilçe belediye belediyelerinin bütçeleri üzerinde değişiklik yapma yetkisi tanınmıştır.

Fransız Anayasasının 72. maddesini 6. fıkrası ‘*Ülkedeki tüm mahalli idarelerde yer alan ve Hükümet üyelerinin her birini temsil eden Devlet temsilcisi, ulusal çıkarları korumak, idari denetimleri yapmak ve yasalara uygun*

davranılmasını sağlamakla görevlidir.' şeklindedir. Anayasanın bu maddesine uygun olarak 2 Mart 1982 tarihli yasayla, Devletin ildeki veya bölgedeki temsilcisine yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde sonsal (a posteriori) bir gözetim ve denetim yetkisi verilmiş ve yerel yönetimler üzerindeki önsel (a priori) vesayet denetimi yetkisi kaldırılmıştır. Yerel yönetimlerin işlemlerini yalnız yönetim mahkemeleri iptal edebilmektedir. 2 Mart 1982 tarihli yasadan önce yerel yönetimler üzerindeki denetim hem tüzeye uygunluk (légalité) hem de yerindelik (opportunité) yönünde yapılmaktaydı. Yeni düzenlemeyle birlikte yerindelik denetimi tamamen kaldırılmıştır. Yerel yönetimlerin bütün kararları valinin önüne gelmesi zorunludur. Vali bunlar üzerinde gözetim ve denetim yetkisini kullanma hakkına sahiptir. Ancak yerel yönetimler bu denetleme yetkisini vali tarafından kötüye kullanıldığı veya yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmesine engel olduğu kanısına varır ve kanıtlarsa yönetim mahkemesine başvurup durumun düzeltilmesini isteyebilir. Yerel yönetimlerin bir işleminin tüzeye uygun olup olmadığı konusunu gündeme getirme yetkisi valilere verilmiştir. Vali bir işlemin tüzeye aykırı olduğu görüşündeyse bu kararı yönetim mahkemesinden incelemesini isteyebilmektedir ancak mahkemeden inceleme istemeden önce yerel yönetim biriminden o işlemi geri almasını ya da yasaya uygun hale getirmesini isteyebilir (Keleş, 2020, s. 70-71).

Fransa'da yerel yönetimler mali açıdan da denetim altındadır. Mali denetim üç biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, bütçenin zamanında oylanıp kabul edilmesi, bütçenin gelir-gider dengesi kurulmadan oylanıp kabul edilmesi ve bütçenin uygulanmasında açık verilmemesi şeklindedir. Bu durumda valinin başvurusuyla Bölge Sayıştay Kurulu yerel yönetime gerekli önlemleri almasını teklif eder, vali de bu teklifin sonucunu beklemeden uygulamayı durdurabilir. Mali denetimde ikinci durum ise yapılması yasal olarak zorunlu olan hizmetlerin bütçeye dâhil edilmemesidir. Bu durumda vali, ilgili yerel yönetim biriminde görevli saymanı veya herhangi bir kurulu yerel yönetim makamını uyarır ve hizmet türünün ve ödeneğinin bütçeye konulmasını ister. Bu uyarının sonuçsuz kalması durumunda Sayıştay Kurulu önerilerini valiye bildirir, vali de gerekli gördüğü önlemleri alır. Son mali denetim yöntemiye bütçede yer alan zorunlu harcamalar için hiç ödenek konulmaması halidir. Bu durumda vali tek başına ilgili yerel yönetim amirine uyarıda

bulunur (Özer, 1992, s. 51). Yerel yönetimlerin hesaplarının denetimi görevi valiyle birlikte Bölge Sayıştay (Chambre Régional des Comptes) tarafından yerine getirilmektedir. 7 Temmuz 1983 tarihli bir yasayla yerel yönetimlerin ortağı bulundukları şirketlerin işlemlerinin denetlenmesi yetkisi de Valilere verilmiştir (Keleş, 2020, s. 71).

31 Mart 1992 tarihli kanunla Fransa’da bütün belediyelerde meclis üyelerine başkana soru sorma imkânı verilmiş, üyelerin üçte birinin çağrısıyla meclisin toplantıya çağrılabilmesi, toplantıda görüşülecek konuları önceden belediye başkanı tarafından meclise bilgilendirme yapma zorunluluğu getirilmiştir. Nüfusu 3.500’den fazla olan belediyelerde sözlü soruların sunuluş ve inceleme koşullarını ve tartışmaların sıklığını belirleyen iç düzenleme yapma zorunluluğu getirilmiştir. Diğer bir yenilik ise bütçe görüşmelerinden 2 ay önce bütçenin amaçları ve öncelikleri üzerinde tartışma zorunluluğudur. Ayrıca belediye meclisinin oluşturacağı bütün komite ve komisyonlarda, mecliste yer alan siyasal grupların olarak temsili sağlanmıştır (Şengül, 2012, s. 38).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 22. maddesine göre il genel meclisi, 5393 sayılı Belediye Kanununun 30. maddesine göre belediye meclisi iki durumda feshedilmektedir. İlk olarak kendilerine verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediye veya il özel idaresine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması durumunda, ikinci olarak ise belediyeye ve il özel idareye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay’ın kararıyla feshedilirler. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclislerin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2121-6 sayılı maddesine göre bir belediye meclisi ancak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve Resmi Gazetede yayımlanan gerekçeli kararname ile feshedilebilir. Acil bir durum olması halinde devletin ildeki temsilcisinin gerekçeli kararı ile geçici olarak askıya alınabilir ancak askıya alma süresi bir ayı geçemez. İctihatlara göre, feshin olabilmesi için iki şartın yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu şartlardan birincisi belediye meclisinde yapılan

görüşmeler, belediyenin işleyişi üzerinde etkiye yol açıyorsa ve belediye yönetimini tehlikeye atacak etki ortaya çıkarması durumudur. Bu nedenle meclisin işleyişinde kalıcı ve açıkça geri döndürülemez bir tıkanma durumu ortaya çıkar ve bu durumu çözme girişimlerinin başarısız olmasından sonra vali, İçişleri Bakanı'na meclisin feshini önerebilir (www.senat.fr, 20 Mayıs 2020). Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 3121-5 ve L. 4132-3 sayılı maddelerine göre, bir il ve bölge meclisinin işleyişinin imkânsız olduğu kanıtlandığında, Hükümet Bakanlar Kurulu tarafında alınan gerekçeli kararname ile feshi ilan edebilir. Parlamento feshin ardından en kısa sürede bilgilendirilir.

5393 sayılı Belediye Kanunun 26. maddesine göre belediye başkanının meclise sunduğu bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar meclis üyeleri tarafından yeterli görülmemesi veya meclis üyeleri tarafından başkan hakkında gensoru önergesi verilmesi durumunda yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak başkan vekili tarafından mahallin mülki amirine gönderilir. Vali gerekçeli görüşüyle dosyayı Danıştay'a gönderir. Danıştay'ın yetersizlik kararını uygun görmesi halinde belediye başkanı başkanlıktan düşer.

Fransa'da belediye başkanının meclise karşı siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Belediye başkanı gensoru veya güvensizlik yollarıyla meclis tarafından düşürülemez. Başkan ve meclis arasındaki sürekli anlaşmazlık belediye faaliyetlerini aksatıyorsa ve bu durumda başkanın istifasını gerektiriyorken istifa etmezse meclis üyelerinin üçte birinin istifasıyla yeni seçim yapılır. İki durumunda gerçekleşmemesi durumunda meclis Danıştay kararıyla feshedilir (Dreyfus ve D'Arcy, 1993 akt. Şengül, 2012, s. 40).

5393 sayılı Belediye Kanunun 29. maddesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 21. maddesine göre istifa ve ölüm durumunda belediye ve il genel meclis üyeliği kendiliğinden sona erer.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2121-4 sayılı maddesine göre belediye meclisinin istifa talebini başkana sunar. Talep başkana ulaştığı an kesinlik kazanır ve Devletin İldeki temsilcisi bilgilendirilir.

5393 sayılı Belediye Kanunun 29. maddesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 21. maddesine göre özürsüz veya izinsiz art arda 3 oturuma veya 1 yıldaki toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine savunması alındıktan sonra üye tamsayısının salt çoğunluğuyla karar verilir.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2121-5 sayılı maddesine göre kendisine verilen görevleri özürsüz olarak yerine getirmeyi reddeden meclis üyesinin üyeliği idare mahkemesi tarafından kaldırılır.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 2121-9 sayılı maddesine göre Devletin İldeki temsilcisinin gerekçeli talebi doğrultusunda, belediye başkanı meclisi 30 gün içinde toplaması istenir.

Türkiye’de ise belediye meclisi mutlak toplantıları dışında yalnızca belediye başkanı tarafından bir yılda üç defadan fazla olmamak üzere toplantıya çağrılabilir. Aynı şekilde il özel idarelerinde de acil durumlarda il genel meclis başkanı tarafından toplantıya çağrılabilmektedir. Valinin belediye veya il genel meclisini toplantıya çağırma yetkisi bulunmamaktadır.

Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 1112-4 sayılı maddesine göre bir belediye başkanı, belediye meclisi tarafından alınan yerel referandum kararını uygulamayı reddetmesi durumunda, Devletin İldeki temsilcisi gerekli görürse süreci kendi devam ettirir.

5393 sayılı kanunun 4. maddesinde yer alan yeni belediye kurulmasıyla ilgili referandum, valinin mahalli seçim kurullarına bildirim sonucunda gerçekleştirilir. 15 gün içinde gerçekleştirilen referandumun sonuçları bir tutanakla valiliğe bildirilir.

T.C Anayasasının 127. maddesine göre yerel yönetimler belirli hizmetlerin görülmesi için Cumhurbaşkanı izniyle birlik kurabilirler. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Genel Kanunun L. 5210-1 sayılı maddesine göre, belediyeler kendi özgür iradeleriyle belediye birlikleri kurabilmektedir.

4.6. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ

İki ülkede yerel yönetimlerin hizmet ölçeği iki farklı durum olmasına rağmen yönetsel alanda en önemli sorunlardan biri olmuştur. 2005 yılına kadar yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu nüfus ölçeğini 2.000 olarak belirlemiş ve yıllar içinde belediye sayısında önemli artışlar yaşanmıştır. Ancak o yerin coğrafi, nüfus ve ekonomik yapısına bakılmadan kurulan belediyeler önemli sorunlara neden olmuştur. Bozulmanın önüne geçebilmek amacıyla belediyelerde nüfus ölçeği 5.000'e yükseltilmiştir. Fransa'da ise ilk kuruldukları tarihten itibaren belediyelerde nüfus ölçeği kullanılmamış bu durumda Türkiye'de olduğu gibi önemli problemlere neden olmuştur. 200 yılı aşkın bir süredir 30.000 üzerinde olan belediye sayısı hizmetlerde önemli sorunları ortaya çıkarmıştır. Şu durumda iki ülkede kullanılan nüfus ölçeği sorunlara ve avantajlara neden olmaktadır. Türkiye'de olduğu gibi yüksek nüfuslu belediyeler hizmette birliğe, temsilde eksikliğe neden olmaktadır. Fransa'da olduğu gibi çok düşük nüfuslu belediyeler ise kamusal hizmetlerin çokça bölünüp kaynak israfını kolaylaştırırken yüksek oranda yerel temsili sağlamaktadır.

Türkiye ile Fransa'daki yerel yönetim birimlerindeki kadın temsil oranı karşılaştırıldığında önemli farklar ortaya çıkmaktadır. Fransa'da yerel yönetimlerin meclislerinde cinsiyet dağılımı nerdeyse sağlanmış olduğu görülmektedir. Ancak Türkiye'de cinsiyet dağılımında çok büyük bir fark göze çarpmaktadır. Bu durumu ortaya çıkaran temel neden ise Fransa'da yürürlüğe giren 17 Mayıs 2013 tarihli ve 2013-403 sayılı kanundur. Bu kanunla, önceden yalnızca nüfusu 3.500 ve üzerinde olan belediyelerde geçerli olan seçim listelerinin sunumunda erkekler ve kadınlar arasındaki eşitliği sağlayıcı hüküm, nüfusu 1.000 ve üzerinde olan belediyelerde de geçerli hale gelmiştir. Kanunun hükümleri bölge ve il meclisleri için de geçerlidir. Bu kanun yerel seçim listelerinde kadın erkek dağılımını yarı yarıya oluşturmaya zorunlu hale getirmiştir. Türkiye'de ise bu konuda yasal bir düzenleme bulunmamakta ve listelerde erkek adayların çokluğu öne çıkmaktadır.

İki ülke reformları değerlendirildiğinde yerel seçimlere katılım oranlarında da önemli farklar ortaya çıkmıştır. Fransa'da iki türlü şekilde yapılan yerel seçimlerin turları arasında bile önemli farklar göze çarpmaktadır. Türkiye'de ise bütün

birimlerin seçimlerinde katılım oranları birbirine oldukça yakındır. Bu durum yerel yönetim seçimlerinin Anayasa'nın 127. maddesine göre beş yılda bir aynı anda yapılması, siyasi parti üyeliğinin yüksek olması ve seçimlere katılımın yasal olarak zorunlu olması gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkmaktadır. Remi Lefebvre (s.71)'e göre Fransa'da yöneticiyle yönetileni yaklaştırması gereken adem-i merkeziyetin, yerel politik sistemi demokratikleştirmesi gerekiyorken eski eğilimleri vurguladığı görülmektedir. Giderek daha profesyonel 'karar vericiler' haline gelen seçkinler ve yerel başkanlık güçlendirilmiş ve böylece yerel siyasi sistem hizmetlerde hesap verilebilirliği zayıflatan barok bir karmaşıklıkla betimlenmiştir. Politik konuların karmaşılaşması ve siyasi aktörlerin profesyonelleşmesiyle vatandaşlar, etkilerini öngöremedikleri yerel seçimlere daha az katıldığı anlaşılmaktadır. Bunun sonucunda uzun süre çekimserliğin artmasından korunan yerel yönetimler artık bu duruma karşı bağışık değildir ve kayıtsızlık ortaya çıkmaktadır.

İki ülke yerel yönetimlerinin gelir dağılımı incelendiğinde gerçekleştirilen reformların amacına uygun bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ve sonuçlarının neler olduğu hakkında fikir vermektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir yapısı içinde merkezden alınan paylar bütçenin yarısından fazlasını oluştururken, Fransa'da vergi ve harçlar bütçenin yarıdan fazlasını oluşturmaktadır. Türkiye'de 2000'li yılların ortasında yenilenen yerel yönetim kanunlarıyla mali özerklik yasal dayanak kazanmış olsa da yeni gelir kolları oluşturulmamış veya devredilememiştir. Bu durum Türkiye'de yerleşmiş olan merkeziyetçi düşünce yapısının mali özerkliğe karşı kuşkulu duruşundan kaynaklandığı düşünülmektedir. Fransa'da ise önemli vergi kollarının tahsil yetkisine sahip olan yerel yönetim birimleri, bu vergilerin matrah ve oranlarını da belirleme yetkisine sahiptir. 2003 yılında yerel yönetimlerin mali özerkliği anayasal bir nitelik kazanmasıyla da merkezden mali anlamda bağımsız olmaları sağlanmıştır.

Fransa'da yerel yönetimlerin eğitim harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı Türkiye'nin 7 katından fazla olduğu görülmektedir. Bu durumun temel nedenlerinden biri Anayasa'nın 42. maddesidir. Bu maddeye göre eğitim ve öğretim Devletin denetimi ve gözetimi altında yapılmaktadır. Bu maddeye bağlı olarak Türkiye'de eğitim hizmetlerinin yalnızca merkezi hükümet tarafından yerine

getirmesi gereken bir görev olduğu düşüncesi hâkim olduğu düşünülmektedir. Bu düşünceyi destekleyen neden ise 5393 sayılı kanunla belediyelere okul öncesi eğitim kurumları açma yetkisi veren maddenin bu gerekçeyle iptal edilmesidir. Fransa’da ise belediyeler okul öncesi eğitim kurumları açabilmektedir. Belediyeler kendi topraklarında kurulan devlet okullarından sorumludur ve bunların sahibidir. Ayrıca belediyeler bu okulların okulun işletilmesinden ve geliştirilmesinden sorumludur.

İki ülke arasındaki önemli farklardan biri de yerel yönetimlerin sosyal koruma harcamalarında ortaya çıkmaktadır. Tablo 17 incelendiğinde Fransa’da sosyal koruma harcamalarının bütçe içindeki payı Türkiye’den 11 kat fazla olduğu görülmektedir. Bu durumun iki ülke yerel yönetimlerinin sosyal korumayla ilgili görev ve sorumlulukları ve buraya ayırdıkları bütçeden kaynaklandığı görülmektedir. Türkiye’de belediyelerin ve il özel idarelerinin görevleri arasından yalnızca sosyal hizmet ve yardım, kadın ve çocuk konukevleri¹⁴ açmak, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları gibi sosyal koruma görevleri vardır. Fransa’da ise 13 Ağustos 2004 tarihli Yerel Özgürlükler ve Sorumluluklar Hakkında Kanun’un¹⁵ 49. maddesiyle iller sosyal koruma politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında birinci derecede yetkili kurumlar olmuştur. Maddeye göre iller, kanunla devlete, diğer yerel yönetimlere ve sosyal güvenlik kurumlarına bırakılan yetkileri dikkate alarak sosyal eylem politikasını belirler, uygular ve yönetim alanı içinde eylemleri koordine eder. İllerin bu konudaki yetkileri ve faaliyet alanındaki hâkimiyetleri devletle eşdeğer niteliktedir. İller her geçen gün sosyal alanda daha fazla harcama yapmakta ve bu harcamalar bütçelerinin yarıya yakınına oluşturmaktadır (Becet, 2009, s. 93 akt. Yıldız, 2013, s. 96). İki ülke yerel yönetimleri gelirleri arasındaki farkın yüksek olması, Türkiye’deki yerel yönetimlerin yetersiz mali kaynaklara sahip olması ve Fransa’da illerin sosyal koruma görevinin tek başına sorumlusu olması ve bütçesinin yarıya yakınına buraya harcaması bu farkın ortaya çıkmasında öne çıkmaktadır.

¹⁴ 5393 sayılı kanunun 14/a maddesine göre, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler

¹⁵ Kanun tam metin için bkz.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&vecategorieLien=id>

Türkiye’de 5018 sayılı Kanun’a istinaden yerel yönetimlere iç denetçi kadro tahsisi yapılmış ancak yıllar içinde bu kadroların doluluk oranları düşük seviyede kalmıştır. Yerel ve Ünal (2012), “*Yerel Yönetimlerde İç Denetimin Yapısal Sorunu*” adlı çalışmalarında yerel yönetimlerde iç denetimin temel sorunlarını ortaya koymuşlardır. Bu sorunlardan üst yöneticilerin iç denetime olan ilgisizliği bunun sonucunda iç denetim kadrolarına atama yapmamaları, yöneticilerin iç denetim hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması ve iç denetçilerin kurumu ifşa eden olarak görülmesi bu kadroların dolmamasının temel nedenlerinden olduğu düşünülmektedir.

İki ülke yerel yönetimlerin personel sayısı incelendiğinde 8 kattan fazla bir fark ortaya çıkmaktadır. Bu durumun ortaya çıkışındaki öncelikli neden Fransa’daki belediye sayısının Türkiye’den 25 kat fazla olmasıdır. Öne çıkan nedenlerden biri ise 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanundur. Bu kanunla birlikte 14 yeni büyükşehir kurulmuş ancak büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin, köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği son bulmuştur. 2008 yılından 2015 yılına kadar geçen süreçte il özel idare personelinin yarı yarıya düşmesinin nedeni de anlaşılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerde istihdam edilen personel sayısının her geçen yıl düşüşün devam ettiği görülmektedir. Bunun temel nedeni ise 5302 ve 5393 sayılı kanunlarla birlikte belediyelerde ve il özel idarelerinde norm kadro uygulamasıdır. Bu uygulama belediyeleri personel istihdamında daha dikkatli davranmaya yöneltmiştir. Fransa’da ise yıllar içindeki personel sayısındaki değişim incelendiğine büyük bir değişim olmadığı görülmektedir. Ancak belediye sayısının azaltılmasına yönelik uygulanan birliklerin özendirilmesi politikaları sonucunda, yerel yönetim birliklerinin personel sayısında önemli artışlar olmuştur. Ayrıca bölge yerel yönetimlerine yeni görev ve sorumlulukların verilmesi sonucunda personel sayısındaki artış öne çıkmaktadır.

SONUÇ

Bu tez, Fransa’da ve Türkiye’deki yerel yönetim sistemlerinin incelenmesini ve tarihsel süreçte gerçekleştirilen reformların karşılaştırılmasını konu almaktadır. Osmanlı İmparatorluğu’nda olduğu gibi onun idari mirası üzerine kurulmuş olan Cumhuriyet modernleşmesinin temel olarak Fransa’dan etkilenmiş olması, iki ülke reformlarının karşılaştırılması açısından önem taşımaktadır. Bu amaçla çalışmada yerel yönetim ve reform kavramları ayrıntılı bir biçimde incelenmiş ve iki ülke yerel yönetim sistemleri ortaya koyulmuştur. Bu kapsamda iki ülkenin yerel yönetimlerinde gerçekleştirilen söz konusu reformların benzerlikleri ve farklılıkları hizmet ölçeği, yerelde sunulan hizmetler, yönetim unsurları yerel demokrasi, yerel yönetimlerin maliyesi ve denetimi özelinde karşılaştırılmıştır.

Türkiye’de modern anlamda yerel yönetim geleneği eski bir geçmişe sahip değildir. Osmanlı İmparatorluğu’nda XIX. yüzyılda askeri yapının ve siyasetin onay verdiği sınırlar dâhilinde ortaya çıkan ilk örnekler, Fransa’daki idari sisteme benzer bir şekilde oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak ortaya çıkan ilk örnekler, Fransa’da olduğu gibi halkın yerel demokrasi talepleri sonucunda değil, İmparatorluğun bozulan düzeninin yerel düzeyde kurtarılması amacına yardımcı olmak için kurulmuştur.

Tanzimat Fermanı sonrasında idare tarihimiz içinde yer bulmaya başlayan yerel yönetimlerle genellikle aksayan vergi sisteminin düzeltilmesi amaçlanmıştır. Öncelikle başkent olması, yabancı nüfusun yüksek olması dolayısıyla ihtiyaçların daha çeşitli olması gibi nedenlerle İstanbul’da kurulan ilk örnekler, halkın henüz demokratik yönetim sistemine hazır olmaması, savaşlar, iç karışıklıklar gibi nedenlerle Cumhuriyetin ilanına kadar geçen süreçte fazla önem görmemiş ve Anadolu’ya yaygınlaştırılamamıştır. Bu süreçteki yerel yönetimlerde temsilin çok sınırlı olması ve hizmetlerin merkezden atanan memurlarla görülmesi bu kurumların birer yerel yönetim örneği olarak görülmesini engellemektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimler savaş sonrası dönemde bağımsızlığın tam olarak sağlanması sürecinde arka planda kalmış ve Osmanlı İmparatorluğu’ndaki sisteminin devamı niteliğinde olmuştur. 1924 yılında ülke

nüfusunun %75,8¹⁶ gibi büyük bir çoğunluğunun köylerde yaşaması nedeniyle öncelik buralara verilmiş ve Cumhuriyetin ilk yerel yönetim kanunu olan 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1930 yılında ise ülkenin yeniden imarının sağlanması amacıyla 1580 sayılı Belediye Kanunun çıkmış ve Osmanlı İmparatorluğu'nda ortaya çıkan ilk örneklerine göre modern belediye yapısı öngörülmüş ve belediyeler o dönemin ihtiyaçları gereğince önemli yetki ve sorumluluklara sahip olmuştur. Türk idare tarihi içinde ilk yerel yönetim birimlerinden olan il özel idareleri ise 1980'li yıllara kadar 1913'te yürürlüğe giren geçici bir kanunla ayakta kalmaya çalışmıştır. Bu süreçte yoğun vesayet ve düşük mali kaynaklarla varlığını sürdüren il özel idarelerini sürekli eleştiri konusu olmuştur.

Yürürlükte oldukları 75-80 yıllık dönemde değişen toplumsal, ekonomik ve siyasi yapı nedeniyle ihtiyaçlara karşılık veremeyen bu kanunlar için reform çok sık dile getirilmiştir. Bu anlamda reform birçok hükümet programında yer almış, raporlar, yasa tasarıları hazırlanmış ancak birçoğu sonuçlanmamış, yasalaşanlar ise reform olarak nitelenecek düzeyde olmamıştır. Ancak 2000'li yılların ortasından itibaren Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin hızlanması belirli yükümlülükleri de beraberinde getirmiş ve yerel yönetimlerde reform çabaları yoğunlaşmıştır. Köy Kanunu hariç tamamen yenilenen yerel yönetim kanunlarıyla çağın, kentlerin ve halkın taleplerine uygun bir düzen oluşturulmaya çalışılmıştır.

Fransa'da yerel yönetimlerin geçmişi daha eskilere dayanmaktadır. Fransız Devrimi sonrasında bütün toplumu kapsayacak şekilde kurulan belediyeler ve iller, günümüz sisteminin altyapısını oluşturmuştur. Devrim sonrasında kurulan katı merkeziyetçi, Jakoben yapı 200 yıla yakın bir süre boyunca Fransa'nın idari sisteminin temelini oluşturmuştur. Ancak savaşlar, ekonomik krizler gibi nedenlerle siyasi, toplumsal, iktisadi yapıdaki değişimler, devletlere karşı olan bakış açısını değiştirmiş ve bu durum Fransa'yı da etkilemiştir. Katı merkeziyetçi yapıdan kurtulmak için 1960'lı yıllardan itibaren reform girişimleri olsa da gerçek anlamda büyük reformlar 1982 yılından sonra gerçekleşmeye başlamıştır.

¹⁶ http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1587

Katı merkeziyetçi devlet yapısı yıllar içinde Fransa'da yoğun eleştirilere uğramış ve zamanın ihtiyaçlarına, halkın beklentilerine cevap vermemesi sonucunda 1982 yılından itibaren başlayan ve 'Eylem I' olarak adlandırılan âdem-i merkezileşme hareketi Fransa'da önemli değişimlere yol açmıştır. Merkezi hükümete ait birçok görev ve sorumluluk yerel yönetimlere devredilmiş ve merkezi idarenin rolü azaltılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde ayrıca yerel demokrasinin güçlendirilmesine yönelik önemli reformlar da gerçekleşmiştir. Bunlardan en önemlisi ise merkezin ajanı olan valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin niteliği değiştirilmiş ve alanı ülkenin birliğine zarar vermeyecek ölçüde daraltılmıştır.

1982 yılından sonra yaşanan büyük dönüşüm, 2003 yılında da geçmiş reformları destekleyici, onları daha ileri taşıyacak şekilde devam etmiştir ve bu dönemde yapılan reformlar 'Eylem II' olarak adlandırılmıştır. 2003 yılında yerinden yönetim ilkesinin anayasaya eklenmesiyle reform süreci daha da önem kazanmış ve 1982 yılında gerçekleştirilen reformlar anayasal güvence altına alınmıştır.

2010 yılında Fransa'da yerel yönetimlerde tekrar reform yapmaya karar verilmiştir. Genel olarak bu reformlarda çok parçalı yapının azaltılması ve hizmetlerde birlik sağlanması amaçlanmıştır. Ancak belediyeler arası işbirliğin çokça desteklenmesi, bölgelerin birleştirilerek sayılarının azaltılması talepleri, bu reform sürecinin tekrar merkezileşmeye doğru bir geçişin olacağı endişesiyle yoğun eleştirilere uğramıştır.

Fransa ve Türkiye tarihi süreç içinde yönetim yapısında büyük benzerlikler göstermiştir. İki ülkede merkeziyetçi yapı içinde yerel yönetimler her zaman ikinci planda kalmış ve merkezi yönetimin kontrolü sürekli yerel yönetimler üzerinde olmuş ve ağırlığını hissettirmiştir. Ancak süreç içinde yerel yönetimlerde birçok köklü değişiklik yapılmış ve temelde bu değişikliklerle yerel yönetimlerin her alanda bağımsız ve daha etkin olmaları amaçlanmıştır.

Türkiye'de yönetimde reform girişimleri ihtiyaçlar, beklentiler ve aksayan yönler belirlenmeden sonuca varmak istenmiştir. 1960'lı yıllarda başlayan planlı dönemde ve sonrasında yapılan araştırmalar göz ardı edilmiş ve değişen iktidarlara

reformlar yarım kalmıştır. Fransa'ya kıyasla daha uzun aralıklarla gerçekleşen reformlara karşı yıllardır yerleşmiş olan merkeziyetçi yapı devamlı bir direnç göstermiştir. 2000'li yılların ortasında başlayan ve kamu yönetiminde reformu amaçlayan ve köklü değişiklikler getiren bazı kanunlar tamamen¹⁷ bazılarının ise maddeleri iptal edilmiştir. Bu kararlar sonucunda Türkiye'de yerel özerkliğin gelişimi zarar görmüştür.

Kamu yönetiminde reform amacıyla yürürlüğe giren 5216, 5302 ve 5393 sayılı kanunlarla yerel yönetimlerde yeni bir dönem başlamış ve hizmetlerde daha fazla yerellik, mali özerklik ve şeffaflığı güçlendirecek reformlar yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunun 14. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 6. maddesi bu amaca uygun önemli yenilikler getirmiştir. Maddeler belediye ve il özel idare hizmetlerinin vatandaşla en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması şeklinde düzenlenerek 'yerindelik' ilkesi yasallaşmıştır. Hemşehrilik, kent konseyleri, hizmetlere gönüllü katılım, alınan kararların belirli süreler içinde halka duyurulması, mülki amirin kararlar üzerindeki onay yetkisinin kaldırılması, ihtisas komisyonları ve denetim komisyonları gibi düzenlemelerle katılımcılığın, hesap verilebilirliğin ve yerel demokrasinin güçlendiren önemli değişiklikler olmuştur. Ancak bu düzenlemelere rağmen Türkiye'de yerel yönetimlerin üzerindeki vesayet denetiminin yeterince yumuşatılmamış olması yerel özerkliğin gelişimini önemli ölçüde etkilediği görülmektedir. Bu anlamda yerel vesayetin Fransa'da olduğu gibi yalnızca hukuka uygunluk bakımından yapılması önem arz etmektedir.

Fransa'da ise gerçekleşen reformlar devletin değişime olan ihtiyacı doğrultusunda gerçekleşmiş, siyasi, hukuki ve toplumsal alanda karşılık bulmuş ve daha da ileri seviyeye taşınabilmiştir. 1982 yılından itibaren başlayan süreçte kısa aralıklarla sürekliliği sağlanmış köklü reformlar gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlere ülkenin üniter yapısı koruyarak yerel demokrasiyi geliştirecek idari ve mali açıdan özerklik sağlanmıştır. Elde edilen kazanımlar anayasal olarak güvence altına alınmış ve tüm yerel yönetim birimleri için yerel özerklik güçlendirilmiştir. Bu şekilde yerel yönetimlerin özgürlükleri ve hakları genişletilmiştir.

¹⁷ 5272 sayılı Belediye Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-15.htm>

Uzun yıllar büyük benzerlik gösteren iki ülke idare yapısı, reformların etkisi ve başarısı özelinde farklılık göstermektedir. Fransa'da 1982 yılında başlayan yoğun âdem-i merkezileşme hareketi Türkiye'de ancak 2000'li yılların ortasından itibaren kendisine yer bulamaya başlamıştır. Benzer amaçlarla girişilen reform hareketleri Türkiye için Fransa'da olduğu gibi her alanda etkisini gösterememiştir. Fransa'da olduğu gibi Türkiye'de katılımı artırmaya yönelik reformlar olsa da yeterli olmamıştır. Bu konuda özellikle Fransa'da katılımın ve temsilini artırılması amacıyla kadınların yerel düzeyde temsilinin sağlanmasına yönelik yasal düzenleme kısa bir zaman dilimi içinde etkisini göstermiştir. Bu anlamda Türkiye'de oldukça sınırlı seviyede kalan kadın temsilinin sağlanması amacıyla yerel ve ulusal düzeyde temsilde pozitif ayrımcılık bağlamında Fransa'da olduğu gibi bir yasal düzenlemenin gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Buna yönelik olarak seçim listelerinin oluşturulmasında, meclis başkanlık divanında ve komisyonlarda kadın-erkek aday dağılımını eşitleyici hükümlerin getirilmesi sağlanmalıdır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin mali anlamda merkeze bağımlılığı önemli sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. 2000'li yıllarda yürürlüğe giren yeni yerel yönetim kanunlarında bazı yeni gelir kollarının oluşturulması bu anlamda bağımlılığı azaltmada başarılı olamamıştır. Buradan hareketle Türkiye'de yerel yönetimlerin mali olarak bağımsız olmaları, yeterli gelire sahip olması dolayısıyla daha etkin ve verimli hizmet üretebilmeleri amacıyla Fransa'da olduğu gibi önemli vergi kollarının tahsili ve bunların oran ve matrahının belirlenmesinde yerel meclislerin yetkili olması önem taşımaktadır. Ayrıca incelenen son beş yıllık dönemde yerel yönetimlerin gelir-gider dağılımındaki bozulmanın düzeltilmesi ve önüne geçilmesi amacıyla merkezi idarenin bu anlamda yerel yönetimlere yardımda bulunması gerekmektedir.

Türkiye'de birçok hizmet halen merkezi yönetim tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Sınırlı düzeyde görev ve gelirin tahsis edildiği yerel yönetimler özerk kurumlardan çok merkezin birer parçası olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu anlamda Türkiye'de özellikle belediyelerin, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gereğince de, Fransa'da olduğu gibi genel yetkili kurumlar haline getirilerek, belde halkının talep ettiği hizmetlerin görülmesinde birinci derecede

sorumlu olması önem arz etmektedir. Halkın hizmette yerellik, verimlilik, hız gibi talepleri bu şekilde karşılanmasının önü açılacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlere tahsis edilen iç denetçi kadrolarının denetimin daha sağlıklı, düzenli ve ihtiyaçlara cevap verebilir olması amacıyla tamamen veya büyük ölçüde doldurulması gerekmektedir. Bu anlamda bütün kadrolara atama yapmayı zorlayıcı düzenlemelerin yapılması, yerel idarecilerin ve seçilmişlerin iç denetim hakkında eğitilmesi önem taşımaktadır.

Gelecek çalışmalara yönelik olarak reform konusunda vatandaş talepleri ve sistemin sorunlarının tespiti boyutunun eksik kalmış olduğu ve bu konuda vatandaşların yerel düzeyde beklentilerini ölçen anket çalışmalarının yapılması önerilmektedir. Ayrıca çalışma oluşturulurken yereli oluşturan parçalar bir bütün olarak ele alınmıştır. Bu anlamda yerel yönetimlerin geliştirilmesi için gelecek çalışmalarda belirlenen karşılaştırma ölçütleri ayrıntılı bir şekilde ayrı çalışma konusu edilmesi önerilebilir.

KAYNAKÇA

- ACAR, E. (2016). Dünyada ve Türkiye'de İdareyi Değişime İten Nedenler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Afro-Avrasya Özel Sayısı. 147-159.
- ACAR, M., ve Demir, Ö. (2005). *Sosyal Bilimler Sözlüğü*. (6.basım). Ankara: Adres Yayınları.
- AĞAOĞULLARI, M. A. (2013). *Kent Devletinden İmparatorluğa*. (7.basım)Ankara: İmge Yayınevi.
- AKTEL, M., ve Memişoğlu, D. (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. H. Özgür, ve M. Kösecik. (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I Reform*. Ankara. Nobel Yayın, ss 21-38
- AKYILMAZ, B. (1988). İl Özel İdaresi. *Türk İdare Dergisi*(379), 81-122.
- AR, F. A. (1983). Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(3), 65-88.
- ARSLAN, N. T. (2005). İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (33), 189-208.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n°11 : L'organisation territoriale de la France*. Assemblée Nationale. Web: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france> 3 Şubat 2020'de alınmıştır.
- AYKAÇ, B., Yayman, H., ve Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*(2), 153-179.

- AVANER, T. (2009). *Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- BECET, J. M. (2009). Les Compétences du Département. *Les Collectivités Territoriales en France*. La Documentation Française
- BENEVELO, L. (2006). *Avrupa Tarihinde Kentler*. (Çev. N. Nirven), İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- BERK, A. (2003). Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri. *Sayıştay Dergisi*(49), 47-63.
- BEYDİLLİ, K. (2013). *Osmanlı'da İmamlar ve Bir İmamın Günlüğü*. İstanbul: Yitik Hazine Yayınları.
- BLANKE, B., ve Smith, R. (1999). *Cities in Transition: New Challenges, New Responsibilities*. Londra: Palgrave Macmillan Limited.
- BOOKCHİN, M. (1992). *Urbanization Without Cities: The Rise and Decline of Citizenship*. Montreal: Black Rose Books.
- BOZKURT, Ö., ERGUN, T., ve SEZEN, S. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayın.
- CAİDEN, G. (1968). Administrative Reform. *International Review of Administartive Sciences*, 34(4), 347-354.
- CAİDEN, G. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: Walter de Gruyter ve Co.
- CANAN, K. (2008). Avrupa Birliği'ne Uyum sürecinde Türkiye'de Yerelleşme ve Bölgesellşeme Politikaları. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa
- COLE, A. (2006). Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. *Frenc Politics*, 31-57.

- ÇADIRCI, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 2(5) 3-12.
- ÇADIRCI, M. (1997). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- ÇADIRCI, M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- ÇAKIR, M. (2013). Refrom ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme. *Tarih Okulu Dergisi*(16), 627-640.
- ÇUKURÇAYIR, M. A. (2011). *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- DENİZ, A. (2019). Osmanlı'da Belediyeciliğin Gelişimi ve Modernleşme Çabaları. *Tarih Çevresi*, 101-115.
- DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE. (2019). *Quel est le rôle du maire ?* Vie-publique.fr: <https://www.vie-publique.fr/infographie/24148-quel-est-le-role-du-maire> 9 Ocak 2020'de alınmıştır.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALE. (2020). *Les Collectivités Locales En Chiffres 2019*. Paris: Direction Générale Des Collectivités Locale
- DÖNMEZ, M. (1995). Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi. *Türk İdare Dergisi*, (406) 165-174.
- DPT. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komiyonu Raporu*. Ankara.
- DPT. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komiyonu Raporu*. Ankara.

- DREYFUS, F., ve D'Arcy, F. (1993). *Les Institutions Politiques et Administratives de la France*. Paris: Economica.
- ELİÇİN, Y. (2017). Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*(13), 37-54.
- EMİNİ, F. T. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2), 31-48.
- ERBAY, Y., ve Akgün, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*. İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi.
- ERDEM, N. (2016). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Perspektifinden Türkiye ve Almanya*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon
- ERENÇİN, A. (2007). Türkiye'de Belediye Başkanlığının Gelişimi ve Artan Önemi. H. Özgür, ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II* .Ankara. Nobel Yayın. ss 334-353
- ERGENÇ, Ö. (1984). Osmanlı Şehrindeki Mahallenin İşlev ve Nitelikleri Üzerine. *Osmanlı Araştırmaları*, 4(4). 59-78.
- ERSÖZ, H. Y. (2000). Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim. *Sayıştay Dergisi*. (38) 128-167.
- ERTAN, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1), 22-30.
- ERYILMAZ, B. (1999). Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Yönetim Anlayışına. *Liberal Düşünce*, 4, 84-88.
- ERYILMAZ, B. (2002). Türk Belediyeciliğinde Demokrasi Geleneği. H. C. Güzel, S. Koca , ve K. Çiçek içinde, *Türkler Ansiklopedisi* (Cilt 13, s. 730-738). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

- ERYILMAZ, B. (2009). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- ERYILMAZ, B. (2010). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- ES, M. (2008). Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler. *Yerel Siyaset Dergisi*, 27(2), 29-38.
- FAURE, B. (2016). *Droit collectivités territoriales*. Paris: Dalloz.
- FRANCE POLİTİQUE. (2019). *Participation et Abstention Aux Élections*. Web: <https://www.france-politique.fr/participation-abstention.htm> 3 Nisan 2020'de alınmıştır.
- GOW, J. L. (2012). Administrative Reform. tarihinde *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. Web: http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index_by_word.enap?by=word&id=53 15 Aralık 2019'da alınmıştır
- GÖKSOY, B., ve SAĞOL, E. (2017). Demokrasi Bağlamında Bir Değerlendirme: Türk Yerel Yönetim Sistemi Ve Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Belediyelerin Kuruluşu. *Yüzyüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Web: <http://www.yyusbedergisi.com/dergi/demokrasi-baglaminda-bir-degerlendirme-turk-yerel-yonetim-sistemi-ve-osmanlidan-cumhuriyete-belediyelerin-kurulusu20180101042836.pdf> adresinden 13 Şubat 2020'de alınmıştır.
- GÖRMEZ, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Konya: Vadi Yayınları.
- GÖZLER, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- GÖZLER, K. (2019). Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(1-2), 1-24.
- GÜLER, B. (1992). Doğu Avrupa'da Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(2), 35-44.

- GÜLER, B. (1993). Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 87-96.
- GÜLER, B. A. (1998). 1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(4), 3-25.
- GÜLER, B. A. (2001). Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10(3), 7-12.
- GÜNEŞ, İ. (2000). Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. Web: <https://aves.cu.edu.tr/YayinGoster.aspx?ID=1586veNO=28> 7-26 adresinden 13 Aralık 2019'da alınmıştır.
- HEINELT, H., ve HLEPAS, N. (2006). Typologies of Local Government Systems. H. Back, H. Heinelt, ve A. Magnier (Editörler), *The European Mayor* (s. 21-42). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU. (2020). Kamu İdarelerindeki İç Denetçi Kadroları. *T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı*. Web: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-idareleri-ic-denetci-kadrolari> adresinden 28 Nisan 2020'de alınmıştır.
- İLHAN, Y. (2019). *İdare Hukuku Ders Notları*. Ankara: AkademikUS.
- IMF. (2020, Nisan 11). Government Finance Statistics. *International Monetary Fund*. Web: <https://data.imf.org/?sk=c4f7655e-bd37-4683-8685-b7aa1818a832> adresinden 17 Nisan 2020'de alınmıştır.
- İNALCIK, H. (1964). Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu. *Belleten*, XXVIII(112), 603-622.
- İSTANBUL SERBEST MUHASEBECİ MALİ MÜŞAVİRLER ODASI. (2009). *Yerel Yönetim Hizmetlerinden Memnuniyet ve Yolsuzluklar*. İstanbul: İSMMMO Yayınları.

- İŞİKÇİ, Y. M. (2017). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 167-191.
- İZCİ, F., ve TURAN, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.18(1) 117-152.
- JOHN, P. (2000). The Europeanisation of Sub-national Governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 877-894.
- JOURDAN, C. (2017). Nouvelle Organisation Territoriale de la France, Un Paysage Institutionnel Local Redéfini. *Après-Demain*(37), 51-53.
- KAÇMAZ, G. (2019). Fetihten Günümüze İstanbul'da Yerel Yönetimin Tarihine Kısa Bir Bakış. *Tarih Çevresi*, 43-54.
- KALABALIK, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- KARAER, T. (1990). Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3), 47-67.
- KARAHANOGULLARI, O. (2004). Fransa. B. A. Güler, O. Karahanoğulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, ss 21-82).
- KARAHANOGULLARI, O. *Makaleler*. Prof. Dr. Onur Karahanoğulları. Web: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf> adresinden 30 Ocak 2020'de alınmıştır
- KARAKILÇIK, Y. (2015). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- KARPAT, K. H. (2008). *Osmanlı Modernleşmesi Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*. Ankara: İmge Kitabevi.
- KEATING, M. (2001). Public Management Reform ve Economic and Social Development. *OECD Journal on Budgeting*, 141-212.
- KELEŞ, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, R. (2020). *Yerinden Yönetim Fransa İspanya ve İtalya'da*. Ankara: İmge Kitabevi.
- KERROUCHE, E. (2010). The exceptionalism of French Local government. *French Politics*, 8, 96-100.
- KESKİN, N. (2007). *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- KESKİN, N. E. (2016). Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri. *Memleket Siyaset Yönetim*, 61-82.
- KILIÇBAY, M. A. (2000). *Şehirler ve Kentler*. Ankara: İmge Kitabevi.
- KIZILKAYA, E. O. (2004). *Fransa'da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme*. Yerel Yönetimler Kongresinde Sunuldu., Biga/Çanakkale.
- KOÇAOĞLU, M., ve USTA, S. (2015). Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Yerel Yönetimlerde Reformlar ve Temel Eğilimler. M. Mecek, M. Doğan, ve B. Parlak (Editörler), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Antalya. Bekad Yayınları, ss s. 331-352
- KOÇAK, S. Y., ve EKŞİ, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21) 295-307.
- KOÇAK, Y. (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

KOYUNCU, B. (2000). Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, (1) 97-117.

KÖSE, H. Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükelişi. *Sayıştay Dergisi*, (38) 1-40.

KUKAWKA, Pierre (1994, Şubat). *La Décentralisation en France: Bilan et Perspective*.

International Conference: Democracy and Décentralisation, İstanbul

L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, Le code officiel

géographique, avant, pendant et autour (Version 3, volume 1), *INSEE*, Web: <http://projetbabel.org/gl/cog.pdf> adresinden 4 Mayıs 2020'de alınmıştır.

LCL BANQUE ET ASSURANCE. (2018, Ekim 30). L'organisation territoriale de la France : départements, régions et communes. *LCL Banque et Assurance*. Web: <https://www.lcl.fr/mag/nouvelle-organisation-territoriale> 25 Ocak 2020'de alınmıştır.

LE CACHEUX, J., ve TOURJANSKY, L. (1992). Dix Ans de Décentralisation Française: Élement de Bilan. *Observations et Diagnostics Economiques*, (41), 151-193.

LE SÉNAT. (2012, Ocak 19). Dissolution du conseil municipal . *Le Sénat* Web: <https://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120122001.html> 29 Nisan 2020'de alınmıştır.

LEFEBVRE, R. (2015). Le Système Local Français Est-Il Réformable. *Allemagne D'Aujourd'Hui*, 2(212), 70-83.

LISE, C. (2000). L'Etat Depuis La Décentralisation. *Pouvoirs Dans La Caraïbe*, (12), 11-26.

MARCOU, G. (2016). Le Système Français D'administration Territoriale Après La Réforme. *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 55-67.

MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE . Les collectivités territoriales. *Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse*. Web: <https://www.education.gouv.fr/les-collectivites-territoriales-8138> adresinden 2 Mayıs 2020'de alınmıştır.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Le cumul des mandats électoraux. *Ministère de l'Intérieur*. Web: <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-elections-en-France/Le-cumul-des-mandats-electoraux> 1 Mayıs 2020'de alınmıştır.

MONTRİCHER, N. (1995). Decentralization in France. *Governance*, 8, 405-418.

MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2019), Bütçe İstatistikleri. *T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı*. Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/12/Mahalli-%C4%B0dare-Birlikleri-B%C3%BCt%C3%A7e-Denge-Tablosu.xls> adresinden 23 Nisan 2020'de alınmıştır.

NADAROĞLU, H. (2001). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayınları.

NALBANT, A. (2012). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

NİTAS, K. (2003). Fransa Yönetim Sistemi. K. Nitas içinde, *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim* (s. 201-278). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

OKTAY, T. (1998). *Osmanlı Devleti'nde Modern Belediyeciliğin Ortaya Çıkışı ve İstanbul'da Mahalli Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul

OKTAY, T. (2008). Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. R. Bozlağan, ve Y. Demirkaya (Editörler), *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara. Nobel Yayın, ss 119-156

- OKUR, F., ve ÇAKICI, A. B. (2007). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi. *Akademik Bakış*(11), 1-12.
- ORTAYLI, İ. (1985). *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayın.
- ORTAYLI, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareler (1840-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- ORTAYLI, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- ÖKE, M. K., ve SAY, S. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi. *Mülkiye Dergisi*, 26(235), 97-117.
- ÖKMEN, M. (1999). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri Ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler. *Türk İdare Dergisi*, 133-152.
- ÖKMEN, M., ve Özer , B. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar. M. Ökmen, ve F. Elma (Editörler), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler* (Cilt Yayın No: 4, s. 15-60). İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği.
- ÖNEN, N., ve REYHAN, C. (2011). *Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İradesinin Dönüşümü*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- ÖZBİLGİN, E. (2010). *Bütün yönleriyle Osmanlı*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- ÖGÜN, B., ve KANTAŞ, Ö. (2017). Kamu Yönetimi Reformunun Psikolojik Süreci ve İnsan Unsuru. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.26(1) 313-326.
- ÖZDEN, K., ve ZORLU, M. (2014). Yerel Yönetimlerde Açılım: 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar. K. Özden (Editör), *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar*. Ankara, Seçkin Yayıncılık, ss. 73-96

- ÖZER, A. (1992). Fransa’da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış. *Türk İdare Dergisi*(396), 25-52.
- ÖZER, M. A. (1999). Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci. *Türk İdare Dergisi*(425), 105-120.
- ÖZER, M. A., ve Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- ÖZGÜR, H., ve YAVUZÇEHRE, P. S. (2016). Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015. 7(1) *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 903-926.
- ÖZPOLAT, M. Ç. (2014). *Yerelleşmenin Sonuçları ve Yerel Yönetimler Reformu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- PARLAK, B. (2002). *Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal- Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar*. <https://docs.google.com/viewer?a=vvepid=forumsvesrcid=MDI0MzQzOTcwMjQwMDY2MDgzMzYBMTIzMzY2MDY5NTgzNDQyOTEyMjUBMW83Y21oSjVEOUiKATAuMQEBdjI> adresinden 25 Şubat 2020’de alınmıştır.
- PARLAK, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri. 1(1) *TESAM Akademi*, 7-40.
- PARLAK, B., ve ÖKMEN , M. (2015). *Yerel Yönetimler Kuram Ve Uygulamada Küresel Ve Ulusal Konular ve Sorunlar*. Bursa: Ekin Yayınları.
- PARLAK, B., ve ÖKMEN, M. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- PARLAK, B., ve SOBACI, Z. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*. İstanbul: Alfa Yayını.
- PAS-DE-CALAİS LE DÉPARTEMENT. Histiore de Département. *Pas-de-Calais Le Département*: <http://www.pasdecalais.fr/Le-Conseil-departement/Histoire-de-la-collectivite/Histoire-du-Departement/Histoire->

de-l-institution-departementale-et-de-la-Decentralisation adresinden 23 Ocak 2020’de alınmıştır.

PAYASLIOĞLU, A. T. (1971a). İdari Reformun Yönü ve Stratejisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 3-13.

PAYASLIOĞLU, A. T. (1971b). İdari Reformun Sınırlılıkları. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 14-23.

PİRENNE, H. (2014). *Ortaçağ Kentleri*. (Çev. Ş. Karadeniz) İstanbul: İletişim Yayınları.

PRUD'HOMME, R. (1991). *Adem-i Merkeziyet*. 7.Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunuldu, (s. 207-240). Marmaris

REİTER, R., GROHS, S., EBİNGER, F., KUHLMANN, S., ve BOGUMİL, J. (2010). Impacts of Decentralization: The French Experience in a Comparative Perspective. *French Politics*, 8(2), 166-189.

SAKAL, M. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1) 119-140.

SARAN, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Atlas Yayınları.

SEYİTDANLIOĞLU, M. (1996). Yerel Yönetim Metinleri (IV): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*.5(5) 89-103.

SEYİTDANLIOĞLU, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

SHARPE, L. J. (1970). Theories and Values of Local Government. *Political Studies*, 153-171.

SOBACI, M. Z. (2009). *Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

- SOBACI, M. Z. (2011). Politika Transferi bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyoekonomi*, 16(16) 191-210.
- ŞAYLAN, G. (1973). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Refom. *Amme İdaresi Dergisi*, 6(2), 15-28.
- ŞAYLAN, G. (2012). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu. B. Aykaç, Ş. Durgun, ve H. Yayman (Editörler), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara. Nobel Akademik Yayıncılık, ss. 439-458
- ŞENGÜL, R. (2005). Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri. *Türk İdare Dergisi*(448), 61-68.
- ŞENGÜL, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 9(20) 31-44.
- ŞENGÜL, R. (2014). *Yerel Yönetimler*. İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- ŞİNİK, B. (2009). Türkiye'de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 18(3) 1-22.
- ŞİNİK, B. (2012). *Avrupa'dan Örneklerle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri*. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- T.C. BAŞBAKANLIK TOKİ. (1993). *Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*. İstanbul: Kent Basımevi.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI. (2018). *Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyon Raporu*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- TAMER, M. (1993). *İl Özel İdaresi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum

- TEKELİ, İ. (1978). 27 Mayıs 1960 İhtilalinden 1973 Yerel Yönetim Seçimlerine Uzanan Belediyecilik Deneyimi. E. Türkcan (Editör), *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*. Ankara. Türk İdareciler Derneği, ss 179-239
- TER BOGT, H. J. (2008). Recent and Future Management Cahnages İn Local Government: Continuing Focus On Rationality and Efficiency. *Financial Accountability ve Management*, 31-57.
- THOUMELOU, M. (2016). *Collectivités Territoriales*. Paris: La Documentation Française.
- TİLEURBERDİ, Y. (2014). *Türkiye ve Kazakistan Yerel Yönetim Reformlarının Karşılaştırmalı Analizi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- TOBB. (1996). *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: TOBB.
- TODAİE. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler- İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- TODAİE. (1992). *Kamu Yönetimi Araştırması- Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*. Ankara: TODAİE.
- TOPAL, A. K. (2005). İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(2), 25-50.
- TORTOP, N. (1992a). Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(3), 3-6.
- TORTOP, N. (1992b). Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(3), 37-50.
- TORTOP, N., Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M. A. (2014). *Mahalli idareler*. Ankara: Nobel Yayınevi.

- TUTUM, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.
- TÜSİAD. (1995). *Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler*. İstanbul: Ajans Medy Reklamcılık.
- ULUSOY, A., ve AKDEMİR, 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., ve AKDEMİR, T. (2017). *Mahalli İdareler; Teori, Uygulama, Maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- UYGUN, O. (2012). *Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim İçin Öneriler*. İstanbul: TESEV.
- UYGUN, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal*.(1) 1-27.
- VARCAN, N. (2010). *Yerel Yönetimler*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- VERPEAUX, M. (2016). *Les Collectivités Territoriales en France*. Paris: Dalloz.
- WASERMAN, F. (2016). *Les Finances Publiques*. Paris: La Documentation Française.
- WOLLMANN, H. (2006). The Fall and Rise of the Local Community: A comparative and Historical Perspective. *Urban Studies*, 43(8), 1419-138.
- WOLLMANN, H. (2008). Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. *Local Government Studies*, 34(2), 279-298.
- YALÇINDAĞ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*. 4(2). 24-31.
- YALÇINDAĞ, S. (1991). Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*.24(3). 123-152.

- YAYLI, H. (2019). Osmanlı İdare Yapısında Belediyelerin Doğuşu. *Tarih Çevresi*, 28-42.
- YAYMAN, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- YAYMAN, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi
- YEREL YÖNETİMLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ. (2019). *2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI.
- YERELİ, A. B. ve ÜNAL, M. (2012), Yerel Yönetimlerde İç Denetimin Yapısal Sorunları, V. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, 24-25 Kasım 2012 Ankara.
- YILDIRIM, S. (1994). *Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yaklaşımlar*. İstanbul: T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını.
- YILDIZ, H. (2013). *Fransız Yerel Yönetim Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- YILMAZ, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. DPT.

ÖZGEÇMİŞ

Semih Köseoğlu 21.11.1994 tarihinde Rize Pazar’da doğdu. İlkokulu doğduğu ilçede Veysel Vardal İlköğretim Okulu’nda, ortaokulu Fransa’nın Bordeaux şehrinde Collège Francisco Goya’da, lise eğitimini de Pazar Atatürk Anadolu Lisesi’nde tamamladı. 2013 yılında Ondokuz Mayıs Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde lisans eğitimine başladı ve 2018 yılı Ocak ayında mezun oldu. 2018 yılında Giresun Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi yüksek lisans programına başladı. 2020 yılında ‘*Yerel Yönetimlerde Reform: Fransa ve Türkiye Karşılaştırması*’ başlıklı tez ile mezun oldu. İyi derecede Fransızca ve İngilizce bilmektedir. 5-7 Mart 2020 tarihlerinde Kars’ta gerçekleştirilen 1. Ulusal Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Kongresi’ne ‘*Akıllı Bir Kent Örneği, İstanbul: Afet Yönetimi, Ulaşım Ve Güvenlik*’ başlıklı bildirisi ile katılım göstermiştir.