

AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER REFORMU SONRASINDA TÜRK YEREL YÖNTEMLERİ İÇİN BİR TİPOLOJİ BELİRLEME ÇALIŞMASI*

Uğur SADIOĞLU**
Yasemin ÇİFCİ***
Araştırma Makalesi

Öz

Yerel yönetimler tarihsel süreçte önemleri her geçen gün artan yönetim birimleri haline gelmişlerdir. Bu durum yerel yönetimlerin daha derinlemesine incelenmesini gerekli hale getirmiştir. Yerel yönetimlere yönelik olarak yapılan tipoloji çalışmaları ile ülkelerin yerel yönetimlerinin kıyaslanması, benzerlik ve farklılıklarının ortaya konulması üzerine odaklanılmıştır. Bu çalışmada, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yerel yönetim sistemleri, Avrupa'da yapılan tipoloji çalışmaları ve Türkiye'deki yerel yönetimler reformu birlikte değerlendirilmiştir. Özellikle reform sonrası Türk yerel yönetimlerinin de bir tipoloji kapsamına alınıp alınamayacağına analizi yapılmıştır. Sonuç olarak, Türk yerel yönetimleri Avrupa yerel yönetim tipolojileri içerisinde en çok Fransız Napolyonik modele benzemekle birlikte, son yıllarda kendine has bir yerel yönetim modeli oluşturmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Yönetim Tipolojileri, Avrupa Yerel Yönetimleri, Türk Yerel Yönetimleri.

* Bu Çalışma, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde 2020 yılında Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU danışmanlığında yürütülmüş ve Yasemin ÇİFCİ tarafından yazılmış olan "Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türk Yerel Yönetimleri İçin Bir Tipoloji Belirleme Çalışması" başlıklı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

** Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. E-posta: ugursadi@hacettepe.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2454-4163.

*** Uzman Yardımcısı, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu. E-posta: yasemin.cifci@tubitak.gov.tr, ORCID: 0000-0002-9183-1197.

Makalenin Gönderilme Tarihi: 21/08/2020 Kabul Edilme Tarihi: 03/02/2021

***A Study of Typology Determination for Turkish Local Governments After
The Local Government Reform in Europe****

Abstract

In the historical process, the local governments have become increasingly important government units day by day. Therefore local governments need to be examined thoroughly. The typology studies for local governments focus on comparison of the countries' local governments and assert their similarities and differences. In this study, the local government systems of the member states of the European Union, the typological studies conducted in Europe and the local government reform in Turkey are evaluated together. Especially whether or not to include the Turkish local governments after the reform within a typology is analyzed. As a result, although Turkish local governments are most similar to the French Napoleonic Model among the European local government typologies, they have created an unique local government model in recent years.

Keywords: *Local Governments, Local Government Typologies, European Local Governments, Turkish Local Governments.*

Giriş

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

Ülkelerde yaşanan reform süreçleri sonrasında ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin incelenmesi hem Türkiye'nin geçirdiği ve geçirmekte olduğu reform sürecini yorumlamaya hem de literatürdeki belirli ülke yerel yönetimlerinin karşılaştırılmasına dayanan eksikliği gidermeye yardımcı

* This study is derived from the master thesis titled "A Typology Development Study for Turkish Local Governments After Local Government Reform", accepted by Hacettepe University Institute of Social Sciences, prepared by Yasemin ÇİFCİ under the supervision of Assoc. Prof. Dr. Uğur SADIOĞLU in 2020.

olacaktır. Ülkelerin yerel yönetim sistemlerine yönelik çalışmalar incelendiğinde yerel yönetimlerin ülke ülke bir tipoloji içerisine oturtulmaya çalışıldığı ya da yerel yönetimlerin bir sınıflandırılmaya tabi tutulduğu görülmektedir.

Yapılan tipoloji çalışmalarında literatürün genel olarak kabul ettiği sınıflandırma olarak Franco, Anglo-Sakson ve Kuzey-Orta Avrupa ülkeleri şeklinde bir ayrıma gidildiği ve bu ayrım kapsamında ülkelerin yerel yönetimlerinin incelendiği görülmektedir.

Her bir tipoloji çalışmasında ülke yerel yönetimlerinin incelendiği boyutlar kısmen farklılıklar gösterse de ülkeler genel anlamda idari desantralizasyon, mali desantralizasyon, fonksiyonel desantralizasyon ve alansal örgütlenme boyutlarıyla analiz edilerek tipolojiler bu temel üzerine oturtulmuştur.

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

Konumlandırma yani yerel yönetimleri bir model/tipoloji içine dahil etme Türk yerel yönetimlerini diğer ülke örnekleriyle kıyaslamada alan açacaktır ve yerel yönetimlere ilişkin problemlerin giderilmesinde çözüm önerisi getirilmesine yardımcı olacaktır. Bu çalışma kapsamında aşağıdaki bölümlerde Avrupa yerel yönetim tipolojileri, yerel yönetim reformu sonrasında Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin tipolojiler kapsamında değerlendirilmesi (fonksiyonel desantralizasyon, mali desantralizasyon, idari desantralizasyon, alansal örgütlenme) ve Türkiye'de yerel yönetim reformu sonrası tipoloji tartışmasına yer verilmiştir.

I. Avrupa'da Yerel Yönetim Tipolojileri

Yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçleri, ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamikler, sömürgecilik, çeşitli savaşlar, barış antlaşmaları kuralları, İkinci Dünya Savaşı sonrası bölgesel ve ulusal birleşmeler etkili olmuştur.¹

¹ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 8.Baskı (Ankara: Cem Yayınevi, 2012), 97.

Dolayısıyla ülkelerin tarihsel koşulları, sosyo-ekonomik ve siyasal yapıları, uluslararası gelişmeler ve dünya yerel yönetim yapıları ülkelerdeki yerel yönetim sistemlerinin ortaya çıkmasında etkili olan unsurlardır. Uygulamaya bakıldığında yerel yönetimlerin her ülkede siyasi, yönetsel ve iktisadi düzene, geleneklere göre şekillendiği görülmektedir. Farklı şekillerde yönetilen ve farklı ekonomi düzenine sahip ülkelerde yerel yönetimler farklılık gösterdiği gibi aynı yönetsel yapının uygulandığı ülke yerel yönetimleri arasında da birtakım farklılıklar bulunmaktadır.² Bütün bu sebeplerden dolayı ülkeleri ortak bir model-küme-tipoloji içinde sınıflandırmak zor olsa da genel olarak birkaç tipolojiden söz edilebilir.

Avrupa’da yerel yönetim yapılarının gerek yetkileri ve örgütlenmesi gerekse mali yapıları açısından birbirinden farklılık göstermesinin bir sonucu olarak literatürde çeşitli tipoloji çalışmaları mevcuttur. Genel olarak yerel yönetimlerin kurumsal modeli dikey ve yatay eksenler tarafından belirlenmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlere ilişkin tipoloji belirlenmesinde dikey eksen açısından yapılan analizlerde ortak tespitlerin olduğu söylenebilir. Bu tipoloji çalışmalarından ilki Hesse ve Sharpe tarafından 1991 yılında geliştirilmiştir. Hesse ve Sharpe yerel yönetimleri fonksiyonlarını ve politik rollerini dikkate alarak kategorilere ayırmışlardır. Bu kategorilemede merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki etkili olmuştur.³ Merkez-yerel ilişkisi kapsamında ülkeler üç gruba ayrılmıştır. Birinci grup Fransa, İtalya, İspanya, Belçika, Portekiz ve Yunanistan’ın gibi güney Avrupa ülkelerini kapsayan Franco Grubu’dur. İkinci grup İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve belli ölçüde Amerika Birleşik Devletleri’ni kapsayan Anglo-Sakson Grubu’dur. Üçüncü grup ise Norveç, Danimarka, İsveç, Avusturya, İsviçre, Almanya ve Hollanda’yı kapsayan Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri’dir.⁴

Fransız/Napolyon Modeli) Ülke Yerel Yönetimleri: Bu grup içinde yer alan ülkeler yerel yönetimleri anayasal olarak tanımışlardır. Yani anayasa ile güvence altına alınmış yerel yönetimler söz konusudur ve yerel yönetimlerin hepsine eşit bir statü tanınmıştır. Fakat hukuk alanında yaptıkları düzenlemelerle yerel yönetimleri merkezin yönlendirmeleri ile çalışan bir duruma getirmektedirler. Yerel yönetimlere yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde genel bir yetki verilmiştir. Yönetim organları kanun ile

² Bekir Parlak ve Mustafa Ökmen, *Yerel Yönetimler*, (Bursa: Ekin Basım Dağıtım, 2015)

³ Başak Koyuncu, “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar,” *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 2000:97-117

⁴ J. J. Hesse ve L. Sharpe, “Local Government in International Perspective: Some Comparative Observation,” içinde *Local government and urban affairs in international perspective*, ed. J. J. Hesse, (Nomos Verlagsgesellschaft, 1991), 603-621.

yasaklanmamış ya da başka bir organa verilmemiş yerel nitelikli konularda karar alabilmektedir. Bununla beraber yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında, yerel yönetimler merkezi yönetimin taşra birimlerinin yardım ve desteğine ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla Franco grubu içinde yer alan ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır ve idari vesayet merkezi yönetimin taşra teşkilatı aracılığıyla uygulanmaktadır.⁵

Ülkeden ülkeye sayılan özellikler değişebilmekle birlikte Fransa, İtalya, İspanya, Belçika, Portekiz ve Yunanistan bu grup içinde yer almaktadır. Ayrıca Türkiye'yi bu grup içine dahil eden çalışmalar⁶ da bulunmaktadır.

Anglo-Sakson Grubu (İngiliz/Anglo-Sakson Modeli) Ülke Yerel Yönetimleri: Anglo-Sakson geleneğinden etkilenmiş ülkelerin oluşturduğu bu grupta yer alan ülkeler Franco Grubu'nda yer alan ülkelere farklı olarak yerel yönetimleri anayasal güvence altına almamışlardır; dolayısıyla yerel yönetimler anayasal statüye sahip değildirler. Bu nedenle bu grup içindeki ülkelerde yerel yönetimlerin kurulması ve görevlendirilmesi yasalar ve tüzüklerle olmaktadır. Yine Franco Grubu'ndan farklı olarak Anglo-Sakson Grubu'nda yer alan ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet kontrolü bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu ülkelerde yerel yönetimler merkezin denetimden bağımsız ve özerk olarak faaliyetlerini yürütmektedirler.⁷ Ayrıca bu ülkelerdeki yerel yönetimler ile merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri arasında bir iç içelik söz konusu değildir. Genel olarak yerel yönetimlerden ayrı bir kişilik sergileyen bir merkezi yönetim ve federal devlet sistemlerinde ise federal devlet ya da federe devletten söz edilebilir. Günlük etkinlikleri açısından yerel yönetimler, oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Devlet-yerel yönetim ilişkisinin yönü yataydır. Dikey ilişkiler ise sınırlı alanda hizmet kesimi ile sınırlıdır.⁸ Bu model içindeki ülkelerde yerel yönetimlerce kent hizmetleri, altyapı hizmetleri, tarım, eğitim gibi vatandaşlara doğrudan sunulan hizmetlerin

⁵ Koyuncu, "Yerel Özerklik," Parlak ve Ökmen, *Yerel Yönetimler*, Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Yusuf Karakılçık, *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Seçkin,2016), Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori- Uygulama*, (Ankara: Seçkin,2005), Belediye Başkanları Birliği, *Yerel Yönetimler Algısı ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Araştırması*, (Ankara: 3b Anket Danışmanlık, 2017).

⁶ Mike Goldsmith, "Local Government", *Urban Studies*, 1992: 393-410, Belediye Başkanları Birliği, *Yerel Yönetimler Algısı ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Araştırması*, Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*.

⁷ Koyuncu, "Yerel Özerklik."

⁸ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Karakılçık, *Yerel Yönetimler*, Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*.

tamamı ya da bir kısmı yerine getirilmektedir.⁹ Bu grup içerisinde sayılabilecek ülkeler ise İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya, Amerika Birleşik Devletleri ve Yeni Zelanda'dır.

Kuzey ve Orta Avrupa (İskandinav Modeli/Karma Model) Ülke Yerel Yönetimleri: Bu ülkelerde yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiler Anglo-Sakson Grubu'na benzemektedir. Özellikle yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından ve yerel yönetimlere verilen görev ve sorumluluklar açısından bu benzerlik görülmektedir. Anglo-Sakson Grubu içindeki ülkelerden farklı olarak bu ülkelerde yerel demokrasiye giderek artan bir önem verilmektedir. Yani yerel yönetimler kendilerine yasa ile verilmiş görevlerin dışında ve üstünde genel yetkiye sahiptirler. Bu ülkeler, diğer gruplardaki ülkelerden daha fazla yerinden yönetim geleneğine bağlıdır. Yerel demokrasiye verilen önem nedeniyle bu grup Hesse ve Sharpe tarafından yerelleşmenin en çok olduğu ve en özerk grup olarak nitelendirilmiştir. Bu ülkelerde yönetim basamakları arasındaki ilişkiler katı yönetsel kurallar ile yönetilmektedir. Yerel yönetimlerin anayasal olarak güçlü statüleri bulunmaktadır. Ayrıca geniş bir yönetsel ve mali özerklikleri bulunmaktadır. Bu ülkeler sosyal devlet anlayışına büyük önem vermekte olup bu anlayışı en üst düzeyde benimsemişlerdir. Bu grubun asıl temsilcileri İsveç, Norveç ve Danimarka'dır. Bazı özellikler açısından farklılaşmalar olsa da Avusturya, İsviçre, Almanya, Hollanda ve Japonya da bu grup altında sayılabilir.

Hesse ve Sharpe'ın bu üçlü sınıflandırmasının yanı sıra kimi yazarlarca¹⁰ dördüncü bir grup olarak da "Orta ve Doğu Avrupa Sosyalist Ülkeleri (Eski Sovyet/Doğu Avrupa Modeli)" belirtilmiştir. Bu ülke sınıflandırması içinde Yugoslavya, Arnavutluk, Bulgaristan, Macaristan, Polonya, Romanya, Çekoslovakya ve Doğu Almanya yer almaktadır. Bu yerel yönetim sistemlerinin tek parti tarafından sıkı bir denetime tabi olduğu ve aşırı olarak nitelendirilebilecek idari ve siyasi vesayetinin olduğu görülmektedir.¹¹

Page ve Goldsmith¹² ve John¹³ Kuzey ve Güney Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimler arasında şu kriterlere dayanan bir ayırım yapmaktadır: Yerel

⁹ Belediye Başkanları Birliği, *Yerel Yönetimler Algısı*.

¹⁰ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Karakılçık, *Yerel Yönetimler*, Belediye Başkanları Birliği, *Yerel Yönetimler Algısı*, Parlak ve Ökmen, *Yerel Yönetimler*.

¹¹ Uğur Sadioğlu, *Türkiye ve Almanya'da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması*, Ankara: Seçkin, 2018.

¹² E. Page ve M. Goldsmith, *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*, (London: Sage, 1987).

¹³ P. John, *Local governance in Western Europe*, (London: Sage, 2006).

politikacıların merkezi yönetime erişimi, yerel politikacılara yasal takdir yetkisinin açık olması, ulus altı yönetimlere ayrılan işlevlerin sayısı ve türü. Buradan hareketle; Kuzey ve Güney Avrupa yerel yönetim sistemleri arasındaki ayrım aşağıda şekilde belirtilmektedir:¹⁴

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

Kuzey Avrupa yerel yönetim sistemleri ise güçlü işlevlere sahip, yüksek düzeyde takdir yetkisinin bulunduğu ve yerel politikacıların merkezi yönetime erişiminin düşük olduğu sistemlerdir. Kuzey Avrupa ülkeleri Danimarka, İsveç, Norveç, Britanya, İrlanda, Hollanda ve Almanya'dır. Bu ülkelerde (İrlanda hariç) oldukça ileri bir özerk yerel ve bölgesel yönetimler söz konusudur.¹⁵

Page ve Goldsmith'in yerel yönetim sınıflandırması siyasal ve hukuki yerellik eksenlerinde gerçekleştirilmiştir. Siyasi yerellik Güney Avrupa sistemi ile özdeşleştirilirken hukuki yerellik Kuzey Avrupa sistemi ve Anglo-Sakson gelenek ile özdeşleştirilmiştir.¹⁶ Page¹⁷ ise yerel yönetimleri merkez-yerel ilişkilerine göre sınıflandırmıştır. Buna göre Kuzey Avrupa Grubu'nda Büyük Britanya ve İskandinav ülkeleri yer almakta olup bu grubun temel özelliği "hukuki yerellik" ve "siyasi merkezizetçilik"tir. Güney Avrupa Grubu'nda ise Fransa, İspanya ve İtalya yer almaktadır ve temel özelliği "hukuki merkezizetçilik" ve "siyasi yerellik"tir.¹⁸ Türk yerel yönetimlerinin de Güney Avrupa yerel yönetim sistemleri grubunda yer aldığını savunan çalışmalar¹⁹ bulunmaktadır.

¹⁴ Hubert Heinelt ve Nikolaos Hlepas, "Typologies of local government systems," içinde The European Mayor: political leaders in the changing context of local democracy, ed. Henry Back; Hubert Heinelt, Annick Magnier. (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006).

¹⁵ Yeşeren Eliçin Arıkan, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler," *Görüş*, 2004:38-51.

¹⁶ Clemente J. Navarro Yanez, Annick Magnier ve M. Antonia Ramirez, "Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison." *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008:531-547.

¹⁷ E. Page, *Localism and Centralism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1991.

¹⁸ Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*.

¹⁹ Sadioğlu, *Türkiye ve Almanya'da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması*; Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*.

Goldsmith tarafından geliştirilen yerel yönetim tiyolojileri sınıflandırmasında ise yerel yönetimlerin temelini oluşturan amaç ve değerler dikkate alınmıştır. Fakat Goldsmith bu sınıflandırmalar içerisinde ülkeleri konumlandırmanın nasıl yapılacağına dair net bir bilgi sunmamaktadır.²⁰ Goldsmith'in yerel yönetim tiyolojisi aşağıda sunulmaktadır:

Müştericilik-Patronaj Modelinde, yerel yönetim liderlerinin oy karşılığında oy verenlere yani kendilerini destekleyenlere birtakım olanaklar sağladığı ya da sağlaması beklenen bir durum söz konusudur.²¹ Yerel politikacıların temel görevi özel kamu malları ve hizmetleri ile ilgili olmayan toplum çıkarlarının iyi bir şekilde desteklenmesi ve bunları daha yüksek yönetim seviyelerinde savunmanın sağlanmasıdır.²² Bu model Fransa ve İtalya'nın bazı bölgelerinde, daha düşük seviyede İspanya'da görülmektedir. Patronaj modelinin yakın zamana kadar (çalışmanın 1992'de yazıldığı göz önüne alınarak) Yunanistan ve Türkiye'de devam ettiği Goldsmith tarafından belirtilmiştir.

Ekonomik Kalkınma Modelinde, yerel yönetimlerin en önemli görevi toplumun ekonomik durumunu geliştirmektir. Ayrıca yerel politikacılardan yerel ekonomik kalkınmayı geliştirmesi beklenmektedir. Bu modelde büyüme her şeyden önemli görülmekte ve büyümeyi gerçekleştirmenin temeli olarak da itfaiye, polis ve ulaştırma hizmetlerine önem verilmektedir.²³

Refah Devleti Modelinde, eşitlik ve yeniden dağıtımla ilgili ulusal normlara bağlı "etkin hizmet sunumu" yerel yönetimi şekillendirmiştir. Bu model Almanya, Hollanda, Büyük Britanya ve İskandinav ülkeleri için geçerlidir.²⁴

Piyasaya Olanak Sağlayan Modelde (Piyasa Etkinleştirme Modeli-Tüketici Modeli), yerel yönetim bir hizmet üreticisi olarak başkalarının hizmet üretmesini sağlayan (bağımsız olarak veya yerel yönetim ile ortaklaşa) bir ajan rolüne bürünmüştür. Ekonomik Kalkınma Modeli'nden en önemli farkı; şehrin ekonomik kalkınması için piyasa mekanizmalarına dayanarak sadece "etkinleştirme" rolüyle sınırlı olmasıdır.²⁵

²⁰ Harold Wolman, "Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2008: 87-103.

²¹ Mike Goldsmith, "Local Government," *Urban Studies*, 1992:393-410.

²² Heinelt ve Hlepas, "Typologies of local government systems"

²³ Goldsmith, "Local Government."

²⁴ Goldsmith, "Local Government."

²⁵ Heinelt ve Hlepas, "Typologies of local government systems"

Loughlin vd.²⁶'nin çalışmasında yapılan ayırım ise sadece yerel ve merkezi güç ilişkilerine odaklanmamaktadır. Devlet geleneklerinin daha geniş yönleri, devlet-toplum ilişkileri, siyasi örgütlenme şekli, politika biçimleri, yerelleşme şekli, kamu yönetimi disiplinine hâkim yaklaşım vb. vurgulanmaktadır. Bu çalışmada dört ayrı gelenekten söz edilmektedir:

Birinci olarak, Anglo-Sakson Gelenek içerisinde Amerika Birleşik Devletleri, Kanada (Quebec Eyaleti hariç), Birleşik Krallık ve İrlanda yer almaktadır. Bu gruba son yıllarda Avustralya, Yeni Zelanda gibi ülkelerin de eklendiği güncel değerlendirmeler yapılmaktadır²⁷. İkinci olarak, Cermenik Gelenek içerisinde Almanya, Avusturya, Hollanda, İspanya (1978'den Sonra), Belçika (1988'den Sonra) ve Lüksemburg sayılmaktadır. Cermenik Gelenekte yerel yönetim için yasal dayanak bulunmaktadır. Üçüncü olarak, Fransız-Napolyonik Gelenek içerisinde Fransa, İtalya, İspanya (1978'den Önce), Portekiz, Quebec Eyaleti, Yunanistan, Belçika (1988'den Önce) gibi ülkeler değerlendirilmiştir. Dördüncü olarak, İskandinav Gelenek içerisinde İsveç, Danimarka, Norveç ve Finlandiya bulunmaktadır. İskandinav gelenekte yönetim için yasal dayanak bulunmaktadır. Siyasi örgütlenme şekli âdem-i merkezi üniterdir ve güçlü yerel özerklik söz konusudur.

Güncel ve kapsamlı olarak Swianiewicz²⁸ tarafından geliştirilen tipoloji çalışmasında ise 19 Doğu Avrupa ülkesi (Avrupa içinde yer alması da Güney Kafkasya ülkeleri Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan da Doğu Avrupa ülkeleri kapsamında değerlendirilmiştir) dört adet gösterge dikkate alınarak analiz edilmiş ve sonuç olarak Tip 1, 2, 3, 4 ve 5 şeklinde ülkeler gruplara ayrılmıştır. Ülkelerin tipolojiler içine yerleştirilmesinde kullanılan dört ölçüt şunlardır: 1. Alansal örgütlenme, 2. Fonksiyonel desantralizasyon, 3. Yerel yönetimlerin mali takdir yetkisi, 4. Yatay güç ilişkileri.

Swianiewicz alansal örgütlenmeyi iki değişkenle göstermiştir. İlk değişken seçilmiş yerel ve bölgesel yönetimlerin kademelerinin sayısı; ikinci değişken belediye yönetim biriminin ortalama nüfus büyüklüğü ile ölçülen alansal parçalanmadır.

İkinci ölçüt olan fonksiyonel desantralizasyonun ise ulus altı harcamaların GSYH içindeki payı ile ölçülebileceğini ifade eden

²⁶ J. Loughlin et al., *Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities*, (New York: Oxford University Press, 2001).

²⁷ Brian E. Dollery, Joseph Garcea ve Edward C. LeSage Jr. *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

²⁸ Pawel Swianiewicz, "An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe" *Local Government Studies*, 2014:292-314.

Swianiewicz, üçüncü ölçüt yani yerel yönetimlerin mali takdir yetkisinin üç değişkenle ölçüldüğünü ve bunların finansal âdem-i merkezîyet, hibe tahsis sisteminin şekli ve GSYH'nin bir yüzdesi olarak yerel yönetim borç stoğu olduğunu dile getirmiştir. Dördüncü ve son ölçüt olan yatay güç ilişkileri ise belediye başkanının belediyedeki konumu ve yerel meclisin seçim sistemi (çoğunlukçu, nispi veya karma) olmak üzere iki değişkenle ölçülmüştür.

Bu kriterler sonucunda Swianiewicz 5 tip yerel yönetim grubunu ortaya koymuştur. Tip 1: Macaristan, Polonya ve Slovakya'dan oluşmaktadır. Swianiewicz, Tip 1 içinde yer alan ülkeleri “desantralizasyon şampiyonu” olarak ifade etmektedir. Ayrıca yerel yönetimler tarafından sağlanan geniş kapsamlı fonksiyonlar (özellikle Polonya ve Macaristan'da ve daha az ölçüde Slovakya) nedeniyle bu ülkeler Batı Avrupa yerel yönetim sistemleri tipolojilerinden Kuzey Avrupa Ülkeleri'ne benzetilmektedir. Tip 1 ülkeleri, bölgenin diğer ülkeleriyle karşılaştırıldığında yüksek düzeyde finansal özerklik ile karakterizedir. Yerel yönetimlerin yerel vergi oranlarına karar verme hakkı vardır, hibe transferleri genellikle şeffaf ölçütlere göre tahsis edilir ve uzun bir süredir yerel yönetimler, borçlanma politikalarını uygulamada önemli ölçüde özerkliğe sahiptir.

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

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

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

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

II. Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerin Tiplolojiler Kapsamında Değerlendirilmesi

Bu bölümde Avrupa Birliği'ne üye 28 ülkenin literatür kapsamındaki tiptolojiler içinde reform başlıkları altında değerlendirilmiş ve mevcut durumları analiz edilmiştir. Bu kapsamda bir önceki başlık altında belirtilen tiptoloji çalışmalarından özellikle Swianiewicz tarafından geliştirilen ülkelerin belli başlıklar altında incelendiği tiptoloji çalışmasından yararlanılmıştır.

Bu kapsamda Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin reform sonrası görüntüleri dört reform başlığı (fonksiyonel desantralizasyon; mali desantralizasyon; idari desantralizasyon, alansal örgütlenme) altında incelenmiştir.

A. Fonksiyonel Desantralizasyon

Yerel yönetimlerin sorumlulukları altındaki fonksiyonlar her ülkede çeşitlilik göstermektedir. Sorumlulukların yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin harcamaları ön plana çıkmaktadır. Swianiewicz fonksiyonel desantralizasyonun ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı ile ölçüldüğünü; ülkelerin ulus altı yönetimlerinin sundukları hizmetlere yönelik harcamalarını da kapsayan kamu finansal sistemlerini karşılaştırmanın zorluğunu ifade etmiştir.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde fonksiyonel desantralizasyonu incelerken adı geçen çalışmada olduğu gibi GSYH içindeki ulus altı yönetim (yerel yönetim, varsa bölgesel ya da eyalet düzeyi) harcamaları dikkate alınmıştır.

Tablo 1: Fonksiyonel Desantralizasyon Açısından Ülkeler

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

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

Fonksiyonel desantralizasyon açısından ülkeleri incelediğimizde ulusaltı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülke Danimarka'dır (%34,3). Danimarka'yı sırasıyla Belçika (%26,5), İsveç (%25,1), Finlandiya (%22,6), Almanya (%21,2), İspanya (%20,8) ve Avusturya (%18) izlemektedir. GSYH içinde ulus altı yönetim harcamalarının en yüksek paya sahip olan ülkelere baktığımızda bu ülkelerin çoğunluğunun "Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri" içinde yer aldığı görülmektedir. Bu anlamda Kuzey ve Orta Avrupa Ülkeleri'nin fonksiyonel anlamda desantralizasyonu sağladığını söylemek mümkündür. Ayrıca federal devletler (Almanya, Avusturya), bölgeselleşmiş devletler (Belçika, İspanya) ve desantralize olmuş üniter devletlerin (Danimarka, İsveç, Finlandiya) fonksiyonel desantralizasyonun lideri olduğu görülmektedir.

En yüksek paya sahip olan ülkelere bazıları ulus altı yönetim olarak sadece yerel yönetimlere sahipken (Danimarka, İsveç, Finlandiya) bazıları ise ulus altı yönetim kapsamında hem yerel hem de bölgesel ya da eyalet yapılanmalarına (Belçika, Almanya, İspanya, Avusturya) sahiptir.

Ulus altı yönetimde bu şekilde ikili bir yapılanmaya sahip ülkelerde GSYH içinde ulus altı yönetimlerin harcama paylarına ayrıntılı bir şekilde bakıldığında; 2016 yılı verilerine göre Belçika'da %26,5 olan bu payın %7,1'i yerel yönetimlere; %19,4'ü ise bölgesel yönetimlere aittir. Ayrıca Belçika'da merkezi yönetimin GSYH içindeki harcama payına bakıldığında %27,4 olduğu görülmekte olup; ulus altı yönetim harcamaları ile merkezi yönetim harcamalarının GSYH içinde başa baş bir paya sahip oldukları görülmektedir.

Almanya'da ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı incelendiğinde %21,2 olan bu payın %7,9'u yerel yönetimlere; %13,3'ü eyaletlere aittir. Almanya merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı ise %12,3 olup Almanya'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı merkezi yönetimden daha fazladır. İspanya'da GSYH içinde ulus altı yönetim harcamalarının payı %20,8 olup bu payın %5,8'i yerel yönetimlere, %15,0'ı bölgesel yönetimlere aittir. İspanya'da GSYH içinde merkezi yönetim harcamalarının payı ise %19,6 olup tıpkı Almanya gibi GSYH içinde ulus altı yönetim harcamalarının payı merkezi yönetim harcama payından yüksektir. Avusturya'da ise ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı %18'dir. Bu payın %8,4'ü yerel yönetimlere; %9,6'sı ise eyaletlere aittir. Avusturya'da merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı ise %33,2'dir.

Ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının en düşük olduğu ülkeler ise sırasıyla Malta (%0,4), Güney Kıbrıs (%1,4), İrlanda

(%2,3) ve Türkiye (%3,0)'dir. Fonksiyonel desantralizasyonun en yüksek olduğu ülkelerden en düşük olduğu ülkelere güncel veriler ile bakıldığında geleneksel yapının genel olarak varlığını sürdürdüğü; ancak 1980 sonrası bölgeselleşen ya da yerel yönetimlere yetki devreden ülkelerde önemli bir değişimin ulus altı yönetimler lehine yaşandığı tespit edilmiştir. Ayrıca, 1990 sonrasında başlayan kapsamlı reformlar ile AB'ye üye olan post-Sovyet ülkelerde ciddi fonksiyonel desantralizasyon yaşandığı görülmektedir.

Fonksiyonel desantralizasyon açısından ülkelerin yıllar itibariyle seyrine bakıldığında bazı ülkelerde dikkat çekici sonuçlar ortaya çıkmıştır: Romanya'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı 1995 yılında %4,2, 2000 yılında 4,4 iken 2016 yılında bu payın %9,1'e yükseldiği görülmektedir. Macaristan ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı 1995 yılında %12,9, 2000 yılında %11,8, 2010 yılında %12,5 iken 2016 yılında bu oran %6 olarak ciddi bir düşüş yaşadığı görülmektedir. Hollanda'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı 1995 yılında %21,2, 2000 yılında %14,1, 2010 yılında %15,7 iken, 2016 yılında bu oran %13,6'ya düşmüştür. Son olarak İrlanda ise fonksiyonel desantralizasyon açısından en dikkat çeken ülkedir. Nitekim İrlanda'da ulus altı yönetimlerin GSYH içindeki payı 1995 yılında %12,7, 2000 yılında %12,0 iken 2010 ve sonrasında büyük düşüşler görülerek 2010 yılında %5,4 olan payın 2016 yılında %2,3'lere kadar düştüğü görülmektedir. Bu örnekler bazı ülkelerin özel olarak analiz edilmesine ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

B. Mali Desantralizasyon

Yerel yönetimlerin mali anlamda desantralizasyonu sağlayabilmeleri bu yönetimlerin kendi faaliyet alanları dahilinde vergilendirme yetkilerinin bulunmasının yanı sıra gelirlerinin toplam kamu gelirleri içinde yüksek olabilmesi, borçlanabilmeleri ve merkezi yönetimin hibe ve sübvansiyonlarına olabildiğince az bağlı olmalarına göre şekillenmektedir. Bu kapsamda mali desantralizasyonun değerlendirilmesinde dört ölçüt dikkate alınmıştır: Yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı ve GSYH'nin bir yüzdesi olarak yerel vergi gelirlerinin dağılımı, yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı, GSYH'nin bir yüzdesi olarak yerel yönetim borcu, yerel yönetimlere yapılan yardımların yerel yönetim gelirleri içindeki payı.

Tablo 2: Ülkelerdeki Yerel Vergi Gelirlerinin Toplam Yerel Vergi Gelirleri İçindeki Payı ve GSYH'nin Bir Yüzdesi Olarak Yerel Vergi Gelirlerinin Dağılımı

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK YEREL VERGİ GELİRLERİ (2016)	YEREL VERGİ GELİRLERİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (2016) %
1. FRANCO GRUBU		
Fransa	5,8	51,7
İtalya	5,8	40,2
Belçika	2,2	31,0
İspanya	3,3	51,6
Portekiz	2,5	40,9
Yunanistan	0,9	24,5
2. ANGLO-SAKSON GRUBU		
İngiltere	1,6	16,3
İrlanda	0,4	19,8
3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ		
İsveç	13,5	55,1
Danimarka	12,5	35,4
Avusturya	1,2	14,5
Almanya	3,2	38,8
Hollanda	1,4	10,1
Finlandiya	10,2	46,2
4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ		
TİP 1		
Macaristan	2,3	36,0
Polonya	4,3	32,7
Slovakya	0,5	7,3
TİP 2		
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	5,2	46,4
Estonya	0,3	3,5
Letonya	5,9	60,8
TİP 3		
Bulgaristan	0,8 (2013)	4,1 (2013)
Hırvatistan	4,5 (2013)	17,8 (2013)
Romanya	1,0 (2013)	5,3 (2013)

Slovenya	3,5	41,4
TİP 4		
Litvanya	0,4 (2013)	2,7 (2013)
5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ		
Malta	0 (2013)	0 (2013)
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	0,6 (2013)	2,4 (2013)
Lüksemburg	1,5	28,3
TÜRKİYE	0,5 (2015)	12,9 (2015)

Kaynak: OECD & UCLG (2016); OECD (2018) elde edilen veriler ışığında yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Yerel vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının en yüksek olduğu ülke İsveç (%13,5)'dir. Bu payın İsveç'ten sonra en yüksek olduğu ülkeler ise Danimarka (%12,5) ve Finlandiya (%10,2)'dir. Yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının en yüksek olduğu ülke ise Letonya (%60,8)'dir. Letonya'dan sonra yerel vergi gelirlerinin toplam yerel vergi gelirleri içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler ise İsveç (%55,1), Fransa (%51,7) ve İspanya (%51,6)'dir. Hem yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının hem de yerel vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının en düşük olduğu ülke olarak Malta dikkat çekmektedir. Her iki payın da %0 olduğu Malta'da yerel yönetimlerin ne paylaşım yöntemi ile elde ettikleri ne de kendilerine ait olan vergi gelirleri bulunmamakta olup merkezden yapılan transferler yoluyla yerel gelirler oluşturulmaktadır (OECD & UCLG, 2016). Malta'nın kendine özgü küçük bir ada devleti olmasının bu sonuçta etkisi büyüktür. Malta'dan sonra yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının en düşük olduğu ülkeler ise Güney Kıbrıs (%2,4), Litvanya (%2,7), Estonya (3,5), Bulgaristan (%4,1), Romanya (%5,3), Slovakya (%7,3) ve Türkiye (%12,9) iken; GSYH içindeki yerel vergi gelirleri payının en düşük olduğu ülkeler ise; Estonya (%0,3), Litvanya ve İrlanda (%0,4), Slovakya ve Türkiye (%0,5), Güney Kıbrıs (%0,6), Yunanistan (%0,9), Romanya (%1,0)'dir. Bu rakamlar nüfusu ve yüzölçümü küçük ülkeler ile merkeziyetçi ülkelerde mali merkeziyetçiliğin güçlü olduğunu göstermektedir.

Tablo 3: Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	YEREL YÖNETİM GELİRLERİ/TOPLAM KAMU GELİRLERİ % (2016)
1. FRANCO GRUBU	
Fransa	21.3
İtalya	31.0
Belçika	14.3
İspanya	16.9
Portekiz	14.2
Yunanistan	7.7
2. ANGLO-SAKSON GRUBU	
İngiltere	25.1
İrlanda	8.1
3. KUZAY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ	
İsveç	48.5
Danimarka	66.1
Avusturya	17.2
Almanya	18.1
Hollanda	31.6
Finlandiya	40.7
4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ	
TİP 1	
Macaristan	14.1
Polonya	34.0
Slovakya	18.1
TİP 2	
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	27.9
Estonya	23.6
Letonya	26.0
TİP 3	
Bulgaristan	22.3 (2013)
Hırvatistan	29.0 (2013)
Romanya	28.0 (2013)
Slovenya	19.4
TİP 4	
Litvanya	24.4 (2013)
5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ	
Malta	1.7 (2013)
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	4.6 (2013)
Lüksemburg	12.0
6. TÜRKİYE (2015)	10.8

Kaynak: OECD & UCLG (2016), OECD (2018) elde edilen veriler ışığında yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payının en yüksek olduğu ülke Danimarka (%66,1)'dir. Danimarka'dan sonra bu payın en yüksek olduğu ülkeler ise sırasıyla İsveç (48,5), Finlandiya (40,7), Polonya (34,0), Hollanda (31,6), İtalya (31,0), Hırvatistan (29,0), Romanya (28,0), Çek Cumhuriyeti (27,9), Letonya (26,0) ve İngiltere (25,1)'dir. Görüleceği üzere yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payının yüksek olduğu ülkeler üniter yapıya sahip ülkelere aittir. Toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payının en düşük olduğu ülke ise Malta (%1,7)'dir. Bu payın en düşük olduğu ülkeler Malta'dan sonra sırasıyla Güney Kıbrıs (%4,6), Yunanistan (7,7), İrlanda (8,1), Türkiye (10,8), Lüksemburg (12,0), Macaristan (14,1), Portekiz (14,2), Belçika (14,3)'dir.

Tablo 4: GSYH'nin Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Borcu

TİPOLOJİLER ÜLKELER	KAPSAMINDA	GSYH'NİN YÜZDESİ OLARAK YEREL YÖNETİM BORCU (2016)
FRANCO GRUBU		
Fransa		11.2
İtalya		10.8
Belçika		5.7
İspanya		4.3
Portekiz		7.4
Yunanistan		1.1
ANGLO-SAKSON GRUBU		
İngiltere		9.6
İrlanda		1.9
KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ		
İsveç		16.3
Danimarka		10.8
Avusturya		4.7
Almanya		4.8
Hollanda		10.8
Finlandiya		12.7
DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ		
TİP 1		
Macaristan		1.1
Polonya		5.3
Slovakya		2.8
TİP 2		
Çek Cumhuriyeti (Çekya)		3.7
Estonya		4.2
Letonya		7.4

TİP 3	
Bulgaristan	3.0 (2013)
Hırvatistan	3.0 (2013)
Romanya	4.7 (2013)
Slovenya	3.0
TİP 4	
Litvanya	2.8 (2013)
HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ	
Malta	0.3 (2013)
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	1.6 (2013)
Lüksemburg	2.3
TÜRKİYE	3.1 (2015)

Kaynak: OECD (2018), OECD & UCLG (2016) elde edilen veriler ışığında yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Mali desantralizasyonun ölçütlerinden biri de yerel yönetimlerin borçlanabilme özzerklığıdır.²⁹ Yerel yönetim borcunun GSYH içindeki payı ne kadar fazlaysa yerel yönetimlerin mali takdir yetkisi de o kadar yüksektir.³⁰ Yerel yönetim borcunun GSYH içindeki yüzdesi en yüksek olan ülkenin İsveç (%16,3) olduğu görülmektedir. İsveç'ten sonra ise sırasıyla Finlandiya (%12,7), Fransa (%11,2), İtalya, Danimarka, Hollanda (%10,8) ve İngiltere (%9,6) gelmektedir. Yerel yönetim borcunun GSYH içindeki yüzdesi en düşük olan ülke ise Malta (%0,3)'dür. Malta'da Yerel Meclisler Kanunu uyarınca, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin izni olmaksızın borçlanmaları mümkün değildir. Dolayısıyla Malta'da yerel yönetim borçları çok düşük seviyelerdedir. Buna ek olarak oranları düşük olan ülkelerin merkeziyetçi karakterleri öne çıkmaktadır. Türkiye bu özelliğiyle uyumlu bir veriye sahiptir.

²⁹ Habip Demirhan, "Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin; Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları" (Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi,2013), Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, (Ankara: Seçkin, 2017).

³⁰ Swianiewicz, "An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe."

Tablo 5: Yerel Yönetimlere Yapılan Yardımların (Hibe ve Sübvansiyonlar) Yerel Yönetim Gelirleri İçindeki Payı

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	HİBELER VE SÜBVANSİYONLAR/YEREL YÖNETİM GELİRLERİ % (2016)
1. FRANCO GRUBU	
Fransa	31.1
İtalya	47.0
Belçika	48.7
İspanya	37.2
Portekiz	32.9
Yunanistan	64.9
2. ANGLO-SAKSON GRUBU	
İngiltere	67.0
İrlanda	49.3
3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ	
İsveç	32.8
Danimarka	59.3
Avusturya	65.3
Almanya	42.2
Hollanda	73.2
Finlandiya	30.8
4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ	
TİP 1	
Macaristan	51.8
Polonya	57.6
Slovakya	74.2
TİP 2	
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	37.9
Estonya	84.5
Letonya	30.2
TİP 3	
Bulgaristan	48.7 (2013)
Hırvatistan	57.9 (2013)
Romanya	81.9 (2013)
Slovenya	39.5
TİP 4	
Litvanya	89.4 (2013)
5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ	
Malta	94.4 (2013)
Kıbrıs (Güney Kıbrıs)	38.9 (2013)
Lüksemburg	51.4
6. TÜRKİYE	71.8 (2015)

Kaynak: OECD (2018), OECD & UCLG (2016) elde edilen veriler ışığında yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Mali desantralizasyonun ölçütlerinden biri de yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aktarılacak hibe ve sübvansiyonlara bağımlı olmayan bir finansmana sahip olmalarıdır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan transferler yerel yönetim gelirleri içerisinde ne kadar çok yer kaplıyorsa yerel yönetimlerin merkeze bağımlılıkları da o kadar fazla olmaktadır.³¹ Yerel yönetim gelirleri içinde en çok hibe ve sübvansiyon bulunan ülke Malta (%94,4)'dir. Merkezden yapılan transferler yoluyla yerel gelirler elde edildiği ve yerel yönetimlerin kendilerine ait vergi gelirleri bulunmadığı için yerel yönetim gelirleri içerisinde hibe ve sübvansiyonların en yüksek paya sahip olduğu ülke Malta'dır. Malta bir istisna olarak görülürse; onu sırasıyla Litvanya (89,4), Estonya (84,5), Romanya (%81,9), Bulgaristan (%81,5), Slovakya (74,2), Hollanda (%73,2), Türkiye (%71,8), İngiltere (%67,0), Avusturya (65,3) ve Yunanistan (64,9) gibi ülkeler takip etmektedir. Her ülkenin farklı gerekçeler ile bu yüksek oranları açıklanabilir. Buna göre AB üye ülkelerinin çoğunda yerel yönetimlerin merkezi yönetime mali açıdan bağımlı olduğu ve Türkiye'de öteden beri var olan bu durumun devam ettiği görülmektedir. Diğer taraftan yerel yönetim gelirleri içinde hibe ve sübvansiyonun en az bulunduğu ülke Letonya (%30,2)'dir. Aslında bu tablo finansal anlamda merkeze bağımlılık konusunda Letonya'nın en az bağımlı; Malta'nın ise en çok bağımlı olduğunu göstermektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde, merkezi yönetime mali açıdan bağımlı yerel yönetimler görüntüsünün 2008 finansal krizinden sonra yapısal bir hal aldığı sonucuna varılabilir.

C. İdari Desantralizasyon

İdari anlamda yerelleşme genel olarak yerelin görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması ve merkezden yerele yetki devri şeklinde tanımlanabilir. Bununla birlikte yetki devri birden fazla anlamı içinde barındırmaktadır. “*Deconcentration*” kavramı Türkçe’de yetki genişliği yerine kullanılırken; yetki devri aynı zamanda “*delegation*” yani merkezi yönetimin sahip olduğu bazı yetkilerin merkezin hiyerarşik yapısı haricindeki birimlere aktarılması ve “*devolution*” yani merkezi yönetime ait olan kimi yetkilerin hiyerarşik yapı dışında yer alan görece özerk yerel yönetimlere devri ve bu birimlerin gerek yasal gerekse mali açılardan güçlendirilmesini de kapsamaktadır.³² Dolayısıyla idari desantralizasyondan

³¹ Neslihan Kızıl ve Özhan Çetinkaya, “Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi,” Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 2015:135-165.

³² Ernur Genç, “Demokratikleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler,” Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries), 2015:267-290. Falk Ebinger, Stephan Grohs ve Renate Reiter, “The Performance Of Decentralisation Strategies Compared: An

kastedilen bir yönetimin *deconcentration*, *delegation* ve *devolution* ilkelerine göre şekillenmesidir. Bu üç kavram aslında idari yerelleşmenin seviyelerini meydana getirmektedir. *Deconcentration*, merkezi yönetimin kontrolü elinde tutarak yerel yönetimlere ya da taşra örgütlerine yetkilerini devretmesi şeklinde açıklanabilir. *Delegation* ise merkezin doğrudan değil dolaylı kontrolünün söz konusu olduğu; merkez tarafından yarı özerk kuruluş veya alt yönetim birimlerine yetkilerin aktarılması şeklinde tanımlanabilir. *Deconcentration* ve *delegation*'da merkezi yönetim verdiği yetkileri geri alabilme hakkına sahiptir. *Devolution* ise idari desantralizasyonun gerçek anlamı şeklinde ifade edilebilir. Bunun nedeni ise merkezi yönetimin kontrolü olmaksızın yetki ve sorumlulukların aktarılması söz konusudur. *Devolution*'da yerel yönetimlerin özerk olmasına, harcama ve gelir toplama konularında yetki sahibi olmalarına olanak tanınmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere ve taşra örgütlerine yaptığı gerçek anlamda yetki devri söz konusu olmasına rağmen merkeze bağımlılık yine de devam etmektedir.³³ İdari desantralizasyon aynı zamanda yerel yönetim birimlerinin karar organlarının seçimle iş başına gelmesini de içinde barındırmaktadır.

Avrupa Birliği üyesi 28 ülkenin yerel yönetimlerinin idari desantralizasyon açısından genel bir değerlendirilmesi yapıldığında; yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına geldiği, merkezin denetimi olmakla birlikte özellikle yerel yönetim reformları sonrasında yerel yönetimlerin özerk yapıda oldukları, genel olarak yerel yönetimlerde değişen şartlara uygun olarak genel yetki ilkesinin uygulandığı görülmektedir. Bununla birlikte Anglo-Sakson ülkeler olan İngiltere ve İrlanda'da idari vesayetin yoğun olduğu görülmektedir. Bu nedenle Anglo-Sakson grubunun genel özelliklerinden sapmalar görülmektedir.

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

Assessment Of Decentralisation Strategies And Their Impact On Local Government Performance in Germany, France And England" Local Government Studies, 2011. 553–575.

³³ Zülküf Ayrangöl ve Mustafa Tekdere, "Yerelleşme Teorisinin Analizi ve Ekonomik Parametreler Üzerindeki Rasyonalitesi" İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi Journal of Economic Policy Researches, 2016:55-83.

yanı sıra tüm ülkelerde tam anlamıyla bir idari desantralizasyon olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Her ülkenin özellikle reform süreçleri kapsamında yerelleşme sürecine katkıları söz konusu olsa da idari vesayet denetiminin az ya da çok bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Ülkelerde vali gibi görevliler dışındaki yerel yönetim organlarının seçimle iş başına geldikleri görülmektedir. Bu idari desantralizasyon açısından önemlidir. Fakat çoğu ülkede yerel yönetimlerin oldukça fazla denetim altına alındığı; hatta çok gelişmiş bir yerelleşme sürecine sahip ülkelerde bile hukukilik denetiminin yanında yerindelik denetiminin de yapıldığı görülmektedir. Bununla birlikte kimi ülkelerde (Estonya ve Bulgaristan) ancak yasaların izin verdiği durumlarda yerel yönetimler üzerinde hukukilik denetimi gerçekleştirilebilmektedir.

Ülkelerde ülke bütünlüğünü sağlayabilmenin ana noktası yerel yönetimlerin merkezi yönetimden daha güçsüz olmasından geçmektedir. Bu konuda Macaristan dikkat çekmektedir; her ne kadar Macaristan'da seçilmiş yönetimler söz konusu olsa da reform sonrasında 2000'li yıllarda yerel yönetimlerin zayıflatıldığı ve merkezileşme eğilimlerinin arttığı gözlenmektedir.³⁴ Bu durumda Swianiewicz tarafından TİP 1 ülkeleri arasında değerlendirilip “desantralizasyon şampiyonu” olarak görülen ülkelerden biri olan Macaristan'ın idari desantralizasyon açısından artık bu grup içinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışmaya açıktır. Kimi ülkelerde (Finlandiya, Danimarka) ise yerel yönetimler merkezi yönetimden daha etkindir.

D. Alansal Örgütlenme

Alansal örgütlenme özellikle de belediye seviyesinin alansal (*territorial*) parçalanma düzeyi yerel yönetim sisteminin mutlak bir özelliği değildir. Fakat son yirmi yıl boyunca, bazı ülkelerde güçlü alansal parçalanma ve aynı zamanda alansal düzenleme reformları söz konusu olmuştur. Her iki sürecin de sonucu olarak, yerel yönetimlerin mevcut büyüklüğü ülkeler arasında oldukça çeşitlilik göstermektedir.³⁵ Swianiewicz, alansal örgütlenmenin iki değişkenle gösterilebildiğini ve bunlardan birincisinin seçilmiş yerel ve bölgesel yönetimlerin kademelerinin sayısı, ikincisinin ise belediye yönetim biriminin ortalama nüfus büyüklüğü ile ölçüldüğünü ifade etmektedir.

³⁴ Mustafa Atatorun ve Murat Okcu, “Macaristan'da Yerel Yönetim ve Bölge Anlayışı,” içinde Dünya'da Yerel Yönetimler, ed. Özgür Okcu ve Hüseyin Özgür. (Ankara: Seçkin, 2013), 481-507.

³⁵ Swianiewicz, “An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe.”

Tablo 6: Ülkelerdeki Seçilmiş Yerel ve Bölgesel Yönetim Kademesi Sayıları

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	ULUS ALTI YÖNETİMLERİN SAYISI (2017-2018)		
	Belediye Seviyesi	Orta Seviye (İl)	Bölgesel ya da Eyalet Seviyesi
1. FRANCO GRUBU			
Fransa	35.357	101	18
İtalya	7.960	-	20
Belçika	589	10	6
İspanya	8.124	50	17
Portekiz	308	-	2
Yunanistan	325	-	13
2. ANGLO-SAKSON GRUBU			
İngiltere	391	27	3
İrlanda	31	-	-
3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ			
İsveç	290	-	21
Danimarka	98	-	5
Avusturya	2098	-	9
Almanya	11.054	401	16
Hollanda	380	-	12
Finlandiya	311	-	1
4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ			
TİP 1			
Macaristan	3.178	-	19
Polonya	2.478	380	16
Slovakya	2.930	-	8
TİP 2			
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	6.258	-	14
Estonya	79	-	-
Letonya	119	-	-
TİP 3			
Bulgaristan (2016)	265	-	-
Hırvatistan (2016)	555	-	21
Romanya (2016)	3.181	-	42
Slovenya	212	-	-
TİP 4			
Litvanya (2016)	60	-	-
5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ			
Malta (2016)	68	-	-
Kıbrıs (Güney Kıbrıs) (2016)	526/380 ³⁶	-	-
Lüksemburg	102	-	-
6. TÜRKİYE	1397	81	-

Kaynak: OECD, (2018); OECD & UCLG, (2016) elde edilen veriler ışığında yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

³⁶ Adanın kuzey kısmında 9 belediye ve 137 topluluk; geri kalan kısmında ise 30 belediye ve 350 topluluk bulunmaktadır.

Seçilmiş yerel ve bölgesel yönetim kademesi sayıları kapsamında değerlendirildiğinde coğrafi açıdan, ülkedeki siyasal-yönetimsel sistem açısından ve gerçekleştirilen reformların içeriği açısından bir çeşitliliğin ortaya çıktığı görülmektedir. Genel olarak bakıldığında Fransa, İspanya ve İtalya gibi Franco grubu ülkelerinde yerel yönetimlerin geleneksel parçalanmışlığının sürdüğü; Anglo-Sakson ülkelerde ve İskandinav ülkelerinde radikal yerel yönetim birleştirme reformlarının uygulandığı ve yerel yönetim sayılarının azaldığı; Cermenik ülkelerde ise bu iki grubun arasında bir dengenin sağlandığı görülmektedir. Diğer taraftan Belçika, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye gibi Franco grubu ya da Güney Avrupa ülkelerinde yerel yönetim sayılarının azalarak Anglo-Sakson gruba yaklaşan bir görüntünün oluştuğu söylenebilir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde parçalanmış yerel yönetim yapısının sürdüğü tespit edilmiştir.

Tablo 7: Ülkelerde Belediye Yönetim Biriminin Ortalama Nüfus Büyüklüğü

TİPOLOJİLER KAPSAMINDA ÜLKELER	BELEDİYE SEVİYESİNDE ORTALAMA NÜFUS BÜYÜKLÜĞÜ (2017-2018)
1. FRANCO GRUBU	
Fransa	1.885
İtalya	7.617
Belçika	19.177
İspanya	5.720
Portekiz	33.524
Yunanistan	33.181
2. ANGLO-SAKSON GRUBU	
İngiltere	167.898
İrlanda	151.078
3. KUZEY VE ORTA AVRUPA ÜLKELERİ	
İsveç	34.218
Danimarka	58.459
Avusturya	4.166
Almanya	7.449
Hollanda	44.816
Finlandiya	17.670
4. DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ	
TİP 1	
Macaristan	3.088
Polonya	15.507
Slovakya	1.854

TİP 2	
Çek Cumhuriyeti (Çekya)	1.688
Estonya	16.657
Letonya	16.476
TİP 3	
Bulgaristan (2016)	27.160
Hırvatistan (2016)	7.625
Romanya (2016)	6.260
Slovenya	9.739
TİP 4	
Litvanya (2016)	48.875
5. HERHANGİ BİR TİPOLOJİ İÇİNDE İNCELENMEYEN AB ÜLKELERİ	
Malta (2016)	6.285
Kıbrıs (Güney Kıbrıs) (2016)	2.190 / 2.245
Lüksemburg	5.727
6. TÜRKİYE	
	57.240

Kaynak: OECD, (2018); OECD & UCLG, (2016) elde edilen veriler ışığında yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

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

AB ülkelerinin tipoloji başlıkları altında incelenmesi sonucunda genel bir değerlendirme yapıldığında; ülkelerin yerel yönetim sistemleri tipolojiler içerisinde zaman içinde incelenmiş olmakla birlikte reform süreci sonrasında incelenen tipolojiler içindeki ülkelerin çoğunun birbirlerinden ayrılan yönetim yapıları söz konusu olmuştur. Literatür, OECD ve Eurostat verileri

ışığında yaptığımız çalışma neticesinde konu başlıklarımız kapsamında (fonksiyonel desantralizasyon, mali desantralizasyon, idari desantralizasyon ve alansal örgütlenme) ülkelerin geleneksel tipolojilerden genel olarak farklılaştığı ve aynı tipolojinin içinde yer alan ülkelerin bile aralarında farklılıklar olduğu tespit edilmiştir. Bu verilerden hareketle Franco Grubu ülkeleri, Anglo-Sakson grubu ülkelerinden daha desantralize bir görünüme sahip olarak değerlendirilebilir. Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri desantralizasyonun en gelişmiş olduğu ülkelerdir. Fakat bu ülkeler arasında yer alan Hollanda'da bir düşüş söz konusudur. Franco grubu içinde incelenen özellikle Belçika, İtalya ve İspanya'nın desantralizasyon açısından büyük bir yol kat ettiği görülmektedir³⁷. Franco grubu her ne kadar Anglo-Sakson grubundan daha az yerleşme ve özerklik ile tasvir edilse de reform sonrası görüntüsüyle Franco Grubu ülkelerinin büyük bir kısmında desantralizasyonun sağlandığı görülmektedir. Buna karşılık Anglo-Sakson grubu içinde yer alan İngiltere ve İrlanda'da ise desantralizasyon açısından bir gerileme söz konusudur. Swianiewicz tarafından geliştirilen Doğu Avrupa ülkeleri tipoloji çalışmasında ise var olan tablonun geçerliliğini yitirmekte olduğu görülmektedir. Özellikle TİP 1 ülkeleri olarak söz edilen Macaristan, Polonya ve Slovakya'nın reform başlıkları altındaki incelenmesinde diğer ülkelere kıyasla gerileme görülmektedir.

IV. Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Sonrası Tipoloji Tartışması

Türk yerel yönetimleri merkezi yönetimin kontrolünün söz konusu olduğu; dolayısıyla vesayet denetimi sebebiyle yerel yönetimlerin kısıtlı özerkliğe sahip olduğu bir yapıya sahiptir. Türkiye'de yerel yönetimlerin anayasal dayanağı bulunmaktadır. Yerel yönetimler geniş bir faaliyet alanına sahiptir. 2004 reformu sonrasında Türkiye'de yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde genellik ilkesine geçilmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından istenildiği zaman görev ve sorumluluk verilebilmektedir. Diğer ülkelerde görüldüğü gibi yerel yönetimlere görevlerin kanunla verilmesi şartı Türkiye'de bulunmamaktadır. Türkiye'de merkezin yerel üzerinde hem yerindelik hem de hukukilik denetimi söz konusudur. Türkiye'deki bu anlayış yerel yönetimlerin sürekli gözetim altında tutulması düşüncesinin bir sonucudur. Bu durum kaliteli hizmet sunumunda ve yerel demokrasi ilkelerinde aksamalara yol açmaktadır. Türkiye'de mali açıdan merkeze bağımlı ve çok

³⁷ Robert Agranoff, *Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*, (Canada: McGill-Queen's University Press, 2010), 16-17.

sınırlı bir özerkliğe sahip yerel yönetimler söz konusudur. Merkezi yönetimin adeta bir uzantısı olan yerel yönetimlerin yalnızca yerel nitelikli görevleri bulunmaktadır.³⁸

Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik reformlarda yerel yönetimlere danışılmamış, yukarıdan aşağıya ve katılımın sağlanmadığı bir reform süreci gerçekleştirilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile tek tip model tüm büyükşehirlerde uygulanmaya çalışılmış fakat kentlerin temel özellikleri dikkate alınmamıştır. Bu yasa ile birlikte büyükşehir artık hem kırsal hem de kentsel nüfusu karşılayan bir kavram haline gelmiştir. Ayrıca büyükşehir kurulması için gerekli olan il geneli nüfus ölçütünün (750 bin) belirlenmesinde kullanılan yöntemin ne olduğu bilinmemektedir. 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi ilan edilen illerde il özel idarelerinin, köylerin ve küçük belediyelerin tüzel kişiliğinin sona ermiş olması yerel özerkliğin ihlalidir. Merkezileşmenin il bazında yeniden gündeme gelmesidir. Ayrıca yasa ile büyükşehir belediyesi ilan edilen iller işlevsel anlamda büyükşehir olmaktan uzaklaşmıştır.³⁹ Yerelden büyükşehir belediyesine doğru bir bölgeselleşme veya “yerelde merkezileşme” söz konusu olmuştur.

5302 sayılı Kanun ile birlikte il özel idarelerinin görev ve sorumluluk alanları genişletilmiştir. Görev ve sorumluluk artışı ile il özel idarelerinin bunlara uygun gelir kaynaklarıyla donatılmaları gerekir ki gerçek anlamda özerk yerel yönetimden ancak bu şekilde bahsedilebilir.⁴⁰ Türkiye’de yerel yönetim birimleri içerisinde belediyeler reform sürecine dek ön planda iken reform kapsamında çıkarılan 5302 sayılı Kanun (2005) ile il özel idareleri de yerel yönetim sistemi içerisinde önemli bir birim haline gelmiştir. 2004-2005 reformları öncesine bakıldığında yasal özerklik bakımından Türkiye’de yerel yönetimlerin düşük seviyelerde olduğu gerek yönetsel gerekse mali açılarından merkeze bağımlı bir profil çizdikleri görülmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim reformu öncesinde belediyelerin, köy yönetimleri ve il özel idareleri ile kıyaslandığında belli bir düzeyde de olsa özerklikleri bulunduğu söylenebilmektedir.⁴¹

³⁸ Elif Turan, “Üniter Bir Devlet Olarak Finlandiya Yerel Yönetimleri,” Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2018:84-102.

³⁹ Yeşeren Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme,” KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi, 2017:37-54.

⁴⁰ Hülya Küçük, “İtalya’da ve Türkiye’de Yerel Özerklik: Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme,” Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2017:932-953.

⁴¹ Bayram Coşkun ve Başak Koyuncu, “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar,” içinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, ed. Asum Balcı, Ahmet Nohutçu et al. (Ankara: Seçkin, 2013), 363-389.

Türkiye’de yaşanan yerelleşmeye yönelik reformlar merkezi yönetimin güçlendirildiği bir durumu gündeme getirmiştir. Her ne kadar yerel yönetim reformları kapsamında yerel yönetimler idari bakımdan sorumluluk ve yetkilerle donatılsalar ve bunların sayıları artırılsa da siyasi ve mali açılardan yerel yönetimler yine merkezi yönetime bağımlı bir şekilde varlıklarını sürdürmektedirler. Bunun yanı sıra merkezi yönetimin yerel düzeyde gücünü koruma adına birtakım mekanizmalar da sağlanmıştır. 15 Temmuz 2016 yılında yaşanan darbe girişimi sonrasında olağanüstü hâl ilan edilmiş ve bu kapsamda 674 sayılı kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Bu kararnamelerde yerel yönetimlere yönelik de düzenlemeler getirilmiştir: Doğrudan terör ya da terör örgütü/örgütlerine yardım nedeniyle tutuklanan veya görevlerinden uzaklaştırılan belediye başkanı ya da meclis üyeleri yerine büyükşehir belediyelerinde İçişleri Bakanlığı, il ve ilçe belediyelerinde ise valiler yeni görevlendirme yapmaya yetkili kılınmıştır.⁴² Görevlendirilen bu kişilere ise kamuoyunda “kayyım” adı verilmiştir. Dolayısıyla her ne kadar terör suçlarıyla sınırlı tutulsa da merkezi yönetime yerel yönetimlerdeki seçilmişleri görevlerinden alabilme yetkisi tanınmış ve Türk yerel yönetim sistemine “kayyım belediyeler” de dahil olmuştur. Kayyım belediyelerin meclislerinin toplanmasına da atanmış başkan karar verebilmekte; üstelik başkan herhangi bir çağrı yapmazsa belediye meclislerinin toplanması mümkün olamamaktadır.⁴³

Savaşkan’ın⁴⁴ Türkiye’deki reform sürecine yönelik tespitleri şu şekildedir: Türkiye’de 2004 reformu sonrası yaşanan gelişmeler incelendiğinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklar açısından güçlendirilmeye, siyasi ve mali kontrolün ise merkezde tutulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda sadece idari yerelleşme söz konusu olmuş; siyasi ve mali açıdan yerelleşme sınırlı tutulduğundan merkezi güçlendiren bir reform sürecinin yaşanmasına neden olmuştur. 2012 yılında Büyükşehir Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklikler kapsamında büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde sınırlı bir artış söz konusu olmuş; bu artışın nedeni de genel bütçe vergi gelirlerindeki artış olmuştur. Bundan dolayı da merkeze daha fazla bağımlı hale gelen büyükşehir belediyeleri söz konusu olmuştur.

Uygulama açısından bakıldığında Türkiye’de yerel yönetimlerin reform öncesi ve sonrasında henüz beklenen etkili ve verimli hizmet sunumu

⁴² Osman Savaşkan, “2000 Sonrası Türkiye’de Yerelleşme Reform Süreçleri”, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2017.

⁴³ Ruşen Keleş ve Can Giray Özgül, “Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2017.

⁴⁴ Savaşkan, “2000 Sonrası Türkiye’de Yerelleşme Reform Süreçleri.”

sağlayamadıkları görülmektedir. Bunun sebebi olarak yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklarla donatılmamaları gösterilebilir. Nitekim yerel yönetimlere mali özerklik sağlanmadan yetki ve görev devirlerinin bir önemi kalmamaktadır. Ayrıca yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında var olan yetki ve görev karmaşası da devam etmektedir. Bunun yanı sıra yerel yönetimlere yönelik vatandaş denetimi, halk katılımı yetersiz kalmaktadır. 5393 sayılı kanunla getirilen kent konseyleri her ne kadar katılım açısından bir yenilik olarak görülmüşse de uygulamada yaşanan sorunların önüne geçilememiştir. Yerel yönetim reformu kapsamında mahalle yönetimleri ihmal edilmiştir. İhtisas komisyonlarının getirilmiş olması ise katılımın sağlanması açısından olumlu bir gelişme iken komisyon toplantılarının halka açık olmaması olumsuz bir durum teşkil etmektedir. Ayrıca nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, il ve ilçe belediyelerinde denetim komisyonları getirilmesine rağmen komisyonda belediye meclis üyelerinin çalışmaları öngörülmüş ve komisyonların etkin hizmet sunamadıkları görülmüştür. Bu nedenle de hesapların kontrolü iç dinamiklerle sağlanamamış; dışarıdan hizmet alım söz konusu olmuştur.⁴⁵

Türkiye'de gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimlerin artan idari ve mali özerkliğine rağmen, merkezi yönetimin yerel yönetimlere kıyasla etkin konumunu hala koruduğu görülmektedir. Reform öncesi döneme kıyasla yerel yönetimlerin kamu yönetimindeki rolünde önemli bir iyileşme olduğu söylenememektedir. Türkiye'nin reform süreci Fransa, Belçika ve İtalya'daki yerel yönetim reformlarına net bir benzerlik göstermektedir.⁴⁶

Türkiye'de Tanzimat ile başlayan idari yapılanma çabalarında Fransa'nın örnek alındığı bilinen bir gerçektir. Bununla birlikte Türkiye zaman içinde örnek aldığı Fransa'dan uzaklaşan bir seyir izlemiştir. Türkiye, yerel yönetimlerin genel özellikleri göz önüne alındığında Franco Grubu ülkelerine benzemektedir. Nitekim Türkiye'de tıpkı bu grupta yer alan ülkeler gibi yerel yönetimler anayasal bir dayanağa sahiptir ve merkezi yönetimin ağır bastığı bir yönetim anlayışı söz konusudur. Ayrıca yerel yönetimlere genel yetki verilmiş; kanunlarla yasaklanmadığı veya başka bir organa verilmediği sürece yerel yönetimler her konuda karar alabilmektedir. Fakat yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin idari vesayetine tabidir. Buraya kadar sayılan özellikler Türkiye'nin Franco Grubu ile ortak özellikleri iken Türkiye'nin bu genel özellikler dışında bu gruptan ayrıldığı görülmektedir. Özellikle bu çalışmada sunulan reform başlıkları

⁴⁵ Mehmet Akif Özer, "Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri," Yerel Politikalar, 2013:97-126.

⁴⁶ Evrim Tan, "Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms," International Review of Administrative Sciences 86, no 1 (2020):115-133.

kapsamında Türkiye incelendiğinde AB ülkeleriyle aralarında uçurum olduğu söylenemez. Çünkü AB ülkelerinde Türkiye'den daha kötü durumda yer alan ülkeler de bulunmaktadır. Bununla birlikte Türkiye her ne kadar AB ülkeleri arasında en düşük desantralizasyonun olduğu ülke olmasa da en düşük ülkeler arasında yer almaktadır.

Türkiye %3,0'lük oranla en düşük fonksiyonel desantralizasyona sahip ülkeler arasında yer almaktadır. Türkiye'den sonra en düşük fonksiyonel desantralizasyona sahip ülkeler ise İrlanda (%2,3), Güney Kıbrıs (%1,4) ve Malta (%0,4)'dir. Türkiye'de yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı %12,9'dur ve bu payın Türkiye'den daha düşük olduğu ülkeler şu şekilde sıralanabilir: Malta (%0), Güney Kıbrıs (%2,4), Litvanya (%2,7), Estonya (3,5), Bulgaristan (%4,1), Romanya (%5,3) ve Slovakya (%7,3)'dir. Türkiye'de GSYH içindeki yerel vergi gelirleri payı ise %0,5'dir ve bu payın Türkiye'den daha düşük olduğu ülkeler şu şekilde sıralanabilir: Malta (%0), Estonya (%0,3), Litvanya ve İrlanda (%0,4) ve Slovakya (%0,5)'dir.

Türkiye'de toplam kamu gelirleri içinde yerel yönetim gelirleri payı %10,8'dir ve Türkiye bu payın en düşük olduğu ülkelerden biridir. Türkiye'yi İrlanda (8,1), Yunanistan (7,7), Güney Kıbrıs (%4,6) ve Malta (%1,7) takip etmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim borcunun GSYH içindeki yüzdesi %3,1'dir ve Türkiye'yi Slovenya, Bulgaristan ve Hırvatistan (%3,0), Slovakya ve Litvanya (%2,8), Lüksemburg (%2,3), İrlanda (%1,9), Güney Kıbrıs (%1,6), Macaristan ve Yunanistan (%1,1) ve Malta (%0,3) izlemektedir.

Türkiye'de yerel yönetim gelirleri içerisinde hibe ve sübvansiyonların payı %71,8'dir ve bu görüntüsüyle merkeze bağımlı bir profil çizmektedir. Bu payın Türkiye'den yüksek olduğu ülkeler ise Hollanda (%73,2), Slovakya (74,2), Bulgaristan (%81,5), Romanya (%81,9), Estonya (84,5), Litvanya (89,4) ve Malta (94,4)'dir.

Dolayısıyla Türkiye'nin Anglo-Sakson grubu içinde yer alan İrlanda'dan daha yüksek bir mali desantralizasyon seviyesinde olduğu, merkeze bağımlı bir ülke olmasının yanı sıra Kuzey ve Orta Avrupa ülkesi olan Hollanda'dan daha az merkeze bağımlı olduğu, Doğu Avrupa ülkelerinin çoğundan yüksek bir desantralizasyona sahip olduğu, herhangi bir tipoloji içine alınmayan Malta ve Güney Kıbrıs'tan ve kısmen de Lüksemburg'dan daha desantralize bir yapıya sahip olduğu görülmektedir.

Her ülkenin kendi içinde yer aldığı tipolojide bile farklılıklar yaşandığı göz önüne alınırsa ülkelerin her anlamda birbirine benzetilemeyeceği bir kez daha ortaya çıkacaktır. Önemli olan her ülkenin kendi iç dinamiklerine

uygun bir desantralizasyon sürecini yakalayabilmesidir. Bu nedenle Türkiye'yi literatürde yapılmış tipoloji çalışmalarındaki ülkelere kimi yönleri ile benzeterek o tipoloji altında anabilecek olsak da tam anlamıyla benzerlik gösterdiği bir ülke olmadığı görülmektedir. Çünkü idari alanda benzediği bir ülkeden mali alanda tamamen ayrışabilmektedir. Nitekim bu özellik diğer ülkeler için de geçerli bir durumdur.

Sonuç

Avrupa Birliği ülkelerindeki yerel yönetim sistemleri incelendiğinde her birinin birbirine benzeyen özellikleri olduğu kadar birbirinden ayrılan birçok özelliği de bulunmaktadır. Her ne kadar literatürde bu ülkeler belli tipolojiler içine yerleştirilerek birbirine benzeyen ülkeler aynı kategorilere alınmış olsa da her bir tipoloji çalışmasının kendi içinde temel aldığı bir ya da birkaç unsura göre ülke grupları şekillendirilmiştir. Bu kapsamda ülkelerin özelliklerinin hangi yönünün ele alındığına göre tipoloji çalışmaları farklılık gösterebilmektedir. Ülkelerin kendi iç dinamikleri, sosyal, ekonomik ve siyasi yapıları her birinde farklı yönetim modellerinin uygulanmasının sebepleridir. Bu açıdan ülkelerin merkezîyetçi ve âdem-i merkezîyetçi özelliklerinden baskın olanı ülkenin yerel yönetimlere bakışını da etkilemiştir. Farklı ülkelerde farklı bakış açıları da doğal karşılanabilecek bir gerçektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi vurgusu tüm ülkelerde etkisini hissettirmiştir. Bununla birlikte Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde ülkelerin yönetimlerini şekillendirdikleri de görülmektedir. Daha demokratik ve katılımcı yönetimlerin oluşturulması için yerel yönetimler ön plana çıkarılmıştır. Yerelin yönetimi kimi ülkelerde bölgesel ya da federal devletler oluşturularak kimi ülkelerde ise bölgesel özerklik sağlanarak gerçekleştirilmektedir. Bir bölge yapılanmasının oluşturulmasının yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına zorunlu olup olmadığı tartışmaya açık bir durumdur. Fakat Türkiye açısından bakıldığında bölgesel bir yapılanmanın oluşturulması genel olarak bir sorun alanı olarak görülmekte; farklı grupların bu durumdan yarar sağlayabileceği düşüncesiyle temkinli yaklaşılmaktadır. Avrupa örneğinde federalleşme ya da bölgeselleşme olmadan da yerelleşmenin başarılı bir şekilde sürdürüldüğü görülmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimleri her ne kadar güçlendirme adına reformlar yapılmış olsa da sonuçta geline nokta Türkiye'de merkezileşmenin ön plana çıkmasıdır. Yerelleşme adına yapılan her düzenleme beraberinde daha katı bir şekilde merkezileşmeyi getirmiş; yerel yönetimlere yönelik yapılan düzenlemeler, getirilen bir uygulama ile yerelleşme adına yapılanları

önemsiz hale getirmiştir. Belediyeleri güçlendirme yoluna gidilirken büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde baskın olması ile bu sefer de yerelde bir merkezleşme süreci yaşanmıştır. Bunların dışında yerel yönetim organlarının ağır bir idari vesayet ile karşı karşıya oldukları bilinen bir gerçektir. Merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin yerel yönetim birimleri üzerindeki yerindelik denetimi ve vesayet yetkisi sınırlandırılmış olsa da, etkisi hafife alınamayacak düzeyde devam etmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı'nın özellikle teftiş ve denetim yetkilerini daha etkin kullanma tercihi de öne geçmektedir. Bunun en önemli sebebi ülke bütünlüğünü ve güvenliğini tehdit eden eylemlerin yerelleşme reformlarından sonra ortaya çıkmış olmasıdır. Bu tür sorunların en aza indirilmesi ile yerelleşme yönünde bir gelişmenin olması beklenebilir.

Büyükşehir olan illerde halka danışılmadan köyler, belde belediyeleri ve il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi yerellik ile bağdaşan bir durum değildir. Ayrıca büyükşehir olmayan illerde ise finansal kaynakların azaltıldığı görülmektedir. Yeni büyükşehir modeli tıpkı diğer yerel yönetim birimleri gibi kendi içerisinde olumlu-olumsuz birçok yeniliği barındırmaktadır. Bu modele yönelik yapılabilecek bir eleştiri yerel yönetimlerin önemli ilkelerinden olan subsidiarite ilkesinin uygulanabilirliğini sınırlandırması olabilir. Yerel sorunların büyükşehir olan yerlerde ara kademelerin kaldırılarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri nezdinde çözülmeye çalışılması düşündürücü bir durumdur. Büyükşehir olan 30 ilde yerel düzeyde yereli dışlayarak bir merkezleşme gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin güçlenebilmesi için yerel karakterli her hizmetin yerel yönetimlere bırakılması ve hizmetlerin yeniden paylaşılması gerekmektedir. 6360 sayılı kanunun getirdiği büyükşehir düzenlemesi ile 30 ilde büyükşehir ve ilçe belediyeleri haricinde diğer yerel yönetim birimlerinin varlıkları sona ermiştir. Yerel yönetim yerleşim yerinin yerinden yönetimi demektir. Yerleşim yeri yoksa orayı yerel yönetimle yönetiyoruz demek pek mümkün olmamaktadır.

Avrupa'daki yerel yönetim sistemlerinin en önemli unsuru bir tarihsel evrim içerisinde ilerlemiş olmasıdır. Belli bir evrim sürecinde ilerlediği için Avrupa yerel yönetim sistemlerinde her bir aşamada o günün koşullarına uygun bir yeniden dönüşüm söz konusu olmuştur. Yani Avrupa'da birtakım gerekliliklerin sonucunda var olan evrimsel süreç içerisinde bir yere oturarak reformlar gerçekleştirilirken; Türkiye'de daha çok o günün ortaya çıkmış sorunlarına yönelik daha önceki sistemi toptan dönüştüren daha kökten bir değişiklikler söz konusu olmuştur. Ayrıca Avrupa'da reformlarda doğrudan vatandaş desteği sağlanmaya yönelik adımlar atılmaktadır. Çünkü Avrupa'da vatandaşlar yerel yönetimler aracılığıyla kendilerini

yönetebildikleri için yerel yönetimlere sahip çıkmaktadır. Türkiye’de ise yapılan hiçbir değişiklikte halkın ikna edilmesi gibi bir durum yaşanmamıştır. Bu duruma Avrupa ülkelerinde yaşanan tarihsel evrim süreciyle yerel yönetimlerin oluşması ve Türkiye’de ise tepeden inmece ya da başka ülkelerden direkt alınarak yerel yönetim yapılarının uygulanması neden olmuştur.

Tipolojiler kapsamında baktığımızda Franco modelinin doğduğu Fransa’nın bile 1982’den beri kendi oluşturduğu modeli kendi uygulamadığı ve katı merkezîyetçi yerel yönetim modelini terk ettiği görülmektedir. Türkiye, Fransız modeli değişmeden önce yani Fransa kendi modelini değiştirmeden önce Fransız modeli içinde konumlandırılabilirdi. Türkiye, Fransa gibi yerleşme yönünde yasalarda çok değişiklik yapmıştır. Ama yerleşme büyük ölçüde yasalarda kalmıştır. Çünkü sadece idari yönden bir yerleşmenin olduğu, mali yönden ise hala katı bir biçimde merkeze bağımlı durumda olan yerel yönetimler söz konusudur. Türkiye’de yerleşme adına her ne kadar birçok adım atılmış olsa da yerel özerklik kavramı tam anlamıyla karşılığını mali özerklikte göstermemektedir. Fakat görülüyor ki Türkiye’de yerel yönetimler hala mali açıdan merkeze bağımlı konumlarıyla Eski Fransız modelinin özelliklerini taşımaktadır. Ayrıca bu modelin özelliklerinden uzaklaşacak kadar reform yaşandığı da söylenemez. Fakat bununla birlikte Türkiye’yi tipoloji çalışmaları içinde bir yere konumlandırmak tam anlamıyla mümkün değildir. Çünkü Fransa’nın bile Fransız sisteminde olmadığı bir yerel yönetim modeline Türkiye’yi eklemek yanlış bir düşünce olacaktır. Bunun dışında Anglo-Sakson modeli zaten Türkiye’nin yönetim geleneğine uygun değildir. Ancak, ekonomik içerikli Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarının yerel yönetimlerde uygulanması ve yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılarak hizmet ölçeğinin genişletilmesi ile Anglo-Sakson modele bir yaklaşma olmuştur. Türkiye’de bir komün geleneği olmadığı için Türkiye’de yerel yönetimleri Orta ve Kuzey Avrupa modeli içine almak mümkün değildir. Zamanın şartlarında hem devletler hem sistem genel hatlarıyla durağan iken bir yerel yönetim modellemesi gerçekleştirilmiştir ama bugün bu kadar çok reform sonrasında belki modellemenin kendisinin yeniden düşünülmesi gerekmektedir. Bugün federatif, üniter ve bölgeselleştirilmiş ülkelerde yerel yönetimler biçiminde yeni üçlü bir model geliştirilebilir. Çünkü artık Fransız modelinin etkisinin olmadığı görülmekte ve dolayısıyla artık bir Fransız modelinden söz etmek pek mümkün gözükmemektedir. Bunun yanı sıra Orta ve Kuzey Avrupa modelinin ve Anglo-Sakson modelinin eskisi gibi homojen yapıları olduğunu söylenemez. Dolayısıyla sistemi yeni bir model üzerine

dayandırmak gereklidir. O zaman Türkiye üniter yerel yönetim sistemi içine yerleştirilebilir.

Mevcut yapıda Türkiye'de reformlar sonucunda il düzeyine dayalı olarak ikili bir yerel yönetim sisteminin uygulanmaya başlandığı ve yerel yönetimlerin kendi içinde farklılaşmış bir yapı sergilediği görülmektedir. 30 ilde yerleşim yerinin ve yerel ortak ihtiyaçların yönetimi değil il coğrafyasının yönetimi esas alınarak oluşturulan büyükşehir belediye sistemi uygulanmaktadır. Büyükşehirlerde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi dışında herhangi bir yerel yönetim birimi kalmamıştır. Bunun karşısında büyükşehir olmayan 51 ilde ise il özel idaresi, köy ve geleneksel belediye sistemine devam edilmektedir. Sonuç olarak, Türkiye'nin kendine özgü bir yerel yönetim sistemi oluşturduğu ama bu sistemin oturmuş bir sistem olmadığını; hala dönüşen ve değişen bir sistem olduğunu söylemek mümkündür. Zira kalan 51 ilde büyükşehir modeline geçileceği yönündeki tartışmalar bu arayışa işaret etmektedir.

Kaynakça

- Agranoff, Robert. *Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*. Canada: McGill-Queen's University Press, 2010.
- Atatorun, Mustafa ve Murat Okcu. "Macaristan'da Yerel Yönetim ve Bölge Anlayışı." İçinde *Dünya'da Yerel Yönetimler*, editörler Murat Okcu ve Hüseyin Özgür, 481-507, Ankara: Seçkin, 2013.
- Ayrançöl, Zülküf ve Mustafa Tekdere. "Yerelleşme Teorisinin Analizi ve Ekonomik Parametreler Üzerindeki Rasyonalitesi." *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi Journal of Economic Policy Researches* 3, no 1, (2016): 55-83.
- Belediye Başkanları Birliği. "Yerel Yönetimler Algısı ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Araştırması." Araştırma Raporu, Ankara: 3b Anket Danışmanlık, 2017.
- Coşkun, Bayram ve Başak Koyuncu. "Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar." İçinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, editörler Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, 363-389. Ankara: Seçkin, 2013.
- Demirhan, Habip. "Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin: Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları." *Yüksek Lisans Tezi*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, 2013.
- Dollery, Brian E., Joseph Garcea ve Edward C. LeSage Jr. *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

- Ebinger, Falk, Stephan Grohs ve Renate Reiter. "The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and Their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England." *Local Government Studies* 37, no 5 (2011): 553-575.
- Eliçin Arıkan, Yeşeren Eliçin. "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler." *Görüş* 58 (2004): 38-51.
- Eliçin, Yeşeren. "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme." *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi* 7, no 13 (2017): 37-54.
- Eurostat. "Government Finance Statistics Database." Erişim Tarihi: Ağustos 20, 2019 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.
- Genç, Ernur. "Demokratikleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler." *Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries)* 10, no 1 (2015): 267-290.
- Goldsmith, Mike. "Local Government." *Urban Studies* 29, no 3/4 (1992): 393-410.
- Heinelt, Hubert ve Nikolaos-K. Hlepas. "Typologies of local government systems." İçinde *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, editörler Henry Bäck, Hubert Heinelt ve Annick Magnier, 21-42. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Hesse, Joachim Jens ve Laurence J. Sharpe. "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations." İçinde *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, editör Joachim Jens Hesse, 603-621. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991. John, Peter. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage, 2001.
- Kalabalık, Halil. *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori - Uygulama*. Ankara: Seçkin, 2005.
- Karakılçık, Yusuf. *Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin, 2016.
- Keleş, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Ankara: Cem Yayınevi, 2012.
- Keleş, Ruşen ve Can Giray Özgül. "Belediye Organlarına "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 72, no 2 (2017): 299-313.
- Kızıler, Neslihan ve Özhan Çetinkaya. "Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi." *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi* 3, no 1 (2015): 135-165.
- Koyuncu, Başak. "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar." *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi* 1, (2000): 97-117.

- Küçük, Hülya. "İtalya'da ve Türkiye'de Yerel Özerklik: Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme." *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 1, no 4 (2017): 932-953.
- Loughlin, John, Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks. Anders Lidström ve Daniel-L. Seiler. *Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities*. New York: Oxford University Press, 2001.
- OECD. *Revenue Statistics*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- OECD ve UCLG. *Subnational Governments around the world: Structure and finance, A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*. Erişim Tarihi: Eylül, 16, 2019. http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/uploaded/Observatory_web.pdf.
- Özer, Mehmet Akif. "Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri." *Yerel Politikalar Ocak-Haziran*, no 3 (2013): 97-126.
- Page, Edward C.. *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Page, Edward C. ve Michael Goldsmith. *Central and Local Government Relations: Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage, 1987.
- Parlak, Bekir ve Mustafa Ökmen. *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015.
- Sadioğlu, Uğur. *Türkiye ve Almanya'da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması*. Ankara: Seçkin, 2018.
- Savaşkan, Osman. "2000 Sonrası Türkiye'sinde Yerelleşme Reform Süreçleri." *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 1, no 4 (2017).
- Swianiewicz, Pawel (2014). "An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe." *Local Government Studies* 40, no 2 (2014): 292-311.
- Tan, Evrim. "Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms." *International Review of Administrative Sciences* 86, no 1(2020): 115-133.
- Turan, Elif. "Üniter Bir Devlet Olarak Finlandiya Yerel Yönetimleri." *Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 6, no 1 (2018): 84-102.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir. *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin, 2017.
- Usta, Sefa, Elvettin Akman ve Mustafa Kocaoğlu. "Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Üzerine Mukayeseli Bir Analiz." *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi* 20, no 1 (2017): 68-78.
- Wolman, Harold. "Comparing Local Government Systems Across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative

Local Government Studies." *Environment and Planning C: Government and Policy* 26, no: 1 (2008): 87-103.

Yanez, Clemente J. Navarro, Annick Magnier ve M. Antonia Ramirez. Local Governance as Government–Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi Level Comparison. *International Journal of Urban and Regional Research* 32, no 3 (2008): 531-547.