



### RUSYA İLE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE REFORM

### LOCAL GOVERNMENTS AND REFORM IN RUSSIA AND TURKEY

Emine ÇELİKSOY<sup>1</sup>

Üzeyir ALKIŞ<sup>2</sup>

#### Öz

Yerel yönetimler hem üniter devletlerde hem de federal devletlerde halka en yakın birimlerdir. Devlet kamu yönetimleri eliyle hizmet sunmaktadır ancak devletin sunduğu hizmetlerde sürekli değişim içindedir. Kamu yönetimleri yaşanan ekonomik, siyasal, kültürel ve toplumsal değişimlerden etkilenmektedir. Ülkelerin yönetim biçimleri kendilerine özgü özelliklerine göre belirlenmektedir. Bu sebeple tüm üniter devletler aynı esaslara yönetilir ya da tüm federal devletler tamamen aynı esaslara yönetilir demek doğru olmayacaktır. Genel esaslar ortak olmakla birlikte her devlet kendi ihtiyaçlarına göre kamu yönetimlerini şekillendirmektedir. Kamu yönetimleri de reformlar ile yapılarını sürekli güncel ihtiyaçlarına uyumlu hale getirmeye çalışmaktadır. Modern anlamda devletler birbirleri ile etkileşim halindedir. Etkileşim halinde olan devletlerin birbirini etkilemesi ve birbirinden etkilenmesi doğaldır. Devletler ekonomik, kültürel, siyasi açıdan birbiri ile iletişim halindedir. Dünyanın bir noktasında meydana gelen bir olaydan aynı anda birçok devlet etkilenmektedir. Bu etkileşimler bazen birbirlerinin yapıları ve politikalarının da benzemesine yol açabilmektedir. Bu çalışmada Rusya ve Türkiye'de yerel yönetimler ile yerel yönetim reformları ele alınacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim, Reform, Rusya, Türkiye

#### Abstract

Local governments are the closest units to the public in both unitary and federal states. The state provides services through public administrations, but it is constantly changing in the services provided by the state. Public administrations are affected by the economic, political, cultural and social changes. The management styles of the countries are determined according to their unique characteristics. For this reason, it would not be correct to say that all unitary states are governed on the same basis or all federal states are governed on the same basis. Although general principles are common, each state shapes public administrations according to their needs. Public administrations are also trying to harmonize their structures with their current needs through reforms. In a modern sense, states interact with each other. It is natural that they interact and affect each other from their interacting states. States are in economic, cultural and political communication. Many states can be affected at the same time from an event occurring in some part of the world. These interactions can sometimes lead to similarities and policies of each other. This study will be discussed with the local government reform and local governments in Russia and Turkey.

**Keywords:** Local Government, Reform, Russia, Turkey

## 1. GİRİŞ

Yerel yönetimler belirli bir coğrafyada yaşayan insan topluluklarının yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan kamu tüzel kişiliğe sahip örgütlerdir. Yerel yönetimlerin orta çağda başarıyla uygulandığına dair ilgili literatürde çeşitli görüşler mevcuttur. Komünler ortaçağda başarılı yerel yönetimlerdir. 18. yüzyıldan itibaren belediyelere de rastlanılmaktadır.

Yerel yönetimlerin amacı vatandaşların yerel hizmetlerle ilgili beklentilerine en yakın yerde, en yakın zamanda ve en iyi şekilde cevap sunabilmektir. Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler tarafından imzalanan uluslararası önemli bir sözleşme olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulması gerektiğini ifade eden subsidiarite (hizmette halka yakınlık) ilkesi düzenlenmektedir. Bu ilke uyarınca yerel yönetimlerin yapıları, hizmet sunma yöntemleri ve mali yapılarının değişiklikler geçirmesi gerekmektedir. Yerel yönetim anlayışında meydana gelen değişiklikler ile uyumlu düzenlemelerinde yapılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin ortaya çıktığı zamanlarda sunduğu hizmetler ile şu an sunduğu hizmetler arasında farklar vardır. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler üniter devletler ile federal devletlerde

<sup>1</sup> Dr. Öğretim Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, eceliksoy@karatekin.edu.tr ORCID ID: 0000-0001-8175-8611

<sup>2</sup> Yüksek Lisans Öğrencisi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, uzeyiralkis0@gmail.com ORCID ID: 0000-0002-4109-2787

**Makale Geliş Tarihi:** 24 Nisan 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 14 Haziran 2020



çeşitli farklılıklar taşımaktadır. Üniter devletlerde kamusal mal ile hizmetler merkezi idare ile yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Federal devletlerde kamusal mal ile hizmetler federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Bununla birlikte tüm üniter devletlerde yerel yönetim birimleri aynı şekilde teşkilatlanmamıştır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı da tüm üniter devletlerde aynı oranda gerçekleşmemektedir. Tüm federal devletlerde de yerel yönetim birimleri aynı şekilde teşkilatlanmamıştır. Federal devlet, federe devletler ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı da tüm federal devletlerde aynı oranda gerçekleşmemektedir.

Günümüzde yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin belirlenmesinde küreselleşmenin etkisinden bahsedebiliriz. Uluslararası arenada meydana gelen değişikliklerden devletlerde etkilenmektedir. Ancak bir devlette meydana gelen değişikliklerin tümünün uluslararası gelişmeler neticesinde olduğunu söylemek isabetli olmayacaktır. O devletin tarihi gelişimi, kuruluşundan o güne kadar yaşadığı siyasi, sosyal, ekonomik durumu birinci derecede etkide bulunmaktadır ancak küresel gelişmelere de devlet uyum sağlamaya çalışmaktadır. Dünya’da bir yandan küreselleşme süreci yaşanmakta hem de yerelleşmenin de bazı yerlerde güçlendiği görülmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme karşısında Rusya ve Türkiye’deki yerel yönetimlerin durumu ve bu alanda yapılan reformlar çalışmada incelenmektedir. Nitel yöntem kullanılacaktır. Literatür taramasında dayalı kavramsal inceleme yapılacaktır.

### 1.1 Kavramsal Çerçeve

Yerel yönetimin birçok farklı tanımı yapılabilir. En genel ifadeyle il, ilçe, kasaba ya da köy halkının mahalli ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan ve yönetim organları yerel halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir. Bir diğer ifadeyle yerel yönetim belirli bir coğrafyada yaşayan topluluğun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla halk tarafından seçilen görev ve yetkileri kanunlarla sınırlandırılan kamu tüzel kişisidir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 17). Yerel yönetimler hem üniter devletlerde hem de federal devletlerde yer almaktadır. Üniter devletlerde kamu hizmetleri merkezi yönetim ve yerel yönetim organları tarafından sunulmaktadır. Federal devletlerde kamu hizmetleri federal devlet, federe devletler ve yerel yönetim organları tarafından yerine getirilmektedir.

Yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk olmaları gerekmektedir. Aynı zamanda kendi kamu tüzel kişilikleri vardır. İdari özerklik yerel yönetimlerin merkezi idarenin karar alma ve yürütme mekanizmasından ayrı kendilerine ait bir tüzel kişilik olmalarını ifade etmektedir. Mali özerklik yerel yönetimlerin kendi bütçelerinin olması ve harcama serbestisinin olmasını ifade etmektedir. Aynı kamu tüzel kişiliği ve mali özerklik merkezi idarenin dışında ve devletin kurallarıyla bağlı olmamayı ifade etmemektedir. Türkiye’de merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari vesayet denetimi ile idarenin bütünlüğü ilkesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Kanuni olarak da yerel yönetimler denetlenmektedir.

Reform mevcut durumun eksikliklerini gidermek, yeniden yapılanmasını sağlamak ve iyileştirmek için yapılanları ifade etmektedir. Yeniden yapılandırma ihtiyacı süreklilik gösteren bir ihtiyaçtır. Her dönem yeniliklerle uyumlu kamu yönetimleri yaratmak ihtiyacı doğabileceğinden süreklilik taşımaktadır. Türkiye’de kamu yönetiminde köklü yeniden yapılandırma çalışmaları Tanzimat Dönemi’nde başlayıp günümüze kadar gelmiştir (Özer, 2016: 99). Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren



fikri olarak başlayan kamu yönetiminin yeniden yapılandırma düşüncesi 1990'lı ve 2000'li yıllarda geniş uygulama imkânı bulmuştur. 2000'li yılların ortalarında yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili Büyükşehir Belediyesi, Belediye, İl Özel İdaresi Kanun'ları çıkarılmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin belirlenmesi açısından bu kanunlar önemlidir. Her üç kanunda yerel yönetimlerin halka en yakın hizmet sunan birimler olmasını sağlamaya yöneliktir. Aynı zamanda mali açıdan yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu gelişmelerin yaşanmasında ülke içindeki sosyal, kültürel, ekonomik faktörler etkili olabileceği gibi aynı zamanda taraf olunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı'nın da etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Reformun genel bir tanımını yapmamız gerekirse; toplumsal değişimler reformun oluşmasına etki eder. Reformun amacı yönetimdeki etkinliğin verimliliğini artırmaktır. İdari reform hem yönetsel hem de siyasal bir değişimdir. Reformlar yönetim sistemini planlı bir şekilde değiştirme durumunu ifade etmektedir. Reform değişikliği ifade etmektedir (Aykaç vd., 2003:155).

Toplumda zaman zaman ekonomik, siyasi ve kültürel alanlarda sorunlar oluşabilmektedir. Bu sorunlar kamu yönetim sistemini de olumsuz etkilemektedir. Bundan dolayı sistemde bazı değişikliklere veya düzenlemelere gidilmektedir. Bu düzenleme veya değişiklik kamu yönetimde idari reform olarak adlandırılır. İdari reformun birçok tanımı yapılmıştır. İdari reform kavramı yerine yeniden düzenleme, yönetimde reorganizasyon ve yeniden yapılanma kavramları literatürde birbiri yerine kullanılmaktadır (KAYA, 1991).

Türkiye'de idarenin yeniden yapılandırılması gerektiği düşüncesi Osmanlı Devleti'nde Tanzimat döneminden itibaren sürekli ön plandadır. Cumhuriyetin kuruluşuyla Osmanlı'dan devralınan yönetim geleneği korunmakla birlikte kamu yönetiminde dönem dönem günün ihtiyaçlarına uygun yeniden yapılandırma çalışmaları yaşanmıştır. 1930'lardan itibaren idari reform alanında raporlar oluşturulmuştur. 1963 yılında yayımlanan MEHTAP(Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi) Raporu yerli uzmanlar tarafından hazırlanan en kapsamlı ve önemli raporlardan biridir. 1980'lerde dünyada kamu yönetimlerinde büyük ve kapsamlı bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Türkiye'de bu değişimlerden etkilenmiştir. 1991 yılında Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin işleyişi üzerine Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA) yayımlanmıştır (Tatar, 2006: 48-49).

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi için birçok neden vardır. Bu nedenler arasında kamu yönetimlerinin teknolojik ve çevresel değişimlere uyum sağlamasına yardımcı olmak, değişen ihtiyaçları karşılayabilmesi için tespitlerin üzerinde yoğunlaşmak istemesi öne çıkmaktadır (Mamur Işıkcı, 2017: 170).

Reformu gerektiren nedenlerden bir diğeri ise geleneksel kamu yönetimi anlayışının karşılaşılan sorunların çözümünde eksik kalmasıdır. Küreselleşme ile birlikte toplumsal, siyasi, ekonomik, askeri, teknolojik olarak ortaya çıkan değişim ve gelişmeler geleneksel yönetim anlayışını pasif durumda bırakmıştır. Kamu yönetiminin karşılaştığı sorunları çözebilmesi için geleneksel yönetim yapısında gerçekleştirilecek köklü bir reforma ihtiyaç vardır fikri geçerlilik kazanmaya başlamıştır.

Yeniden yapılandırma çalışmaları çalışanlar üzerinde, örgüt üzerinde ve yöntem üzerinde



gerçekleştirilebilmektedir. Yeniden yapılandırma çalışmalarında şu ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır: İdari reform yapılırken ülkenin ekonomik ve kültürel yapısı, siyasal sistemi, gelenekleri dikkate alınmalıdır. İdari reform uzun kademeli bir yapılanma sürecidir. Kısa sürede hızlı sonuçların oluşması beklenmemelidir. Kamu yönetiminde idari reform gerçekleştirilirken uzmanlaşmış bir personel kadrosunun bulunması gerektirir. İdari reformda personel sorunlarına öncelik verilmesi gerekir. İdari reform öncelikli olarak planlama yapmayı gerektirmektedir (Tatar, 2006: 5-6).

1923'ten günümüze kadar birçok reform projesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır ancak bunların küçük bir kısmı başarılı bir şekilde uygulamaya aktarılabilmiştir. 1960-2000 yılları arasında gerçekleştirilmeye çalışılan reform projelerinin içinde 2 araştırma öne çıkmaktadır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başarılı projelerdir. Bu projelerde 1500'ü aşkın öneri sunulmuştur. Bu önerilerin çok azı uygulamaya geçirilebilmiştir. Reform projelerinin başarılı olamama sebepleri şöyle sıralanabilir: Siyasi istek eksikliği söz konusudur. Türkiye'de sık sık değişen iktidarlardan dolayı uygulanmaya çalışılan reformlar destek bulamadığı için uygulanamamıştır. Reform stratejileri eksiktir. Reform çalışmalarında siyasi desteğin yanında kamuoyunun ve bürokrasinin de desteği gerekir. Bu kısımlar göz ardı edilmektedir. Türkiye'de bürokraside hedef belirsizliğini gidermek için verilen görevler reformların gerçekleşmemesine neden olmuştur. Reform önerilerinin kim tarafından ve hangi yöntemlerle değerlendirildiği net olmadığı için başarısız sonuçlar alınmasına neden olmuştur (Tutum, 1971: 142-143).

## 2. RUSYA VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM

### 2.1 Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim

1708 ve 1719 yılları arası Rusya ve Sovyetler Birliği'nde yerel yönetimin tarihi açısından ilk il yönetim reformunun gerçekleştirildiği yıllardır. Bu dönemde I. Peter'in 50 (elli) guberniiu (il) olarak taksim ettiği bir reform süreci yaşanmıştır. Bu iller daha sonra kendi içinde uyezdy (ilçe)'lere bölünebilecek şekilde teşkilatlandırılmıştır. 1864 yılında ise Rusya'nın Avrupa'da kalan toprakları ile Ukrayna'da 34 guberniiu(il) ve bunların alt kademesi olarak oluşturulan 400 uyezdy(ilçe) birimi olarak oluşturulmuştur. Bu uygulama zemstvo olarak adlandırılmaktadır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra 2000'li yıllarda ise resmi federal hakların eklendiği etnik bölgeler(enclave) oluşturulmuştur ( Sadioğlu ve Erdiñler, 2018: 69).

Rayonlar halka en yakın hizmet sunan birimlerdir. Rayonlar federe birimlerinin altında teşkilatlanmış, bu federe birimlerden ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim örgütleridir. Rayonlar;belediyeler ve köyler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 2018 yılı verilerine göre Rusya içinde 19.904 kırsal belediye (selskie poseleniya), 1.745 kentsel belediye (gorodskie poseleniya), 522 kentsel okrug (gorodskie okrug), 236 federal statülü şehir belediyesi (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol içerisinde) görev yapmaktadır (Sadioğlu ve Erdiñler, 2018: 71).

Rusya'nın topraklarında yer alan federe yönetimler Rusya Federasyonu Anayasası'na göre 46 oblast (il), 22 cumhuriyet, 9 kray (bölge), 4 özerk okrug (özerk bölgeler), 1 özerk bölge (Yahudi Özerk Oblast) ve 3 federal şehir (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol) olmak üzere 85 birimden



oluşmaktadır (Rusya Federasyonu Anayasası, Madde 65, <https://web.archive.org>). Sivastopol 2014 yılından itibaren Ukrayna'nın özel statülü şehri olarak tanınmaktadır. Ancak Rusya'nın yayınladığı belgelerde Sivastopol'un kendi federal şehri olduğu yer almaktadır.

Cumhuriyetler, toplam 22 tanedir. Özerktirler, her birinin kendi anayasaları, cumhurbaşkanları ve meclisleri mevcuttur. Kendi toprakları içinde resmi dillerini belirleyebilmektedirler.

Oblastlar, toplam 46 tanedir. Oblastlar bir valisi ve seçilmiş bir meclisi bulunan federal birimlerdir. Genellikle oblast merkezinin adını alır.

Kraylar, toplam dokuz tanedir. Tarihsel olarak oluşmuş federe birimlerdir.

Özerk oblastlar, Yahudi Özerk Oblastı Rusya'nın tek özerk oblastıdır.

Özerk Okruglar, toplam dört tanedir. Baskın etnik azınlığa sahip ve oblastlardan daha özerk ama cumhuriyetlerden daha bağımlı federe birimlerdir.

Federal şehirler, toplamda Anayasa'nın çıktığı dönemde üç taneydi. 2014 yılında Sivastopol'un statüsü değişti. Bunlar imtiyazlı şehirlerdir. Federal yönetimin imtiyaz tanıdığı üç şehre ilişkin federe yönetimi ifade etmektedirler.

Rusya'da dışarıdan bakıldığında federal yönetim ile federe birimler arasındaki ilişkiler oldukça karışık gözükmektedir. Zira her federe birimin sahip olduğu haklar aynı değildir. Federal birim ile aralarındaki özerklik oranı da aynı değildir. Bu durumun oluşmasında tarihi geçmişinin de etkisi vardır.

Rusya'da siyasi yönetim birimlerinden sonra idari yerinden yönetim birimleri (özyönetimler) gelmektedir. 1993 yılında çıkan Rusya Anayasası'nın 12. maddesine göre: Yerel özyönetim örgütleri merkezi yönetimin bir parçası değildir. Yerel özyönetimlerin görev alanına yalnız yerel konular girmektedir. 1993 yılında çıkan Rusya Anayasası'nda yerel özyönetimler 1. bölüm 12. madde ile yerel yönetimler de 8. bölüm 130-133.maddeleri arasında düzenlenmiştir. Rusya'da 2003 yılında çıkarılan Yerel Yönetimlerin Temel İlkeleri Hakkında Kanun ile yerel yönetimler güncel yapısına kavuşmuştur. Bu kanun tüm yerel yönetimleri sistematik bir yönetim yapısına kavuşturmayı amaçlamaktadır. Bu kanun ile yerel yönetimler özerkliklerini biraz daha kaybetmiştir. Merkezi yönetime bağımlı hale getirilmiştir (Kök, 2017: 64-66).

Rusya'da yerel yönetimler için hukuki açıdan Rusya'nın imzaladığı uluslararası sözleşmeler, Rusya federal yasaları, 1995 yılında çıkan Rusya'da Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkındaki Kanun, 2003 yılında çıkan Rusya'da Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkındaki Kanun önem taşımaktadır. 2003 yılında çıkan bu kanun ile önceden Rusya'da yapılmayan kırsal yerleşim ve kentsel yerleşim ayrımı da kesinlik kazanmıştır. Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerce imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Rusya 1996 yılında imzalamış, Şart 1998 yılında uygulanmaya başlamıştır (Kök, 2017: 64-66).

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra yerel yönetimlere çeşitli haklar ve serbesti tanınmıştır. Ancak Rusya'da yerel yönetimlere özgürlük vermenin devleti dağılma sürecine taşıyacağı



düşünülmektedir.

Yakın dönemde gerçekleştirilen yönetim politikalarına baktığımızda; federal birimler ve yerel yönetimler Yeltsin döneminde geniş kapsamlı özgürlüklere sahipken, Putin döneminde durum tersine dönmüştür. 2004 yılında Beslan'daki terörist eylemin ardından Putin seçim ve yönetim sistemini değiştirmiştir. Bu değişen sistemde, tüm federal yöneticiler federal merkez tarafından atanmaktadır. Putin döneminde önceden yerel seçmenler tarafından seçilen yerel yöneticiler merkezden atanmaya başlamıştır.

## 2.2 Türkiye'de Yerel Yönetim

Türkiye'de yerel yönetimlerin oluşumu Tanzimat Dönemi'ne dayanmaktadır. Cumhuriyet ilanından sonra yerel yönetimler daha modern ve yenilikçi bir yapıya dönüştü. Türkiye'de 150 yıllık yerel yönetim deneyimi, Türk kamu yönetiminin gelişimi içinde önemli bir rol oynamıştır (Bütün Sula,2017: 76).

Türkiye'de yerel yönetimler, belediye, il özel idareleri ve köy olmak üzere 3 gruba anayasa ile ayrılmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi uyarınca, il, belediye ve köy, temel ilkeleri kanunla belirlenmiş olan kamu kurumlarıdır ve karar organları seçmenler tarafından seçilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr>). Bu tanıma göre yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu, karar organlarının seçildiği, görev ve yetkilerinin yasa ile tanımlandığı sonucuna varılmaktadır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmü gereğince 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 27.06.1984 tarihli 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 2004 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 10.07. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'u ile bu kanun yürürlükten kaldırmıştır. Bu kanun sekiz yıl uygulanmıştır. 12.11.2012 tarihli 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile ülke içindeki büyükşehir sayımız 16'dan 30'a çıkarılmıştır (Atmaca, 2013:169).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Büyükşehir belediyesinin olduğu illerde il özel idaresi yoktur. Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde köyler mahalleye dönüştürülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre; il nüfusunun yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir ve karar organı seçmenler tarafından seçilmiştir. İl özel idaresi, ili kuran kanunla belirlenir ve tüzel kişiliği ilin kaldırılmasıyla sona erer. İl özel idaresinin sorumluluk alanı il sınırları kapsar. Ülkemizde 30 ilde büyükşehir belediyesi ve 51 il özel idaresi bulunmaktadır. İl özel idaresinin organları: İl genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur(<https://www.tbmm.gov.tr>).



İl Genel Meclisi: İldeki seçmenler tarafından seçilen üyelerden oluşur. İl özel idaresinin karar organıdır. Başlıca sorumlulukları belediye sınırları dışındaki bölgelere yönelik imar planlarına karar vermek, bütçeyi kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, bağışları kabul etmek, mal alım-satımı ile kiralama yapmak, mahalli idare birlikleriyle işbirliği yapmaktır (<https://www.tbmm.gov.tr>).

İl Encümeni: Valinin başkanlığında genel sekreter ile il genel meclisinin meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır. Genel Sekreter, valinin katılmayacağı encümen toplantısına başkanlık eder. Gündemdeki konularla ilgili olarak, vali sorumlu birim başkanlarını oy hakkı olmaksızın görüşlerini bildirmeye davet edebilir. Bütçe ve nihai hesapları, stratejik plan ve yıllık çalışma programını gözden geçirip il genel meclisine görüş bildirmek, öngörülemeyen ödenek için harcama yerlerini belirlemek ve yasal cezalar uygulamak önemli görevlerindendir(<https://www.tbmm.gov.tr>).

Vali: Vali, il özel idaresinin başı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkanı olduğu il özel idare teşkilatını sevk ve idare etmek ile menfaatlerini korumak, il özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, il özel idare faaliyetleri ve personelinin bütçe ve performans kriterlerini belirlemek, izlemek ve ilgili raporları meclise sunmak, il özel idaresini Devlet organları ile resmi törenlerde temsil etmek önemli görevlerindendir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

Belediye: 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca bölge sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu hukuku kurumudur ve karar organı seçmenler tarafından seçilmiştir. Belediye yasalarına göre, 5.000 veya daha fazla nüfusa sahip yerleşim yerlerinde bir belediye kurulabilir. Belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır(<https://www.tbmm.gov.tr>).

Belediye Meclisi: Belediye Kanunu'na göre belediyenin karar organıdır ve seçilmiş üyelerden oluşur. Meclisin temel görevleri bütçeyi tartışmak ve onaylamak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alım-satımı ile kiralamaya karar vermek, bağışları kabul etmek, imtiyazlara ve özelleştirilmelere karar vermek, yollar ve sokaklara ad vermek, mahalle kurulması-kaldırılması-sınırlarının değiştirilmesine karar vermek, mahalli idarelerle ilişkiler kurmak, imar planlarıyla ilgili yasada verilen görevleri ifa etmektir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

Belediye Encümeni: Belediye Kanunu'na göre il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi içinden bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim müdürleri ve belediye başkanının birim müdürleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi içlerinden bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim müdürü ve belediye başkanının birim müdürleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Bütçe ve nihai hesapları gözden geçirip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programında yer alan çalışmalara ilişkin kamulaştırma kararları vermek ve uygulamak ve kanunda belirtilen cezaları uygulamak, mal satımı-trampası- üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek önemli görevlerindendir (<https://www.tbmm.gov.tr>).



Belediye Başkanı: İlgili kanunda belirtilen esaslara göre yerel seçmenler tarafından seçilmektedir. Belediye Kanunu'na göre, yerel yönetimin başkanı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Önemli görevleri; belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ile tahsil etmek, yetkili mercilerin kararına aldıktan sonra sözleşme yapmak, belediye personelini atamak, belediye ile bağlı kuruluşları ile işbirliklerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmektir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre, nüfusu iki binden az yurt (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında (kasaba) ve nüfusu yirmi binden fazla (şehir) olarak adlandırılmaktadır. 3 organı vardır: Köy derneği, ihtiyar meclisi ve köy muhtarı. Köy Kanunu köy muhtarına diğer yerel yönetim kanunlarında o yerel yönetim organının en üst yöneticisine verilmeyen birçok yetki ile görev vermiştir. Salma yetkisi bu konuda örnek verilebilir. Köylüleri köyün işleri için seferber edebilme yetkisi muhtara verilmiş önemli bir yetkidir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

### 3. TÜRKİYE VE RUSYA'DA YEREL REFORMLARIN GÖRÜNÜMÜ

Dünyada yaşanan hızlı değişim ve dönüşümden birçok devlet etkilenmektedir. Devletlerin dönüşüm ve değişimlerden etkilenmeleri kamu politikalarına yansımakta ve kamu politikalarının uygulanması sürecinde de bu süreçten kamu yönetimleri de etkilenmektedir. Yeniliklerle uyumlu kamu politikalarının uygulanabilmesi için kamu yönetimlerinde de yeniden yapılanma, reform hareketleri gereklidir. 1990'lı yılların başında küreselleşmenin de etkisiyle Sovyetler Birliği'nin dağılması sonucunda birçok ulus devlet kurulmuştur. Hem birlikten ayrılan birçok yeni devletin hem de Rusya'nın reform hareketlerine bu dönemde ihtiyaçları olmuştur.

1973 Petrol Krizi'nden sonra devletler reform politikaları uygulamaya başlamışlardır. Özellikle ekonomik anlamda politika değişikliğine gidilmiştir. Tüm mal ve hizmetleri sunmaya çalışan büyük ve hantal devlet git gide bu dönemde sorgulanmıştır. Bu devletin yerini piyasa ekonomisi ile birlikte elde edilen maddi refahın alması aynı zamanda siyasi ve kültürel bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Ekonomik, sosyal ve siyasi atmosfer yalnız ekonomik olarak güçlü devletleri değil aynı zamanda az gelişmiş ya da gelişmekte olan devletleri de etkisi altına almıştır. Bu yıllarda başlayıp 1980'li yıllar itibarıyla devam eden yeni kamu yönetimi düşüncesi kamu yönetimlerinde etkili olmuştur. Kamunun sunduğu mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi, yerelleştirilmesi ve devletin sunması gereken tam kamusal malların da başarılı yönetim ve örgüt yöntem ile teknikleriyle sunulması fikri bu dönemlerden itibaren rağbet görmektedir. Bu düşünceler reform düşüncesini de hareketlendirmiştir. Reformlar merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, örgütlerin yapısını, kamu politikalarını içerebilmektedir.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte yeni kurulan Rusya'da en köklü reform sosyalist sistemin kapitalist sisteme çevrilmesidir. Rusya'nın ilk devlet başkanı olan Boris Yeltsin ekonomi modeli olarak komünizm tabanlı ekonomi yerine piyasa tabanlı bir ekonomi benimsemiştir. Bu geçiş döneminde Sovyetler Birliği'nden kalan yapı ile ilişkileri tamamen kesmek adına yeni yönetim birimleri kurulmuştur. Yeniden yapılanma sürecinde olan Rusya IMF'in politikalarını benimsemek zorunda kalmıştır. Rusya ekonomik reformlar için "Şok Terapi" önerisini kabul etmiş ve ABD'den reformlarda





danışmanlık yapmak üzere Rusya'ya uzmanlar getirilmiştir. Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yaşanan sıkıntılardan dolayı ülke krize girmiştir. Bu krizden kurtulabilmek için; mali politikalarda istikrar sağlama politikası, devlet kurumlarını özelleştirme politikası, liberalleşme politikası olmak üzere 3'lü iktisat politikası oluşturulmuştur (Orhan ve Çobanoğlu,2015: 57-58).

Piyasa ekonomisinin uygulanması kamu yönetiminde de yeni kamu yönetimi anlayışının politikalarını güçlendirmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı âdem-i merkeziyetçilik anlayışını benimsemekte, yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımını öngörmektedir. Rusya'da piyasa ekonomisine geçiş ile birlikte katı merkeziyetçilik anlayışından vazgeçilmeye başlanmıştır. Yerel yönetimlere yetki ve görev aktarılmıştır. Ancak hiçbir sistemin, yöntemin sorunları tek başına çözmekte etkili olamayacağı bir gerçektir. Rusya'da da yerel yönetimlere yetki ve görev devri ülkenin kendi dinamiklerinden kaynaklanan sorunları beraberinde getirmiştir.

Uzun yıllar otoriter bir rejimle yöneltilen Sovyetler Birliği'nden Rusya'ya geçiş süreci eski dönemden kalan alışkanlıkları da beraberinde getirmiştir. Devlet başkanının yerel yönetimlere yönetici atamalarını kendi başına yapması, bu yerel yöneticilerin kendi görev yerlerinde demokratik olmayan yönetim usulleri benimsemeleri, uzun yıllar merkeziyetçi anlayışın hâkim olduğu ülkede merkezi yöneticilerin yetkilerini yerel yöneticilere devretmek istememeleri bu dönemde yaşanan sorunlardandır (Orhan ve Çobanoğlu,2015: 60-61).

1990'lı yılların sonunda yerelleşmenin getirdiği sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar ve neo-liberal politikalar yeniden bir ekonomik darboğaza zemin hazırlamıştır.

1990'lı yıllar aynı zamanda köklü belediye reformlarının gerçekleştirilmeye çalışıldığı yıllardır. Bu anlayış yerel demokrasinin kurulması ile yerel özerkliğin verilmesini öngörmektedir (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018: 69-70)

Boris Yeltsin'in istifasından sonra yerine gelen Vlademir Putin, Yeltsin döneminde 1998 yılında yürürlüğe giremeyen uygulamaları devlet adına uygulamaya koymuştur (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018: 68) Putin, Yeltsin döneminden kalan sorunlardan olan Rusya'nın parçalanması tehlikesine karşı ve ekonomik krizler sebebiyle siyasi yapıda değişikliğe giderek 85 idari birimi olan Rusya'yı 7 federal bölgeye ayırmıştır (Kemaloğlu, 2016: 4). 2000'li yılların başında yerel yönetimlerde reformlar yapılarak yerel yönetimler kontrol altına alınmıştır. 2003-2005 yılları arasında Putin, federal yönetim ile yerel yönetimlerde yasama, yürütme ve yargı organlarında köklü bir reform gerçekleştirmiştir (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018:68).

2005'te eğitim ile sağlık alanında reformlar başlatılmıştır. Bu dönemde Rusya'nın ekonomisi büyümüştür. Bu büyümede bazı reform politikalarının olumlu etkisi, vergi reformu sonrası sağlanan gelirler ile yine bu dönemde petrol fiyatlarındaki artış başrol oynamıştır. Petrolden elde edilen yüksek kazanç ile büyüyen bütçe başlıca dört alana aktarıldı. Öncelikle sosyal alanlarda ki reformları gerçekleştirilmeye çalışıldı ve altyapıya yatırımlar gerçekleştirildi. İkinci olarak Sovyetler Birliği ile Boris Yeltsin döneminden kalan dış borçlar ödenmeye çalışılmıştır. Üçüncü olarak komşular, Orta Doğu'da ve diğer yerlerdeki Moskova yanlısı tutumlarını devam ettirebilmek amacıyla harcamalar



yapılmıştır. Son olarak kriz dönemlerinde krizin etkilerini en aza indirebilmek amacıyla kurulan Rusya Federasyonu İstikrar Fonu'na bütçe aktarılmıştır (Kemaloğlu,2016: 5-6).

2005 sonrasında ise belediye hizmetlerinin standartlaştırılması, devlet dairelerinde rüşvetin önlenmesi alanlarında başlatılan reform çalışmaları günümüzde de devam ettirilmektedir.

Türkiye'de planlı dönemde gerçekleştirilen, yerel uzmanlarca hazırlanan, ülkenin içinde bulunduğu şartlar ile uyumlu olan ve bu sebeple başarı oranı da diğer çalışmalara göre daha yüksek olan önemli reform çalışmaları olmuştur. Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başarılı reform projelerindedir.

Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP) 24 Nisan 1962 yılında başlamış ve 24 Nisan 1963 yılında başbakanlığa sunulan raporla sonuçlanmıştır. Projenin amacı kamusal hizmetlerin etkin ve verimli imkân sunup sunmadığının incelenmesidir. MEHTAP(Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi) Raporu'nda mali imkânlardaki yetersizlik, kırtasiyecilik, teşkilatta yaşanan aksaklıklara yer verilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2008:364).

İdari Reform Danışma Kurulu ülkenin siyasi açıdan sıkıntılar yaşadığı bir dönemde görev yapmıştır. Bu Kurul'da raporlarında MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi) Raporu'nda olduğu gibi idarede yeniden yapılanmanın hedeflerini belirlemek ve bu hedeflerin gerçekleşmesi için yapılması gerekenleri belirlemek amaçlanmaktadır. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda bürokraside eylemsizliğin genel ilke olduğu, bir yol gösterici ve bir denetim mekanizması olmadığı, idari teşkilatın hantal bir işleyişe sahip olduğu yer almıştır (Kaya, 2016:175).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri kapsamaktadır. Altıncı beş yıllık kalkınma planına yol göstermek için oluşturulan projedir. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu'nda yer alan sorunlar; kamusal hizmet sunumu ya kısmen yapılmakta ya da hiç yapılmamaktadır. Kamusal hizmetlerde birlik ve bütünlük yoktur. Kamu kurumlarında ikincil görevler asıl görevin yerini almıştır. Merkezi yönetim ile taşra örgütü ve yerel yönetimlerin etkili, hızlı, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir yapıya kavuşturulması gerektiği raporun önerilerinde yer almaktadır (Kaya, 2016: 177).

Türkiye'de yerel yönetimler alanında en köklü reformlardan bir tanesi de 2000'li yılların ortalarında gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerdir. Bu dönemde İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyesi kanunları çıkarılmıştır. 04.03.2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10.07.2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Meclis'te kabul edilmiştir. Bu üç kanunda yerel yönetimlerin yapısı, yetkileri, personeli, mali yapısı, denetimleri konularında yeni düzenlemeler getirmektedir.

Her üç kanunda köklü bir zihniyet değişimini öngörmektedir. Köklü merkezîyetçi devlet yönetimi ilkesi yerine güçlü yerel yönetimler ile hizmet sunma anlayışı kanunların temelinde yer almaktadır. Bu kanunlar ile: Belediyeler ile büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için yeni kriterler belirlenmiştir. İl genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclislerinin daha çok toplanıp, yerel sorunlara



daha hızlı çözüm üretebilmeleri sağlanmaya çalışılmıştır. İl genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclislerinde alınan kararlar için kesinleşme süreci yeniden düzenlenmiştir. Her üç meclis için fesih sebepleri azaltılmıştır. İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyesinin bütçelerinin kesinleşme sürecinde yeniden yapılanma gerçekleştirilmiştir. İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyeleri için iç denetim ve dış denetim yapılabilir. Bu kısımda da değişiklikler planlanmıştır. İl özel idaresinde valiye, belediye ve büyükşehir belediyelerinde ise belediye başkanlarına, il özel idaresinin ve belediyelerin stratejik planı ile yıllık performans programlarını yapma yetkisi getirilmiştir. İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyeleri için norm kadro uygulaması başlatılmış ve çalışanların performansı için kriterler belirlenmiştir. İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyeleri kendi üyeleri arasından özel ihtisas komisyonları kurabilecektir (Sobacı,2009:205-208).

İki ülkenin yerel yönetim yapılanmaları bir takım farklılıkları barındırmaktadır. Türkiye üniter bir devlettir. Merkezi idare ve yerel yönetimler vardır. 81 tane il vardır. İllerde hem merkezi idare yönetimleri hem de yerel yönetimler yetkili ve görevlidir. Rusya federatif bir yapıya sahiptir. Federal yönetim, federe yönetimler ve yerel yönetimler mevcuttur (Akhundova, 2014:230-231).

Yerel yönetim yapılanmasında iki ülkenin benzer uygulamaları da vardır. Türkiye ve Rusya'da belediyeler meclis tarafından yönetilmekte ve bu meclis halk tarafından seçilmektedir.

Birçok devlet yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte 1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde yeniden yapılanma gerçekleştirmiştir. Türkiye yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına ilişkin çalışmaları 2000'li yılların ortalarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile sürdürmüştür. Çalışma ilkeleri açısından Türkiye'de yerel yönetimlerde sürdürülebilir kalkınma, saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik ilkelerine önem verilirken, Rusya yerel yönetimlerinde ise saydamlık, özerklik, hesap verebilirlik gibi ilkeler benimsenmiştir (Akhundova, 2014: 242).

Rusya'da yerel yönetimlerin kullandıkları bütçeler merkeziyetçi bir sistem ile belirlenmektedir. Bölgelerden gelen vergiler federal yönetimde toplanıp sonra yeniden yerel yönetimlere de taksim edilmektedir. Türkiye'de de belediyelerin kalkınma ihtiyaçları çerçevesinde hizmet sunabilmeleri için Mustafa Kemal Atatürk'ün isteği ile 11 Haziran 1933 tarihinde Belediyeler Bankası kurulmuştur. Tüm yerel yönetimlere hizmet verebilecek hukuki düzenlemeler yapılarak bankanın adı 23 Haziran 1945 tarihinde İller Bankası olarak değiştirilmiştir. İller Bankası da il özel idareleri ve belediyelerin ihtiyaçlarının günün ihtiyaçlarına göre çeşitlenmesi ile birlikte reform sürecine uyum sağlamıştır (Akhundova, 2014: 245).

Belediyeler görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için 03.07.2005 tarihli ve 5393sayılı Belediye Kanunu'na göre çeşitli serbestiye sahiptirler. Rusya'da yerel yönetimler görev ve sorumluluklarını yerine getirmede federal sistemde merkeziyetçilik esaslarına göre hareket etmektedir.

Rusya'da yerel yönetimler, federe birimler ve federal devlet olmak üzere üçlü bir teşkilatlanma vardır. Türkiye'de yerel yönetimler ve merkezi idare olmak üzere ikili bir teşkilatlanma vardır.

Rusya'da Putin, federal devleti çok güçlü merkezi idare ile yönetmek istemektedir. Bu sebeple 1993-1999 yılları arasında bölgeselleşme politikaları baskınken Putin iktidarında merkezileştirme



politikaları sürdürülmektedir. Putin'in güçlü lider durumu merkezi idareyi sürekli güçlendirme çalışmaları ile desteklenmektedir. Ancak sistem Putin üzerine kurulu gözükmekte bu durumda onun iktidarından sonra devletin yönetiminde bir sorun yaratıp yaratmayacağı şu an tartışmaya açık hale gelmektedir. Anlatılanları en genel haliyle şu şekilde tabloda özetleyebiliriz:

**Tablo 1. Türkiye ve Rusya Yerel Yönetimler ve Reform Görünümü**

TÜRKİYE	RUSYA
İl özel idaresi, büyükşehir belediyesi, belediye, ilçe belediyesi, köy  51 İl Özel İdaresi, 30 büyükşehir belediyesi, 51 belediye, 922 ilçe belediyesi, 18292 köy	Rayonlar; belediyeler ve köyler  19.904 kırsal belediye (selskie poseleniya), 1.745 kentsel belediye (gorodskie poseleniya), 522 kentsel okrug (gorodskie okruga), 236 federal statülü şehir belediyesi (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol içerisinde)
Türkiye üniter bir devlettir. Merkezi idare ve yerel yönetimler vardır. İllerde hem merkezi idare yönetimleri hem de yerel yönetimler mevcuttur.	Rusya federatif bir yapıya sahiptir. Federal yönetim, federe yönetimlerle yerel yönetimler mevcuttur.  Federe yönetimler (46 oblast (il), 22 cumhuriyet, 9 kray (bölge), 4 özerk okrug (özerk bölgeler), 1 özerk bölge (Yahudi Özerk Oblast) ve 2 federal şehirden (Moskova, St. Petersburg) federe birimler)
Belediyeler meclis tarafından yönetilmektedir.	Belediyeler meclis tarafından yönetilmektedir.
Belediye meclisi halk tarafından seçilmektedir.	Belediye meclisi halk tarafından seçilmektedir.
Belediye organları: Belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı	Belediye organları: Belediye temsil organları, belediye başkanı, yerel idare
Belediyelerin borçlanma yetkisi vardır.	Belediyelere borç alma yetkisi verilmiştir.
Belediyelerin stratejik plan, performans programı hazırlamak zorunluluğu vardır.	Belediyelerin stratejik plan, performans programı hazırlamak zorunluluğu yoktur.
Sivil toplum katılımı, kent konseyi ve muhtarlar aracılığıyla sağlanmaktadır.	Sivil toplum katılımı, seçim birlikleri ve diğer sivil toplum kuruluşları ile sağlanmaktadır.
Âdem-i Merkeziyet ilkesince vesayet denetimi mevcuttur.	Merkez-yerel ilişkilerinde merkez daha baskıcıdır.

**Kaynak:** Akhundova, 2014; Akhundova, 2013, Sadioğlu ve Erdinçler, 2018.

#### 4. SONUÇ

Kamu yönetimi sisteminin bir parçası olan yerel yönetimler yapıları ve sundukları hizmetler açısından halka en yakın yönetim birimleridir. Günümüzde de ekonomik, kültürel ve toplumsal hayatın tüm alanlarındaki yaşanan değişimler gibi kamu yönetiminde zaman zaman değişimler

meydana gelmektedir. Bu bağlamda bakıldığında devletin küçültülmesi, merkezi idarenin küçültülmesi, yerel yönetimin güçlendirilmesi politikaları devletin işlevlerini farklılaştırabilir.



Yerel yönetimler alanında yapılan temel düzenlemelerle vatandaşların hayatını kolaylaştıran, daha kaliteli hizmet sunumunu esas alan, kaynakların ekonomik kullanımı ile çağdaş hizmet uygulamalarını hedefleyen bir yaklaşım benimsenmiş ve hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak hedeflenen hayata geçirilen her zaman örtüşmemiştir. Bu durumdan en fazla zararı ise hizmetlerin sunulduğu vatandaşlar görmektedir.

Dünyada meydana gelen ekonomik, siyasi gelişmelerden ülkelerin yönetim yapıları da etkilenmektedir. Yönetim reformları bu kapsamda değerlendirilmelidir. Türkiye ve Rusya’da yerel yönetim reformları gerçekleştirilmiştir ve bu süreç hala devam etmektedir. Rusya’da devlet organlarıyla yerel yönetim organları arasında sınırlar net değildir. Rusya federal ancak buna karşın güçlü yetkilerle donatılmış bir devlet başkanı ve güçlendirilmiş yetkilere sahip bir federal idareye sahiptir. Yeltsin döneminde başlatılan yerelleştirme çalışmaları ve bu alandaki reformlar Putin iktidarı ile tersine döndürülmüştür. Mevcut yerel yönetim kanunları idari ve mali açıdan yerel yönetimleri güçlü kılmamaktadır.

Rusya ve Türkiye’de merkezi idare ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki dağılımına ilişkin reform hareketleri gerçekleştirilmiştir. Ancak bu reform hareketleri tüm idari ve mali sorunları çözebilecek düzeyde değildir. Her iki ülkenin kendi tarihi, siyasi, yönetsel yapılarından kaynaklanan sorun alanları merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekleşen yetki ve görev dağılımını da etkilemektedir.

### KAYNAKÇA

Akhundova J.(2013) “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması”, *Avrasya İncelemeleri Dergisi*, 1 (2), 63-97.

Akhundova, J.(2014) *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları Türkiye ve Rusya Örneği*, Bursa, Ekin Yayınevi.

Altan, İ. (2019) *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Neo-Weberyen Devletin İzini Sürmek*, *Uluslararası Politik Araştırma Dergisi* Aralık 2019, 5(3), 207-219.

Arslan N. T. (2010) ”Klasik- Neo-Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-39.

Atmaca, Y . (2013) “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 3 (2), 168-184 .

Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. (2003) *Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5 (2), 153-179 .

Avaner, T, & Fedai, R. (2019) ” Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine”, *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2), 149-172.

Belli, A.(2017) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 9(16), 101-118.



- Bütün Sula, M.Ş. (2017) Avrupa Yerel Yönetimler Yerindenlik İlkesi Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Çevikbaş R. (2012) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 1(2), 9-32.
- Dinçer, Ömer, Yılmaz C. (2003) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C Başbakanlık, Ankara, 2003.
- Güler, B. A. (1996). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Ankara:TODAİE.
- Hood, C. (1991) “A Public Management For All Seasons?” Public Administration, Volume 69, Issue 1, p. 3–19.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor / Kaya Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (1991) Ankara :TODAİE
- Kalağan, G. (2009) Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta.
- Kaya, F. (2016) Türkiye Cumhuriyeti’nde yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , (48), 165-181 .
- Kemaloğlu, İ . (2016) 21. Yüzyılın Başında Rusya Federasyonu, Marmara Türkiyat Araştırmaları Dergisi , 3 (2), 1-14 .
- Keskinsoy, Ö. Kaya S. B. (2018) “ Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, TBB Dergisi (137), 67-96.
- Korkut, G. Kürşat, O. Tetik, A. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu”, İş ve Hayat, 1(2), 107-135.
- Kök,S. (2017) İstanbul ve St. Petersburg’un Yönetim Yapısı Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Mamur Işıkçı, Y . (2017)“Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi”, Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 5 (1), 167-191 .
- Orhan,G., Çobanoğlu,S. (2015) “Sovyet Sonrası Dönemde Rusya’da İdari Reform Politikaları”, Yasama Dergisi, 30, 44-69.



- Ömürgönülşen, U. (2003) Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Acar, M. ve Özgür, H. (der.) Çağdaş Kamu Yönetimi I içinde, Nobel, Ankara, 3 – 43.
- Özer, M. A. (2005) Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, 3-46.
- Özer, M.A. (2016) ”Yerel Yönetimler Reformunda Reform:6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”, Yerel Politikalar, 0 (3), 97-126 .
- Öztürk N. K. (2019) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD), 6 (15).
- Parlak, B., Sobacı, M.Z. (2008) Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, İstanbul, Alfa Aktüel Yayıncılık.
- Sadioğlu, U., Erdiñler, R.E.,(2018) Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu Yönetiminde Güncel Reformların Analizi, Memleket Siyaset Yönetim, 13, 59-74.
- Sobacı, M.Z. (2009) Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- Tatar, T. (2006) Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında Kamu Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Turan, A. M. (2018) “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Social Sciences Research Journal, 7(3), 42-91.
- Tutum, C. (1971) “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, Amme İdaresi Dergisi, 4(2), 32-45.
- Tunç A., Belli A., Özdemir F. N., Göksel K. (2018) Kamil Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, VII. Uluslararası Sempozyum İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset Ve Ekonomi, 74-81.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2001) Mahalli İdareler, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, Temmuz 10). Nisan 26, 2020 tarihinde T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>
- <http://sahipkiran.org/2018/12/13/cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi/> Şema:1, Erişim Tarihi: 20.04.2020 .
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi:26.04.2020.
- <http://www.ysk.gov.tr>, Erişim Tarihi:26.04.2020.



Rusya Federasyonu Anayasası, <https://web.archive.org/web/20140217070421/http://eng.constitution.kremlin.ru:80>, Erişim Tarihi: 07/03/2020.

[https://tr.wikipedia.org/wiki/Rusya%27n%C4%B1n\\_federal\\_b%C3%B6l%C3%BCmleri](https://tr.wikipedia.org/wiki/Rusya%27n%C4%B1n_federal_b%C3%B6l%C3%BCmleri), Erişim Tarihi: 07/03/2020.

[https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2018.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf), Erişim Tarihi:15/11/2019.