

RAPOR

# BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE YEREL YÖNETİMLER

ABD, BREZİLYA, ŞİLİ, ENDONEZYA VE GÜNEY KORE

MEHMET ZAHİD SOBACI, ÖZER KÖSEOĞLU



BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE  
YEREL YÖNETİMLER  
ABD, BREZİLYA, ŞİLİ, ENDONEZYA,  
VE GÜNEY KORE

COPYRIGHT © 2016

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları 63  
I. Baskı: 2016  
ISBN:

Uygulama: Hasan Suat Olgun  
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

**SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI**

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE  
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks : +90 312 551 21 90  
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

**SETA | İstanbul**

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43  
Eyüp İstanbul TÜRKİYE  
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

**SETA | Washington D.C.**

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106  
Washington D.C., 20036 USA  
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099  
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

**SETA | Kahire**

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT  
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE  
YEREL YÖNETİMLER  
ABD, BREZİLYA, ŞİLİ, ENDONEZYA,  
VE GÜNEY KORE

Mehmet Zahid Sobacı, Özer Köseoğlu



SETA

SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI  
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH  
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية



# İÇİNDEKİLER

TAKDİM | 7

ÖZET | 9

GİRİŞ | 11

YEREL YÖNETİMLER:

DEVLET İÇİNDEKİ YERİ, FONKSİYONLARI VE ÖNEMİ | 13

YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE DAYANDIĞI DEĞERLER | 13

YEREL YÖNETİMLERİN VAR OLMA NEDENLERİNE İLİŞKİN TEMEL  
ARGÜMANLAR | 14

ÜNİTER VE FEDERAL DEVLETLERDE YEREL YÖNETİMLERİN KONUMU | 15

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE YEREL YÖNETİMLERİN KONUMU:

YANILGILARI DÜZELTMEK | 19

ÜLKE SEÇİMİ VE ANALİZDE KULLANILAN KRİTERLER | 23

ÜLKE UYGULAMALARI | 25

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ | 25

BREZİLYA | 36

ŞİLİ | 45

ENDONEZYA | 54

GÜNEY KORE | 67

SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ | 81



# TAKDİM

---

Yerel yönetimler halka en yakın kamu kurumları olarak bir yandan yerel nitelikli kamusal hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde sunmakta, diğer yandan il, belediye ve köy gibi belirli bir yerleşim yerinde yaşayan vatandaşların temsiline imkan vererek demokrasinin temel değerlerinin yaşatılması ve yaygınlaştırılmasına katkı sağlamaktadır. Yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana doğru uygulanmasını kolaylaştırdığı gibi, günümüzde değişen kalkınma anlayışının bir uzantısı olarak aşağıdan yukarıya doğru gerçekleşen kalkınma politikalarının da dinamosu olarak görülmektedir. Böylesi önemli işlemlere sahip olan yerel yönetim kuruluşları ülkelerin tarihsel tecrübeleri, sosyo-ekonomik koşulları, hükümet sistemleri, siyasal ve yönetsel gelenekleri gibi faktörlerin etkisi altında şekillenmektedir. Ülkelerin karşılaştıkları sorunlara verdikleri cevaplar da yerel yönetimlerin konumu ve gelişimini etkilemektedir. Nitekim son yıllarda Türkiye’de yürütülen yeni anayasa çalışmaları ve başkanlık sistemine geçiş yönündeki tartışmalar, yerel yönetimlerin durumunu yeniden ele almayı zorunlu kılmaktadır.

Türkiye’de özellikle 2002 yılında iktidara gelen AK Parti hükümetleri gerçekleştirdiği bir dizi yasal düzenlemeyle yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerini, demokratik katılımı ve mali olanaklarını güçlendirmeyi başarmıştır. Bugün geldiğimiz noktada ise özellikle yeni anayasa ve başkanlık sistemi tartışmaları dikkate alındığında, yerel yönetimleri yeniden düzenlemek için yeni bir fırsat karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetim reformunun sürekli ve dinamik bir süreç olduğu dikkate alındığında, bu fırsattan iyi yararlanılması durumunda 21. yüzyılın kalkınma ve demokratikleşme süreçlerinin ana dinamosu olarak görülen kentlerimizin de farklı bir kimlikle yeniden inşası sağlanabilecektir.

Böylesi önemli işlemlere sahip yerel yönetimlerin yeri ve gücü, Türkiye’de her zaman tartışmalı olmuştur. Aslında, bütün bir Cumhuriyet tarihi süresince gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetim reformları bu durumun en iyi göstergelerinden biridir. Türkiye’nin son dönemde yeniden ve yoğun bir şekilde yürütülen başkanlık sistemi tartışmalarında yerel yönetimlere yönelik hususlar da yoğun bir şekilde gündeme gelmektedir. Türkiye’de başkanlık sistemi ve yerel yönetimlere ilişkin tartışmalarda birtakım ezberler ve kalıpların kullanıldığı ve bu meselenin başkanlık sistemini sorunsallaştırmanın bir aracı olduğu da bir vakiadır. Dolayısıyla, başkanlık sistemine sahip ülkelerde yerel yönetimlerin yeri ve rolünün gündelik siyasi polemiklere ve siyasi konumlanışlara hapsedilmeden ele alınması, başkanlık bağlamında Türkiye’deki siyasal sistem tartışmalarına da katkı sağlayacağı kuşkusuzdur.

Bu bağlamda, bu rapor ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore örneklerinden yararlanarak, federal veya üniter devlet yapısına sahip başkanlık sistemlerinde yerel yönetim sistemlerini analiz etmektedir. Bu amaç doğrultusunda, raporda temel olarak aşağıdaki sorular çerçevesinde bir analiz çerçevesi oluşturulmuştur:

- Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş yerel yöntemleri nasıl etkiler?
- Başkanlık sisteminde yerel yönetimlerin yeri ve gücü nasıl şekillenmektedir?
- Başkanlık sistemine sahip ülkelerde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında hangi mekanizmalarla yönetim süreci işletilmektedir?
- Başkanlık sistemine sahip ülkelerde tek tip bir yerel yönetim modeli mi vardır?

*Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler* raporu, SETA’nın Türkiye’de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin ardından siyasal sistemin yeni çerçevesi ve geleceği ile ilgili yayınladığı bir dizi çalışmanın bir devamı niteliğindedir. Bu bağlamda, SETA bu rapora ek olarak, *Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı’nın Demokratikleşmesi, Erdoğan Siyaseti ve Kurucu Cumhurbaşkanlığı Misyonu, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları, Başkanlık Sistemlerinde Dene-tim ve Denge (Anayasal Tercihler)* başlıklı analiz ve raporları yayınladı.

Doç. Dr. Mehmet Zahid Sobacı ve Doç. Dr. Özer Köseoğlu’nun titiz çalışmalarının ürünü olan bu raporda, başkanlık sistemini demokratik bir şekilde uygulayan ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore’nin yerel yönetimleri çeşitli açılardan ele alınmıştır. Bu bağlamda rapor, Türkiye’de başkanlık sistemi- yerel yönetimler ilişkisine dair yaklaşımlardaki yanlışların ve peşin kabullerin düzeltilmesine, bu konuda daha bilgi-temelli yorumların yapılabilmesine, başkanlık sistemi tartışmalarının zenginleşmesi ve derinleşmesine katkı sağlayacaktır.

SETA Genel Koordinatörü  
Burhanettin Duran

# ÖZET

---

Başkanlık sistemine ilişkin tartışmaların merkezinde yer alan önemli konulardan biri, yerel yönetimlerin siyasal ve yönetsel sistem içerisindeki biçimlenişidir. Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin nasıl şekillendirileceği konusu, Türkiye’de yüzeysel ve kategorik bir şekilde değerlendirilmekte ve başkanlık sisteminin reddiyesinde bir argüman olarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda, bu raporun amacı, başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin nasıl düzenlendiğini seçilen ülke örnekleri üzerinden inceleyerek karşılaştırmalı bir yöntemle ortaya koymaktır.

Başkanlık sistemine sahip ülkelerde yerel yönetimlerin yeri ve rolünü tam anlamıyla analiz edebilmek için ülke seçiminde federal devlet-üniter devlet ayrımı dikkate alınmıştır. Bu raporda ABD ve Brezilya başkanlık sistemiyle yönetilen federal devletlere; Şili, Güney Kore ve Endonezya ise başkanlık sistemine sahip üniter devletlere örnek olarak ele alınmıştır. Ülkelerin yerel yönetim sistemleri “anayasal ve yasal çerçeve”, “yerel yönetimlerin türleri”, “görevler ve yetkileri”, “yerel yönetimlerin organları”, “yerel demokrasi uygulamaları”, “yerel yönetimlerin denetimi” ve “yerel yönetimlerin mali yapısı” bağlamında incelenmiştir.

Bu raporda incelenen ülkeler çerçevesinde elde edilen sonuçlar şöyle açıklanabilir:

1. Türkiye’de başkanlık sistemi ve yerel yönetimler ilişkisi üç temel yanılığın etrafında tartışılmaktadır. Bu yanılığın şunlardır:
  - Başkanlık sisteminin beraberinde federalizmi getirdiği yanılığın
  - Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin bağımsız olduğu yanılığın
  - Başkanlık sistemlerinde tek bir yerel yönetim modelinin olduğu yanılığın

2. Başkanlık sistemine sahip olan ülkelerde yerel yönetim türleri, büyüklükleri, görev ve yetkileri, organları, özerklik seviyeleri ve demokratik nitelikleri açısından ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Ülkeler tarihsel süreçteki deneyimleri, nüfusları, toplumsal dokuları ve coğrafi büyüklükleri gibi kriterlere göre yerel yönetim sistemlerini yapılandırmaktadır.

Örneğin, bu raporda incelenen ülkelerden Brezilya ve Şili’de yerel yönetimler tek katmanlıdır ve sadece belediye şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Güney Kore’de ve Endonezya’da ise yerel yönetim sistemi iki katmanlı olarak yapılandırılmıştır. ABD’de okul ve su bölgeleri gibi tek bir hizmetten sorumlu özel amaçlı yerel yönetim türleri varken, Brezilya ve Şili’de belediyeler genel amaçlı olup yerel nitelikli onlarca hizmeti sunmaktan sorumludur. Güney Kore’de Seul Büyükşehir Belediyesi örneğinde görüldüğü gibi, ülkelerde büyük ve özel statü ile donatılmış bir yerel yönetim birimi olabileceği gibi, küçük ve kırsal alanda faaliyette bulunan (örneğin ABD’deki kasaba yönetimleri) yerel yönetimler de olabilir. ABD’de yerel yönetimler geniş bir mali özerklikten yararlanırken, Güney Kore ve Şili’deki yerel yönetimlerin mali özerkliği nispeten düşüktür.

Bugün Türkiye, başkanlık sistemine geçiş ile özdeşleşmiş bir dönüşüm sürecini tecrübe etmektedir. Bu dönüşüm sürecinde Türkiye tarihsel tecrübesini, devlet yapısını, kamu yönetimine dair kendine has ilkelerini, toplumsal dokusunu ve coğrafi yapısını göz önünde bulundurarak, kendi yerel yönetim modelini oluşturabilir.

Bu noktada önemli olan husus, Türkiye’nin geçirdiği dönüşüm sürecinde kendi yerel yönetim modelini oluştururken bu kurumların ülkenin sosyoekonomik kalkınmasına ve demokrasininin güçlendirilmesine yapabileceği potansiyel katkıları hesaba katması ve yerel yönetimler reformunu Türkiye’nin demokratikleşme projesinin bütüncül bir parçası olarak değerlendirmesidir.

# GİRİŞ

---

Türkiye’de başkanlık sistemi son yıllarda giderek daha yüksek sesle tartışılmaya ve sistemin taraftarları ve karşıtlarının argümanları daha fazla netleşmeye başlamıştır. Son zamanlarda, daha fazla ayakları yere basan bir tartışma süreci sürdürülse de başkanlık sistemini hala kaygılar ve önyargılar üzerinden tartışan çevreler bulunmaktadır.

Başkanlık sistemi bağlamında tartışılmalı alanlardan birisi de yerel yönetimlerdir.<sup>1</sup> Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin konumu meselesi Türkiye’de devam eden hükümet sistemi tartışmalarının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bu raporun amacı, başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin nasıl düzenlendiğini seçilen ülke örnekleri üzerinden inceleyerek karşılaştırmalı bir yöntemle ortaya koymaktır. Böylece Türkiye’de başkanlık sistemi ve yerel yönetimler ilişkisiyle ilgili tartışmalarda öne sürülen; başkanlık sisteminin doğrudan federalizmi beraberinde getireceği, başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin bağımsızlık sahibi olduğu ve başkanlık sistemlerinde tek bir yerel yönetim modelinin bulunduğu gibi argümanlar eleştirel bir gözle yeniden değerlendirilmektedir.

Rapor kapsamında incelenen ülkeler belirli kriterlere göre seçilmiştir. Bu ülkeler arasında üniter yapılı başkanlık sistemlerine örnek olarak Endonezya, Güney Kore ve Şili; federal yapılı başkanlık sistemlerine örnek olarak ABD ve Brezilya alınmıştır. Ülkelerin analizinde “yerel yönetimlere ilişkin anayasal ve yasal arka

---

1. Türkiye’de ve dünyada başkanlık sistemi ile ilgili bkz. Nebi Miş, Ali Aslan, Erkut Ayvaz ve Hazal Duran, *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları* [2. Baskı], (SETA, İstanbul: 2016); Ali Aslan, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma”, *SETA Analiz*, Sayı: 122, (2015).

plan”, “yerel yönetimlerin türleri”, “yerel yönetimlerin görevleri”, “yerel yönetimlerin organları”, “yerel demokrasi uygulamaları”, “yerel yönetimlerin denetimi” ve “yerel yönetimlerin mali yapısı”ndan oluşan yedi temel kriter kullanılmış ve tüm ülkeler aynı kriterlerle değerlendirilmiştir.

Bu raporda, üniter başkanlık ve federal başkanlık sistemlerine dayalı olarak örgütlenmiş olan ülkelerin kendi tarihsel tecrübeleri, anayasal ve hukuki düzenlemeleri, politik, kültürel ve ekonomik ihtiyaçları doğrultusunda farklı özelliklere sahip olan yerel yönetim modelleri inşa ettikleri ve yine bu doğrultuda yerel yönetim reformu gerçekleştirdikleri tespit edilmektedir.

# YEREL YÖNETİMLER: DEVLET İÇİNDEKİ YERİ, FONKSİYONLARI VE ÖNEMİ

## YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE DAYANDIĞI DEĞERLER

Yerel yönetimler, tarihsel olarak insanların yerleşik hayata geçtiği ve toprak üzerinde kurdukları ilk kentsel yerleşimler ve daha örgütlü yapılar olan şehir devletlerinden bu yana varlıklarını sürdürebilmiştir. Ancak modern yerel yönetimlerin, genel olarak Batıda 12. yüzyıldan sonra özellikle liman kentlerinin yeniden ekonomik bir birim haline gelmesi ve yeni sosyal sınıfların gelişmesine bağlı olarak tekrar canlanan şehir hayatı üzerine inşa edildiği kabul edilmektedir.<sup>2</sup>

Günümüzdeki anlamıyla il, köy veya belediye gibi belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun üyelerinin, bir arada yaşamaları nedeniyle ihtiyaç duydukları kamusal hizmetleri karşılamak için kurulan, karar organları halk tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerklikten yararlanan ve kamu tüzel kişiliği bulunan kuruluşlar olarak yerel yönetimlerin ortaya çıkışı için 19. yüzyılı beklemek gerekmiştir. Örneğin, 1830'lardan sonra gerçekleştirilen reformlarla birlikte İngiltere'de yerel yönetimler, yerel hizmet kuruluşları olarak düzenlenmiş ve kentin hemen hemen bütün ihtiyaçlarını karşılamaya başlamıştır. ABD'de ise 1875 Missouri Anayasası'nda düzenlenen belediyelerin yerel ihtiyaçların karşılanmasından sorumlu olmasını, kendi gelirlerinin ve kendi kendini yönetme hakkının bulunmasını içeren "özerk belediyeçilik akımı" (*municipal home rule*) diğer eyaletlere de yayılmıştır.<sup>3</sup>

.2. Henri Pirenne, *Ortaçağ Kentleri*, çev. Şadan Karadeniz, (İletişim Yayınları, İstanbul: 2003), s. 140.

3. Selahattin Yıldırım, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", *Türk Belediyeçiliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu*, (Ankara, 23-24 Kasım 1990), s. 14.

19. yüzyılın ikinci yarısında John Stuart Mill ve Alexis de Tocqueville gibi düşünürlerin de katkılarıyla yerel yönetimler, sivil toplumun bir parçası olarak görülmeye başlanmış, özgürlüklerin korunması ve demokrasinin güçlendirilmesindeki rolleri vurgulanmıştır. Yerel yönetimler, 19. yüzyılın sonundan itibaren devletin üstlendiği görevlerin artmasına dayalı olarak sosyal ve ekonomik fonksiyonları da yerine getirmeye başlamıştır. 20. yüzyıl boyunca sosyal devletin gelişim sürecinde belediyelerin de sorumlulukları artmış ve refahın yeniden paylaşılmasında kent düzeyinde faaliyet gösteren kuruluşlar haline gelmiştir.

1970'lerin sonundan itibaren yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin güçlendirilmesi ve yerelleşme eğilimleri yeniden gündeme gelmiştir. Dünya genelinde yayılan desantralizasyon düşüncesi, hizmette yerellik (*subsidiyarite*) ilkesi ve yerel yönetim uygulamalarına dayalı olarak yerelleşme politikaları gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede karşılık bulmuştur. 1990'lardan itibaren etkileri yoğun bir şekilde hissedilen küreselleşme süreci ise devletin gücünün bir yandan uluslararası ve uluslararası kurumlara doğru aktarılmasına yol açarken, diğer yandan başta yerel yönetimler olmak üzere piyasa, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların güçlendirilmesi sonucunu doğurmuştur.

## YEREL YÖNETİMLERİN VAR OLMA NEDENLERİNE İLİŞKİN TEMEL ARGÜMANLAR

Yerel yönetimlerin devletlerin kamu yönetimi mekanizmalarındaki varlığına ilişkin siyasal, ekonomik ve yönetsel birtakım gerekçelerden bahsetmek mümkündür. Öncelikle, yerel yönetimler tarihsel süreç içinde demokrasi geleneğinin yerleşmesine önyak olmaları nedeniyle vazgeçilmez kurumlar olarak görülmektedir. Yerel yönetimler, iktidarın merkezden yerele doğru dağılımını sağlayarak bireysel özgürlükleri teşvik etmekte, hemşehrilik duyguları ve demokrasinin temel kavramları olan özgürlük, eşitlik ve katılımın yerel ölçekte hayata geçmesine katkıda bulunmaktadır.<sup>4</sup> Bunun yanı sıra, siyasi eğitim yerel yönetimler düzeyinde başlamakta, siyasilerin büyük bir kısmı önce yerel yönetim organlarında görev alarak kendilerini ulusal siyasete hazırlamaktadır. Örneğin, İsviçre'de komün ve kanton düzeyinde siyasal organlarda görev almayanların geleneksel olarak federal düzeyde siyasete girmeleri oldukça zordur.<sup>5</sup>

Yerel yönetimler, faydası belirli bir coğrafi alanda sınırlı kalan müşterek kamu hizmetlerinin yerel halkın tercihlerine uygun biçimde sunulmasında önemli aktörlerdir. Katı atıkların toplanması, şehir içi aydınlatma ve temizlik, altyapı ve ulaşım, sosyal hizmetler, yangınla mücadele gibi yerel nitelikli kamu hizmetlerini, merkezi

4. Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, (Umuttepe Yayınları, Kocaeli: 2015), s. 119-120.

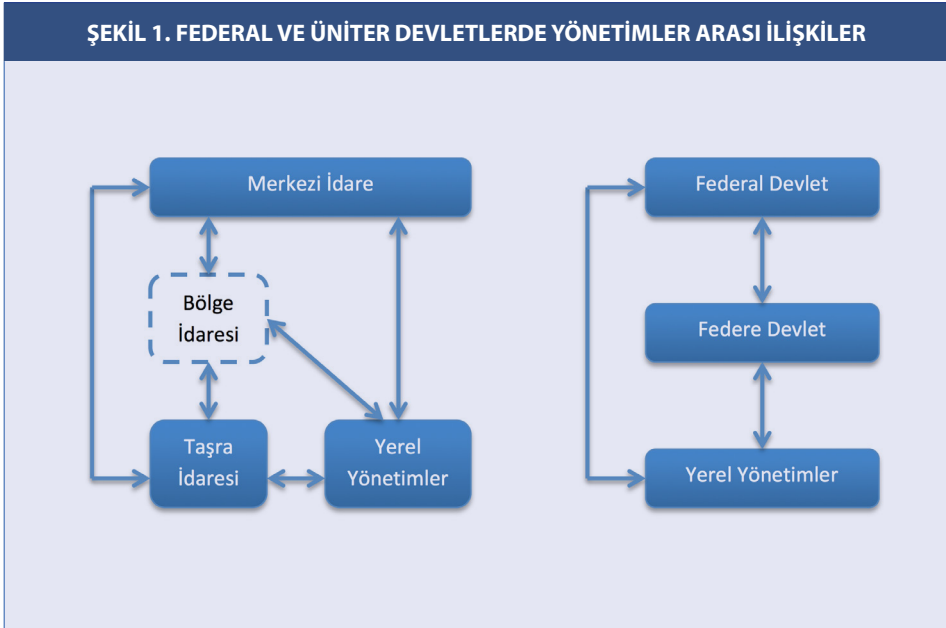
5. Özer Köseoğlu, "İsviçre'de Yerel Yönetimler", *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar*, ed. Murat Okçu ve Hüseyin Özgür, (Seçkin Yayınları, Ankara: 2013), s. 372.

idareyle karşılaştırıldığında daha etkin, verimli ve kaynak israfı olmadan yerel yönetimler yerine getirirler.<sup>6</sup> Ayrıca modern devletin üstlendiği fonksiyonların büyüklüğü düşünüldüğünde, yerel yönetimler merkezi yönetimin yükünü hafifletmektedir. Aşırı merkezileşmenin ortaya çıkardığı sorunları aşmada da önemli bir role sahiptir.

## ÜNİTER VE FEDERAL DEVLETLERDE YEREL YÖNETİMLERİN KONUMU

Üniter devlet, bir ülkede yasama organı ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Üniter devlette egemenlik gücü sadece merkezi yönetimde toplanmıştır.<sup>7</sup> Üniter devletlerde siyasi yönetimin çoğu başkentten yapılır, yerel yönetimlere ise sınırlı ölçülerde özerklik verilir. Çoğunlukla il olarak adlandırılan birinci düzey alt yönetim kademeleri ulusal otoriteler tarafından yönetilir.<sup>8</sup> Ancak bu durum, üniter devlet sınırları içinde yerel yönetimlerin ya da bölgesel örgütlenmelerin kurulamayacağı anlamına gelmez. Nitekim üniter devletlerde merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşan iki kademeli bir yönetim düzeni bulunur. Dolayısıyla yönetimler arası ilişkiler de merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşan iki kademe arasında (dikey) ve yerel yönetimlerin kendi aralarında (yatay) olmak üzere iki boyuta sahiptir (bkz. Şekil 1).

ŞEKİL 1. FEDERAL VE ÜNİTER DEVLETLERDE YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLER



6. Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, (Seçkin Yayınları, Ankara: 2014), 9. Baskı, s. 52-54.

7. Atilla Nalbant, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, (XII Levha Yayıncılık, İstanbul: 2012), s. 63-64.

8. Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros ve Walter S. Jones, *Siyaset Bilimi: Bir Giriş*, çev. Atilla Yayla, (Liberte Yayınları, Ankara: 2013), s. 83.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, son on yıllarda üniter devletlerin giriştikleri reformlar neticesinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrolü azalma eğilimine girmiştir. Ayrıca 1970'lerden bu yana Fransa, İtalya, İspanya ve İngiltere gibi ülkeler bir ara kademe olarak bölge yönetimlerini oluşturmuş veya var olanları güçlendirmiştir.<sup>9</sup>

Federal devlet, bir ülkede birden çok yasama organı ve hükümetin bulunması, dolayısıyla siyasi gücün alt kademe yönetimler arasında paylaştırılmasıdır. Burada federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler olmak üzere üç kademeli bir yapı söz konusudur (bkz. Şekil 1). Bu nedenle, değişik yönetim kademeleri arasındaki ilişkiler üniter devletlerle karşılaştırıldığında daha karmaşık bir yapı göstermektedir. Federal devlette, federal yönetim ve federe yönetimler, federal yönetim ve yerel yönetimler, federe yönetim ve yerel yönetimler arasında ortaya çıkan dikey ilişkiler ile hem federe devletler hem de yerel yönetimlerin kendi aralarında ortaya çıkan yatay ilişkilerden oluşan farklı ilişki örüntülerinden söz etmek mümkündür.

Günümüzde, federal sistemlerin giderek daha fazla merkezileşme eğiliminde olduğu kanaati yaygındır. Ülke içinde yönetsel ve toplumsal entegrasyonun artması, bölgesel iktisadi eşitsizlikleri giderme çabaları, hizmet sunumunda ulusal ölçekte standartlar belirleme eğilimi, kaynakların önemli bir kısmının federal yönetimlerde toplanması gibi nedenlerle federal devletler gücü merkezde toplama ve yerel politikalar ve hizmetler üzerinde daha fazla kontrol uygulama eğilimindedir.<sup>10</sup> Federal devletlerde federe birimler, genelde federal parlamentoda oluşturulan ikinci meclisler aracılığıyla ulusal karar alma sürecine katılırlar. Üniter devletlerde ise ülke halkı ve onun iradesi bir bütün olarak değerlendirilir. Ülke yönetimi bakımından halkın tamamının iradesi göz önünde bulundurulur.<sup>11</sup>

Federal devletlerde yerel yönetimler ile merkezi hükümet arasında egemenliğin bir kısmını kullanma yetkisi bulunan federe devletler bulunur. Federe birimlerden her birinin anayasa ya da temel yasada belirtilen yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Söz konusu birimler, merkezin siyasi ve yönetsel denetimi dışında kalan otoriteye sahiptirler. Federal devleti oluşturan federe birimlerin isimleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin ABD, Hindistan ve Brezilya'da "eyalet" (*state, estado*), Avusturya ve Almanya'da "lând", İsviçre'de kanton (*canton*), Kanada'da "il" (*province*) isimleriyle anılmaktadırlar. Federe devletler, federal anayasada tanımlanan sınırlar içerisinde kendi seçilmiş meclisleri eliyle yasa yapma, kendi yürütme organları aracılığıyla bu yasaları uygulama ve bağımsız mahkemeleri aracılığıyla denetleme gücüne sahiptir.

9. Kenneth Newton ve Jan W. Van Deth, *Karşılaştırmalı Siyasetin Temelleri*, çev. Ersin Saraçoğlu, (Phoenix Yayınları, Ankara: 2014), s. 115.

10. Newton ve Van Deth, *Karşılaştırmalı Siyasetin Temelleri*, s. 115.

11. Oktay Uygun, *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, (XII Levha Yayıncılık, İstanbul: 2007), s. 94-95.

Federal devletler içinde ulus altı yönetim kademesi olarak yerel yönetimler, federe devletlerin anayasal ve yasal düzeni içinde verilen idari ve mali özerkliğe sahip olarak kendilerine tanınan yetki, görev ve sorumlulukları yerine getirirler. Yerel yönetimler, federe devletlere tanınan yasama ve yargı yetkilerine çoğunlukla sahip değildir. Fakat bazı federal devletlerin yerel yönetimlerine belirli şartlar altında kendi organik kanunlarını çıkarma yetkisi verdiği görülmektedir.<sup>12</sup>

Günümüz federal devletleri çeşitli şartların etkisi altında ve tarihsel koşullarda bugünkü yapılarına ulaşmıştır. Kanada ve ABD gibi çok geniş coğrafi alanlara ve heterojen toplum yapılarına sahip federal devletler olduğu gibi, İsviçre gibi daha sınırlı bir coğrafi alana ve küçük bir nüfusa sahip ülkelerde de federal devlet modeli tercih edilmiştir. Bir ülke sınırları içinde yaşayan toplulukların kültürel, ekonomik, dini veya tarihi olarak birbirlerinden çok farklı olduğu durumlarda ulusal bütünlüğün korunması tehlikeye girebilir. Diğer taraftan, ABD, Avustralya, Kanada ve Almanya gibi başkanlık ya da parlamenter sisteme sahip ülkelerin siyasi ve sosyal kültür geçmişleri bu ülkelerin federal olarak yapılanmasını mümkün kılmıştır.<sup>13</sup>

### Yerel Yönetimlerde Özerkliğin Anlamı

Yerel özerklik kavramının en yaygın ve kullanışlı tanımı 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yapılmıştır. Buna göre yerel özerklik, yerel yönetimlerin, yasal sınırlar içinde olmak şartıyla kamusal işlerin önemli bir kısmını kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda yönetme ve düzenleme hakkı ve yeterliliğini ifade eder.<sup>14</sup> Yerel özerklik uygulamada yerel yönetimlerin karar organlarının seçimiyle işbaşına gelmiş olmasını, kendi işlerini kendi organları eliyle görebilmelerini, bunun için yeterli mali kaynağa ve tüzel kişiliğe sahip olmalarını gerektirir.<sup>15</sup> Yerel özerkliğin tanımı dikkate alındığında bu kavramın bağımsızlık anlamına gelmediği anlaşılmaktadır. Günümüz yerel yönetimleri, ister federal isterse üniter devlet modelini benimsemiş olsun, egemen bir devletin idaresi altında belirli bir düzeyde özerkliğe sahip olarak varlıklarını sürdürmektedir. Yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik düzeyi ise tarihsel koşullar, siyasal kültür ve toplumsal yapı gibi birçok faktörün etkisi altında şekillenmektedir.

Yerel özerkliğin üç boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi olan “idari özerklik”, yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir.

12. Hüseyin Gül, “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, ed. Recep Bozdoğan ve Yüksel Demirkaya, (Nobel Yayınları, Ankara: 2008), s. 103.

13. Roskin vd., *Siyaset Bilimi: Bir Giriş*, s. 86, 89.

14. Council of Europe, *European Charter of Local Self Government*, Strasbourg, 15 Ekim 1985, European Treaty Series No. 122.

15. Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (Cem Yayınevi, İstanbul: 2012), s. 54.

İkinci boyut olan “mali özerklik” ise yerel yönetimlerin, merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek için yeterli ve serbestçe harcaabilecekleri gelir kaynaklarına sahip olmasıdır.<sup>16</sup> Mali özerklik, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerine sahip olmasını; yerel vergiler, hizmet karşılığı alınan ücretler gibi öz gelirlerinin oranlarını yasal sınırlar içinde serbestçe belirleyebilmesini; yerel yönetimler arasında eşitlik ve adaleti sağlamak ve öz gelirlerinin yeterli olmadığı durumlarda destek olmak için merkezi yönetim bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere pay ayrılmasını; gelirlerini serbest biçimde harcaabilmesini ve kendi bütçelerini oluşturabilme imkanını ifade eder. Yerel yönetimler açısından özerklik kavramı genelde idari ve mali boyutlarını içerecek biçimde düşünülür.

Yerel özerkliğin üçüncü boyutunu “siyasi özerklik” oluşturur. Siyasi özerklik, özerkliğin idari ve mali anlamlarından farklı bir kavramdır. Siyasi özerklik, asgari düzeyde kendi kendini yönetme, yasama ve yürütme erklerinin merkezi devletten belirli bir coğrafi alanda demokratik olarak seçilmiş organlarına, kalıcı ve anayasal olarak korunmuş biçimde aktarılmasını ifade eder.<sup>17</sup> Dolayısıyla siyasi özerklik, devletin bütünlüğü içinde kalmak şartıyla egemenlikten kaynaklanan yasama ve yürütme gibi bazı yetkilerin bölge yönetimlerine veya yerel yönetimlere bırakılmasını içermektedir. Siyasi özerkliğe sahip yönetimler, federalizmden farklı olarak merkezi devletin karar alma süreçlerine etki edemez. Görüldüğü gibi siyasi özerklik, yerel özerkliğin klasik anlamının dışına çıkarak farklı amaç ve politikaların bir parçasına işaret etmektedir.

---

16. Fatih Yüksel, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, (Nobel Yayınları, Ankara: 2005), s. 281-283.

17. Tomas Benedikter, *Modern Özerklik Sistemleri*, (Nika Yayınevi, İstanbul: 2014), s. 13.

# BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE YEREL YÖNETİMLERİN KONUMU: YANILGILARI DÜZELTMEK

---

Başkanlık sistemine ilişkin tartışmaların merkezinde yer alan önemli konulardan biri, yerel yönetimlerin siyasal ve yönetsel sistem içerisindeki biçimlenişidir. Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin nasıl şekillendirileceği konusu, Türkiye'de yüzeysel ve kategorik bir şekilde değerlendirilmekte ve başkanlık sistemini olumsuzlamak için bir söylem üretme aracı olarak kullanılmaktadır. Buna göre, başkanlık sistemi kaçınılmaz olarak federalizmi beraberinde getirmekte, böylece yerel yönetimler bağımsız hareket edebilmekte, bu ise ülkenin bölünmesine yol açmaktadır. Bu söylem, Türkiye'de Kürt meselesi üzerinden yürütülen tartışmalarla bütünleştirilmekte ve kamuoyunda başkanlık sistemine ilişkin olumsuz bir algı inşa edilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, bu söyleme dair birbiriyle bağlantılı üç temel yanlışdan bahsetmek mümkündür:

- Başkanlık sisteminin doğrudan federalizmi beraberinde getirdiği yanlışlığı
- Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin bağımsız olduğu yanlışlığı
- Başkanlık sistemlerinde tek bir yerel yönetim modelinin olduğu yanlışlığı

## **Yanlış 1: Başkanlık Sistemi Federalizm Getirir**

Genel olarak federasyon (federal devlet), konfederasyon ve üniter devlet olmak üzere üç temel devlet şekli vardır. Konfederasyonlar bir kenara bırakılırsa, modern devletlerin yaygın olarak ulusal ve ulus altı düzeyde üniter veya federal devlet biçiminde coğrafi olarak örgütlendikleri görülmektedir. Diğer yandan, bir toplumun hangi devlet yapısını tercih edeceğini belirleyen tek bir faktör bulunmaz. Örneğin coğrafi büyüklük ve nüfus fazlalığı federal devlet modelinin kabul edilmesinde etkili faktörlerdir. Nitekim ABD, Rusya, Brezilya, Kanada, Hindistan ve Almanya

gibi geniş topraklara ve kalabalık nüfusa sahip devletler federalist modeli uygulamaktadır. Federal devletler dünya nüfusunun yüzde 40'ını barındırmakta ve dünya topraklarının neredeyse yarısını kapsamaktadır. Bununla birlikte, İsviçre gibi çok küçük bir coğrafi alan ve nispeten az nüfusa sahip toplumlar da federal devlet modelini tercih edebilmektedir.<sup>18</sup> Devlet biçiminin tercih edilmesinde tarihi, sosyal ve siyasal faktörler etkili olabileceği gibi toplumsal karakteristikler de belirleyici olabilmektedir. Örneğin dil, din, kültür ve etnik farklılıkların bulunduğu heterojen toplumlarda federal devlet yapısının tercih edilmesi bir tesadüf olamaz.

Federal devlet ve üniter devlet biçimlerinin her biri kendine özgü, güçlü bir meşruluk zeminine sahiptir ve demokratik açıdan biri diğerine üstün değildir. Federal devlet modeline dayanan ABD gibi gelişmiş demokrasiler bulunduğu gibi, üniter devlet modelini benimseyen İngiltere gibi güçlü demokrasiler de söz konusudur. Tersine, hem federal hem de üniter devlet modellerini benimseyen ülkeler içinde zayıf kurumsal yapılara, güçsüz veya kırılğan demokrasilere sahip ülke örnekleri bulmak da mümkündür.

Türkiye'de başkanlık sistemine ilişkin tartışmalarda neredeyse peşinen kabul gören düşüncelerin başında başkanlık sisteminin doğrudan federalizmi getireceği iddiası gelmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden biri, başkanlık sisteminin prototipi olarak değerlendirilen ABD'nin federal devlet yapısına sahip olmasıdır. Ancak dünya genelinde ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika gibi başkanlık sistemine sahip federal devletler olduğu gibi Paraguay, Uruguay, Peru, Şili, Güney Kore ve Endonezya gibi başkanlık sistemine sahip üniter devletler de mevcuttur. Öte yandan Almanya, Kanada ve Avustralya gibi parlamenter sisteme sahip federal devletler de vardır.

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin federal devlet yapısına sahip olması zorunluluk değildir. Genel kanaatin aksine, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde hem federal hem de üniter devlet modeli tercih edilmektedir. Dünya genelinde üniter devlet sayısının federal devletten daha fazla olduğu düşünüldüğünde, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde federal devlet yapısına sahip ülke sayısının üniter devletten az olması doğal karşılanabilir.

## Yanılığ 2: Başkanlık Sisteminde Yerel Yönetimler Bağımsızdır

Başkanlık sistemi tartışmalarında yaygın olan yanılığlardan bir diğeri, başkanlık sistemine sahip devletlerde yerel yönetimlerin yasama ve yürütme gücüne sahip oldukları ve böylece bağımsız hareket edebilecekleridir. Esasında tarihsel, toplumsal, politik-kültürel faktörler sabit kabul edilip sadece örgütsel düzeyde düşünüldüğünde, bir ülkede yerel yönetimlerin pozisyonu ile sahip olduğu yetki ve

18. Newton ve Van Deth, *Karşılaştırmalı Siyasetin Temelleri*, s. 112.

gücün belirleyicisi, o ülkenin başkanlık sistemine veya parlamenter sisteme sahip olmasından daha çok devlet yapısının üniter veya federal bir nitelik arz etmesidir. Bir ülkenin üniter veya federal olması, iktidarın dikey bölüşümünde ulus altı birimlerin merkezi yönetim karşısındaki pozisyonu ve sahip olduğu özerkliğin niteliği (idari, mali veya siyasi özerklik) üzerinde belirleyicidir.

Federal devletin içerisinde barındırdığı federe yönetimler, kendi sınırları içerisinde egemenlik sahibidir. Dolayısıyla, federal devlette federal yönetim ve yaygın kullanılan ismiyle eyaletler egemenliği paylaşırlar.<sup>19</sup> Federal devlet, kendi kendine ve ortaklaşa yönetimi (*self-rule and shared rule*) birlikte hayata geçirmek, birlik ve çeşitliliği korumak için başvuru olan bir devlet şeklidir. Bu nedenle federal devletlerin çoğunda etnik, ekonomik ve toplumsal çeşitlilik çok fazladır. Federal devletin en önemli özelliği, güç ve iktidarın federal yönetim ve federe devletler arasında resmi olarak paylaşılmasıdır. Bu yüzden federal devlette tek taraflı olarak değiştirilmeyen ve değişiklik yapılması için nitelikli çoğunluk aranılan bir yazılı anayasa vardır. Bu yazılı anayasa, gücün farklı yönetim kademeleri arasında bölüşümünü garanti etmektedir. Federal devletin dayandığı iki temel kurum ise federe devletlerin eşit temsiline imkan veren iki meclisli yasama organı ve uyuşmazlıkları çözecek bir yüksek mahkemedir.<sup>20</sup>

Üniter devlet ise, sadece merkezi yönetimin egemen güç olduğu devlet şeklidir. Alt yönetim kademelerini oluşturma, yeniden dizayn etme ve ortadan kaldırma konusunda merkezi yönetim yasal yetkiye sahiptir. Üniter devletlerde ulus altı birimler (örneğin, yerel yönetimler) sınırlı bir özerkliğe sahiptir ve kendi başlarına hareket edemez. Üniter devletlerde hangi alt yönetim katmanlarının oluşturulacağını ve ne derece güç ve yetkinin adem-i merkezi hale getirileceğini merkezi yönetim belirlemektedir. Tarihsel koşulların yanı sıra, ülkenin nüfusu ve etnik ve dinsel homojenliği ülkelerin üniter devlet yapısını tercih etmesinde etkili faktörlerdir.<sup>21</sup>

Anlaşılmaktadır ki, hem federal devlette hem de üniter devlette iktidarın ve gücün dikey paylaşımı gerçekleştirilmektedir. Başka bir deyişle, adem-i merkeziyetçilik hem federal hem de üniter devletlerin örgütlenmesindeki temel ilkelerden biridir. Bu noktada, üniter ve federal devlet arasındaki ayrımı, dolayısıyla ulus altı kademelerin bu devletlerdeki yeri ve gücü arasındaki farkı ortaya çıkaran unsur, benimsemeye adem-i merkeziyetçiliğin doğası ve niteliğidir.

19. André Lecours, "Federalism, Comparative", *Encyclopedia of Political Science*, ed. George Thomas Kurian, (CQ Press, Washington: 2011), s. 572.

20. Robert Agranoff, "Federalism", *Encyclopedia of Political Science*, ed. George Thomas Kurian, (CQ Press, Washington: 2011), s. 567-570; Arend Lijphart, *Demokrasi Motifleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Yapıları ve Performansı*, çev. Güneş Ayas ve Utku Ümit Bulsun, (Salyangoz Yayınları, İstanbul: 2006), s. 183-184.

21. Stephen R. Routh, "Unitary Government", *Encyclopedia of Political Science*, ed. George Thomas Kurian, (CQ Press, Washington: 2011), s. 1713.

Federal devlet, siyasal nitelikli yetkilerin ulus altı birimlere devredilmesini ve eyaletlerin kendi yasama, yürütme ve yargı düzenlerine sahip olmasını öngörürken; üniter devlet iktidarın dikey paylaşımında sadece idari desantralizasyona imkan vermekte ve o yörede sunulacak hizmetlerden sorumlu yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerinin artırılmasını hedeflemektedir. Başkanlık sistemine sahip üniter devletlerde yerel yönetimler bağımsız olamaz. Yerel yönetimler kendi coğrafi sınırları içinde olmak şartıyla idari karar alma, para cezası verme, yönetmelik çıkarma gibi ulusal mevzuatta kendilerine verilmiş olan konularda düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Ancak anayasa yapma, yeni kamu kurum ve kuruluşları oluşturma ve yargılama gibi egemenliğin kullanımına ilişkin yetkileri bulunmaz. Hatta, başkanlık sistemine sahip federal devletlerde bile yerel yönetimlere ait yasama, yürütme ve yargı gücünden bahsedilemez. Federal devletlerde bu güce federe devletler sahiptir ve onlar da bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilemez.

### **Yanılgı 3: Başkanlık Sistemine Sahip Ülkelerde Tek Bir Yerel Yönetim Modeli Vardır**

Yerel yönetimler kavramı, Türkiye’de belediyelerle özdeşleştirilen bir tarzda tek bir kurum olarak algılanmaktadır. Halbuki, yerel yönetimler dünya genelinde ülkeden ülkeye türleri, büyüklükleri, işlevleri, özerklikleri veya demokratik nitelikleri açısından çok ciddi farklılıklar gösterir. Ülkelerin yerel yönetim sistemlerindeki bu farklılıklara referansla, dünyada kaç ülke varsa o kadar yerel yönetim geleneği veya modeli olduğu söylenir. O nedenle yerel yönetimlere ilişkin birtakım kategorileştirmeler (Napolyonik gelenek, Anglosakson gelenek, Kuzey ve Orta Avrupa geleneği, Sosyalist gelenek veya İskandinav model, Fransız modeli, Alman modeli, İngiliz modeli, Çin modeli, Japon modeli ve Kuzey Amerika modeli gibi) yapılmakla birlikte, bu kategorilerin bazı genellemelere dayandığının ve yüzeysel bir bakışı ifade ettiğinin altı çizilmelidir.

Başkanlık sistemine sahip ülkelerde de tek bir yerel yönetim modelinden bahsetmek mümkün değildir. Örneğin Brezilya ve Şili’de yerel yönetimler tek katmanlıdır ve sadece belediye şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Güney Kore’de yerel yönetim sistemi üst düzey yerel yönetimler ve alt düzey yerel yönetimler şeklinde; Endonezya’da ise ilk kademe (il) ve ikinci kademe (ilçe ve belediye) olmak üzere iki kademeli olarak yapılanmıştır. ABD’de okul ve su bölgeleri gibi tek bir hizmetten sorumlu özel amaçlı yerel yönetim türleri varken, Brezilya ve Şili’de belediyeler genel amaçlı olup yerel nitelikli onlarca hizmeti sunmaktan sorumludur. Güney Kore’de Seul Büyükşehir Belediyesi örneğinde görüldüğü gibi, büyük ve özel statü ile donatılmış bir yerel yönetim olabileceği gibi, küçük ve kırsal alanda faaliyette bulunan (örneğin ABD’deki kasaba yönetimleri) yerel yönetimler de olabilir. ABD’de yerel yönetimler geniş bir mali özerklikten yararlanırken, Güney Kore ve Şili’deki yerel yönetimlerin mali özerkliği nispeten düşüktür.

Bu örneklerin sayısı, farklı kriterler çerçevesinde artırılabilir. Ancak burada amaç, ülkelerin yerel yönetimleri arasındaki farklılıklara ilişkin bir liste oluşturmak değil, bu farklılıkların işaret ettiği ortak mesajı yakalamaktır. Bu ortak mesaj, ister başkanlık sistemi isterse parlamenter sistem ile yönetilsin; ister üniter isterse federal devlet olsun ülkelerin kendi tarihsel, politik, toplumsal, ekonomik ve coğrafi koşulları bağlamında kendilerine has bir yerel yönetim sistemini inşa ettiğidir. Dolayısıyla başkanlık sistemine sahip ülkelerde de tek bir yerel yönetim modeli yoktur. Bu raporda ülke uygulamalarını inceleyen bölüm, başkanlık sistemine sahip ülkelerde yerel yönetimlerin örgütsel yapısından işlevlerine kadar çok büyük farklılıklar gösterdiğini ve tek bir yerel yönetim modelinden bahsedilemeyeceğini çok net bir şekilde ortaya koymaktadır.

## ÜLKE SEÇİMİ VE ANALİZDE KULLANILAN KRİTERLER

Bu raporda örnek ülkeler olarak başkanlık sistemine sahip olan ABD, Brezilya, Şili, Güney Kore ve Endonezya incelenmektedir. Başkanlık sistemine sahip ülkelerde yerel yönetimlerin yeri ve rolünü tam anlamıyla analiz edebilmek için ülke seçiminde federal devlet ve üniter devlet ayrımı dikkate alınmıştır. ABD ve Brezilya başkanlık sistemiyle yönetilen federal devletlere; Şili, Güney Kore ve Endonezya ise başkanlık sistemine sahip üniter devletlere örnek olarak bu raporda yer almaktadır. Bu ülkeler tarihsel kökenleri, coğrafi konumları, politik şartları ve sosyoekonomik seviyeleri itibarıyla birbirinden farklılaşmaktadır.

Karşılaştırma yapabilmek için bu ülkelerin yerel yönetim sistemleri standart bir şablon çerçevesinde incelenmiştir. Bu şablonun bütünlüğünü ortaya çıkaran ise, söz konusu ülkelerde yerel yönetimlerin yeri ve rolünü anlayabilmek için önemli olduğu düşünülen bir kriterler setidir. Bu kriterler seti, “yerel yönetimlere ilişkin anayasal ve yasal arka plan”, “yerel yönetimlerin türleri”, “yerel yönetimlerin görevleri”, “yerel yönetimlerin organları”, “yerel demokrasi uygulamaları”, “yerel yönetimlerin denetimi” ve “yerel yönetimlerin mali yapısı” boyutlarını içermektedir. Bu kriterlerin her biri, ilgili ülkede yerel yönetimlerin rolü kadar bu kurumların merkezi yönetim karşısındaki pozisyonu ve gücü, özerkliklerinin niteliği ve düzeyi ile yerel yönetimlerin demokratik niteliğine ışık tutmaktadır.

Dünya genelinde bazı devletlerde yerel yönetimler doğrudan anayasada zikredilirken, bazılarında ise anayasada yer almamakta ve yasalarla düzenlenmektedir. Yerel yönetimlerin anayasada yer alması, yerel yönetimler için tüm sorunları ortadan kaldıran bir sihirli çözüm veya ilgili ülkede yerel yönetimlerin pozisyonunu tümüyle özetleyen bir ölçüt değildir. Fakat bir ülkede yerel yönetimlere anayasal güvence tanınması, bu kurumlara o ülkede atfedilen öneme işaret etmesi açısından sembolik anlamda önemli bir göstergedir.

Yerel yönetimlerin görevleri, bir ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşümüyle ilgilidir. Hizmet bölüşümünde yerel yönetimlere

bırakılan hizmetlerin kapsamı ve bu hizmetlere ilişkin sahip olunan görev ve yetkiler, o ülkede yerel yönetimlerin rolünü anlamak açısından oldukça önemlidir.

Yerel yönetimlerin organları çerçevesinde, bu organların seçimle işbaşına gelip gelmemesi, organlar arası güç ilişkileri, organların kim tarafından ve hangi gerekçelerle görevden alınabileceği gibi hususlar, yerel yönetimlerin hem demokratik niteliği hem de özerklik seviyeleri ile yakından ilişkilidir. Aynı zamanda, yerel meclisler ve başkan için seçimlerde oy kullanmanın yanı sıra, yerel halkın iki seçim arasında da fikir, talep ve şikayetlerini seçilmiş ve atanmış yetkililere iletmelerine imkan veren ve onları karar alma süreçlerine dahil eden katılımcı mekanizmaların hayata geçirilip geçirilmemesi, yerel demokrasi seviyesini analiz edebilmek için dikkate değer bir ölçüttür.

Yerel yönetimlerin denetimi ve mali yapısı, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi çerçevesinde yerel yönetimlerin dışarıdan bir müdahale olmaksızın yerel meselelere ilişkin yürütülebilir nitelikte karar alması ve aldığı kararı uygulayabilmesi açısından çok büyük önem arz etmektedir. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimin düzeyi, denetimin türleri ve yerel yönetimlerin sorumlu olduğu hizmetleri sunabilmesi için yeterli mali kaynaklarla donatılması, yerel yönetimlerin özerkliği üzerinde belirleyicidir.

# ÜLKE UYGULAMALARI

## AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

### Yerel Yönetim Sistemi: Hukuksal ve Kurumsal Çerçeve

#### Anayasal ve Yasal Arka Plan

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), yerel yönetimlere doğrudan anayasada yer verilmemektedir. ABD Anayasası<sup>22</sup> siyasal sistemin temel yapı taşları olarak gördüğü federal yönetime ve eyaletlere değinmekte ancak yerel yönetimlere ilişkin herhangi bir düzenleme içermemektedir. ABD Anayasası'nda eyaletlerin varlığı koruma altına alınmış, eyaletlerin her biri için cumhuriyetçi yönetim şekli garanti edilmiş ve eyaletlerin rızası olmadan bölünemeyecekleri öngörülmüştür.

ABD Anayasası 10. Değişikliği'ne göre, "Anayasa tarafından Birleşik Devletler'e verilmeyen veya Anayasa tarafından eyaletlere yasaklanmayan yetkiler, eyaletlere veya halka aittir." Bu hüküm gereğince, ABD'de yerel yönetimleri düzenleme yetkisi eyaletlere bırakılmıştır. Eyaletlerin yasalar ile çizdikleri çerçeve içerisinde yerel yönetimler faaliyetlerini yürütmektedirler.

Yerel yönetimler eyaletlerin parçasıdır. Yerel yönetimlerin pozisyonları, hakları ve imtiyazları eyalet anayasasına ve yasalarına dayanmaktadır. Dolayısıyla, ABD'de eyalet sayısı kadar yerel yönetim sistemi olduğu belirtilebilir.<sup>23</sup> Her bir eyalet yerel yönetimleri istediği gibi düzenlediği için, ABD'de yerel yönetimlere ilişkin tek tip bir model söz konusu değildir. Yerel yönetimlerin isimlendirmesi,

22. Bu raporda Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'na yapılan atıflarda [http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) bağlantısında yer alan ABD Anayasası metninden yararlanılmıştır.

23. Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, (Edward Elgar, Aldershot: 1994), s. 395.

tarihsel kökleri, büyüklükleri, türleri, görevleri, organları ve yapıları ile sorunları çözüme kapasiteleri eyaletten eyalete farklılık göstermektedir.<sup>24</sup>

ABD’de eyaletler yerel yönetimlere bir yetki belgesi/berat (*charter*) vermekte ve bu yetki belgesi yerel yönetimlerin yetkilerini ve yapabileceklerini ayrıntılı olarak belirlemektedir. Yerel yönetimler bu yetkilerin dışına çıkamamaktadır. Eyaletlerde, daha büyük kentlere (New York gibi) ise, bir özerklik belgesi (*home rule charter*) verilmektedir. Bu özerklik belgesi yerel yönetimlerin genel yetkili olmasına ve eyalet anayasası ve kendi belgeleri ile yasaklanmamış her türlü faaliyette bulunmasına imkan tanımaktadır.<sup>25</sup> Bu çerçevede, ABD’de bu belgeye sahip yerel yönetimler geniş bir idari ve mali özerklikten yararlanmaktadır. Eyaletlerle yerel yönetimler arasındaki resmi yetki dağılımını ifade eden ve 1900’lü yılların başındaki yerel yönetim reformları ile gündeme gelerek yaygınlaşan bu uygulamayla yerel yönetimler; eyalet yönetiminden izin almadan kendi sistemlerini, kurumlarını ve ilkelerini belirleyebilmekte, yönetim şeklini tespit edebilmekte ve belediye hizmetlerinin doğası ve alanını kendileri tayin edebilmektedir.<sup>26</sup>

ABD’de eyaletlerde yerel yönetimlere tanınan bu özerklik ile yerel yönetimlerin faaliyetlerini yürütmesine ilişkin bir diğer ilke olan Dillon Kuralı (*Dillon’s Rule*) gündeme gelmektedir. Anayasa Mahkemesi üyesi hukukçu Dillon’dan ismini alan Dillon Kuralı, mahkemelerin eyaletlerin yerel yönetimlere verdiği yetkiyi yorumlamalarında rehberlik eden bir ilkedir. Dillon Kuralı, yerel yönetimlerin kendilerine eyalet anayasası veya yasaları tarafından açıkça verilen yetkileri veya bu yetkileri kullanmak için mutlak surette gerekli olan yetkileri kullanabileceğini, bunların dışında herhangi bir yetki kullanamayacağını ifade etmektedir.<sup>27</sup> Dolayısıyla, ABD’de federal yönetim ile eyaletler arasındaki çifte egemenlik olgusu, eyaletler ile yerel yönetimler arasındaki ilişki için geçerli değildir. Dillon Kuralı çerçevesinde, en azından teorik olarak, eyaletlerin yerel yönetimler üzerinde mutlak bir egemenliği ve kontrolü vardır. Yerel yönetimlerin sahip olacağı tüm yetkiler eyalet anayasası veya yasalarına dayalıdır.<sup>28</sup>

24. Arthur B. Gunlicks, “Local Government in the United States: Diversity and Uneven Development”, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, ed. Joachim Jens Hesse, (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden: 1991), s. 78.

25. Mustafa Şahin, “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 8, Sayı: 2, (Nisan 1999), s. 122-123; Muammer Türker, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, *Dünyada Mahalli İdareler*, ed. Muammer Türker, (1999), s. 595.

26. Hugh Spitzer, “‘Home Rule’ vs. ‘Dillon’s Rule’ for Washington Cities”, *Seattle University Law Review*, Sayı: 38, (2015), s. 810; Hüseyin Gül, “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”, *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar*, ed. Murat Okçu ve Hüseyin Özgür, (Seçkin Yayınları, Ankara: 2013), s. 26-27.

27. Diane Lang, “Dillon’s Rule... and the Birth of Home Rule”, *The Municipal Reporter*, (1991), s. 1; Jesse J. Richardson, Jr. Meghan Zimmerman Gough ve Robert Puentes, “Is Home Rule The Answer? Clarifying The Influence of Dillon’s Rule on Growth Management”, A Discussion Paper Prepared for the Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, (Ocak 2003), s. 1.

28. Serkan Çınarlı, “ABD’de Yerel Yönetimlerin Ana Hatları”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 1, (2011), s. 268.

### Yerel Yönetimlerin Türleri

ABD’de yerel yönetimler açısından tüm ülkede var olan standart bir yapılanma modelinden bahsetmek mümkün değildir. Yerel yönetimlerin türleri ve sayıları eyaletten eyalete değişmektedir. Bununla birlikte, ABD’de dört temel yerel yönetim türünden bahsetmek mümkündür; il (*county*), belediye (*municipality*), kasaba yönetimi (*town*) ve özel amaçlı yönetimler (*special-purpose governments*). Özel amaçlı yerel yönetimler ise kendi içerisinde özel bölgeler (*special districts*) ve okul bölgelerini (*school districts*) kapsamaktadır.

ABD’de yerel yönetimlerin sayıları ve türleri zaman içerisinde ve eyaletlere göre farklılaşmaktadır. ABD’de 2012 yılı itibarıyla toplam olarak 90.056 yerel yönetim vardır. Ülkede 3.031 il, 19.519 belediye, 16.360 kasaba yönetimi, 12.880 okul bölgesi ve 38.266 özel bölge bulunmaktadır. Dolayısıyla, genel amaçlı yönetimlerin sayısı 38.910; özel amaçlı yerel yönetimlerin sayısı ise 51.146’dır.<sup>29</sup> ABD’de yerel yönetimlerin sayısının zaman içerisinde değişmesinde özellikle okul bölgeleri ve özel bölgelerin sayısında yaşanan değişimler etkili olmuştur. Nitekim 1942 yılında ABD’de okul bölgelerinin sayısı 108.579 iken, 2012 yılı itibarıyla 12.880’dir. Yine, 1942 yılında özel bölgelerin sayısı 8.299 iken, 2012 yılı itibarıyla bu sayı 38.266’dır.<sup>30</sup>

İller Connecticut, Columbia ve Rhode Island dışında tüm eyaletlerde bulunan yerel yönetim birimidir. İller önceleri yargısal, askeri ve mali amaçlar çerçevesinde eyaletlerin alt birimleri olarak ortaya çıksa da, zaman içerisinde özellikle belediyelerden aldıkları yeni görevlerle daha fazla yerel yönetim birimi haline gelmiştir.<sup>31</sup> ABD’de bu yerel yönetim türü farklı eyaletlerde farklı şekillerde isimlendirilmektedir. İller, özellikle kırsal alanda yaşayanlara hizmet sunan tek genel amaçlı yerel yönetim birimidir. ABD’de çoğu il görece olarak küçük nüfuslara hizmet sunmaktadır.<sup>32</sup>

Belediyeler en fonksiyonel ve en önemli yerel yönetim birimidir. İller kadar geniş bir coğrafi alana hizmet etmemekle birlikte, daha önemli kamu hizmetlerini yürütürler. Bu nedenle daha fazla özerktirler ve federal yönetimin müdahalelerine kapalıdır. Belediyeler değişik eyaletlerde *municipality*, *city*, *brough* veya *village* olarak anılmaktadır.<sup>33</sup>

Kasaba yönetimi, daha çok ABD’nin orta batısında görülen ve kırsal alanda faaliyette bulunan yerel yönetim birimleridir. İllerin alt birimleridir. ABD’de her eyalette kasaba yönetimi yoktur. Ülke nüfusunun hemen hemen beşte birine hizmet

29. United States Census Bureau, “Government Organization Summary Report: 2012”, (2013), [http://www2.census.gov/govs/cog/g12\\_org.pdf](http://www2.census.gov/govs/cog/g12_org.pdf), (Erişim tarihi: 26 Ocak 2016).

30. American Fact Finder, <http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?-src=bkml>, (Erişim tarihi: 26 Ocak 2016).

31. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, s. 402.

32. Gunlicks, “Local Government in the United States”, s. 80.

33. Türker, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, s. 599-600.

sunan kasaba yönetimleri geçmişte önemli fonksiyonları yerine getirirken, görev ve yetkilerinin bir bölümünü illere kaptırmıştır. Bu yerel yönetim türü, farklı eyaletlerde “town”, “township”, “plantation” veya “location” isimleri ile anılmaktadır.<sup>34</sup>

Özel amaçlı yerel yönetimler sadece bir hizmeti veya çok sınırlı sayıda hizmeti yürütmektedir. Örneğin okul bölgeleri eğitimle ilgili işleri yerine getirmektedir. Diğer tek veya sınırlı amaçlı yönetimler özel bölgeler olarak isimlendirilmektedir. Sivrisinek azaltma bölgeleri, su ve kanalizasyon bölgeleri, toplu taşıma kurumları özel bölgelere örnek olarak verilebilir. Özel bölgeler büyük bir belediyede tek bir hizmeti sunabilmekte veya daha çok kırsal alanda bölgesel bir kurum gibi işlev görebilmektedir.<sup>35</sup>

### Yerel Yönetimlerin Görevleri

ABD’de yerel yönetimler eğitim, sağlık, barınma, kentsel yenilenme, ulaşım, itfaiye, park ve rekreasyon, kütüphane gibi birçok alanda hizmet sunmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetimlere ilişkin görev bölüşümü açısından tüm ülkede geçerli bir standart uygulama bulabilmek mümkün değildir. Yerel yönetim birimlerine verilen görevler eyaletlere göre farklılaşmaktadır. Ancak ABD’de yerel yönetimlerin üstlendiği hizmetleri belirli gruplar etrafında incelemek ve en azından belirli hizmetler için ön plana çıkan yerel yönetim türlerini ortaya koyabilmek mümkündür. Tablo 1, ABD’de yerel yönetimlerin sunduğu hizmetleri kısaca özetlemektedir.

TABLO 1. ABD’DE YEREL YÖNETİMLERİN GÖREVLERİ <sup>35</sup>	
Görevler	Kapsam
Eğitim Hizmetleri	Eğitim hizmeti, ABD’de yerel yönetimlerin en önemli görevleri arasında sayılmaktadır. Amerikan tarihinde eğitim genel olarak yerel yönetimler tarafından sunulan bir hizmet olarak bilinmektedir. Diğer yerel yönetim türleri bu hizmetin sunumunda rol alsada, temel eğitiminin sunulmasından sorumlu olan kurumlar okul bölgeleridir. Bu hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulduğu için eğitim giderleri de büyük ölçüde yerel vergilerden karşılanmaktadır. Ayrıca, eğitim hizmetini tamamlayıcı nitelikteki kültürel faaliyetlerde de (kütüphaneler, müzeler, parklar ve spor tesislerinin yapım, bakım ve işletilmesi gibi) yerel yönetimler önemli sorumluluklar üstlenmektedir. Belediyeler ve özel bölgeler kütüphane, müze, park ve rekreasyon hizmetlerinde ön plana çıkmaktadır.

34. Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, s. 139.

35. United States Census Bureau, “Government Organization Summary Report: 2012”, s. 1.

36. Türker, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, s. 605-607; Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, s. 409-412.

Görevler	Kapsam
Sağlık ve Çevre Hizmetleri	Genel itibarıyla sağlık hizmetlerinin sunumundan (sağlığın korunması ve hastalıkların tedavi edilmesi gibi) belediyeler ve iller sorumlu olmakla birlikte, iller daha fazla ön plana çıkmaktadır. Aynı zamanda, çevre kirliliği ile mücadele, kanalizasyon, çöp ve diğer atıkların toplanması ve ortadan kaldırılması, doğal kaynakların korunması gibi hizmetlerde yerel yönetimler rol almaktadır. Bu hizmetlerde büyük ölçüde belediyelerin ön plana çıktığı söylenebilir. Sosyal yardımlar konusunda eyaletler asıl aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak özellikle belediyeler tamamlayıcı bir rol oynamaktadır.
Kamu Esenliğini Sağlama Hizmeti	Bu kategori altında itfaiye, karayolları ve toplu taşıma hizmetleri yer almaktadır. İtfaiye hizmetlerinde daha çok belediyeler ön plana çıkmaktadır. Karayollarına ilişkin görevler açısından tüm yerel yönetimler sorumluluk sahibi olmasına rağmen, iller bu alanda daha fazla rol oynamaktadır. Toplu taşıma görevi, belediyeler ve iller tarafından sunulmaktadır.
İçişleri ile İlgili Hizmetler	Bu kategorideki en önemli hizmetlerden biri polis hizmetleridir. Bu hizmet açısından belediyeler ve iller önemli sorumluluklar üstlenirler. Aynı zamanda, yerel yönetimler nüfus kayıtlarının tutulması, gayrimenkullere ilişkin işlemlerin yapılması, kıymet takdiri, seçimlerin yürütülmesi ve vergi toplanması hizmetlerini yürütürler.

## Yerel Yönetimlerin Organları

### ii

İllerin organlarına dair tek bir yapılanma yoktur. Ancak illerin büyük çoğunluğu seçimle işbaşına gelen bir kurul (*board*) tarafından yönetilmektedir. Bu kurul illerin hem karar organı hem de yürütme organıdır. Bazı illerde seçimle işbaşına gelen ve karar organı olarak işlev gören bir kurul ile yürütme organı olan ve kurul tarafından atanan bir yönetici şeklinde ikili bir yapı (*county-administrator plan*) oluşturulabilmektedir. Diğer bazı iller ise, karar organı niteliğinde seçilmiş bir kurul ve yürütme organı olarak seçilmiş bir yöneticiye (*county-executive*) sahiptir. İllerdeki kurulun üye sayısı 2 ile 100 arasında değişmektedir.<sup>37</sup>

İl kurullarındaki üyelerin seçim usulleri ve görev süreleri eyaletlere göre farklılaşmaktadır. Bazı illerde kurul üyeleri il genelinde bir bütün olarak yapılan seçimlerle belirlenirken; bazı illerde ilçeler veya kasabalar birer seçim bölgesi olabilmektedir. Bazı illerde ise, üyelerin bir bölümü il genelinde, diğer bölümü ise seçim bölgeleri temelinde seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süreleri farklılaşmakla birlikte, en yaygın uygulama 4 yıllık görev süresidir. Aynı zamanda, illerde maliye müdürü, bayındırlık amiri, kıymet takdir görevlisi, eğitim müdürü, kayıt ve arşiv müdürü, yazı işleri müdürü, şerif, savcı ve adli tıp yetkilisi seçimle işbaşına gelen kamu görevlileridir.<sup>38</sup>

37. Gunlicks, "Local Government in the United States", s. 80; Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, s. 420-421.

38. Türker, "Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler", s. 598.

İllerdeki kurullar karar organları olarak mali ve düzenleyici nitelikte kararlar almaktadırlar. İl vergilerini toplamak, kaynakları tahsis etmek ve idarenin borçlarını azaltmak mali nitelikli yetkilerine örnek olarak gösterilebilir. Düzenleyici nitelikli yetkileri ise sağlıkla ve özel bölgelerin tespitine ilişkin tüzükler çıkarmak, işyeri ve eğlence yeri belgeleri vermek gibi yetkileri kapsamaktadır. İllerin yürütmeye ilişkin yetkilerine örnek olarak il taşınmazlarının yönetimi, bazı görevlilerin atanması, seçimlerin yapılması ifade edilebilir.<sup>39</sup>

Ayrıca, il birimlerinde zaman içerisinde ihtisas meclisleri ve komisyonları ortaya çıkmıştır. Bu meclis ve komisyonların görev konuları farklılık arz etmekte ve sosyal güvenlik, sağlık, hastaneler, kütüphane, seçimler, planlama, havaaanları, personel, dinlenme ve eğlence, okulların finansmanı ve tarım gibi çok geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.<sup>40</sup>

## Belediye

ABD’de tüm eyaletlerde bulunan belediyeler, bir yerel yönetim birimi olarak eyaletler tarafından kurulmaktadır. Belediyelerin kuruluşunda aranılan koşullar eyaletlere göre farklılaşmakla birlikte, nüfus önemli bir kriter olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşlardan alınan bir dilekçe ve ardından o alanda belediye kurulmasına ilişkin halk desteği olup olmadığını belirleyen seçimle halkın iradesini ortaya koyması, belediye kurulması sürecinin önemli aşamalarını oluşturmaktadır.<sup>41</sup>

Belediyelerde “belediye başkanlı meclis sistemi” (*council-mayor form*), “profesyonel yöneticili meclis sistemi” (*council-manager form*) ve “komisyon sistemi” (*commission form*) olmak üzere üç temel yönetim şekli vardır.<sup>42</sup>

ABD’de “belediye başkanlı meclis sistemi” en yaygın olan uygulamadır. Belediye başkanlı meclis sisteminde, meclis seçimle işbaşına gelen 5 ile 7 üyeden oluşan bir karar organıdır. Meclis üyeliği genel olarak yarı zamanlı bir sorumluluktur. Belediye başkanı yürütme organıdır ve o da seçimle işbaşına gelmektedir. Bu sistem kendi içinde “güçlü belediye başkanlı meclis sistemi” ve “zayıf belediye başkanlı meclis sistemi” olarak iki kısma ayrılmaktadır. Güçlü belediye başkanlı meclis sisteminde, seçimle işbaşına gelen başkan yürütme organıdır ve birim amirlerini atama ve görevden alma, bütçeyi hazırlama ve

39. Türker, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, s. 597.

40. Mehmet Arslan ve Mine Biniş, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, (2014), s. 154.

41. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, (Washington D.C., 1993), s. 1-2.

42. Gunlicks, “Local Government in the United States: Diversity and Uneven Development”, s. 79-80; Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, s. 421-423; U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, s. 2.

meclis kararlarını veto etme gibi mali ve idari yetkilere sahiptir. Görev süreleri 4 yıldır. Zayıf belediye başkanlı meclis sisteminde ise belediye başkanı yine seçimle işbaşına gelmektedir ancak belediye başkanının idari görevler, birimler ve personel üzerinde kontrolü söz konusu değildir. Bu sistemde belediye başkanı daha seremonik bir makamdır. Halk seçimlerde bazı önemli kamu görevlilerini de seçmektedir. Bu nedenle, yönetimde ve karar alma sürecinde meclis çok daha aktif bir rol oynamaktadır.

“Profesyonel yöneticili meclis sistemi”nin kökleri 1908 yılına kadar gitmektedir. Bu sistemde 5 ile 9 üyeden oluşan ve seçimle işbaşına gelen bir meclis (genellikle bir partiye bağlı olmayan) ve meclis tarafından atanan bir profesyonel yönetici vardır. Meclis kararları almakta, politikaları belirlemekte; yönetici de meclis kararlarını uygulamakta ve belediyeyi yönetmektedir. Profesyonel yönetici tüm yetkilere sahiptir; birim yöneticilerini atar ve görevden alır, meclise rapor hazırlar ve sunar, belediye yönetmeliklerini hayata geçirir. Profesyonel yöneticinin bir partiye bağlı olmaması beklenmektedir. Profesyonel yöneticili meclis sisteminde, aynı zamanda meclis üyesi olan belediye başkanları da olmaktadır. Belediye başkanları daha çok şehrin politik lideri gibidir ve yürütmeye ilişkin yetki kullanmaz. Belediye başkanları ya meclis ya da doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

“Komisyon sistemi” çok az belediyede uygulanan ve kökleri 1900 yılına kadar uzanan bir uygulamadır. Seçimle işbaşına gelen az sayıda (3 ile 7 arasında) komisyon üyesi hem karar organı hem de yürütme organı olarak hareket etmektedir. Komisyon üyelerinden biri kendi aralarından belediye başkanı olarak seçilmektedir. Komisyon üyelerinin her biri bir veya daha fazla birimden sorumlu olmaktadır.

### Kasaba Yönetimi

New England eyaletlerinde daha yaygın olan kasaba yönetimlerinde doğrudan demokrasi uygulamasıyla “kasaba toplantıları” (*town meetings*) bir karar organı olarak meclisin yerini almaktadır. Halka açık olan bu toplantılarda seçmenler politikaları tartışmak ve hizmetlere ilişkin kararları almak için toplanırlar. Kasaba toplantıları yılda bir ya da iki kez yapılmaktadır. Ayrıca bu toplantılarda 3 ile 9 üyeden oluşan bir meclis ve diğer görevliler kasaba toplantıları arasındaki dönemde kasaba yönetiminin işlerini yürütmek için seçilmektedir. Kent merkezine daha yakın diğer kasaba yönetimlerinde ise belediyenin yönetim yapısına benzer yapılar oluşturulmaktadır.<sup>43</sup> Bu belediye tarzı yapılanmalarda meclislerin görev süresi 2-4 yıl arasındadır.<sup>44</sup>

43. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, s. 424; Gunlicks, “Local Government in the United States: Diversity and Uneven Development”, s. 80-81.

44. Türker, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, s. 602.

### Özel Amaçlı Yerel Yönetimler (Özel Bölgeler ve Okul Bölgeleri)

Tek bir hizmete veya amaca odaklanan özel bölgelerin kuruluşunda halk önemli rol oynamaktadır. Özel bölgelerin kuruluşundaki ilk aşama halkın bu yöndeki iradesini eyalete bildirmesidir. Bundan sonra referandum yapılmakta ve sonuç olumlu olursa süreç devam ettirilmektedir.<sup>45</sup> Özel bölgelerde karar organı bir kuruldur. Bu kurulun oluşumu farklılık göstermektedir. Bazen bu kurul üyeleri meclisler (*council*) tarafından atanmakta, bazen özellikle vergi koyma yetkisi varsa halk tarafından doğrudan seçilmekte, bazen de genel amaçlı yerel yönetimlerin üst düzey yöneticilerinden oluşmaktadır. Kurullar, genelde vatandaşlar ve seçilmiş üyelerin veya diğer görevlilerin karışımıdır. Bu yapılar kararlarını uzlaşılı ile almaya çalışmaktadır.<sup>46</sup>

Okul yönetimlerinde de karar organı olarak bir meclis bulunmaktadır. Bu meclislerin yaklaşık beşte dördünde üyeler o okul bölgesindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir. Diğerlerinde ise üyeler il meclisi, belediye meclisi, vali, belediye başkanı gibi farklı makamlar tarafından atanmaktadır. Okul bölgelerinin karar organında üye sayısı 3 ile 21 arasında değişmektedir ve görev süreleri 3-7 yıldır. Okul bölgesi meclisleri yıllık bütçeyi hazırlamak ve kabul etmek, okul çevresinin vergi limitlerini belirlemek, seçmenlerin onayıyla tahvil çıkarmak, okul müdürleri başta olmak üzere eğitim ve yönetim personeli atamak, müfredat ve eğitsel faaliyetleri tespit etmek, okulların tür ve derecelerini belirlemek, eğitimle ilgili meselelerde diğer kurumlarla işbirliği yapmak gibi çok geniş yetkilere sahiptir.<sup>47</sup>

### Yerel Demokrasi Uygulamaları

ABD’de yerel yönetim seçimlerinde oy kullanmanın dışında, bazı doğrudan demokrasi uygulamalarını da kapsayacak şekilde “yurttaş girişimi”, “referandum” ve “geri çağırma” gibi çeşitli katılımcı mekanizmalar hayata geçirilmektedir. Bu mekanizmalar kısaca şöyle açıklanabilir:<sup>48</sup>

**Yurttaş Girişimi:** ABD’de vatandaşlar eyalet kanununda veya yerel yönetimlere ait yetki/özerklik belgelerinde öngörülen sayıda seçmen tarafından imzalanmış yönetmelik tasarisının kabul edilme sürecini bir dilekçe ile başlatabilirler. Bu yönetmelik veya yetki/özerklik belgesi değişikliği oy pusulasına yazılmakta ve çoğunluk onu oylarsa bu yönetmelik veya değişiklik kabul edilmektedir. Böylece, bir konuda vatandaşların çoğunluğu ile aynı fikirde olmayan meclis ve meclis üyelerinin çoğunluğu devre dışı bırakılmış olmaktadır.

45. Türker, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, s. 603.

46. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, s. 425.

47. Türker, “Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler”, s. 604-605.

48. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, s. 426-427.

**Referandum:** ABD’de yerel yönetimlerde referandum borçlanma, vergi artışları, ilhak ve alkollü içki tüketim düzenlemeleri gibi belirli kararlarda eyalet anayasası, kanun veya yerel yönetime ait yetki/özerklik belgesiyle zorunlu olarak öngörülmüş olabilir. Aynı zamanda, referandumlar halkın fikrini almak için yerel meclis tarafından başlatılan danışmacı veya isteğe bağlı olarak yapılabilmektedir.

**Geri Çağırma:** Geri çağırma en son seçimde yetkilinin atanması için gereken sayıda seçmenin desteğini almış bir dilekçe aracılığıyla başlatılan ve seçilmiş yetkilinin görevine son vermeyi sağlayan özel bir seçimdir.

Ayrıca, bu mekanizmaların dışında, ABD’de vatandaş katılımını artırmak için mahalle düzeyinde birtakım girişimler teşvik edilmeye çalışılmaktadır. ABD’de federal yönetim yerel sorunlara yerel çözümler bulmayı kolaylaştırmak için 1960’ların başından itibaren mahalle birlikleri veya mahalle meclisleri gibi girişimleri desteklemektedir. ABD’de bazı belediyeler planlama, ekonomik kalkınma ve güvenlik hizmetleri gibi alanlarda yerel yönetim yapısına mahalle katılımını sağlamaya yönelik formal sistemler geliştirmişlerdir. 2000’li yılların başında Los Angeles mahalle meclisleri sistemini kurmuştur.<sup>49</sup> Nitekim belediye yetkilileri kasaba toplantıları, mahalle meclisleri, online forumlar ve topluluk anketlerinin belediyelerde en sık ve düzenli uygulanan katılımcı mekanizmalar olduğunu ifade etmektedirler.<sup>50</sup>

## Yerel Yönetimlerin Denetimi

ABD’de yerel yönetimler üzerinde idari denetim ve yargısal denetim söz konusudur. ABD’de yerel yönetimlerin denetimi kısaca şöyle açıklanabilir:<sup>51</sup>

Yerel yönetimlerin denetimi eyaletlerin önemli bir görevidir ve öncelikle eyaletler tarafından yapılmaktadır. Çoğu eyalette, bir devlet bakanı yerel yönetimlere ilişkin standart bilgileri toplamakta ve eyalet yönetiminin öngördüğü gerekliliklerin idari ve mali meselelerde hayata geçirilmesinde sorumluluk almaktadır. Yerel yönetimlerin belirli alanlardaki faaliyetleri, genellikle eyalet yönetimindeki diğer departmanlar tarafından özel bir denetime tabi tutulmaktadır. Örneğin, Eyalet Ulaşım Departmanı yerel yönetimler çerçevesinde karayolları için yapılan çalışmalarını denetlemektedir. Çevre veya Doğal Kaynaklar Departmanı yerel çevre izinlerini veya diğer eyalet departmanları yerel seviyede yürütülen eğitim, yapı ruhsatları, barınma, arazi kullanımı veya refah hizmetlerini kontrol etmektedir.

49. UCLG, “UCLG Country Profiles/United States of America”, (2008), [http://cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/USA.pdf](http://cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/USA.pdf), s. 6-7, (Erişim tarihi: 11 Ocak 2016).

50. National League of Cities, *Making Local Democracy Work: Municipal Officials’ Views About Public Engagement*, (Washington D.C., 2010), s. 6.

51. UCLG, “UCLG Country Profiles/United States of America”, s. 9.

Ayrıca eyalet yasaları yerel yönetimlerin işleyiş ve süreçlerini düzenleyebilmektedir. Örneğin, eyaletlerin hemen hemen hepsi resmi kararların alındığı tüm yerel yönetim toplantılarının halka açık olmasını veya belediye yönetmelikleri ve kararlarının benimsenmesi için bir prosedürün takip edilmesini zorunlu tutmaktadır. Birtakım alanlarda, özellikle çevreyle ilgili meselelerde, federal yönetim eyalet ve yerel yönetimleri federal normları uygulamaya zorlayabilmektedir. Örneğin Federal Temiz Hava Yasası bağlamında, eyaletler federal yasaları hayata geçirmek için uygulama planları yapmaktan ve yerel düzenlemeleri ve müeyyideleri belirlemek için atanmış kurullar oluşturmaktan sorumludur. Ayrıca eyalet ve yerel yönetimlerin kararlarına karşı yargı yolları açıktır. Hatta istisnai olaylar ve koşullarda, eyalet yönetimleri doğrudan müdahalede bulunur.

### Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

ABD'de her bir eyaletin kendi anayasası olduğu için yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyleri eyaletlere göre farklılıklar gösterebilmektedir. Bununla birlikte, federal devletin eyaletlere vergileme yetkileri bakımından herhangi bir sınırlama getirmemesine paralel olarak, eyaletler de yerel yönetimlere geniş vergileme yetkisi tanımaktadır. ABD'de yerel yönetimler ya doğrudan eyalet yasaları ile konulan vergileri toplama ya da bu yasaların çizdiği sınırlar içerisinde vergi koyma yetkisine sahiptir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin gelirinin yüzde 65'i öz kaynaklardan sağlanmaktadır. Bu durum ABD'de yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından önemlidir.<sup>52</sup> Ayrıca yerel yönetimlerde bütçe yürütme organı tarafından hazırlanmakta ve karar organı tarafından kabul edilmekte, değiştirilmekte veya iptal edilmektedir.<sup>53</sup>

### Gelirler

ABD'de yerel yönetimlerin gelirleri çeşitli kaynaklardan oluşmaktadır. Bu kaynaklar yerel vergiler, federal yönetim veya eyaletler tarafından yapılan yardımlar ve diğer gelirler ile borçlanmadan oluşmaktadır.

**Yerel Vergiler:** Emlak vergisi, satış vergisi ve gelir vergisi yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarının temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı emlak vergisidir. Yerel yönetimlerin bütçesi ağırlıklı olarak emlak vergisine dayanmakta ve vergi gelirlerinin yüzde 75'i bu yoldan sağlanmaktadır. Vergi gelirleri içinde ikinci sırayı mal ve hizmetlerin satışı üzerinden alınan satış vergisi oluşturmaktadır. Satış vergilerinin esas ve oranları eyaletlere göre farklılaşmaktadır. Satış vergisi genel ve özel satış vergisi olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Genel satış vergileri, tüketime yönelik malların çoğundan tek bir oran üzerinden elde edilirken, özel satış vergisi belirli mal ve hizmetler üzerinden alın-

52. Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, (2013), s. 140-141.

53. Türker, "Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler", s. 607.

maktadır. ABD’de federal yönetimin ve eyaletlerin yanı sıra, yerel yönetimlere de gelir vergisi tahsil etme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla, gelir vergisi de yerel yönetimlerin bir gelir kaynağı olmakla birlikte, gelirler içerisindeki payının diğer vergi gelirlerinden düşük olduğu görülmektedir.<sup>54</sup>

**Yardımlar:** ABD’de yerel yönetimler gerek federal yönetimden gerekse bağlı olduğu eyaletlerden önemli miktarlarda mali yardım almaktadır. Bu yardımlar yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağı oluşturmakta ve genellikle özel amaca yönelik olarak yapılmaktadır. Yardımların daha çok eğitim ve sağlık hizmetlerinin finansmanına yönelik olarak yapıldığı görülmektedir. Federal devlet, eyaletlere ve yerel yönetimlere yardımda bulunurken genel nüfus, kent nüfusu, kişi başı gelir, gelir vergisi toplamı ve vergi toplama performansı gibi kriterleri gözetmektedir. Genel olarak, federal yönetimin yaptığı yardımların üçte biri eyaletlere, üçte ikisi yerel yönetimlere gitmektedir.<sup>55</sup>

**Diğer Gelirler:** ABD’de yerel yönetimlerin diğer gelirleri, kendi teşebbüslerinden elde ettikleri gelirler ve çeşitli resim ve harçlardan oluşmaktadır. Su ihtiyacı ve yönetimi, az sayıda da olsa aydınlatma ve enerji ihtiyaçları yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Amerikan yerel yönetimlerinin diğer girişimleri ise ulaşım, gaz, liman, havaalanı ve market işletmeciliği alanlarındadır. Belediyelerin aksine iller oldukça az sayıda teşebbüse sahiptir. İllerde alkollü içeceklerden elde edilen gelirler vergi dışı gelirler içinde önemli bir yer tutmaktadır. İllerin çoğunda alkollü içecek satan yerler bu yerel yönetim türü tarafından işletilmektedir.<sup>56</sup>

**Borçlanma:** ABD’de yerel yönetimler, federal yönetimin herhangi bir müdahalesi olmaksızın eyaletlerin çizdiği sınırlar çerçevesinde sermaye yardımları, tahvil ihracı veya başka türlü borçlanma yoluyla finansman sağlayabilir. Borçlanmanın amacı altyapı yatırımlarını finanse etmek, kısa vadeli finansman ihtiyaçlarını karşılamak ve ticari faaliyetleri teşvik etmektir. Kısa vadeli borçlanma ticari bankalardan bütçe açıklarının finansmanına yönelik yapılırken, uzun vadeli borçlanma altyapı yatırımları için genel bonolar ve genel yükümlülük bonoları ihraç etmek yoluyla yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin genel yükümlülük bonosu ihraç edebilmesi için pek çok eyalet referandumla halkın onayını almayı bir şart olarak belirlemiştir. ABD’de yerel yönetimlerin gerek genel bonolar gerekse genel yükümlülük bonoları aracılığıyla borçlanmaları gelirleriyle bağlantılı olduğundan, eyaletler ve yerel halk tarafından getirilen gelir ve harcama sınırlamaları borçlanmanın da sınırlanmasına neden olmaktadır.<sup>57</sup>

54. Arslan ve Biniş, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri”, s. 160-163.

55. Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, (2013), s. 142.

56. Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, (2013), s. 142-143.

57. Ulusoy ve Akdemir, *Mahalli İdareler*, (2013), s. 143.

## Giderleri

ABD'de son dönemde yerel yönetimlerde gelir-harcama dengesinin harcama lehine bozulduğu, tasarrufların yıllar itibarıyla azaldığı ve buna bağlı olarak borçlanma miktarlarında bir artış olduğu görülmektedir.<sup>58</sup> Harcama yapılan hizmet alanlarına bakıldığında, eğitimin en önde olduğu görülmektedir. Kamu güvenliği, sosyal hizmetler, ulaşım ve kamu tesisleri harcama yapılan diğer önemli hizmet alanlarıdır. Belediyeler daha çok kamu güvenliği, barınma ve çevre alanlarında harcamada bulunurken, iller eğitimin yanı sıra sosyal hizmetler alanında çok büyük harcamalar yapmaktadır. Ayrıca iller polis, yangınla mücadele ve planlama konusunda diğer yerel yönetimlerle birlikte harcamada bulunmaktadır.<sup>59</sup>

## BREZİLYA

### Yerel Yönetim Sistemi: Hukuksal ve Kurumsal Çerçeve

#### Anayasal ve Yasal Arka Plan

Brezilya adem-i merkeziyetçi bir federasyondur. Askeri rejimin kontrolünde geçen yirmi yıldan daha fazla sürenin ardından 1988 yılında kabul edilen Brezilya Anayasası<sup>60</sup> ülkedeki demokratikleşme süreci ile yerel yönetimlerin özerkliği ve gelişimi açısından bir dönüm noktasını ifade etmektedir. 1988 Anayasası ile eyaletlere ve yerel yönetimlere çok geniş bir özerklik tanınmıştır. Brezilya'da hem politik hem de idari adem-i merkeziyet oldukça yaygındır. Brezilya'da, çoğu federatif yapının aksine, yerel yönetimler eyaletlerin parçası değildir, eyaletler ile birlikte federasyonun parçasıdır.<sup>61</sup>

1988 Brezilya Anayasası'nın 18. maddesine göre, Brezilya Federatif Cumhuriyeti'nin siyasi ve idari organizasyonu Birlik (Union) ve her biri özerkliğe sahip olan eyaletler, federal bölge ve belediyelerden (yerel yönetimler) oluşmaktadır. Brezilya'da yerel yönetimlerden belediyeler kastedilmektedir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere, 1988 Anayasası belediyeleri federasyonu kuran bütüncül bir parça olarak görmektedir.

Ayrıca 1988 Brezilya Anayasası'nın 29-31. maddelerinde belediyelerin organizasyonu, fonksiyonları ve denetimleri gibi konular detaylı bir şekilde

58. Arslan ve Biniş, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri", s. 166-167.

59. UCLG, "UCLG Country Profiles/United States of America", s. 10.

60. Bu raporda Brezilya Anayasası'na yapılan atıflarda [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2014.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf) bağlantısında bulunan ve İngilizceye çevrilmiş olan Anayasa metninden yararlanılmıştır. Ayrıca, Brezilya Anayasası'nın <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/brezilya.pdf> linkinde bulunan Türkçe çevirisi de dikkate alınmıştır.

61. José Roberto Rodrigues Afonso ve Erika Amorim Araujo, "Local Government Organization and Finance: Brazil", *Local Governance in Developing Countries*, ed. Anwar Shah, (World Bank, Washington: 2006), s. 381-382; Celina Souza, *Brazil's System of Local Government, Local Finance and Intergovernmental Relations*, (2002), s. 1-2, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229986/Souza%20Brasil%27s%20system%20of%20local%20government.pdf>, (Erişim tarihi: 16 Ocak 2016).

düzenlenmektedir. 1988 Anayasası'nın 29. maddesinde, her bir belediyenin kendi organik kanununu<sup>62</sup> (*organic law*) kabul etmesi öngörülmektedir. Buna göre, belediyeler iki oturum arasında en az on günlük bir ara bulunan iki aşamalı meclis çalışmasıyla belediye meclisi üyelerinin en az üçte ikisinin çoğunluğu ile kabul edilen bir organik yasa ile yönetilmektedir. Belediye meclisinin organik kanunu kabul etmesi, onun belirli bir düzeyde yasama kapasitesine işaret etmektedir.<sup>63</sup>

### Yerel Yönetimlerin Türleri

Brezilya'da üç katmanlı bir yönetim yapısı vardır: Merkezi yönetim (Birlik), eyaletler (orta kademe yönetimler) ve belediyeler (yerel yönetimler). Brezilya'da 26 eyalet, 1 federal bölge ve 5.564 belediye bulunmaktadır. Brezilya Anayasası belediyeleri yönetsel yapının üçüncü kademesi olarak kurmuş ve federasyonun üyeleri olarak eyaletlerle aynı statüyü vermiştir. Brezilya'da gerek eyaletlerdeki belediye sayısı gerekse belediyelerin nüfusu çok büyük farklılıklar göstermektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi, diğer federatif ülkelerden farklı olarak belediyeler eyaletlerin üyesi veya parçası olmamakla birlikte; belediyelerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi eyalet yasası ile olmaktadır. Merkezi yönetim belediye kuramaz veya onları ortadan kaldıramaz. Bununla birlikte, eyaletlerde belediyelerin kuruluşuna dair tek bir model yoktur.<sup>64</sup>

Belediyeler ve onların yapısal ve işlevsel yönlerine ilişkin meseleler doğrudan anayasa tarafından düzenlendiği için yerel yönetimlere ilişkin değişiklikler yapmak anayasa değişikliği gerektirmektedir.

### Yerel Yönetimlerin Görevleri

1988 Brezilya Anayasası federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetleri ayrı ayrı ve detaylı bir şekilde belirlemiştir. 1988 Anayasası belirli hizmet alanlarını sadece federal yönetime bırakırken (madde 21 ve 22); federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimlerin müştereken sorumlu olduğu hizmet alanları da bulunmaktadır (madde 23). Dış ilişkiler, ulusal savunma, para basma, savaş ilanı, kalkınma için ulusal ve bölgesel planlar hazırlama, posta hizmetleri gibi belirli alanlarda görev ve yetki federal yönetime aittir. Tablo 2, Brezilya'da federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimlerin yetki sahibi olduğu ortak hizmet alanlarını ve temel olarak yerel yönetimlere ait hizmetleri açık bir şekilde göstermektedir.

62. Bu organik kanunlar belediyelerin anayasası olarak kabul edilmektedir.

63. Okechukwu Marcellus Ikeanyibe, "Three-Tier Federative Structure and Local Government Autonomy in Brazil and Nigeria", *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Cilt: 5, Sayı: 15, (Temmuz 2014), s. 562.

64. Afonso ve Araujo, "Local Government Organization and Finance", s. 382-383.

TABLO 2. BREZİLYA'DA YÖNETİM KADEMELERİ VE HİZMETLER<sup>64</sup>

Yönetim Kademesi	Hizmet Alanı
Federal Yönetim, Eyaletler ve Yerel Yönetim (Ortaklaşa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sağlık ve Sosyal Refah Hizmetleri</li> <li>Engellilere Yönelik Hizmetler</li> <li>Tarihi, Sanatsal ve Kültürel Koruma</li> <li>Çevre ve Doğal Kaynakları Koruma</li> <li>Kültür, Eğitim ve Bilim</li> <li>Orman ve Doğal Yaşamı Koruma</li> <li>Tarım ve Gıda</li> <li>Barınma</li> <li>Yoksulluk ve Toplumsal Marjinalizasyon ile Mücadele</li> <li>Minerallerin Çıkarılması ve Hidroelektrik</li> <li>Trafik Güvenliği</li> <li>Küçük İşletme Geliştirme Politikaları</li> <li>Turizm ve Dinlenme</li> </ul>
Temel Olarak Yerel Yönetimler	<ul style="list-style-type: none"> <li>Okulöncesi Eğitim ve İlkokul</li> <li>Koruyucu Sağlık</li> <li>Tarihi ve Kültürel Koruma</li> </ul>
Sadece Yerel Yönetimler	<ul style="list-style-type: none"> <li>Şehir İçi Ulaşım</li> <li>Arazi Kullanımı</li> </ul>

Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ise 1988 Anayasası'nın 30. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Brezilya'da yerel yönetimler aşağıdaki konularda yetkilidir:

- Yerel çıkarlar ve yerel konularla ilgili yasa çıkarmak ve yürürlüğe koymak
- Uygun olması durumunda, federal ve eyalet yasalarını tamamlayıcı nitelikte yasa veya yönetmelikleri çıkarmak
- Yasada öngörülen süreler içerisinde, hesap verme ve bilanço yayımlama yükümlülüklerinin saklı kalması kaydıyla kendi yetki alanlarına giren bölgelerde vergiler koymak ve toplamak
- Eyalet mevzuatını gözetecek bölgeler oluşturmak, organize etmek ve ortadan kaldırmak
- Toplu taşımacılık da dahil olmak üzere, yerel halkın çıkarları ve menfaatleri bakımından önemli olan veya yerel halkın ilgi alanına giren kamu hizmetlerini ya doğrudan karşılamak ya da işletme imtiyazı veya izni vermek suretiyle dolaylı olarak başka kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla sağlamak
- Federal hükümetin ve eyaletin teknik-mali desteği ve işbirliği ile küçük çocuklar için bakım ve eğitim programları ile ilkökul eğitimini sürdürmek
- Sınırları içinde yaşayan halka Birliğin ve ilgili eyaletin teknik-mali destek ve işbirliği ile sağlık hizmetleri sunmak
- Planlama, kontrol ve kent arazisinin bölüştürülmesi ile iskana açılması suretiyle, kentsel alanı düzenlemeyi teşvik etmek
- Mevzuatı, federal ve eyalet yönetimlerinin denetim faaliyetlerini gözeterek, yerel tarihin ve kültürel mirasın korunmasını teşvik etmek

65. Souza, *Brazil's System of Local Government*, s. 9.

1988 Anayasası'nın 35. maddesine göre, belirli istisnai amaç ve durumlar hariç ne eyaletler kendi bölgelerindeki belediyelere ne de Birlik bir federal bölgede bulunan belediyelerin yönetimine müdahale edemez.

### Yerel Yönetimlerin Organları

Brezilya'da belediyelerde doğrudan halk tarafından seçilerek işbaşına gelen bir "başkan" ve "belediye meclisi" olmak üzere ikili organ modeli benimsenmiştir. Başkan belediyenin yürütme organı iken, belediye meclisi belediyenin yasama organı niteliği taşımaktadır. Belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri 4 yıl için seçilmektedir. Belediye meclisinin üye sayısı belediye nüfusuna göre değişmektedir. Belediye meclisi üye sayısı en az 9, en fazla 55 olabilmektedir (1988 Brezilya Anayasası, madde 29). Brezilya'da belediye meclis üyeleri çarşaf listeli nispi temsil sistemine göre seçilmektedir.<sup>66</sup>

Brezilya Anayasası'nın 14. maddesine göre, belediye başkanı bir kez daha seçilebilmektedir. Brezilya'da güçlü başkan modeli benimsenmiştir. Başkan, belediyede hem bir politik lider hem de bir yönetici gibi hareket etmektedir. Başkan her türlü kararın hayata geçirilmesinden; eyalet yönetimi, federal yönetim, diğer kamu kurumları ile toplumla sözleşmeleri ve müzakereleri yönetmekten sorumludur. Aynı zamanda, yasaları onaylamak açısından meclis ile ilişkisi bulunur.<sup>67</sup>

### Yerel Demokrasi Uygulamaları

Brezilya 1980'li yıllardan itibaren demokratik düzene geçiş süreciyle birlikte, özellikle yerel düzeyde halkın karar alma süreçlerine katılımını ve halkın denetimini etkinleştirmeye yönelik katılımcı mekanizmalar ortaya çıkmaya başlamıştır. 1988 Brezilya Anayasası da katılımcı politikalar ve stratejiler için zemin hazırlamaktadır. Nitekim 1988 Anayasası'nın 14. maddesine göre, halk egemenlik hakkını oy vermenin yanı sıra halk oylaması, referandum ve halk inisiyatifi gibi yöntemler aracılığıyla da kullanmaktadır. Yine, vatandaşın ve paydaşların katılımı ve kontrolü, 1988 Anayasası'nın sağlık ve sosyal güvenlik gibi toplumsal yaşamın farklı yönlerinde uygulanan politikalara (madde 204 ve madde 227) ilişkin belirlediği temel ilkeler arasında yer almaktadır. Brezilya'da 1988 Anayasası'nda demokratik uygulamalar ve vatandaş katılımına yapılan bu vurgu, yerel düzeyde daha çok "topluluk meclisleri" (*community councils*) ve "katılımcı bütçeleme" (*participatory budgeting*) olarak karşımıza çıkmaktadır.

66. Souza, *Brazil's System of Local Government*, s. 9.

67. Ricardo Correa Gomes, Solange Alfinito ve Pedro Henrique Melo Albuquerque, "Analyzing Local Government Financial Performance: Evidence from Brazilian Municipalities 2005-2008", *RAC, Rio de Janeiro*, Cilt: 17, Sayı: 6, (2013), s. 706-707.

**Topluluk Meclisleri:** Brezilya'da demokratikleşme süreciyle birlikte, toplumsal gruplar ve aktivistler vatandaşların politika önerilerini müzakere etmeleri için fırsatlar sunan karar alma mekanizmalarının kurumsallaşmasını sağlamak için politikacılar ve politik partilere baskı oluşturmuşlardır. Bu yöndeki stratejiler, mahalle meclisleri ve yerel meclisler gibi yapıların kurulmasını gündeme getiren yeni politik uygulamalara yol açmıştır. Topluluk meclislerinin oluşturulması, eyalet mevzuatı veya belirli bir programı finanse ederken çok taraflı örgütler tarafından gerekli görülmektedir. Her bir sosyal politika alanı için farklı bir meclisin kurulması öngörülmektedir. Sağlık, ilköğretim, istihdam, kırsal kalkınma, çevre, yoksullukla mücadele gibi belirli bir politika alanına yönelik meclisler ile kolektif ve bireysel hakları (çocukların, siyahilerin, kadınların, engellilerin, yaşlıların) korumaya yönelik meclisler olmak üzere iki tür meclis vardır.<sup>68</sup> Bu meclisler, birçok politika alanında yerel yönetimler ile sivil toplumun ortaklaşa karar almasının işlevsel organları olarak görülmektedir. Brezilya'da belirli politika alanıyla ilgili meclis uygulamasına yönelik en iyi ve yaygın örneklerden biri sağlık meclisleridir. Sağlık meclisleri yönetimin, hizmet sağlayıcılarının, sağlık mesleği mensuplarının ve kullanıcıların temsiline imkan tanıyan daimi ve müzakereci organ olarak değerlendirilmektedir. Sağlık meclislerinin temel fonksiyonu, stratejilerin formülasyonunu etkilemek ve sağlık politikalarının uygulanmasını denetlemektir.<sup>69</sup>

**Katılımcı Bütçeleme:** Vatandaşların katılımı suretiyle kaynakların etkin, demokratik ve vatandaşların öncelikleri doğrultusunda dağıtılmasını sağlayan bir katılım mekanizmasıdır. Bu uygulama, vatandaşların kendi aralarında ve yetkililerle sermaye yatırım harcamalarının hangi projelere tahsis edileceği konusunda müzakerede bulunduğu karar alma sürecidir.<sup>70</sup> Brezilya'da katılımcı bütçeleme geleneksel yerel kayırmacılığa bir alternatif olarak sunulmuştur.<sup>71</sup> Katılımcı bütçeleme Brezilya'da ilk defa 1989 yılında Porto Alegre'de gerçekleştirilmiş ve bu şehir yerel yönetim açısından lider şehir olarak uluslararası tanınırlık elde etmiştir. Bu katılımcı uygulama zaman içerisinde Brezilya'nın diğer şehirlerine, öncelikle Arjantin, Uruguay, Peru, Şili ve Ekvador gibi diğer Latin Amerika ülkelerine ve dünyanın diğer bölgelerine de yayılmıştır.<sup>72</sup>

Katılımcı bütçelemenin uygulanmasına ilişkin dört temel ilkedden bahsetmek mümkündür:<sup>73</sup>

68. Afonso ve Aroujo, "Local Government Organization and Finance", s. 411-412.

69. Günther Schönleitner, *Can Public Deliberation Democratise State Action? Municipal Health Councils and Local Democracy in Brazil*, s. 1, 6, <http://www.uio.no/studier/emner/sv/iss/SGO2400/h05/undervisningsmateriale/Schonleitner.pdf>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2016).

70. Brian Wampler, "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil", *Comparative Politics*, Cilt: 41, Sayı: 1, (2008), s. 63.

71. Patrick Heller, "Local Democracy and Development in Comparative Perspective", *Consolidating Developmental Local Government: Lessons from the South African Experience*, ed. Mirjam van Donk, Mark Swilling, Edgar Pieterse ve Susan Parnell, (UCT Press, Cape Town: 2008), s. 159.

72. Inter-American Development Bank, *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*, (Washington D.C., 2005), s. 11.

73. Heller, "Local Democracy and Development in Comparative Perspective", s. 161.

1. Vatandaşların ihtiyaçlarını tartışacağı çeşitli mekanizmalar oluşturarak şehrin yönetiminde onlara doğrudan rol vermek
2. Kurallara bağlı prosedür çerçevesinde katılımcı girdileri bütçeleme süreci ile ilişkilendirmek
3. Sürece dahil olan aktör sayısını artırmak ve süreci kamuoyuna duyurmak suretiyle bütçeleme sürecinde şeffaflığı sağlamak
4. Tabana somut raporlar ve sonuçlar sunarak aktörleri teşvik etmek

Bu ilkeler çerçevesinde, katılımcı bütçelemenin dört temel unsuru vardır:

Bu unsurlardan ilki, gücü seçilmiş başkanlardan bölgesel ve tematik kurullara devretmektir. Her vatandaş bu bölgesel ve tematik kurullara katılmakta ve bütçe konularını oylamaktadır.

İkinci unsur, alternatif katılım geleneklerinde (doğrudan katılım veya yerel meclis üyelerini seçme gibi) kök salmış farklı katılım biçimlerinin kombinasyonunun sağlanmasıdır.

Üçüncü unsur, kendi kendine düzenlemedir. Katılım ve müzakereye ilişkin kurallar katılımcıların kendisi tarafından belirlenmekte ve her yıl için yeniden kabul edilmekte veya değiştirilmektedir.

Dördüncü unsur, katılım ve teknik kararların bir birleşimi aracılığıyla kamu mallarının dağılımını tersine çevirme gayretidir.<sup>74</sup>

Bu bağlamda, katılımcı bütçeleme farklı demokrasi tiplerinin farklı uygulamalarının bir birleşimi ile hayata geçirilmektedir. Doğrudan demokrasi (mahalle seviyesinde projeler ve öncelikler tercih edilmektedir), temsili demokrasi (mahalleler ve bölgeler bütçeyi nihai şekline kavuşturmak için çalışacak temsilcilerini seçmektedir) ve danışma (bütçe temsilcileri ile mahalle sakinleri ve temsilciler ile belediye çalışanları arasında gerçekleşmektedir) bunlara örnek olarak gösterilebilir.<sup>75</sup>

Katılımcı bütçelemeye ilişkin çalışmalar, orta ve üst düzey gelir seviyesine sahip kişilerden ziyade düşük gelir ve eğitim seviyesine sahip kişilerin katılımcı olarak bu uygulamaya dahil olduğunu<sup>76</sup> ve bazı uygulamaların başarılı, bazılarının ise başarısızlıkla sonuçlandığını ortaya koymaktadır. Başarılı katılımcı bütçeleme uygulamaları, kamu hizmetlerinin sunumu, yönetişimin kalitesi ve demokrasinin derinleşmesi üzerinde olumlu etkilere yol açmıştır.<sup>77</sup>

74. Leonardo Avritzer, "New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics", *International Journal of Urban and Regional Research*, Cilt: 30, Sayı: 3, (2006), s. 623-624.

75. Terence Wood ve Warwick E. Murray, "Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No: 83, (2007), s. 23.

76. Brian Wampler, *Does Participatory Democracy Actually Deepen Democracy? Lessons from Brazil*, s. 6, <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/ParticipatoryInstitutions.pdf>, (Erişim tarihi: 13 Ocak 2016).

77. Kees Koonings, "Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre", *Bulletin of Latin American Research*, Cilt: 23, Sayı: 1, (2004), s. 79; Wampler, "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy?", s. 4.

### Yerel Yönetimlerin Denetimi

Brezilya'da yerel yönetimlerin denetimi federal yönetim, eyaletler, belediye meclisi ve Sayıştaylar tarafından yürütülen ortak bir görevdir. Bununla birlikte federal yönetim temel denetim işlevini yürütmektedir. Federal yönetim çerçevesinde, Maliye Bakanlığı federal vergiler ve sosyal güvenlik harcamaları, borç ve kredi işlemlerine yönelik sınırlamalar, personel harcamalarına dair sınırlamalar, eğitim ve sağlık gibi alanlara kendi kaynaklarını ayırmaya ilişkin yasal zorunluluklara uyum sağlamaları için bir kontrol sistemi geliştirmiştir. Mali Sorumluluk Yasası'na (*Fiscal Responsibility Law*) göre, bu gereklilikleri yerine getirmek federal yönetimden isteğe bağlı (federal yönetimin takdirine dayalı) transferleri almak için bir ön koşuldur. Sağlık ve Eğitim Bakanlığı gibi, diğer bakanlıklar da spesifik federal politika ve programları geliştirmek için belediyelere transfer edilen fonların kullanımını izlemektedir. Ayrıca Federal Sayıştay, eyaletlere ve belediyelere aktarılan federal fonların kullanımını denetleyebilir.<sup>78</sup>

1988 Anayasası'nın 31. maddesine göre belediyenin denetimi yasanın öngörülleri çerçevesinde, dış denetim ve belediye yürütme organının iç kontrol sistemi aracılığıyla belediye meclisi tarafından gerçekleştirilir. Belediye meclisi dış denetimi, eyalet veya belediye Sayıştay'ı veya belediye kurulları aracılığıyla ifa eder. Aynı zamanda söz konusu 31. madde şeffaflığı ve halkın denetimini sağlayacak bir hüküm de içerisinde barındırmaktadır. Buna göre, belediyeye ilişkin finansal raporlar, tablolar ve hesaplar vergi mükelleflerinin onları inceleyebilmeleri ve doğru, meşru ve geçerli nitelikte olup olmadıklarını değerlendirmeleri için her yıl 60 gün süreyle vergi mükelleflerinin görebilecekleri ve inceleyebilecekleri yerlerde tutulmalıdır.

Belediyelerin özerkliklerinden dolayı eyaletlerin belediyeler üzerinde olağan bir denetim uygulayabilmesi mümkün değildir. Eyaletler ancak belediyenin yaptığı işlerin spesifik yönlerini kontrol edebilirler; örneğin belediyeler ile aralarında yaptıkları sözleşmelere binaen takdire dayalı olarak yapılan transferlerin kullanımı gibi.<sup>79</sup>

### Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Brezilyadaki adem-i merkezîyetçi anlayış mali boyutuyla da yaşama geçirilmekte ve bu ülkede mali adem-i merkezîyetçilikten eyaletlerden daha fazla belediyeler yararlanmaktadır.<sup>80</sup> Bununla birlikte, belediyelerin mali yapısına ilişkin birtakım sorunlardan bahsetmek mümkündür. Öncelikle, belediyelerin gelirlerinde artış olmasına rağmen federal yönetim ve eyaletlerden yapılan transferler belediyelerin gelirlerinde oldukça önemli yer tutmaktadır. Bu durum, belediyelerin sahip oldu-

78. Luiz Cesar De Queiroz Ribeiro ve Sol Garson Braule Pinto, "Brazil", *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, ed. Nico Steytler, (McGill-Queen's University Press, Montreal&Kingston: 2009), s. 93.

79. Ribeiro ve Pinto, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, s. 93.

80. Souza, *Brazil's System of Local Government*, s. 11.

ğu mali özerklik seviyesine ilişkin tartışmaları beraberinde getirmektedir. Ayrıca, Brezilya'da gerek yönetim kademeleri arasında (dikey dengesizlik) gerekse belediyelerin gelirleri arasında büyük farklılıklar (yatay dengesizlik) vardır.<sup>81</sup>

### Gelirleri

Brezilya'da belediyelerin gelir kaynakları vergiler, federal yönetim ve eyaletlerden yapılan transferler, kullanıcı ücretleri ve borçlanmadan oluşmaktadır.

**Vergi Gelirleri:** 1988 Anayasası her bir yönetim kademesinin (federal, eyalet ve yerel yönetim) vergileme konusundaki sorumluluğunu detaylı bir şekilde belirlemektedir. Bu bağlamda, her bir yönetim kademesi 1988 Anayasası tarafından kendisi için belirlenen vergileri koymaya, oranlarını belirlemeye ve vergi toplama sürecini yönetmeye yetkilidir. Bu nedenle, vergilere ilişkin sorumlulukların örtüşmesi mümkün değildir.<sup>82</sup>

Belediyelerin vergi gelirlerinden en önemlisi "hizmet vergisi"dir (*tax on services*). Çoğunlukla teknoloji yoğun modern hizmet sunan büyük şehirler tarafından toplanan bu vergi, iletişim ile eyaletler arası ve şehirlerarası ulaşım hariç (bunlar eyaletlerin yetkisindedir) tüm hizmetlerden alınabilir. Her belediye vergi oranını kendisi belirlemekte ve bu oran yüzde 2 ila 10 arasında değişmektedir. Bazı belediyelerin iş dünyasını çekebilme için vergi oranını düşük tutması nedeniyle, hizmet vergisi belediyeler arası mali savaşlara yol açmaktadır. Belediyeler tarafından toplanan diğer vergi "emlak vergisi"dir (*property tax*). Orta büyüklükteki şehirler için daha önemli olan emlak vergisinin oranını her bir belediye kendi kanunuyla belirler. Son olarak belediyeler gayrimenkul satışından vergi almaktadır. Ancak bu önemli bir yerel vergi kaynağı değildir. Her belediye oranını kendi belirler. Bu vergi için belirlenmiş yaygın oran yüzde 2'dir.<sup>83</sup>

**Federal Yönetim ve Eyaletlerden Yapılan Transferler:**<sup>84</sup> 1988 Anayasası bölgesel eşitsizlikleri ortadan kaldırmak ve belediyelerin idari, politik ve mali özerkliğini güçlendirmek için bir yönetimler arası transfer sistemi kurmuştur. Üst yönetim kademelerinden belediyelere yapılan transferler "ortak vergiler" (*shared tax*) ve "vergi gelirlerinin transferi" olmak üzere iki başlık altında toplanabilir. Vergi gelirlerinin transferi ise, kendi içerisinde "anayasal/zorunlu transferler" ve "isteğe bağlı transferler" olarak ikiye ayrılmaktadır.

**Ortak Vergiler:** Brezilya'da belediyeler aşağıda belirtilen eyalet ve federal vergilerden belirli oranlarda hak sahibidir:

81. Ribeiro ve Pinto, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, s. 90-91.

82. Afonso ve Aroujo, "Local Government Organization and Finance", s. 390.

83. Afonso ve Aroujo, "Local Government Organization and Finance", s. 391-393; Ribeiro ve Pinto, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, s. 89.

84. Bu konu "Afonso ve Aroujo, 'Local Government Organization and Finance', s. 393-399'dan özetlenmiştir.

- Malların dolaşımına ilişkin işlemlerden, iletişim hizmetleri ve eyaletler arası ve belediyeler arası ulaşım hizmetlerinden alınan eyalet vergisinin (katma değer vergisi) yüzde 25'i
- Eyalet motorlu taşıtlar vergisinin yüzde 50'si
- Federal yönetim tarafından kırsal emlak ve araziden alınan verginin yüzde 50'si
- Altın üzerinden alınan federal mali işlemler vergisinin yüzde 70'i
- Yerel yönetimler tarafından bireylere veya tüzel kişilere yapılan ödemeler üzerinden kaynakta kesilen gelir vergisinin yüzde 100'ü

**Anayasal/Zorunlu Transferler:** Anayasal transferlerin en önemlilerinden biri, belediye katılım fonundan (*municipal participation fund*) belediyelere yapılan transferdir. Belediye katılım fonu, federal yönetimin gelir vergisi ve endüstriyel ürün vergisinin yüzde 25'inden oluşmaktadır. Bu fonun yüzde 10'u eyaletlerin başkent belediyelerine, yüzde 90'ı ise diğer belediyelere verilmektedir. Bu nedenle, söz konusu fon küçük belediyeler lehine bir uygulamaya işaret etmektedir.

Bir başka anayasal transfer belediyelere ulusal sağlık sistemi çerçevesinde yapılan transferlerdir. Brezilya'da 1988 Anayasası ulusal sağlık sistemini konsolide etmiş ve hizmete evrensel erişimi sağlamıştır. Bu sistemde hizmet adem-i merkeziyetçi olarak sunulmakta ancak merkezi yönetim tarafından finanse edilmektedir. Bu çerçevede, merkezi yönetim belediyelerin bu hizmeti sunarken yaptığı harcamaları karşılamakta ve bu amaçla belediyelere kaynak transfer etmektedir.

**İsteğe Bağlı Transferler:** Bu tarz transferler hakkında Anayasa'da veya herhangi bir kanunda bir hüküm bulunmadığı için bu transferler politik iradeye ve yönetimler arasındaki sözleşmelere bağlıdır. Federal bütçedeki ödeneklere dayalı olan isteğe bağlı transferler tek seferlik ve yerel düzeydeki küçük ölçekli faaliyetlere ve yatırımlara yöneliktir. Küçük şehirlerde yatırımlar için önemli bir finans kaynağı olmakla birlikte oldukça düzensizdir.

**Ücretler ve Geliştirme Harçları:** Brezilya'da belediyeler kamu hizmetlerinden yararlanmak ve polis gücünü çalıştırmak için ücret almaktadır. Ücret toplama özellikle küçük belediyeler için oldukça önemlidir. Belediyeler tarafından toplanan en önemli ve en yaygın ücretler çöp toplamak, sokakları aydınlatmak ve ekonomik faaliyet lisanslarını finanse etmek için alınan ücretlerdir.<sup>85</sup>

**Borçlanma:** Brezilya'da belediyeler yerli ve yabancı bankalardan kredi alabilmekte, yerli ve yabancı piyasalarda tahvil çıkarabilmektedir. Üst yönetim kademelerinin bu yetkiyi ortadan kaldırma durumu söz konusu değildir. Ancak belediye bu işlemi Maliye Bakanlığına bildirmelidir. Bununla birlik-

85. Afonso ve Aroujo, "Local Government Organization and Finance", s. 393.

te, özellikle 1990'lı yılların ortalarına kadar eyalet ve belediyelerin kontrolsüz borçlanmaları neticesinde, Brezilya'da eyalet ve belediyelerin borçlanması sıkı kurallara bağlanmıştır. Belediyelerin borçlanması açısından sıkı kuralların getirilmesinde Mali Sorumluluk Yasası önemli bir dönemeç noktasıdır. Mali Sorumluluk Yasası, üç yönetim kademesinin de bütçe planlama, uygulama ve raporlama süreçlerine ilişkin genel bir çerçeve ortaya koymaktadır. Bu yasanın getirdiği en önemli ilkelerden biri, federal yönetimin eyalet yönetimleri ve belediyeleri finanse ederek kurtarmasının yasaklanmasıdır. Bir diğer ilke ise, her bir yönetim kademesi için bir üst borç sınırının belirlenmesidir. Bu borç tavan sınırı Senato tarafından onaylanmaktadır.<sup>86</sup>

### Giderleri

Brezilya'da belediyelerin harcama yaptığı hizmet alanlarına bakıldığında, özellikle eğitim ve sağlığın ön plana çıktığı görülmektedir. Nitekim 1988 Anayasası'na göre, Brezilya'da belediyeler vergi gelirlerinin yüzde 25'ini eğitime ve yüzde 15'ini sağlığa yönlendirmelidir. Bunların yanı sıra, belediyeler kentsel hizmetler, kent alanlarının korunması, ulaşım, yoksul mahallelerin geliştirilmesi, polis hizmetleri alanında önemli harcamalarda bulunmaktadır.<sup>87</sup>

## ŞİLİ

### Yerel Yönetim Sistemi: Hukuksal ve Kurumsal Çerçeve

#### Anayasal ve Yasal Arka Plan

1980 tarihinde kabul edilen ve halen yürürlükte olan Şili Anayasası'nda yerel yönetimler, "Komün Yönetimi" başlığı altında 118-122. maddelerde, "Genel Hükümler" başlığı altında 123-126. maddelerde ve "Özel Hükümler" başlıklı 126bis maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa'nın farklı maddelerinde yerel yönetimlere ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Şili Anayasası'na göre,<sup>88</sup> yasal çerçevede yerel topluluklar belediye sınırlarında otururlar (madde 118/1). Belediyeler, yerel topluluğun ihtiyaçlarını karşılamayı ve ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimine katılımını sağlamayı amaçlayan özerk kamu tüzel kişileridir (madde 118/3).

Anayasa'da belirtilen, "Belediyelerin görevleri ve yetkileri bir anayasal organik kanunla belirlenir" (madde 118/4) ilkesine dayalı olarak belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ayrı bir kanun eliyle düzenlenmektedir. Bu

86. Afonso ve Aroujo, "Local Government Organization and Finance", s. 404-409; Ribeiro ve Pinto, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, s. 89-90.

87. Riberio ve Pinto, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*, s. 92.

88. Bu sayfadan sonra Şili Anayasası'na yapılacak atıflar için 2012 tarihli Anna I. Vellvé Torras, Adela Staines ve Jefri J. Ruchti tarafından İngilizceye çevrilen metin kullanılmıştır. Anayasanın tam metnine [https://www.constituteproject.org/constitution/Chile\\_2012.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf) adresinden ulaşılabilir.

kapsamda, 1988 yılında çıkarılan ve belediyelerin yapısı, işleyişi ve organları gibi konuları yeniden düzenleyen 18.695 sayılı “Belediyeler Organik Kanunu” halen yürürlüktedir.

Anayasa’ya göre belediyeler kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için organik yasanın izin verdiği ölçüde kamu görevleri, organlar ve birimler oluşturabilir (madde 121/1). Ayrıca belediyelerin idari özerkliğinin yanında mali özerkliği de anayasal güvence altına alınmıştır (madde 122).

Şili Anayasası, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkiler açısından temel ilkeleri de belirlemiştir. Buna göre, merkezi idare tarafından yürütülen kamu hizmetleri ilgili yerel topluluk bölgesinde yürütülecekse belediye ile koordineli bir şekilde yerine getirilmelidir. Hangi bakanlıklar, kamu kurumları ve bölgesel yönetimlerin belediyelere kaynak transfer edebileceği ve bu transferin içeriği kanunla düzenlenecektir (madde 118/7, 8).

### Yerel Yönetimlerin Türleri

2008 yılı verilerine göre, Şili’de 51 il ve 346 belediye bulunmaktadır.<sup>89</sup> İller, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin bir parçası olduğundan Şili’de kentsel ve kırsal kesimde örgütlenen tek yerel yönetim birimi bulunur ki bu da belediyelerdir.

Şili Anayasası’na göre belediyeler, ilgili organik kanuna uygun olarak kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlikler, özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir. Ayrıca, birlikler sanat, kültür ve sporu geliştirmeyi ve yaymayı ya da topluluk kalkınmasına yönelik işleri teşvik etmeyi amaçlayan şirketler veya özel hukuka dayalı çalışan kuruluşlar oluşturulabilir veya var olanlara katılabilirler (madde 118/6). Birlikler, belediyelerin özerkliği tehdit altına girdiğinde yerel otoriteyi destekler. 1993 yılında kurulan ve neredeyse tüm belediyelerin üye olduğu “Şili Belediyeler Birliği” (ACHM) ulusal sendika organıdır. Birliğe üyelik gönüllü olup, belediye meclisi tarafından karar verilir ve üyelik harcının ödenmesiyle yürürlüğe girer. ACHM’nin kendi bütçesi bulunur, belediyeleri temsil eder, belediye personeline yönelik eğitim hizmeti verir, belediyelere teknik ve yasal yardımda bulunur. Ayrıca 15 adet bölgesel belediye birliği ile farklı konularda ve yerlerde faaliyet gösteren 50’nin üzerinde belediye birliği vardır. ACHM, İçişleri Bakanlığı, bölgesel birlikler ve hükümet ile birlikte çalışarak yönetimler arasında ortaya çıkan çatışmaları taraflar arasında doğrudan diyalog kurarak çözmeye çalışır.<sup>90</sup>

Bir yerel yönetim türü olmamakla birlikte, yerel yönetimlerle denetim, finans ve katılım gibi konularda doğrudan ilişkileri bulunması nedeniyle bölge

89. Guy Burton, “Local Government in Chile”, City Mayors, 2009, [http://www.citymayors.com/government/chile\\_government.html](http://www.citymayors.com/government/chile_government.html), (Erişim tarihi: 12 Ocak 2016).

90. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, (2006), s. 5, [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Chile.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Chile.pdf), (Erişim tarihi: 11 Ocak 2016).

yönetimlerinden de bahsetmek gerekir. Şili’de askeri rejim kamu hizmetlerinin büyük kısmını merkezden yönetmekte zorlanınca 1974 yılında on iki bölge ve bir metropoliten alan kurulmuştur. Merkezi idare bünyesinde “Bölgesel ve İdari Kalkınma Alt Sekreterliği” (SUBDERE) oluşturularak, bölgelerin merkezi yönetimin öncelikleri ve mali kaynaklarını yönetmesi ve SUBDERE tarafından izlenmesi ve denetlenmesi sağlanmıştır.<sup>91</sup>

1993 yılında 13 olan bölge yönetimlerinin sayısı 2007 yılına gelindiğinde 15’e ulaşmıştır. Bölge yönetimlerinin organları olarak merkezi yönetim tarafından atanan bir vali (*intendente*) ve her bölgede yer alan belediye meclisleri tarafından dolaylı seçimle oluşan bölge meclisi (*consejo regional*, CORE) bulunmaktadır. Nüfusu bir milyondan az olan illerde 2, nüfusu bir milyondan fazla olanlarda ise 14 danışman bölge yönetimlerinde görevlendirilebilmektedir. Yönetimlerinin tamamen merkezi idareye dayanması ve kaynaklarının doğrudan ulusal bütçeden aktarılması bölge yönetimlerini tartışmalı kurumlar haline getirmektedir.<sup>92</sup>

### Yerel Yönetimlerin Görevleri

Askeri rejim döneminde aşırı derecedeki merkezîyetçilik nedeniyle yetki ve görevlerin büyük kısmı merkezde toplanmıştır. Demokrasiye geçişle birlikte, yürütülen mali ve idari yerleşme reformları sayesinde 1980’lerin başından itibaren belediyelere yeni yetki ve görevler ile gelir kaynakları aktarılmıştır. Bu kapsamda birinci düzey sağlık hizmetleri, ilköğretim ve yoksullara yönelik bazı sosyal yardımların yönetimi belediyelere bırakılmıştır.

18.695 sayılı Belediyeler Organik Kanunu’na göre, Şili’de belediyelerin görevleri ikiye ayrılmaktadır. Belediye kalkınma planının hazırlanması, kentsel planlama, topluluk gelişimi, toplu taşıma, kentleşme ve bayındırlık, temizlik ve donatımdan oluşan görevler münhasıran belediyelere bırakılmıştır. Tablo 3’te yer verilen altı farklı konuyla ilgili görevler sadece belediyelerin sorumluluk alanında yer almaktadır. Belediyeler ayrıca, eğitim, kültür, halk sağlığı ve çevrenin korunması, mesleki eğitim ve istihdam gibi bir dizi görevi merkezi idare organları ve bölge yönetimleri ile birlikte yerine getirmekten sorumludur. Tablo 3’te yer verilen ortak görevler belediyelere daha geniş ve daha esnek bir faaliyet alanı sağlamaktadır. Su, kanalizasyon sistemleri ve elektrik gibi diğer yerel nitelikli kamu hizmetleri ise özelleştirilmiş olup özel sektör tarafından yerine getirilmektedir.<sup>93</sup>

91. Burton, “Local Government in Chile”.

92. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 5.

93. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 5.

TABLO 3. YÖNETİMLER ARASINDA YETKİ VE GÖREVLERİN PAYLAŞIMI<sup>93</sup>

Sorumluluk Kapsamı	Hizmet
Sadece Belediyeler Tarafından Yerine Getirilen Hizmetler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yürürlükteki yasal kurallara göre belediye kalkınma planının hazırlanması, onaylanması ve değiştirilmesi</li> <li>• Yasalara uygun olarak bina düzenlemesinin oluşturulması, yerel planlama ve regülasyon</li> <li>• Topluluk kalkınmasının geliştirilmesi</li> <li>• İlgili bakanlık tarafından belirlenen genel ilkelere bağlı kalarak toplu taşıma ve ulaşım normlarının uygulanması</li> <li>• İlgili bakanlık tarafından belirlenen genel ilkelere bağlı kalarak yapılaşma ve kentleşme için yerel düzenlemelerin hayata geçirilmesi</li> <li>• Kent temizliği ve güzelleştirme faaliyetleri</li> </ul>
Merkezi Hükümet ve Bölge Yönetimleriyle Ortak Yürütülen Hizmetler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eğitim ve kültür</li> <li>• Halk sağlığı ve çevrenin korunması</li> <li>• Yasal ve sosyal yardım</li> <li>• İş eğitimi, istihdam ve verimlilik artışı</li> <li>• Turizm, spor ve rekreasyon</li> <li>• Kentleşme, kentsel ve kırsal yollar</li> <li>• Toplu konutlar ve sağlık tesislerinin yapımı</li> <li>• Toplu ulaşım ve toplu taşıma</li> <li>• Acil durumlar ve felaketlerde risk önleme ve yardım</li> <li>• Şehir güvenlik ölçümleri için destek</li> <li>• Kadın ve erkek arasında eşitliği iyileştirme</li> <li>• Yerel faaliyetlerde ortak çıkarı geliştirme</li> </ul>

Belediyelere münhasır görevlerden biri olan planlama faaliyetleri açısından bakıldığında, belediye meclisi ana aktördür. Yerel planlar, bütçe ve belediye kararları belediye meclisi tarafından onaylanır ve değiştirilir. Belediye meclisinin yeni harcama planları önerme yetkisi bulunmamaktadır. Her belediye, yerel vatandaşlarla işbirliği içinde bir kalkınma planı ile kentsel alanları organize eden kentsel düzenleme planı hazırlamak zorundadır.<sup>95</sup>

Ortak görevler açısından değerlendirildiğinde ise, belediyelerin bölge yönetimleriyle birlikte yürüttükleri görevler gündeme gelmektedir. Şili’de her bölge, merkezi idarenin yayımladığı kılavuzlara uygun olarak kendi uzun vadeli kalkınma planını oluşturmakla sorumludur. Bölgelerin önemli görevlerinden biri yapılabilir bölgesel yatırım projelerini sıralamaktır. Böylece seçilen projeler merkezi idare tarafından sağlanan çeşitli fonlarla desteklenmektedir. Bu süreç teknik olarak Planlama ve İşbirliği

94. Leonardo Letelier S., “Local Government Organization and Finance: Chile”, *Local Governance in Developing Countries*, ed. Anwar Shah, (The World Bank, Washington: 2006), s. 422.

95. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 3.

Bakanlığı (Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN) ve CORE tarafından yönlendirilmektedir. Ayrıca bölge yönetimleri yerel kamu hizmetlerinin işleyişi, yerel ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi, çevre ve toplu taşımayla ilgili kural- ların doğru uygulanması, kültür ve sosyal gelişmenin teşvik edilmesi konularıyla da ilgilenmektedir. Bölge yönetimleri söz konusu fonksiyonları yerine getirirken ulusal politikaların bölge düzeyinde uygulanmasını koordine eder. Yerel ekonomik faaliyet- lerin geliştirilmesi kapsamında öne çıkan sektörler için öncelikleri tanımlar, bölgesel turizmi ve bilimsel araştırmayı teşvik ederler. Sosyal ve kültürel gelişme açısından ise, yolsuzluğu azaltma planları, belediyeler arasında fonların dağıtımı ve bölge düzeyiyle ilgili kültürel faaliyetlerin teşvik edilmesi gibi konularda amaçları tanımlar.<sup>96</sup>

İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan SUBDERE, yerel ve bölgesel yönetim- lerle ilgili konuları izlemekle görevlidir. Ayrıca bu kurum bölgesel kalkınma fonu- nu ve yerel kalkınma projeleri ya da yönetimin gelişmesi için belediyelerin ihtiyaç duydukları diğer kaynakları yönetmektedir.<sup>97</sup>

### Yerel Yönetimlerin Organları

Şilide belediyelerin iki organı bulunur. Bunlar, en üst otorite olarak “belediye başkanı” ve “belediye meclisi”dir. Anayasa’nın 118. maddesine göre, belediye baş- kanları ilgili anayasal organik kanununun belirlediği şartlarda kendi yetkilerini yerinde uygulamak üzere yetki devredebilir.

18.695 sayılı Belediyeler Organik Kanunu’na göre, belediyeler doğrudan halkın oyuyla seçilen ve yerel halkın yönetiminden sorumlu olan “belediye başkanı” ile yerel seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan “belediye mecli- sinden” (*consejo municipal*) oluşan kamu tüzel kişileridir.<sup>98</sup> Belediye başkanları ve meclis üyeleri dört yıl için seçilmektedir ve tekrar seçilme hakları bulun- maktadır. Seçilmiş kamu görevlisi olan belediye başkanı belediye yönetimin- den sorumlu olup belediye meclisine başkanlık eder. Belediyenin karar orga- nını oluşturan meclis üyeleri ise kamu görevlisi değildir. Meclis üyeleri, ayda en az dört kez toplanan meclis toplantılarına katılmaları karşılığında belirli bir ödenek alırlar.<sup>99</sup> Anayasaya göre, belediye meclisi ve başkanı olarak seçilebil- mek için seçme hakkı bulunan bir Şili vatandaşı olmak, kanunun belirttiği di- ğer gereklilikleri karşılamak ve seçilmeden önce en az iki yıl seçim bölgesinde yaşıyor olmak gerekir (madde 124/1).

96. Letelier S., “Local Government Organization and Finance: Chile”, s. 421.

97. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 4.

98. CGORP (Comptroller General’s Office of the Republic of Chile), “Evolution of the Chilean Legislation in the Matter of the Audit of the Property and Income of Public Officers and Conflicts of Interest”, *IV EUROSAT-OLACEFS Conference*, 16 Kasım 2005, Lima, Peru, [https://apps.contraloria.gob.pe/eo4/eng/doc\\_tec/Contribuci%C3%B3n\\_Tema\\_I\\_EFS\\_Chile.pdf](https://apps.contraloria.gob.pe/eo4/eng/doc_tec/Contribuci%C3%B3n_Tema_I_EFS_Chile.pdf), (Erişim tarihi: 18 Ocak 2016).

99. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 2.

Belediye başkanları ve meclis üyeleri halkı temsil eden pozisyonlara ve devletin üç organıyla ilgili bir dizi kamu görevine; aylık belirli bir miktara dayanan sözleşme veya ilişkileri sürdüren kamu otoritelerine aday olamamaktadır. Ayrıca belediye başkanları ve meclis üyelerinin, kendilerinin veya kan bağları bulunan dördüncü dereceye kadarki akrabaları ile ikinci derece yakınlarının çıkarı bulunan konuların tartışıldığı veya oylandığı prosedürlere katılımı yasaktır.<sup>100</sup>

### Yerel Demokrasi Uygulamaları

1990 yılında askeri rejimin sona ermesi ve Şili'nin tekrar demokrasiye dönmesiyle birlikte belediye başkanları ve meclis üyeleri için ilk demokratik seçimler 1992 yılında gerçekleştirilmiştir.<sup>101</sup> 1991 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformuyla birlikte belediyeler yasal olarak özerk bir statüye kavuşmuştur. Reformlar kapsamında girişilen özelleştirme ve desantralizasyon sürecinde sorumluluklar ve kaynakların seçilmiş yerel yönetimlere aktarılmasını sağlayan politik desantralizasyon hedeflenmemiştir. Onun yerine asıl amaç, gücün yerel idari birimlere devredilmesine dayanan idari desantralizasyon (*deconcentration*) olmuştur.<sup>102</sup> Yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında zayıf pozisyonunu ve sınırlı politika yapma özerkliğini devam ettirdiği 1990'lı yıllarda, demokratikleşmeye katkı sağlayan bir gelişme olarak bölge meclis üyelerinin meşruiyetlerini belediye meclis üyeleri tarafından seçilmeleri yoluyla kazanmaları sağlanmıştır. Belediye başkanlarının doğrudan yerel seçmenler tarafından seçilmesi ise ancak 2004 yılında mümkün olmuştur.<sup>103</sup>

Şili'de belediyelerin vatandaşlara danışması için çok sayıda mekanizma bulunmaktadır. Bunların birçoğu bağlayıcı olmamakla birlikte, belediye başkanı ve belediye meclisi vatandaşların görüşlerine mümkün olduğu ölçüde dikkate almaktadır. Yerel katılımı sağlayan temel mekanizma yerel komitelerdir. Yerel komiteler, 1.418 sayılı "Yerel Komiteler ve Topluluk Örgütleri Kanunu"na bağlı olarak faaliyet gösterirler. Yasal statüsü bulunan ve belediyeler tarafından tanınan yerel komiteler, *unidad vecinal* adı verilen yerel birimlerde yaşayanlar tarafından demokratik olarak seçilmektedir. Şili halkına mahalle düzeyinde örgütlenme imkanı veren *unidad vecinal*, kanun tarafından düzenlenmiş olup belediyelerin alt birimidir. Yerel halkın talepleri ve proje teklifleri, yerel komiteler tarafından belediyelere iletilir.<sup>104</sup> Fakat bu komitelerin çoğunlukla yönetim kurulları tamamlanmamış olup, az sayıdaki üyeleri ve liderleri katılım konusunda isteksiz davranmaktadır.

100. CGORP, "Evolution of the Chilean Legislation in the Matter of the Audit...", s. 9.

101. CGORP, "Evolution of the Chilean Legislation in the Matter of the Audit...", s. 9.

102. Herwig Cleuren, "Local Democracy and Participation in Post-Authoritarian Chile", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No: 83, (2007), s. 12.

103. Burton, "Local Government in Chile".

104. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 3.

Ayrıca kaynak yetersizliği ve bürokratik engeller yüzünden proje önerilerinin finansmanının karşılanmasında zorluklar bulunmaktadır.<sup>105</sup> Mahalle birliklerinin askeri rejim döneminden miras kalması ve seçilmiş iktidarlar tarafından da yapısı ve işleyişinin çok fazla değiştirilmemiş olması bu organizasyonların meşruiyetini sorunlu hale getirmektedir. Kısacası, mahalle birlikleri veya topluluk örgütleri ciddi yetki veya sorumluluklarla donatılmamıştır.<sup>106</sup>

Genel olarak devletin yukarıdan aşağıya örgütlenmesi, halkın yönetime aktif katılımının az olması, siyasetçi ve bürokratların teknokratik ve elitist karakterleri belediyeler düzeyinde yerel demokrasi ve katılımı olumsuz etkilemektedir. Nitekim demokratik siyasete geçildiği 1990 yılından bu yana seçimlere katılım ve siyasete ilgi gerileme eğilimindedir.<sup>107</sup> Belediye başkanları çok geniş yetkilere sahip iken, meclis üyeleri politika yapımını etkileyecek çok az güce sahiptirler. Bütçeleme ve tüm idari yetkiler belediye başkanında toplanırken, meclisin bu süreçlerdeki rolü oldukça sınırlıdır.<sup>108</sup>

Şili’de yerel katılım, 1999 yılında çıkarılan Belediyeler Organik Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanun’a göre, her belediyenin referandumlar, halk toplantıları ve mahalle geliştirmeyi düzenleyen vatandaş katılım yönetmeliği çıkarması gerekmektedir. Fakat birçok durumda yönetmelikler, kurumsal kanallar yoluyla katılım düzeyinin önemli ölçüde artmasını sağlayamamıştır.<sup>109</sup>

Şili’de muhafazakar sağ kanat partiye (Union Democratica Independiente, UDI) bağlı belediyeler yerel halka plebisit araçlarıyla ve yüz yüze mülakatlarla danışmakta ve yeni kamu işletmeciliği modeline dayalı araçsal katılım yaklaşımıyla aktif vatandaşlık veya katılımcı demokrasiyi arka planda bırakmaktadır. Bu tarz bir katılım yaklaşımını eleştiren elli civarındaki sol parti ise özellikle Brezilya’da uygulanan katılımcı bütçeleme modelini örnek alarak vatandaşlara kendi mahallelerinde yatırım projeleri için oy verme şansı sunmaktadır. Bununla birlikte, vatandaşların katıldığı bütçe miktarları oldukça azdır ve katılanların sayısı da düşük kalmaktadır.<sup>110</sup> Nitekim Brezilya’da Porto Alegre örneği ile Şili Sosyalist Partisi’nin başkent Santiago’da uyguladığı yerel demokrasiyi karşılaştıran Posner, Brezilya’da halk katılımı ve yerel demokrasinin güçlendirilmesindeki başarının Şili’de yakalanamadığını belirtmektedir.<sup>111</sup>

105. Cleuren, “Local Democracy and Participation in Post-Authoritarian Chile”, s. 11.

106. Paul Posner, “Local Democracy and Popular Participation: Chile and Brazil in Comparative Perspective”, *Democratization*, Cilt: 10, Sayı: 3, (2003), s. 50.

107. Posner, “Local Democracy and Popular Participation”, s. 49.

108. Cleuren, “Local Democracy and Participation in Post-Authoritarian Chile”, s. 11.

109. Cleuren, “Local Democracy and Participation in Post-Authoritarian Chile”, s. 12.

110. Cleuren, “Local Democracy and Participation in Post-Authoritarian Chile”, s. 14.

111. Posner, “Local Democracy and Popular Participation”, s. 43-44.

### Yerel Yönetimlerin Denetimi

SUBDERE, belediyelerin mali kaynak transferlerini yönetmekte ve bu işlemlerle ilgili bilgi ve veriyi toplamaktadır. Cumhuriyet'in Ulusal Maliyesi ve Hesapları Kurumu, bölgesel hesap ofisleri ve belediyelerin kendi iç kontrol birimleri aracılığıyla merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki kontrolünü sağlamaktadır. Görevini ciddi biçimde aksatması, Ulusal Maliye ve Hesaplar Ofisi tarafından raporlanmaları veya mahkemelerce yargılanması durumlarında Ulusal Seçim Mahkemesi belediye başkanını görevden almakla sorumludur. Belediye iç kontrol birimi, her belediyede bağımsız bir şekilde çalışan Ulusal Maliye ve Hesaplar Ofisi tarafından yönetilmektedir. Bunun yanında, belediye meclisinin yürütme organı üzerindeki denetimi, seçimler yoluyla yerel halkın denetimi ve halkın şikayet büroları gibi demokratik kontrol mekanizmaları da söz konusudur.<sup>112</sup>

### Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Belediyeler kendi varlıklarını ve yetki alanına giren konuları yönetmede özerktir. Bu amaçla yönetmelik çıkarabilirler. Ancak vergi koymak, vergi oranlarını değiştirmek veya borç almak konularındaki yetkileri oldukça sınırlıdır. Sadece yasal olarak düzenlenen sınırlar içinde vergi oranlarını belirleme yetkileri bulunmaktadır.<sup>113</sup> Şili'de ulus altı düzeyde, belediyeler dışında vergileme ve hizmet karşılığı ücretlendirme yapan başka bir kamu kurumu bulunmamaktadır.<sup>114</sup>

### Gelirleri

Şili'de belediyelerin gelirlerinin önemli bir kısmını merkezi idare bütçe gelirlerinden aktarılan paylar oluşturmaktadır. Bunun haricinde, belediyelerin öz gelirleri arasında vergi gelirleri, yerel hizmetler karşılığı alınan ücretler, ceza bedelleri gibi küçük ödemeler ve borçlanma en önemli gelir kalemlerini oluşturmaktadır. Ek olarak, belediyeler belirli şartlar altında Ortak Belediyeler Fonu'ndan pay almaktadır.

Merkezi yönetim tarafından en fazla mali transfer eğitim hizmetleri için Eğitim Bakanlığı ve sağlık hizmetleri için Sağlık Bakanlığınca yapılmaktadır. Buna rağmen merkezi yönetimden gelen mali transferler yetersiz kalmakta ve yerel hizmetlerin yürütülmesi için belediyeler kendi gelirlerini oluşturmak durumunda kalmaktadır. Bu nedenle, ortalama bir belediye bütçesinin yaklaşık yüzde 50'sini kendi öz gelirleri oluşturmaktadır.<sup>115</sup>

**Vergi Gelirleri:** Belediyelerin öz gelirleri içinde en fazla pay vergi gelirleridir. Emlak vergisi, belediye vergi gelirlerinin en önemli kalemidir. Bu vergi, gayri-

112. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 4.

113. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 2.

114. Letelier S., "Local Government Organization and Finance: Chile", s. 423.

115. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 6.

menkulün mali değerinin yüzde 1,2 ile 2,0 arasında değişen bir oranda toplanmaktadır. İkinci önemli yerel vergi araba lisanslarından alınmaktadır. Araç sahibinin nerede yaşadığına bakılmaksızın her belediyede ödeme yapılabildiğinden, belediyelerin vergiyi toplama oranları da yüksektir. Bununla birlikte, vergi oranı tüm ülkede aynı olup aracın değerine göre değişmektedir.<sup>116</sup>

**Belediye Tarafından Toplanan Ücretler:** Belediyelerin ikinci öz gelir türü olan yerel ücretlendirme kapsamında, bir belediye sınırları içinde yürütülen ticari faaliyetler karşılığında işletme lisansı satın alma zorunluluğu bulunmaktadır. Belediyeler, işletme lisansının oranını belirlemede ciddi bir serbestiye sahiptirler. Diğer belediye ücretleri arasında ise çöp toplama, kentleşme ve yapı izinleri, kamu alanlarının özel faaliyetlerce işgal edilmesi, sokak atıklarının bertaraf edilmesi, sokaklardaki reklamlar, sürücü ehliyetlerinin dağıtılması, araçların transferi ve seyyar ticaret faaliyetlerinden alınan paylar bulunmaktadır. Belediyelerin diğer bir öz gelir kategorisini çok sayıda olan ve trafik cezaları, abonman kart cezaları, haczedilen malların satışından elde edilen gelirler gibi kalemlerden oluşan küçük ödemeler oluşturmaktadır.<sup>117</sup> Sayıca çok fazla olan söz konusu ücretler, belediyelerin gelir bütçeleri içinde oldukça az yer tutmaktadır.

**Borçlanma:** 1970'lerin ikinci yarısında yaşanan mali kriz ve hükümetin genel mali dengeyi sağlama isteği nedeniyle belediyelerin borçlanma yetkileri oldukça sınırlandırılmıştır. Öyle ki, merkezi yönetimin özel yetkilendirmesi olmaksızın belediyelerin borç almaları yasaklanmıştır.<sup>118</sup> Ancak belediyeler bazı ödemeleri geciktirerek, fiilen borçlanma konusunda getirilen yasakları delmektedirler.

**Ortak Belediye Fonu (FCM):** Şili'de farklı belediyeler aralarındaki zorunlu transferleri gerçekleştirmek için FCM kullanılır. FCM, belediye emlak vergisi gelirlerinin yüzde 60'ı, araç dolaşım izin ücretleri için toplanan gelirin yüzde 50'si, transfer edilen araçlar için satış ücret oranının yüzde 1,5'inin yüzde 50'si, Santiago'da toplanan gelirlerin yüzde 50'si ile Providencia, Vitacura ve Las Condes'den toplanan yerel işletme lisansları için ödemelerin yüzde 65'i ve merkezi hükümet katkısından oluşmaktadır. Toplanan payın yüzde 90'ı üç yılda bir hesaplanan sosyal katsayıya göre ve yüzde 10'u acil durumlar ve belediye performans yönetimi kapsamında dağıtılmaktadır.<sup>119</sup> FCM, büyük belediyelerden daha fazla pay alarak küçük belediyelere doğru geliri yeniden dağıtarak belediyeler arasında bir tür yatay denkleştirme işlevi görür. Payın dağıtımında nüfus büyüklüğü, yoksulluk düzeyi, muaf tutulan gayrimenkul

116. Letelier S., "Local Government Organization and Finance: Chile", s. 423.

117. Letelier S., "Local Government Organization and Finance: Chile", s. 423.

118. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 6.

119. Letelier S., "Local Government Organization and Finance: Chile", s. 432.

sahipliği ve geçmiş gelir toplama oranı kriterleri dikkate alınmaktadır.<sup>120</sup> Gerçekten de FCM, kaynaklarını daha az geliri olan belediyelere aktarır ki bu bazı belediyelerin toplam gelirinin yüzde 90'ından daha fazlasına tekabül eder. Ulusal Projeler Bankasına bağlı olan Ulusal Kalkınma Fonu (FNDR) yatırım projelerinin finansmanını desteklemektedir. FCM ve FNDR, SUBDERE tarafından yönetilmektedir.<sup>121</sup> 2005 yılında çıkarılan yeni bir yasa (*Ley de rentas municipales II*) sayesinde belediyelere daha yüksek yerel vergiler koyabilme yetkisi verilmiştir. Yeni kanun, belediye yardımlaşma fonu olan FCM'ye ve farklı belediyelere daha fazla vergi geliri aktarılmasını sağlamış ve belediyelerin mali problemlerini azaltmıştır.<sup>122</sup>

### Giderleri

Şili'de askeri yönetim altında geçen 1980'li yıllarda gerçekleştirilen desantralizasyon politikasıyla birlikte yerel kamu harcamaları 1980'lerin sonuna gelindiğinde yüzde 3'ten yüzde 10'a çıkmıştır. 2006 yılı itibarıyla hükümet, kamu harcamalarının yüzde 13,2'sini belediyelere ve yüzde 1,8'den daha azını ise bölge yönetimlerine aktarmaktadır. Belediyelere aktarılan kaynaklar fazla gözüke de özellikle desantralizasyon politikalarıyla birlikte artan yetki ve sorumluluklarıyla karşılaştırıldığında mali kaynakları yetersiz kalmaktadır. Belediye harcamaları içinde personel giderlerinin yüksekliği dikkat çekmektedir.<sup>123</sup>

## ENDONEZYA

### Yerel Yönetim Sistemi: Hukuksal ve Kurumsal Çerçeve

#### Anayasal ve Yasal Arka Plan

Endonezya Cumhuriyeti, 1949 yılında Hollanda'dan bağımsızlığını kazanmıştır. 1967 yılında ise iktidarı ele geçiren General Suharto otuz yıl kadar devam edecek olan bir askeri rejim inşa etmiştir. Oldukça otoriter ve merkezîyetçi geçen otuz yıllık dönemin ardından 1998 yılından sonra gerçekleştirilen anayasa reformları sayesinde Endonezya'nın demokratik kurumları revize edilmiş ve bir dizi desantralizasyon önlemiyle yerel özerklik garanti altına alınmıştır.<sup>124</sup> Bu doğrultuda 1945 tarihli Endonezya Anayasası 1999, 2000, 2001 ve 2002 yıllarında olmak üzere dört büyük değişiklik geçirmiştir.

120. Jorge Martinez-Vazquez, "Municipal Finances in Latin America: Features, Issues, and Prospects", *Andre Young School of Policy Studies*, (Georgia State University, Atlanta Georgia: 2011), s. 12.

121. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 7.

122. Cleuren, "Local Democracy and Participation in Post-Authoritarian Chile", s. 13.

123. UCLG, Republic of Chile, *UCLG Country Profiles*, s. 5.

124. Andrew Stevens ve Harri Baskoro A., "Local Government in Indonesia, Following Indonesia's 1998 Revolution Local Democracy is Witnessing A Rebirth", (City Mayors, 2009), [http://www.citymayors.com/government/indonesia\\_government.html](http://www.citymayors.com/government/indonesia_government.html), (Erişim tarihi: 1 Şubat 2016).

Endonezya Anayasası'nın<sup>125</sup> bölgesel yönetimleri düzenleyen 18. maddesine göre ülke illere (*propinsi*), iller ise ilçe (*kabupaten*) ve belediyelere (*kota*) ayrılmaktadır. Her bir il, ilçe ve belediye yasayla düzenlenen kendi bölgesel yönetimine sahiptir; kendi idari işlerini özerklik ve yardım görevi ilkeleri uyarınca düzenler ve yönetirler. Anayasa'ya göre, yerel yönetimlerin kendi bölgesel temsilci meclisleri (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*) bulunur. Devlet, bölge yönetimlerinin yasayla düzenlenmiş olan belirli ve özel doğasını tanır ve ona saygı gösterir.

İllerin en üst yöneticisi olan valiler ile ilçe ve belediye yönetimlerinin başında bulunanlar demokratik seçimlerle belirlenir. Bölgesel yönetimler, yasayla merkezi yönetime bırakılmış olan kamusal işler dışında geniş ölçüde özerklikten yararlanır. Buradaki "geniş özerklik" ifadesi, merkezi yönetime danışmadan ve onun onayı olmaksızın yasa yapabilme gücünü de içermektedir.

Anayasa'nın 18. maddesinde toplulukların günümüzde var olması, üniter devlet ilkesi ve toplumun kalkınmasıyla uyumlu olması şartlarına bağlı olarak, geleneksel haklarıyla birlikte (*hukumadat*) devlet tarafından tanınacağı ve saygı gösterileceği belirtilmektedir. Anayasa'nın bu ilkesi önemlidir çünkü siyasal nedenlerle Endonezya'da yerel yönetim sistemi tüm ülkede tekdüze bir biçimde uygulanamamıştır.<sup>126</sup> Endonezya çok sayıda adadan oluşan coğrafi yapısı, sahip olduğu kolonyal geçmişi ve 250 milyonu aşan nüfusu nedeniyle belirli bölgelerin kendine özgü yönetim yapılarını tanımak zorunda kalmıştır. Örneğin Yogyakarta'da yasaya aykırı olmasına rağmen sultanlığa izin verilmektedir. Ülkedeki son sultan, ilin yöneticisi olarak *de facto* statüde hayat boyu görev yapmaktadır.<sup>127</sup> Özel yönetime sahip diğer bir il olan Aceh'in, 2003 yılında çoğunluğu oluşturan Müslüman nüfusu yansıtabilecek ve bölgedeki ayrılıkçı gerilimi tanyacak şekilde yasal sistemini yeniden yapılandırmasına izin verilmiştir. 2005 yılında Endonezya hükümeti ve Aceh bağımsızlık hareketi arasındaki çatışmayı çözüme kavuşturmak için bir barış anlaşması imzalanmıştır. Barış anlaşması Aceh'e idari, siyasi ve mali konularda geniş bir özerklik vermiş ve Aceh hükümetinin kendi bölgesel sembollerini kullanması ve kaynaklarını büyük ölçüde kontrol etmesine imkan sağlamıştır.<sup>128</sup> Bunun yanında, ülkenin başkenti olan Jakarta, sistem içinde özel il belediyesi statüsündedir. Normalde belediyelerin başında belediye başkanı bulunurken, Jakarta'nın yürütme organı validir. Ayrıca, Jakarta belediyesinin altında, başında belediye başkanı bulunan beş ayrı belediye vardır.<sup>129</sup>

125. 1945 Anayasası 1999, 2000, 2001 ve 2002'de olmak üzere dört kez değişmiştir. Metnin ilerleyen bölümlerinde 1945 Anayasası'na yapılan atıflar Anayasa'nın İngilizce çevirisini içeren [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/legaldocument/wcms\\_174556.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_174556.pdf) web sitesinden Türkçeye çevrilmiştir.

126. Hasan Basri ve A. K. Siti Nabiha, "Accountability of Local Government: The Case of Aceh Province, Indonesia", *Asia Pacific Journal of Accounting and Finance*, Cilt: 3, Sayı: 1, (2014), s. 3.

127. Stevens ve Baskoro A., "Local Government in Indonesia".

128. Basri ve Nabiha, "Accountability of Local Government", s. 3.

129. Stevens ve Baskoro A., "Local Government in Indonesia".

1999 yılında çıkarılan iki kanunla Endonezya'nın aşırı merkeziyetçi yönetim yapısı ve anlayışı değişime uğramıştır. 22 sayılı “Yerel Yönetim Özerkliği Kanunu” (*Otonomi Pemerintahan Daerah*) yasa yapma gücünü devrederek yerel yönetimlerin özerkliğini artırmıştır. Böylece yerel meclisler, yerel yönetimlerde en üst otorite haline gelmiştir. Meclislere yasa yapmanın yanında ilçe yöneticisi ve belediye başkanını denetleme ve görevden alma yetkileri verilmiştir. Ayrıca, merkezi yönetime sadece dış politika, savunma (silahlı kuvvetler ve polis gücü dahil), hukuk sistemi ile mali ve parasal politika alanları bırakılmıştır. 25 sayılı “Merkezi Yönetim ve Bölge Yönetimleri<sup>130</sup> Arasında Mali Denge Kanunu” (*Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*) ise desantralizasyonun mali yönünü ele almış, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali sorumluluğu ve kaynak paylaşımını yeniden düzenlemiştir.<sup>131</sup>

Anayasa değişiklikleriyle birlikte 2001 yılında desantralizasyon kanunlarının yürürlüğe girmesinin ardından merkezi hükümetin işgücünün neredeyse üçte ikisi ve 16 binden fazla hizmet tesisi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bu dönüşüm, öylesine kapsamlı ve büyük olmuştur ki Dünya Bankası bir raporunda yürütülen mali desantralizasyon süreci için “Big Bang” deyimini kullanmıştır.<sup>132</sup>

22 sayılı Kanun 2004 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 32 sayılı “Bölgesel Yönetişim Kanunu” (*Pemerintahan Daerah*) ile değişikliğe uğramıştır. Yönetimler arası mali ilişkileri düzenleyen 25 sayılı Kanun ise yerini 33 sayılı Kanun'a bırakmıştır. Bu kanun, yerel meclise verilen gücü azaltmış ve il valisine daha yüksek bir rol vermiş, belediye ve ilçenin taslak bütçesinin ilk olarak il yönetimi tarafından onaylanması zorunluluğunu getirmiştir.<sup>133</sup> Bu değişikliklerle birlikte valiler ilçe ve belediyeler üzerinde yönlendirme ve denetleme yetkisine; il, ilçe ve belediyeler de merkezi idarenin işlerini koordine etme ve uygulama gücüne kavuşmuştur.<sup>134</sup> Ayrıca 2005 yılından sonra her düzeydeki yerel yönetimlerin yöneticileri doğrudan halk tarafından seçimle göreve gelmeye başlamıştır. Böylece yerel yöneticilerin de doğrudan vatandaşa/seçmenlere karşı hesap verebilmesi sağlanmıştır.

130. Bu Kanun'da ve metnin ilerleyen kısımlarında kullanılan “bölge” kavramıyla, farklı düzey ve türdeki yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarına işaret edilmekte, yerel yönetimlerin üzerinde ayrı bir bölge yönetimi kastedilmemektedir.

131. Rusmin Rusmin, Emita W. Astami ve Glannda Scully, “Local Government Units in Indonesia: Demographic Attributes and Differences in Financial Condition”, *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, Cilt: 8, Sayı: 2, (2014), s. 90.

132. Emmanue Skoufias, Ambar Narayan, Basab Dasgupta ve Kai Kaiser, “Electoral Accountability and Local Government Spending in Indonesia”, *The World Bank Policy Research Working Paper 6782*, (2014), s. 4.

133. USAID, “Local Government Financial Management Reform in Indonesia: Challenges and Opportunities”, *Good Governance Brief*, No: 3, (2007), s. 9.

134. Simon Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia”, *Sydney Law Review*, No: 32, (2010), s. 180.

Desantralizasyon politikalarının hayata geçirilmesiyle birlikte Endonezya'daki tüm yerel yönetim kuruluşları yasama ve yürütme gücüne sahip olmuştur. Bölgesel özerkliğin bir sonucu olarak yerel yönetim sayıları, dolayısıyla da yerel yasama organları hızlı bir şekilde çoğalmıştır. Fakat belirtmek gerekir ki merkezi parlamentonun yanında yerel yasa yapıcı organların çıkardıkları kanunlarla birlikte Endonezya hukuk sistemi oldukça karışık bir yapı haline gelmiştir. Örneğin 2006 yılında en az 12 bin kanun merkezi idareye gönderilmiştir. Yerel yönetimler çıkardıkları kanunları merkezi idareye göndermek zorundadır. Yerel yasa yapıcıların kanunları merkezi idarenin yanında Anayasa Mahkemesi (*Mahkamah Agung*) tarafından da denetlenmektedir. Buna rağmen, çıkarılan kanunlar çoğunlukla açık olmayıp, gereksiz, yanlış yönlendirici ve hatta anayasaya aykırı olabilmektedir. Bir yasanın gerekli olup olmadığı veya içeriği hakkında nadiren seçmenlere danışılmakta, düzenleyici etki analizine ise neredeyse hiç başvurulmamaktadır.<sup>135</sup>

### Yerel Yönetimlerin Türleri

Endonezya'da ulusal düzeyde genel yönetimi oluşturan merkezi idare teşkilatı bulunmaktadır. Ulus altı düzeyde ise yerel yönetimler bulunmaktadır. Yerel yönetimler içinde iller (*propinsi*), diğer yerel yönetim kuruluşlarına göre daha ayrıcalıklı bir konumda olduğundan ikinci düzeyde yer almaktadırlar. İllerin altında ise, kırsal bölgelerde ilçe (*kabupaten*) ile kentsel bölgelerde belediye (*kota*) adı verilen yerel yönetim kuruluşları bulunmaktadır. İlçe ve belediyeler büyüklükleri ve yerleşim yerleri itibarıyla oldukça farklı olmakla birlikte idari kademe olarak aynı düzeyde yer alan kuruluşlardır. Böylece Endonezya yönetim düzeni üç kademeli bir yapıdan oluşmaktadır (Şekil 3).

İlçe ve belediyeler “kecamatan” adı verilen bucak yönetimlerine sahiptir. “Kecamatan”, kırsal bölgelerde “desa” (bazen de *kampung*) ve kentsel bölgelerde “kelurahan” olarak adlandırılan köyleri içermektedir. “Desa” ve “kelurahan” aynı yönetim düzeyinde olmakla birlikte özerklikleri bakımından farklılaşmaktadırlar. Sadece “kabupaten”de yer alan “desa”, diğer yerel yönetimlerden farklı olarak devlet teşkilatının bir parçası olmayıp Endonezyalıların bağımsızlığından önce var olan topluluk gruplarının “kendi kendini yönetimi” şeklinde tanımlanır. “Desa” ve “kelurahan”ın altında iki yönetim düzeyi bulunmaktadır. Birinci düzeyde kırsal bölgede yer alan küçük köyler (*dusun*) veya “Rukun Warga” adı verilen topluluk birimleri; ikinci düzeyde ise bunların altında yer alan “Rukun Tetangga”lar yer almaktadır.<sup>136</sup>

135. Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder”, s. 180.

136. Ade Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, 2011, s. 2, 30, [http://forestclimatecenter.org/files/2011-09-21%20Guidebook%20to%20Local%20Governments%20in%20Indonesia%20\(DRAFT\).pdf](http://forestclimatecenter.org/files/2011-09-21%20Guidebook%20to%20Local%20Governments%20in%20Indonesia%20(DRAFT).pdf), (Erişim tarihi: 16 Ocak 2016).



rak kamu hizmetine erişmede yetersizliklere neden olmakta ve yerel yönetimler arasında yaşam koşullarının birbirine yaklaşmasını sağlama bakımından mali sistem üzerinde ciddi bir baskı oluşturmaktadır.<sup>139</sup>

### Yerel Yönetimlerin Görevleri

Anayasa'nın 18. maddesine göre, merkezi yönetim ile bölge yönetimleri arasındaki yetki paylaşımına dair ilişkiler ve il, ilçe ve belediyelerin kendi aralarındaki ilişkiler ilgili bölgelerin özel nitelikleri ve farklılıkları gözetilerek kanunla düzenlenir. Ayrıca Anayasa'nın bir ilkesi olarak yönetimler arasında mali kaynaklar, kamu hizmetleri, doğal kaynaklar ve diğer kaynaklardan yararlanma, adil ve uyumlu bir şekilde yasaya dayalı olarak garanti altına alınmalı ve uygulanmalıdır.

Endonezya'da merkezi hükümet uluslararası siyaset, adalet, para ve maliye politikaları, savunma ve ulusal güvenlik ile din işlerinden oluşan beş temel alanda yetkiye sahiptir. 2004 yılında kabul edilen 32 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin isteğe bağlı görevlerini ortadan kaldırmış ve farklı alanlarda 15 zorunlu görev vermiştir. Tablo 4, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin görevlerini detaylı bir şekilde göstermektedir.<sup>140</sup>

TABLO 4. ENDONEZYA'DA MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA YETKİ VE GÖREV PAYLAŞIMI <sup>139</sup>	
Merkezi Yönetim	Yerel Yönetimler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dış politika</li> <li>• Ulusal savunma ve güvenlik</li> <li>• Yasa yapma ve yargı</li> <li>• Para ve makroekonomik politikalar</li> <li>• Din işleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalkınma planı ve denetimi</li> <li>• İmarın planlanması, uygulanması ve gözetimi</li> <li>• Kamu düzeni ve barışı</li> <li>• Kamusal araçlar ve tesislerin sağlanması</li> <li>• Sağlık sektörünün yönetimi</li> <li>• Eğitim</li> <li>• Sosyal işler</li> <li>• İstihdamın geliştirilmesi</li> <li>• Kooperatifler ile küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişmesinin kolaylaştırılması</li> <li>• Çevre</li> <li>• Tarım</li> <li>• Demografi ve nüfus kayıtları</li> <li>• İdari işler</li> <li>• Sermaye yatırımı</li> <li>• Yasa ve yönetmeliklerde belirtilen diğer zorunlu işler</li> </ul>

139. Sebastian Eckardt ve Anwar Shah, "Local Government Organization and Finance: Indonesia", ed. Anwar Shah, *Local Governance in Developing Countries*, (The World Bank, Washington: 2006), s. 236.

140. Eckardt ve Shah, "Local Government Organization and Finance: Indonesia", s. 240.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında fonksiyonların paylaşılması açısından yasama ve düzenleme ile teşvik sistemi de önemlidir. Buna göre, Endonezya'da hem merkezi yönetim hem de ulusal yasal sistem içinde kalmak şartıyla yerel yönetimler yasa ve düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Fakat ulusal yasalar yerel yönetimlerin yasalarına göre üstündür. Merkezi yönetimin pirinç, benzin, elektrik ve devlet işletmelerine yönelik teşvik verme yetkisi bulunurken, yerel yönetimler sadece kendi bölgelerinde yer alan yerel kamu işletmelerine teşvik verebilmektedir.<sup>141</sup>

Ayrıca, merkezi yönetim çevre politikalarının belirlenmesi ve denetimi, ağaçlandırmaya finansal destek sağlama, ulusal kaynakların sürdürülebilir yönetimi, eğitim politikalarının belirlenmesi ve denetimi, ilk ve ortaöğretimler için çerçeve müfredat belirleme, ulusal düzeyde final sınavlarını yapma, minimum hizmet standartlarını belirleme, altyapılarını destekleme, ulusal sağlık politikalarını oluşturma, sağlıkta hizmet standartlarını belirleme, yoksullar için sunulan ücretsiz sağlık hizmetlerinin finansmanını da içerecek biçimde sosyal sağlık programlarını yürütme, tarım ve sulamada ulusal programları yürütme, altyapı yatırımları, fiyat düzenlemesi ve ticareti yönetme, ulusal sanayi politikalarını yönetme, özel endüstri bölgelerini oluşturma, küçük ve orta ölçekli işletmeleri teşvik etme, stratejik ulusal yatırım alanlarında araştırma ve geliştirmeyi finanse etme, ulusal ulaşım altyapısını finanse etme ve yönetme görevlerini de yerine getirmektedir. Liselerin, üniversitelerin ve "madradesh" adı verilen dini okulların sorumluluğu tamamen merkezi yönetime aittir.<sup>142</sup>

### Yerel Yönetimlerin Organları

Endonezya'da yerel yönetimlerin başında bir "yönetici" ve ona bağlı "çalışma birimleri" bulunur. Yerel meclisler ise doğrudan halk tarafından seçilen ve yasa yapma gücü de bulunan karar organlarıdır. Yerel yönetimlerin başında bulunanlar 2005 yılından itibaren doğrudan seçimle yönetime gelmektedir.

### Yerel Yönetimlerin Baş ve Yürütme Organı

İllerin başında "gubernur", ilçelerin başında "bupati" ve belediyelerin başında ise "walikota" bulunur. Köyün başında bulunan "kepala desa" ve "badan permusyawaratan desa" adı verilen yöneticiler de halk tarafından doğrudan seçimle başa gelir. Ancak "kecamatan" olarak adlandırılan bucakların ve "kelurahan" adı verilen kentsel bölgelerdeki köylerin yöneticileri "bupati" veya "walikota" tarafından gerçekleştirilen atama işlemiyle başa gelir.<sup>143</sup>

İllerin yöneticisi olan "gubernur", hem bir yerel yönetim kuruluşu olan ilin başıdır hem de merkezi yönetimin ildeki temsilcisidir. İl yerel yönetiminin başı olarak, ilin yönetimiyle ilgili tüm işleri yerine getirirken, merkezi yönetimin

141. Eckardt ve Shah, "Local Government Organization and Finance: Indonesia", s. 242.

142. Eckardt ve Shah, "Local Government Organization and Finance: Indonesia", s. 243-244.

143. Cahyat, "Guidebook to Local Governments in Indonesia", s. 4.

temsilcisi olarak belediyelerin denetimi ve izlenmesinden sorumludur. Örneğin, belediyelerin taslak bütçesi, “gubernur”un incelemesi ve onaylamasının ardından yürürlüğe girer. Yerel yönetimin başında bulunanlar “surat kaputusan” veya “paraturan” adı verilen düzenleme yapma yetkilerini, yerel meclislere danışmaksızın kullanabilirler. “Pedaturan”, hizmet sunma prosedürlerinin düzenlenmesi gibi konuları içerirken, “surat kaputusan” belirli bir pozisyona atama yapılması gibi idari kararlardan oluşmaktadır.<sup>144</sup>

Yerel yönetimlerin başında bulunanlar yerel meclislerin belirlediği kılavuzlara bağlı kalarak yetki alanını (*daerah*) yönetmek, bütçe de dahil olmak üzere yerel kanunları uygulamak, yerel meclise ve merkezi yönetime hesap verme raporlarını sunmak ve yönetimin performansı hakkında vatandaşlara bilgi vermekten oluşan dört temel görevi yerine getirirler.<sup>145</sup> Yerel yönetimlerin başında bulunanlar ve onların vekilleri, yerel yönetim kuruluşunun sekreterine (*sekretaris daerah* veya *sekda*), yerel yönetim çalışma birimlerine, idari birimlerin yöneticilerine, yerel yönetim girişimlerinin müdürlerine görevler verebilir. Yerel yönetim personelinin işe alınması ve işten çıkarılmasında önemli bir rol oynarlar. Yerel meclislere kalkınma ve bütçe planı ile diğer yerel yönetim planlarını önerme yetkisi vardır. Ayrıca, yerel yönetimle ilgili mali konular ve mallarına ilişkin kararlarda en üst otoritedir.<sup>146</sup>

## Yerel Meclisler

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” (DPRD) olarak adlandırılan yerel meclisler karar alma, bütçeleme ve izleme/denetlemeden oluşan üç temel fonksiyona sahiptir. Yerel meclisler, resmi olarak yürütme organından ayrılmakla birlikte, yerel politikacılara ihtiyaç duydukları desteği sağlayan DPRD’nin sekreterliği yerel yönetimin bir parçasıdır. Sekreter ve personeli kamu görevlisi olup, yerel yönetimin başı tarafından atanır. DPRD’nin rutin çalışma tarzı “alat kelengkapan” adı verilen komisyonlar etrafında yapılandırılmıştır. Bu komisyonlar içinde oturlara başkanlık eden “pimpinan”, karar alma gündemi ve yasa taslaklarını hazırlayan “badan legislati”, farklı siyasal partilerden oluşan bir bölgesel yönetim grubu olan ve kanun taslaklarının tartışılarak olgunlaştırıldığı “komisi” ile bütçe plan taslağını tartışan “badan anggarandan” siyasal kararların alınmasında rol aldığından diğer komisyonlara göre daha önemlidir. DPRD üyeleri, aynı zamanda söz konusu komisyonların bir veya birkaçının üyesidir. Komisyonlar içinde “pimpinan”ın otoritesi kesin olmayıp çoğu kez liderlik ka-

144. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 4.

145. Sujarwato Sujarwato, “Political Decentralization and Local Public Services Performance in Indonesia”, *Journal of Administration and Governance*, Cilt: 2, Sayı: 3, (2012), s. 61.

146. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 7-8.

pasitesine bağlıdır. “Pimpinan” sadece çoğunluk partisinden geldiğinde üyelerin kararlarını etkileme gücüne sahip olur.<sup>147</sup>

DPRD üyeleri kendi seçim bölgelerini olduğu kadar siyasal partilerini de temsil etmektedir. Endonezya’da aşırı (*hyper*) çok partili sistem olduğundan, yerel meclislerde çok sayıda siyasal parti bulunur ve sistemin işleyişi için partiler “fraksi” adı verilen fraksiyonlara ayrılır. Siyasal partiler, “fraksi” ile koalisyon oluşturmalarıdır ki böylece her bir “fraksi”nin bir “komisi”de temsil edilmesi sağlansın. “Fraksi”lerin kendilerine ait sekreteryası ve yeteri kadar danışmanı (*staf ahli*) bulunur. Fakat karar almaya geldiğinde “fraksi”ler her zaman güçlü siyasal koalisyonlar oluşturamaz. Yerel meclislerde çoğunluğu aramak, daha çok yerel siyasal aktörler arasındaki kişisel ilişkilere bağlıdır.<sup>148</sup>

Yerel meclisler, daha önce İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenen yerel yönetimin yürütme organı üzerinde geniş bir denetim yetkisine sahiptir. Yerel meclisler yerel yönetimin başında bulunanları sorumlu tutabilir ve yıllık hesap verme sorumluluğu konuşmasında duyulan memnuniyetsizlik üzerine süresi dolmadan önce görevini sona erdirebilir.<sup>149</sup>

Tüm yerel yönetim kuruluşlarının yürütme organı ve yerel meclisi yasa çıkarabilir. Fakat hukuki açıdan il, ilçe veya belediyelerin yerel yasama organlarının kabul ettikleri yasalara “perda” (*peraturan daerah*) adı verilirken, bölge yöneticisinin düzenlemeleri olan yürütme organı tarafından yayımlanan yasalara *peraturan kepala daerah* denilmektedir.<sup>150</sup> DPRD’nin kanun taslaklarında giderek artan bir girişimi olmakla birlikte, gerçekte yerel yönetimin başı kanunu hazırlamaktadır. Kanununun hazırlanması sürecinde karşılıklı anlaşma gereklidir. Yerel düzeyde kanun yapımının kapsamı, 2007 yılında çıkarılan 38 sayılı Hükümet Düzenlemesi’ne uygun olarak yerel yönetimlere verilen görevlerle sınırlıdır. Yerel yönetimler çoğu kez kanun çıkararak sadece ulusal düzenlemeleri yerel şartlara uygun hale getirmek için ayrıntılandırır. Yerel siyasal aktörlerin orijinal fikirleriyle ürettikleri ve ulusal düzenlemelerin dışında kalan “perda”ların sayısı oldukça azdır.<sup>151</sup>

## Yerel Yönetim Çalışma Birimleri

Yerel yönetim çalışma birimleri sekreterlik, iç hizmet birimleri ve dış hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Bu birimler, yerel yönetimler idaresinin işleyişinde iç ve dış hizmetler arasında koordinasyonu sağlar ve doğrudan yöneticiye yardımcı olur. Başında bulunan sekreter (*sekretaris daerah* veya *sekda*) yerel yönetimde, ye-

147. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 5.

148. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 6.

149. Sujarwato, “Political Decentralization and Local Public Services Performance in Indonesia”, s. 62.

150. Butt, “Regional Autonomy and Legal Disorder”, s. 179.

151. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 4.

rel yönetimlerin başında bulunan yöneticiden sonraki en yüksek hiyerarşik pozisyonudur. Dış hizmet birimleri, kamu hizmetleri yoluyla kamu değerleri üretir. Dış hizmet birimleri çoğunlukla “dinas” olarak adlandırılır (örneğin sağlık hizmetleri için “dinas kesehatan”, eğitim hizmetleri için “dinas pendidikan” ve altyapı işleri için “dinas pekerlaan umum” gibi). İç hizmet birimlerine ise genelde “badan” adı verilir. İç hizmet birimleri içinde “Bölgesel Kalkınma Planlama Kurulu” (*Badan Perencanaan Pembangunan Daerah* veya *Bappeda*) kalkınmanın koordinasyonunda yerel düzeydeki en stratejik kurumdur.<sup>152</sup>

Burada belirtmek gerekir ki Endonezya’da yerel yönetimlerin yürütme organları ve çalışma birimleri klasik yerel yönetimlerde olduğu gibi sadece politikaların uygulanmasından sorumlu değildir; bunun yanında, politikaların yapılması ve bütçe planları ile bazı faaliyetlerin hazırlanmasına ilişkin yetkilere de sahiptir.<sup>153</sup>

### Yerel Demokrasi Uygulamaları

Yerel toplulukların talep ve beklentileri “fraksi” veya “alat kelengkapan” aracılığıyla yerel otoritelere iletilmektedir. Yerel topluluklar isteklerini birkaç yoldan iletebilmektedir. Bunlardan birisi, topluluk taleplerini alma toplantısıdır (*jaring aspirasi masyarakat, Jaring Asmara*). “Jaring Asmara” genellikle, toplantı oturumları arasında verilen molalar olan “reses” döneminde yapılır. Yılda üç toplantı oturumu ve üç “reses” dönemi bulunur. Her “reses” dönemi en fazla altı gün sürer. Bu dönemde, DPRD’nin tüm üyeleri bireysel veya toplu halde seçmenleriyle buluşmak üzere kendi seçim bölgelerine gider. DPRD’ye ulaşmanın bir başka yolu ise kendiliğinden ziyaret etmektir. Bu durumda, kiminle buluşmak gerektiği iyi bilinmelidir. Eğer talep, bir siyasal partinin pozisyonuyla ilgiliyse “fraksi”; siyasal partinin pozisyonu çok belirgin değilse konusuna uygun olan “komisi” ile buluşmak gerekir. Belirtmek gerekir ki siyasetçilerle konuşmak için kişisel ilişkiler oldukça önemlidir.<sup>154</sup>

Endonezya’da otoriter dönemin sona ermesinin ardından gerçekleştirilen reformlarla birlikte yerel katılım canlanmış, ifade ve örgütlenme özgürlükleri alanında gerçekleştirilen iyileşmelerle birlikte sivil toplum kuruluşlarının sayısı giderek artmış, STK’lar yerel düzeyde birçok karar alma ve politika yapma süreçlerine katılma imkanı elde etmiştir. Böylece eğitimden su yönetimine kadar birçok kanunda vatandaşların yönetime katılma imkanı sağlanmıştır. Bunlar arasında Eğitim Kanunu’nda yer alan çok paydaşlı okul komiteleri, Su Yönetimi Kanunu’nda yer alan temel su politikalarının belirlenmesi için

152. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 6.

153. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 6.

154. Iwan Taufiq Ritonga, Colin Clark ve Guneratne Wiickremasinghe, “Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia: An Exploration”, *Public and Municipal Finance*, Cilt: 1, Sayı: 2, (2012), s. 37.

düzenlenen halk toplantıları, İmar Planlama Kanunu’nda yer alan vatandaşların imar planlarının oluşturulmasına katılım ve önemli planlama dokümanlarına erişim hakkı, yerel kalkınma planlarının yapımında katılımcı planlama ve bütçe döngüsü sağlayan çok paydaşlı danışma forumu olan “Musrenbang” gibi örnekler bulunmaktadır.<sup>155</sup>

“Musrebang” kapsamında hazırlanan ve yenilikçi bir katılım uygulaması olarak vatandaş rapor kartları ve vatandaş şartları, belirli kamu hizmetleri için vatandaş-yönetim etkileşimine imkan vermektedir. Dürüstlük sözleşmeleri, kamu hizmeti denetiminde vatandaşlar için açıkça tanımlanmış rollere izin vermektedir. Bu kapsamda, memnuniyet anketleri uygulama ve elde edilen veriyi analiz etme kapasitesine sahip olan sivil toplum kuruluşları tarafgir gruplarla eşleştirilerek yerel yönetim kuruluşlarıyla kamu hizmet iyileştirmeleri için sonuçları tartışmada kullanılmaktadır. Örneğin 2008 yılında Gowa’da benzer bir tartışma yerel yönetim yetkilileri ile sivil toplum temsilcileri arasında yerel bir televizyon kanalındaki programda gerçekleştirilmiştir.<sup>156</sup>

Endonezya’da birçok yerel yönetim kuruluşu çıkardıkları kanunlarla veya yerel düzenlemelerle şeffaflık ve vatandaşlara politika yapım süreçlerinde danışma fırsatı sunmaktadır. Yasal düzenlemeler tam olarak katılımı sağlamasa da vatandaşların katılımı için yasal güvence ve teşvik sağlamakta, bilgiye erişimlerine imkan vermektedir.<sup>157</sup> Yasal ve kurumsal düzeyde sağlanan katılım olanaklarına rağmen Asya’nın genç demokrasilerinden biri olan Endonezya’da vatandaşın yönetime entegrasyonunun derinleşmesini engelleyen bazı faktörler de bulunmaktadır. Bunlar arasında devam eden yüksek yolsuzluk algısı, elitist siyasal ve bürokratik tavır, otoriter rejim geçmişi ve yolsuzlukların ortaya çıkardığı karşılıklı güvensizlik, yavaş ilerleyen bürokrasi reformu ile yasa ve düzenlemelerin uygulamasından kaynaklanan sorunlar sayılabilir.<sup>158</sup>

### Yerel Yönetimlerin Denetimi

Endonezya’da yerel yönetimler yasal olarak bütçe dengesi, kesin hesap ve nakit akışına ilişkin mali açıklamaları hazırlamak zorundadır. Bu mali açıklamalar, Endonezya Sayıştay’ı tarafından “Hükümet Muhasebe Standartlarına” uygun olup olmadığı yönünden denetlenir. Mali açıklamalar, ayrıca hizmet kullanıcılarının toplam mal varlığı, toplam borçlar, net varlıklar, toplam gelirler ve

155. USAID, “Citizen Engagement and Participatory Governance: Challenges and Opportunities to Improve Public Services at the Local Level”, *Good Governance Brief*, (2008), s. 3, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadq127.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq127.pdf), (Erişim tarihi: 18 Şubat 2016).

156. USAID, “Citizen Engagement and Participatory Governance”, s. 4.

157. USAID, “Citizen Engagement and Participatory Governance”, s. 3.

158. USAID, “Citizen Engagement and Participatory Governance”, s. 6.

harcamalar, nakit girdi ve çıkışları hakkında bilgilenmelerini sağlamaktadır.<sup>159</sup> Böylece yerel yönetimler, mali açıdan Sayıştay tarafından denetlenirken, mali saydamlık uygulamaları aracılığıyla kamuoyuna ve doğrudan halka karşı hesap vermektedir.

### Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Endonezya'da 1999 yılından itibaren yürütülen desantralizasyon reformlarıyla birlikte yerel yönetimlere, merkezi idarenin belirlediği çerçeve içinde kalmak üzere, oldukça geniş mali yetkiler verilmiştir. Yerel yönetimlerin gelirleri, "pendapatan asli daerah" adı verilen kendi özgelirleri ile "dana perimbangan" adı verilen merkezi hükümet tarafından aktarılan transferlerden oluşmaktadır. 2006-2011 döneminde yerel yönetimlerin öz gelirleri toplam gelirlerinin yüzde 17'sini oluştururken, merkezi hükümet transferleri ise yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık yüzde 75'ini teşkil etmekteydi.<sup>160</sup>

### Gelirleri

**Öz gelirler:** Yerel yönetimlerin öz gelirleri (*pendapatan asli daerah*) arasında vergiler, hizmet karşılığı ve araç sahiplerinden alınan bedeller ile yerel yönetimler tarafından doğrudan toplanan gelirler bulunmaktadır.<sup>161</sup> İlde toplanan dört vergi (motorlu taşıtlar vergisi, motorlu taşıtlar transfer vergisi, benzin tüketim vergisi ve yer altı suyu çıkarma ve kullanma vergisi) ile yedi yerel vergi (hotel vergisi, restoran vergisi, eğlence vergisi, reklam vergisi, şehir aydınlatma vergisi, C sınıfı mineraller için maden vergisi ve park vergisi) bulunmaktadır. Vergi tabanları ile oranların alt ve üst sınırlarını merkezi yönetim belirlemektedir ve yerel yönetimler bu sınırlar içinde her vergi için serbestçe bir oran belirleyebilmektedir.<sup>162</sup> Ayrıca yerel yönetimler, yasada belirtilen sekiz genel "iyi vergi" ilkesine uygun olarak yeni yerel vergiler koyabilmektedir. Yerel yönetimlerin uyması gereken iyi vergi ilkeleri şunlardır:<sup>163</sup>

1. Kullanıcı ücreti değil, vergi olmalı.
2. Vergi tabanı bölge sınırlarında kalmalı ve hareketli olmamalı.
3. Vergi, kamu yararı ile çatışmamalı.
4. Vergi tabanı, il ve ulusal vergilemeye bağlı olmamalı.
5. Gelir potansiyeli yeterli olmalı.
6. Vergiler, ekonomik bozulmaya neden olmamalı.
7. Adalet kaygıları dikkate alınmalı.
8. Çevresel sürdürülebilirlik göz önünde bulundurulmalı.

159. Ritonga vd., "Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia", s. 37.

160. Cahyat, "Guidebook to Local Governments in Indonesia", s. 2.

161. Cahyat, "Guidebook to Local Governments in Indonesia", s. 2.

162. Blane D. Lewis, "Local Government Taxation. An Analysis of Administrative Cost Inefficiency", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Cilt: 42, Sayı: 2, (2006), s. 216.

163. Eckardt ve Shah, "Local Government Organization and Finance: Indonesia", s. 247.

**Mali Transferler:** “Dana perimbangan” olarak adlandırılan mali transferler merkezi hükümet tarafından toplandıktan sonra yerel yönetimlerle paylaşılan doğal kaynak çıkarma faaliyetleri ve kişisel gelir vergisinden aktarılan paylardan oluşan gelirlerdir.<sup>164</sup> Merkezi idareden aktarılan transferlerin genel dağıtım fonu (*Dana Alokasi Umum*, DAU), özel dağıtım fonu (*Dana Allokasi Khusus*, DAK) ve ortak dağıtım fonu (*Dana Bagi Hasil*) olmak üzere üç çeşidi bulunmaktadır. Yatay ve dikey mali denkleştirmede birincil araç DAU’dur. DAU, kamu görevlilerinin maaşlarının ödenmesini sağlamanın yanında mali kapasitesi düşük olan yerel yönetimlere mali denkleştirme imkanları sunmaktadır. DAK ise mali kapasitesi zayıf olan yerel yönetimlerin ulusal önceliklerle ilgili faaliyetlerinin veya DAU fonlarının kapsamadığı acil durumlar gibi özel durumların finansmanında kullanılmaktadır.<sup>165</sup> Merkezi yönetim bütçesinin yüzde 30’undan fazlası desantralizasyon fonlarıyla yerel yönetimlere aktarılmaktadır. 2001’de 9 milyon dolar civarında olan fon, 2011 yılına gelindiğinde hızlı bir şekilde artarak 44 milyon dolara yaklaşmıştır.<sup>166</sup>

**Borçlanma:** Yerel yönetimler yasal olarak iç ve dış kaynaklardan borç alabilmektedir. Ancak borçlanmada uyulması zorunlu olan yasal ilkeler bulunmaktadır. Buna göre, yerel yönetimler gerekli harcamalar çıkarıldıktan sonra gelirlerinin yüzde 75’ine kadar iç ve dış borç alabilirler ancak borçlanma hizmeti gelirlerinin yüzde 35’ini aşamaz.<sup>167</sup>

## Giderleri

Endonezya’da yerel yönetimlerin harcamaları, doğrudan ve dolaylı harcamalar olarak iki kategoride toplanmaktadır. Doğrudan harcamalar, doğrudan uygulanan veya özel sektörle sözleşmeye dayalı olarak gördürülen tüm yerel yönetim faaliyetleriyle ilgili personel, mal ve hizmetler ve sermaye giderleri gibi unsurlardan oluşmaktadır. Dolaylı harcamaları oluşturan unsurların büyük kısmı sürekli kamu görevlilerinin maaşlarına ayrılan paylardan oluşurken, diğerleri teşvikler, sosyal yardımlar ve ortak gelirler gibi daha alt düzey yerel idarelere aktarılan paylardan ibarettir. 2007-2011 yılları arasında yerel yönetimlerin toplam harcamalarının yüzde 53’ü dolaylı harcamalardan oluşmaktadır. Aynı dönemde ortalama personel harcamaları ise yüzde 46 gibi oldukça yüksek bir oranda seyretmiştir. Fonksiyonel açıdan yerel yönetimlerin harcamalarına bakıldığında ise toplam harcamaların yüzde 35’i genel idare, yüzde 25’i eğitim, yüzde 9’u ekonomi ve yüzde 8,75’i sağlık harcamalarından meydana gelmiştir.<sup>168</sup>

164. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 3.

165. Eckardt ve Shah, “Local Government Organization and Finance: Indonesia”, s. 251-255.

166. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 2.

167. Eckardt ve Shah, “Local Government Organization and Finance: Indonesia”, s. 260.

168. Cahyat, “Guidebook to Local Governments in Indonesia”, s. 3.

## GÜNEY KORE

### Yerel Yönetim Sistemi: Hukuksal ve Kurumsal Çerçeve Anayasal ve Yasal Arka Plan

Güney Kore üst düzey yerel yönetimler (*upper-level local governments*) ve alt düzey yerel yönetimler (*lower-level local governments*) olmak üzere iki kademeli yerel yönetim sistemine sahiptir. Güney Kore, yerel yönetimlere anayasasında yer vermiş (madde 117 ve 118) ve yerel özerkliği devlet yapılanmasının temel ilkelerinden biri olarak kabul etmiştir. Nitekim Güney Kore Anayasası'nın<sup>169</sup> VIII. Kısmı “Yerel Özerklik” başlığını taşımaktadır. Güney Kore Anayasası'nın 117. maddesine göre, yerel yönetimler yerel halkın refahıyla ilgili idari konuları ele alır, mülkleri yönetir ve yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde yerel özerkliğe ilişkin kararlar verebilir. Ayrıca, Anayasa'nın 118. maddesi, yerel yönetimlerin demokratik niteliğine işaret edercesine her yerel yönetimin bir yerel meclise sahip olmasını öngörmektedir.

Bununla birlikte, Güney Kore Anayasası ülkedeki yerel yönetim türlerini doğrudan zikretmemektedir. Anayasa, gerek yerel yönetimlerin türlerini gerekse yerel meclislerin yetkileri, üyelerin seçimi, yerel yönetimlerin yürütme organlarının seçim prosedürleri ve yerel yönetimlerin organizasyon ve işleyişine ilişkin diğer meselelerin yasa ile düzenlenmesini öngörmektedir. Anayasa'nın işaret ettiği en önemli yasa “Yerel Özerklik Yasası”dır.<sup>170</sup> Bu Yasa'nın temel amacı yerel yönetimlerin türleri, organizasyonu ve işleyişine ilişkin meseleleri tanımlayarak demokrasi ve yerel özerk yönetimin etkinliğini artırmak ve yerel alanların ve Kore Cumhuriyeti'nin demokratik açıdan güçlenmesinin dengeli gelişimini sağlamaktır.

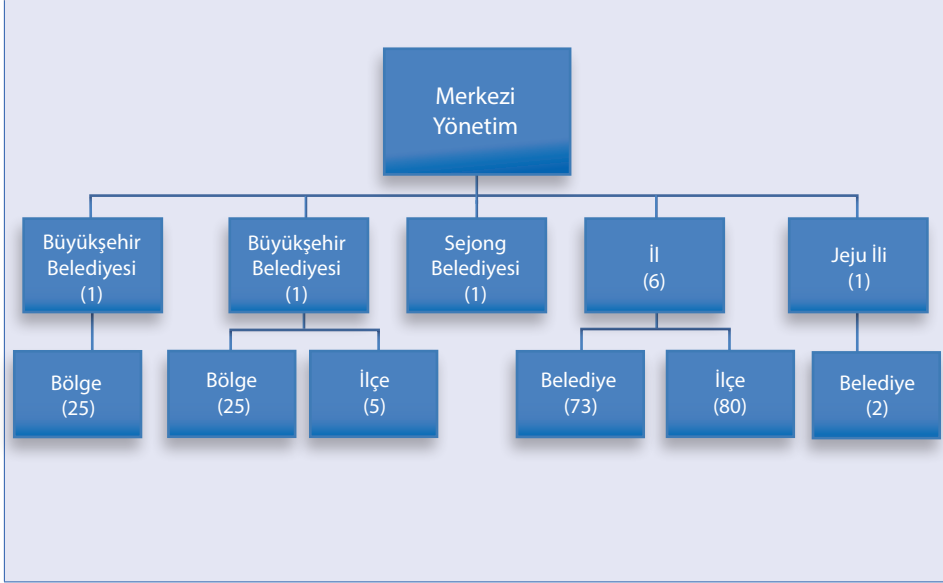
### Yerel Yönetimlerin Türleri

Yerel Özerklik Yasası'nın 2. maddesine göre, Güney Kore'de iki tür yerel yönetim vardır: Üst düzey yerel yönetim ve alt düzey yerel yönetim. Üst düzey yerel yönetim “büyükşehir belediyesi”ni (*metropolitan city*) ve “il”i (*do, province*) kapsamaktayken; alt düzey yerel yönetimler “belediye” (*si, city*), kırsal alandaki “ilçe” (*gun, county*) ve “bölge”leri (*gu, district*) içermektedir. Üst düzey yerel yönetimler temel olarak merkezi yönetim ve alt düzey yerel yönetimler arasında aracılık görevi üstlenmektedir.<sup>171</sup>

169. Bu raporda, Güney Kore Anayasası'na yapılan atıflarda [http://www.servat.unibe.ch/icl/ks00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/ks00000_.html) bağlantısında yer alan ve İngilizceye çevrilmiş olan Anayasa metninden yararlanılmıştır.

170. Güney Kore'de, Yerel Özerklik Yasası'nın yanı sıra, “Yerel Kamu Görevlileri Yasası”, “Yerel Vergi Yasası”, “Yerel Vergilere İlişkin Çerçeve Yasa”, “Yerel Maliye Yasası” gibi çeşitli yasalar yerel yönetimlerin örgütsel ve fonksiyonel yapısını etkilemektedir. Söz konusu yasalara [http://elaw.klri.re.kr/eng\\_mobile/lawnameList.do](http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/lawnameList.do) linkinden erişmek mümkündür.

171. Research Office of the Legislative Council Secretariat, “Fact Sheet: Overview of South Korea”, 20 Mart 2013, s. 6, <http://www.legco.gov.hk/yr12-13/english/sec/library/1213fsc01-e.pdf>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2016).

ŞEKİL 4. GÜNEY KORE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ<sup>171</sup>

Yerel yönetimlerden *gun* kırsal ilçeleri; *si* belediyeyi ve *gu* bölgeyi ifade etmektedir. Üst düzey yerel yönetimler, Seul Büyükşehir Belediyesini (Seoul Metropolitan City), Sejong Belediyesini (Sejong City), 6 büyükşehir belediyesini (Busan, Incheon, Daegu, Gwangju, Daejeon, Ulsan Metropolitan Cities), 8 ili (Gyeonggi, Gangwon, Chungnam, Chungbuk, Jeonnam, Jeonbuk, Gyeongnam, Gyeongbuk) ve Jeju ili ni kapsamaktadır. Kore'nin başkenti olması nedeniyle Seul özel bir büyükşehir belediyesi olarak kabul edilmiştir. Sejong belediyesi dokuz bakanlığın, ilgili kamu kurumlarının ve araştırma enstitülerinin bulunduğu bir özel özerk belediye olarak tayin edilmiştir. Jeju ili ise, uluslararası yatırımcı dostu bir alan olarak geliştirilmek için görece ekonomik işlerle ilgili daha fazla yetkiyle donatılan bir özel özerk ildir. Jeju iki idari belediyeyi barındırmaktadır ve bu iki belediye özerk organlara sahip değildir. Bu iki belediyenin başkanları Jeju'nun valisi tarafından atanmaktadır. Alt düzey yerel yönetimlerde ise 80 ilçe, 73 belediye ve 69 özerk bölge vardır. Her bir alt düzey yerel yönetim kırsal alanlarda *eup* ve *myeon*, kentsel alanda *dong* ismini taşıyan alt idari birimlere sahiptir.<sup>173</sup>

### Yerel Yönetimlerin Görevleri

Güney Kore'de, Yerel Özerklik Yasası yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin temel ilkeleri, yerel yönetimlerin faaliyet alanını, yerel yönetimler arasında-

172. Jin-Wook Choi, Chang Soo Choe ve Jaehoon Kim, *Local Governments and Public Administration in Korea*, (Local Government Officials Development Institute, 2013), s. 24, <http://www.korea.net/Government/Constitution-and-Government/Local-Governments>, (Erişim tarihi: 12 Ocak 2016).

173. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 24-25.

ki görev bölüşümünü ve yerel yönetimlerin müdahil olamayacağı hizmetleri detaylı bir şekilde düzenlemiştir. Temel ilkeler açısından bakıldığında, Yerel Özerklik Yasası'nın 8. maddesine göre yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken yerel halkın faydasını ve refahını artırmaya gayret etmeli, rasyonel bir organizasyona ve optimal bir büyüklüğe sahip olmalı ve kanunlara, diğer hukuki düzenlemelere ve üst düzey yerel yönetimlerin belediye yönetmeliklerine aykırı hareket etmemelidir.

Güney Kore'de yerel yönetimler, doğası gereği yerel olan ve merkezi yönetim tarafından devredilen görevler olmak üzere iki tür işlevi yerine getirir. Yerel Özerklik Yasası'nın 9. maddesi yerel yönetimlerin görevlerini altı kategoride ortaya koymuştur. Tablo 5 bu görevleri özetlemektedir.

Güney Kore'de merkezi yönetim yerel yönetimlere genel yetki verme konusunda isteksizdir ve bu kurumların harcama ve vergileme kararları üzerinde sıkı kontroller uygulamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler yerel meseleleri yönetme konusunda anlamlı bir özerkliğe ve takdir hakkına sahip değildir. Ayrıca, yerel yönetimlerin işlevleri de oldukça sınırlıdır. Güney Kore'de devlet işlevlerinin sadece dörtte biri yerel işlev olarak tasnif edilmiş ve değerlendirilmiştir.<sup>174</sup>

Ayrıca, Yerel Özerklik Yasası yerel yönetimler arasında ortaya çıkabilecek görev çakışmalarını engellemek için görev bölüşümüne ilişkin hükümleri de içermektedir. Ancak bu hükümlere rağmen Güney Kore'de yerel yönetimlerin farklı kademeleri arasında görev bölüşümünde çakışma açık bir özellik olarak belirmektedir.<sup>175</sup>

Yerel Özerklik Yasası, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi gereken ve yerel yönetimlerin müdahil olamayacağı hizmet ve işlevleri de ortaya koymaktadır. Söz konusu Yasa'nın 11. maddesine göre, diplomasi, ulusal savunma, adalet ve ulusal vergi gibi devletin varlığını sürdürmesine ilişkin işlevlere; fiyat politikaları, finans, ithalat, ihracat gibi bir ülkede tek elden yürütülmesi gereken işlevlere; ulusal kalkınma planı, devlet ormanları, kapsamlı ulusal arazi gelişim planı, otobanlar ve ulusal yollar gibi tüm bir ülke veya benzer ölçekteki işlere; emek standardı, ölçü birimleri gibi tüm ülke genelinde teklik ve koordinasyon gerektiren işlere; posta ve demiryolu hizmetleri gibi tüm ülkede veya benzer ölçekte yürütülecek işlere; ileri teknoloji gerektiren denetim, araştırma, havacılık yönetimi, meteoroloji yönetimi, nükleer enerji geliştirme gibi yerel yönetimlerin teknolojik ve finansal kapasitesine uygun olmayan işlere yerel yönetimlerin müdahil olması mümkün değildir.

174. Park Chong-Min, "Local Governance and Community Power in Korea", *Korea Journal*, (Kış 2006), s. 12.

175. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 30.

TABLO 5. GÜNEY KORE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GÖREVLERİ

Görevler	İçerik
Yerel Yönetimlerin Yetki Alanı, Organizasyonu ve Yönetimine İlişkin Görevler	Belediye yönetmeliklerinin kabulü, revizyonu ve iptali Alt idari birimlerin organizasyonu ve yönetimi Alt idari birimlere ve organizasyonlara rehberlik edilmesi ve onların denetlenmesi Personelin özlük işlerinin yürütülmesi ve personel eğitimi Yerel vergilerin ve vergi dışındaki gelirlerin belirlenmesi ve toplanması Bütçenin hazırlanması ve uygulanması, hesapların denetimi ve kamu tahvillerinin yönetimi
Yerel Halkın Refahını Artırmaya Yönelik Görevler	Yoksulların, yaşlıların, çocukların, engellilerin, kadınların korunması ve desteklenmesi Sağlık ve tıbbi tedavi kurumlarının kurulması ve işletilmesi Bulaşıcı hastalık ve diğer hastalıkların engellenmesi Mezarlık ve krematoryumların yönetimi Yerel kamu işletmelerinin kurulması ve işletilmesi Atık su ve çöplerin toplanması ve yok edilmesi
Tarım, Ormancılık, Ticaret ve Sanayi Gibi Sektörlerin Desteklenmesine Yönelik Görevler	Tarımsal sulama tesislerinin kurulması ve yönetilmesi Tarım, ormancılık, hayvancılık ve deniz ürünlerinin üretim ve dolaşımının desteklenmesi Tarım dışında kâr eden iş dünyasına destek ve rehberlik sağlanması Kamuya ait ormanların yönetimi Küçük ölçekli hayvancılığın geliştirilmesi ve mandıracılığı desteklemek için projeler yürütülmesi Yerel sanayilerin desteklenmesi KOBİ'lerin desteklenmesi Turizm için yerel ürünlerin ve halk sanatı ürünlerinin geliştirilmesi
Yerel Kalkınma ve Yerel Halk İçin Yaşam Alanı Donatılarının Yönetimi	Yerel kalkınma için projeler geliştirilmesi Yerel inşaat mühendisliği ve inşaat projelerinin yürütülmesi Kent planlama projelerinin yürütülmesi İl ile belediyeler ve ilçeler için yeni yollar yapılması, mevcut yolların bakım ve onarımının sağlanması Yerel halkın yaşam alanlarını geliştirmek için destek sağlanması Doğal hayatı korumaya yönelik faaliyetler Su dağıtımı ve atık suyun yönetimi Yerel demiryolu projelerinin yürütülmesi Yerel ekonominin desteklenmesi
Eğitim, Kültür, Sanat ve Atletizmin Desteklenmesine Yönelik Görevler	Çocuk bakımevi, kreş, ilkokul, ortaokul, lise ve benzer seviyelerdeki okulların kurulması, işletilmesi ve onlara rehberlik edilmesi Kütüphaneler, oyun alanları, meydanlar, müzeler, gösteri merkezi, galeriler gibi eğitsel ve kültürel tesislerin kurulması ve yönetilmesi Yerel kültürel mirasın tanıtımı, korunması ve yönetimi Yerel kültür ve sanatın teşvik edilmesi Yerel kültürel ve sanat organizasyonlarının desteklenmesi
Yerel Sivil Savunma ve Yangınla Mücadeleye Yönelik İşlevler	Gönüllü yangın ekipleri de dahil olmak üzere yerel sivil savunma örgütlerinin kurulması, yönlendirilmesi ve kontrolü Yerel yangınların engellenmesi, söndürülmesi ve incelenmesi, ilk yardım faaliyetlerinin sağlanması

## Yerel Yönetimlerin Organları

Güney Kore’de tüm yerel yönetimlerin “başkan” ve “meclis” (*local council*) olmak üzere iki temel organı vardır. Farklı yerel yönetim türlerine rağmen ülkedeki bütün yerel yönetimler aynı yönetim yapısına sahiptir. Meclis yerel yönetimlerin karar organıyken, başkan yürütme organı olarak işlev görmektedir.<sup>176</sup> Başkan iller için vali (*governor*), büyükşehir belediyeleri, belediyeler, ilçeler ve bölgeler için belediye başkanı (*mayor*) olmaktadır. Bununla birlikte, Seul Büyükşehir Belediyesi diğer büyükşehir belediyelerinden farklılaşmaktadır. Seul Büyükşehir Belediye Başkanı merkezi yönetimdeki bakanlara eşittir.<sup>177</sup> Yerel meclis üyeleri ve başkan seçimle işbaşına gelmektedir.

Kamu Görevlisi Seçim Yasası’na göre, 25 yaş ve üstü olan ve seçimden önce en az 60 gün ilgili yerel yönetim sınırları içerisinde ikamet eden kişiler yerel seçimlerde meclis üyeliğine veya başkanlığa aday olabilirler. 19 yaş ve üstünde olan ve ilgili yerel yönetim bölgesinde ikametgah olarak kayıtlı olan kişiler bu seçimlerde oy kullanma hakkına sahiptir.

## Yerel Meclis

Yerel meclis üyeleri genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla yerel halk tarafından seçilmiş üyelere oluşmaktadır. Meclis üyelerinin görev süresi 4 yıldır. Bir yerel meclis üyesi, parlamento üyesi veya diğer bir yerel meclisin üyesi, Anayasa Mahkemesi üyesi ve diğer bazı görevlerde bulunamaz (Yerel Özerklik Yasası, madde 31, 32 ve 35). Ayrıca, Yerel Özerklik Yasası’nın 65. maddesine göre, yerel meclisin toplantıları halka açıktır.

Yerel meclis ve başkan ilişkisi, politikaları ve programları belirleme ve uygulama açısından kontrol ve denge mekanizmasına dayandırılmıştır. Bu bağlamda, birbirlerine karşı yetkilerle donatılmışlardır.

Yerel yönetimin karar organı olarak yerel meclisler “politika yapma”, “temsil” ve “denetim” olmak üzere üç temel görevi yerine getirmektedir. Yerel meclisler politika yapma görevini çeşitli şekillerde hayata geçirmektedir.

İlk olarak, yerel meclisler kararları alır, revize eder ve ortadan kaldırır. İkincisi, yürütme tarafından hazırlanan bütçe tasarısını değerlendirir, revize eder ve onaylar. Son olarak, yürütme organının politika tasarılarını onaylar veya reddeder.

Yerel meclislerin diğer temel görevi, bölgelerinde yaşayan insanları temsil etmek ve seçmenlerinin çıkarlarını gözetmektir. Aynı zamanda, vatandaşların irade ve istekleri doğrultusunda yürütmenin politika önerileri ve bütçe tasarılarını de-

176. Yang Seung-Do, *The Process of Decentralization and the Realities of Local Government in South Korea*, s. 3, <http://lex.juris.hokudai.ac.jp/global-g/paper/4-16.pdf>, (Erişim tarihi: 14 Ocak 2016); Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 28.

177. UCLG, “Republic of Korea”, *UCLG Country Profiles*, (2008), s. 1, [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Korea.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Korea.pdf), (Erişim tarihi: 11 Ocak 2016).

ğerlendirerek bir diğer temel işlevini –yürütmeyi denetleme– yerine getirirler.<sup>178</sup> Denetleme işlevi kapsamında yerel meclisler; kullanıcı harcı, hizmet bedeli ve kanunla veya bakanlık emri ile belirlenmemiş yerel vergi koyma; finansal kaynakları kullanarak yürütme organının faaliyetlerini onaylama, idari işlerin denetimi ve teftişi ile vatandaşların dilekçelerini alma işlevlerine de sahiptir.<sup>179</sup>

Yerel Özerklik Yasası'nın 48. maddesine göre, yerel meclisler gizli oyla üyeleri arasından bir meclis başkanı ve iki başkan yardımcısı seçmektedir. Meclis başkanı ve başkan yardımcılarının görev süreleri iki yıldır.

Yerel meclisin faaliyetleri temel olarak, genel oturumlar ve daimi komite toplantıları ile yürütülmektedir. Daimi komiteler belirli sayıda meclis üyesinden oluşmakta ve yürütme organının faaliyet alanlarında çalışmak için kurulmaktadır. Her bir mecliste daimi komitelerin sayısı meclis üyesi sayısına göre farklılaşmaktadır. Yerel meclisler meclisin işlerinden sorumlu bir sekreterlik kurarlar. Genel sekreter meclis başkanına bağlı olarak çalışır, meclisin işlerini kontrol eder ve çalışanlarını denetler.<sup>180</sup>

## Başkan

Güney Kore'de yerel yönetimlerde başkan da genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla yerel halk tarafından seçilmektedir. Başkanın görev süresi 4 yıldır ve en fazla 3 defa seçilebilmektedir. Yerel yönetimlerin yürütme organı olarak başkan, devlet başkanı, parlamento üyesi, Anayasa Mahkemesi üyesi, seçim komisyonu üyesi, herhangi bir yerel meclisin üyesi ve diğer bazı görevlerde bulunamaz (Yerel Özerklik Yasası, madde 94, 95 ve 96).

Güney Kore'de politika yapma sürecinde sadece yerel meclisler söz sahibi değildir. Belediye başkanları veya valiler de politikaları etkilemektedir. Hatta sahip olduğu kurumsal yetkiler ve informal politik kaynaklar sayesinde, Güney Kore'deki yerel yönetimlerde en güçlü aktörler seçilmiş başkanlardır. Her ne kadar ilişkiler kontrol ve denge mekanizması üzerine oturtulmaya çalışılsa da, yerel yönetimlerde başkanlar politika yapma süreçlerini domine etmektedir. Yerel Özerklik Yasası, başkana personelin atanmasına, bütçesel süreçlere ilişkin önemli yetkiler vererek ve karar alma süreçlerinde veto yetkisi tanıyarak, güçlü başkan modeli karşısında yerel meclisin zayıflamasına yol açmaktadır.<sup>181</sup> Yerel Özerklik Yasası'na göre başkanların önemli yetkileri şunlardır:

178. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 47-48.

179. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 49.

180. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 49-50.

181. Heike Hermanns, "The Reorganisation of Local Administration in South Korea: The Debate on Democracy and Efficiency in Local Governance", s. 5, [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_2351.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2351.pdf), (Erişim tarihi: 10 Ocak 2016); Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 55; Nor Zaini Zainal Abidin ve Kuppusamy Singaravelloo, "Decentralization and Local Autonomy in South Korea: Lessons for Malaysia", *Global Journal of Business and Social Science Review*, Cilt: 3, Sayı: 1, (2015), s. 388-389.

- Yerel yönetimi temsil etmek
- Yerel yönetimi sevk ve idare etmek ve işleri kontrol etmek
- Personeli yönetmek ve denetlemek; atamak ve işten çıkarmak; personelin eğitimi ve disiplin cezaları ile ilgili işleri yürütmek
- Bütçeyi hazırlamak
- Meclisin hukuka aykırı veya kamu yararına zarar veren bir karar alması durumunda yeniden değerlendirmek üzere kararı meclise geri göndermek
- Meclisin, yerel yönetimin bütçe imkanlarını aşan bir harcamayı içeren bir karar alması durumunda yeniden değerlendirmek üzere kararı meclise geri göndermek

### Yerel Demokrasi Uygulamaları

Güney Kore'de seçimlerde oy vermenin dışında yerel halkın fikir, istek ve şikayetlerini yerel yetkililere ulaştırmasına ve politika yapma süreçlerinde bir girdi olarak kullanmaları için yetkililerin vatandaşlardan geri bildirim toplamasına imkan veren çeşitli mekanizmalar vardır. Bu mekanizmalar vatandaşları yerel karar alma süreçlerinin aktif bir paydaşı haline getirmektedir. Referandum, yurttaş girişimi, denetim isteme hakkı, dava açma hakkı ve geri çağırma (*recall*) bu mekanizmaların en temel örnekleridir. Yerel Özerklik Yasası'nın bu katılımcı yöntemlere yer vermesinin yanı sıra, referandum ve geri çağırmanın ayrıca yasalarla düzenlendiği görülmektedir.

**Referandum:** Yerel Özerklik Yasası'nın 14. maddesine göre, başkan yerel yönetimin aldığı ve vatandaşlar üzerinde önemli etkileri olan bir kararı halkın oyuna sunabilir. Bununla birlikte, merkezi yönetimin konuya ilişkin bir kanun kabul etmemesi nedeniyle, Yerel Özerklik Yasası'nın bu hükmü 2004 yılına kadar uygulanamamıştır. 2004 yılında kabul edilen Referandum Yasası, başkanın kendi yetkisine dayalı olarak, vatandaşların veya yerel meclisin isteği üzerine önemli meseleleri halk oylamasına götürebileceğini öngörmektedir.<sup>182</sup>

**Yurttaş Girişimi ve Dilekçe:** Yerel Özerklik Yasası'nın 15. maddesine göre, Güney Kore'de vatandaşlar belediye yönetmeliğinin kabulü, gözden geçirilerek düzeltilmesi ve iptalini isteyebilirler. Bunun için üst düzey yerel yönetimler ve alt düzey yerel yönetimler için farklılaşan oranlarda seçmenlerin ortak imzası gerekmektedir. Hukuka aykırı işler; yerel vergilerin, kullanıcı harçlarının, hizmet bedellerinin koyulması, toplanması, muafiyet tanınması ve azaltılmasına ilişkin işler ile idari birimlerin kurulması ve değiştirilmesine ilişkin ve kamu tesislerinin kurulmasının karşısında olan işler yurttaş girişiminin dışındadır.

**Denetleme İsteme ve Dava Açma Hakkı:** Yerel Özerklik Yasası'nın 16. maddesine göre, vatandaşlar bir yerel yönetimin veya onun başkanının yaptığı

182. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 44.

işlemlerin hukuka aykırı olduğunu veya kamu yararına zarar verdiğini düşünüyorsa, yerel halkın ortak imzaları ile iller için ilgili bakandan ve alt düzey yerel yönetimler için (belediye, ilçe ve bölge) belediye başkanı veya validen bir denetleme yapmasını isteyebilirler. Ancak bu denetlemenin yapılmasının ön koşulu olarak iller için 500 vatandaşın; 500 bin ve daha fazla nüfuslu büyük ölçekli belediyeler için 300 vatandaşın ve alt düzey yerel yönetimler için 200 vatandaşın ortak imzası gerekmektedir. Bunun yanı sıra, iki yıl zaman aşımı süresi vardır. İşlemin yapıldığı tarih üzerinden iki yıl geçmişse herhangi bir denetleme talebinde bulunulamaz.

Yerel Özerklik Yasası'nın 17. maddesine göre, kamu parasının harcanması; mülklerin satın alımı, yönetimi ve tasarrufu; ticaret, kiralama ve yüklenim sözleşmelerinin uygulanması ve sonlandırılması ve yerel vergi koyulması, kullanıcı ücreti ve hizmet bedeli belirlenmesi ve bunların toplanmasına ilişkin meselelerle ilgili denetleme talebi olan vatandaşlar, hukuka aykırı eylemler veya denetleme talebine ilişkin işlerde ihmalkarlık nedeni ile ilgili yerel yönetimin başkanı aleyhine dava açabilir.

**Geri Çağırma:** Geri çağırma vatandaşların seçtikleri kimseleri görev sürelerinin dolmasını beklemeden vazifelerinden alınmalarını sağlayan güçlü bir katılım mekanizmasıdır. Yerel Özerklik Yasası'nın 20. maddesi, Güney Kore'de yerel yönetimlerde başkanların ve meclis üyelerinin geri çağırılmasına imkan sağlamaktadır. Güney Kore'de geri çağırmanın hayata geçirilebilmesinin gereği olarak, büyükşehir belediye başkanları ve valiler için ilgili yerel yönetim sınırları içerisindeki seçmenlerin en az yüzde 10'unun; alt düzey yerel yönetimlerde belediye başkanları için seçmenlerin en az yüzde 15'inin imzası gerekmektedir. Meclis üyeleri açısından bu oran seçmenin en az yüzde 20'sidir. Yapılan geri çağırmada seçmenlerin en az üçte birinin oy kullanması gerekmektedir. Kullanılan oyların çoğunluğu geri çağırma yönünde çıkarsa, başkan veya meclis üyesinin görevi sonlanmış olmaktadır.<sup>183</sup>

Ayrıca, Güney Kore'de vatandaşların yerel yönetimlerin bütçe yapma süreçlerine katılımına imkan veren katılımcı bütçeleme uygulaması yakın geçmişte yasal zemin kazanmıştır. 1993 yılından sonra yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından kabul edilen Bilgi Edinme Yasası'na uygun bilgi edinmeye ilişkin bir yönetmelik kabul etmişler, böylece temel ve önemli nitelikteki idari bilgileri öngörülen süreler çerçevesinde vatandaşa sunmaya başlamışlardır. Son olarak, yerel yönetimler vatandaşlar ve çıkar gruplarının katılımına açık olan çeşitli komiteler çalıştırmaktadır. Her bir yerel yönetim komitesi vatandaş grupları veya sivil toplum örgütleri ve kadınların temsilcilerini içermektedir.<sup>184</sup>

183. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 43.

184. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 44.

## Yerel Yönetimlerin Denetimi

Güney Kore’de üst düzey yerel yönetimler merkezi yönetimin denetimi altındayken; alt düzey yerel yönetimler üst düzey yerel yönetimlerin denetimi altındadır. Bu ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde önemli bir güç uygulamaktadır. Güney Kore’de merkezi yönetim kapsamındaki bakanlıklar, yerel yönetimlerin kararları hukuka aykırı ise iptal etme veya askıya alma yetkisine sahiptir. Ayrıca, Güney Kore’de Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı (Minister of Public Administration and Security) yerel yönetimlerin doğası gereği yerel nitelikli işlevlerini de denetlemekte; yerel yönetimler hukuka aykırı davranır veya kamu yararını zedelerse, belirli bir süre içerisinde ona işlemlerini düzeltmesini emretmekte; başkan emri yerine getirmezse yerel yönetimin kararını iptal etmekte veya askıya almaktadır. Benzer şekilde, merkezi yönetim (bakanlar) üst düzey yerel yönetimin kendilerine merkez tarafından delege edilen işlevleri ihmal ettiğini görürse, yerel yönetimin belirli bir dönemde sorumluluğunu yerine getirmesini emretmektedir. Üst düzey yerel yönetimin başkanı da alt düzey yerel yönetime bir emir yazmaktadır. İlgili yerel yönetim emri yerine getirmediğinde, bakan ve üst düzey yerel yönetimin başkanı ilgili yerel yönetim hesabına vekaleten uygulamayı yapmaktadır.<sup>185</sup>

Ayrıca, Güney Kore’de Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı üst düzey yerel yönetimin meclisinin aldığı bir kararı hukuka aykırı buluyorsa veya kamu yararını zedelediğini düşünüyorsa, başkana yerel meclisin kararını veto etmeyi emredebilir. Yerel meclisin başkan tarafından veto edilen kararda ısrar etme hakkı vardır. Meclis kararında ısrar ederek veto mekanizmasını aşarsa, bakan, başkana Anayasa Mahkemesine dava açmasını emredebilir. Başkan yerel meclisin kararını veto etmekle yükümlüdür. Başkan emri yerine getirmediği takdirde, bakan ilgili başkan hakkında dava açabilir.<sup>186</sup>

Güney Kore’de merkezi yönetim yerel yönetimlerin işleyişine müdahil olma hakkına sahiptir. Yerel Özerklik Yasası, merkezi yönetimin bu müdahalesine imkan tanımakta ve yerel yönetimlere tavsiyede bulunmasına ve rehberlik etmesine olanak sağlamaktadır. Merkezi yönetimin bu müdahale yetkisi doğası gereği yerel olan işler kadar merkezi yönetim tarafından delege edilen işleri de kapsamaktadır.

Yerel Özerklik Yasası’nın 148. maddesine göre, yerel yönetimler veya onların başkanları arasında işlerin yürütülmesi konusunda bir anlaşmazlık ortaya çıkarsa, Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı veya (alt düzey yerel yönetimler arasındaki anlaşmazlıklarda) belediye başkanı/vali, ilgili tarafların isteği üzerine anlaşmazlığa aracılık edebilir. Hatta anlaşmazlık kamu yararını önemli ölçüde zedeliyor ve hızlı bir aracılık gerektiriyorsa, tarafların isteği olmaksızın, anlaşmazlığa re’sen aracılık edilebilir. Bakan veya belediye başkanı/vali anlaşmazlığa aracılık ettiğinde, merkezi yönetimdeki

185. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 62.

186. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 63.

ilgili kurumun başkanına danışarak ve Yerel Yönetim Merkezi Anlaşmazlık Aracılık Komisyonu (Local Government Central Dispute Mediation Committee) veya Yerel Anlaşmazlık Aracılık Komisyonunun (Local Dispute Mediation Committee) müzakerelerine dayalı olarak ara bulmaktadır. Bakan veya belediye başkanı/vali ilgili yerel yönetimin başkanına kararı yazılı olarak bildirmekte ve yerel yönetimin başkanı aracılıkla ortaya çıkan kararın gerektirdiği işleri yürütmektedir.

Bunun yanı sıra Yerel Özerklik Yasası'nın 151. maddesine göre, bir yerel yönetim veya onun başkanı yetki alanına giren bazı işleri diğer bir yerel yönetime veya onun başkanına havale edebilir. Bu durumda ilgili yerel yönetimin başkanı, havale edilen işler belediye, ilçe ve bölge veya onların başkanı ile ilgiliyse belediye başkanına/valiye; üst düzey yerel yönetim birimi olan belediye/il veya onların başkanları ile ilgiliyse Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı ve ilgili merkezi yönetim kurumuna rapor sunmaktadır.

Yine, Yerel Özerklik Yasası'nın 152. maddesine göre, yerel yönetimler iki veya daha fazla yerel yönetimle ilgili işleri ortak bir şekilde ele almak için bir "idari danışma konseyi" kurabilir. Bu durumda, üst düzey yerel yönetim birimi olan belediyeler/iller konseye üye ise, Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı ve ilgili merkezi yönetim kurumunun başkanına; belediyeler/ilçeler/bölgeler konseye üye ise, ilgili belediye başkanına/valiye rapor sunarlar. Eğer kamu yararı açısından gerekli ise, Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı veya belediye başkanı/vali ilgili yerel yönetimlere bir danışma konseyi kurmayı tavsiye edebilir. Söz konusu Yasa'nın 156. maddesine göre, danışma konseyi aracılığıyla fikir birliğine varılamayan meseleler için yerel yönetimlerin başkanları aracılık talep ederse, bu meseleler için üst düzey yerel yönetim birimi olan belediyeler/iller arasında ise Kamu Yönetimi ve Güvenliği Bakanı; belediyeler/ilçeler/bölgeler arasında ise ilgili belediye başkanı/vali aracılık yapabilir.

Ayrıca Yerel Özerklik Yasası'nın 168. maddesine göre, merkezi yönetimdeki kamu kurumlarının başkanları ve bir yerel yönetim arasında fikir ayrılığı olduğunda, başbakanın kontrolü altında "İdari Danışma ve Aracılık Komitesi" (Administrative Consultation and Mediation Committee) kurulmaktadır.

Son olarak, Güney Kore'de merkezi yönetim yukarıda belirtilen idari denetim yetkilerinin yanı sıra, yerel yönetimler üzerinde mali kontrol mekanizmalarına da sahiptir. Her şeyden önce, merkezi yönetim kategorik hibelerin ve paylaşılmış vergilerin dağıtımını aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde önemli etki sahibidir. Ayrıca merkezi yönetim gelir paylaşımını yerel yönetimler üzerinde bir baskı aracı olarak kullanabilir. Esasında sabit bir formül aracılığıyla dağıtıldığı için merkezi yönetim gelirlerin paylaşımında çok geniş takdir hakkına sahip değildir. Ancak, dağıtıma ilişkin özel ve detaylı bir rehber olmadığı için özel fonların dağıtımında geniş bir takdir hakkından yararlanmaktadır.<sup>187</sup>

187. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 63.

## Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Üniter bir devlet olarak Güney Kore’de, 1948 yılında kuruluşundan itibaren mali boyutuyla yerel özerklik seviyesi düşük olmuştur. Güney Kore, Prusya geleneğini takip eden bir ülke olarak merkezîyetçi bir devlettir. 1991 yılından itibaren merkezîyetçilik seviyesi azaltılmaya çalışılmasına rağmen, Güney Kore’deki yerel yönetimler hemen her yönüyle çok sınırlı bir özerkliğe sahiptir. Bu bağlamda, mali özerklik bundan müstesna değildir.<sup>188</sup> Güney Kore’de ulusal bütçe merkezi yönetim, yerel yönetimler ve yerel eğitim bütçelerinden<sup>189</sup> oluşmaktadır. Bunlar arasında bütçede en geniş pay merkezi yönetime aittir. Bununla birlikte, özellikle son dönemlerde merkezi yönetimin harcamaları yerel yönetimler ve yerel eğitim bütçelerinin toplamından azdır. Bunun temel sebebi, merkezi yönetimin gelirlerinin büyük bir kısmını “gelir paylaşımı” ve “kategorik hibeler” formatında yerel yönetimlere ve okul bölgelerine transfer etmesidir.<sup>190</sup> Yerel yönetimlerin öz gelirleri merkezi yönetimden elde edilen gelirlerinden azdır. Bu durum, yerel yönetimlerin mali özerkliğini zedelemektedir.

## Gelirleri

Güney Kore’de yerel yönetimlerin gelirleri “yerel vergiler”, “vergi dışı gelirler”, “gelir paylaşımı” (diğer adıyla yerel ortak vergi), “kategorik hibeler” (diğer adıyla ulusal devlet hazine yardımları) ve “borçlanma”dan oluşmaktadır. Bu gelirlerden yerel vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler yerel yönetimlerin öz gelirleri iken, gelir paylaşımı ve kategorik hibeler bağımlı gelirlerdir.<sup>191</sup>

**Vergi Gelirleri:** Yerel Vergiler Çerçeve Kanunu’nun 4. maddesine göre, Güney Kore’de yerel yönetimler yerel vergiler koyma yetkisine sahiptir. Bu vergiler; iktisap vergisi (*acquisition tax*), kayıt ve lisans vergisi (*registration and license tax*), eğlence vergisi (*leisure tax*), tütün tüketim vergisi (*tobacco consumption tax*), yerel tüketim vergisi (*local consumption tax*), mesken vergisi (*resident tax*), yerel gelir vergisi (*local income tax*), emlak vergisi (*property tax*), otomobil vergisi (*automobile tax*), yerel doğal kaynak vergisi (*local resource facilities tax*) ve yerel eğitim vergisidir (*local education tax*). Yine, Yerel Vergiler Çerçeve Kanunu’nun 7. maddesine göre, yerel vergiler “olağan vergiler” ve “tahsisli vergiler” başlıkları altında gruplandırılmaktadır. Bu ver-

188. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 75.

189. Güney Kore’de eğitimin özerkliği ilkesi gereğince yerel eğitim, genel yerel maliyeden ayrı olarak, eğitim harcamaları özel fonundan finanse edilmektedir. Bkz. Ministry of Strategy and Finance, “Budget System of Korea”, (2014), s. 6.

Yerel eğitim bütçesi, okul bölgelerine (*school districts*) aittir ve bu bölgelerin liderleri belediye başkanı tarafından ayrıca seçilmektedir. Bkz. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 71.

190. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 71.

191. UCLG, Republic of Korea, *UCLG Country Profiles*, s. 9; Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 72.

gilerden yerel doğal kaynak vergisi ve yerel eğitim vergisi tahsisli vergi, diğerleri olağan vergidir. Aynı Kanun'un 8. maddesine göre, farklı yerel yönetimler farklı vergilere sahiptirler. Yerel yönetimler bu vergilerden elde edilen gelirleri istedikleri gibi kullanabilmektedir.

**Vergi Dışı Gelirler:** Vergi dışı gelirler yerel yönetimlerin finansmanında önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü vergiler gibi bu gelirler de yerel yönetimlerin istedikleri gibi kullandıkları gelir kaynağıdır. Güney Kore'de yerel yönetimlerin kullanıcı harcı, ücretler, kiralar gibi çeşitli vergi dışı gelirleri vardır.<sup>192</sup>

**Gelir Paylaşımı (Yerel Ortak Vergi):** Gelir paylaşımı, yerel yönetimlerin temel idari ihtiyaçları karşılamak için ne kadar gelire ihtiyaç duydukları kriteri çerçevesinde merkezi yönetim tarafından dağıtılırlar. Kullanımı üzerinde herhangi bir sınırlama olmadığı için, bu tarz gelirler yerel yönetimler tarafından en fazla tercih edilen gelir türüdür.<sup>193</sup> Gelir paylaşımı, merkezi yönetimin iç vergi gelirlerinin yüzde 19,24'üdür.<sup>194</sup>

**Kategorik Hibeler:** Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan mali transferlerin ikincisi kategorik hibelerdir ve gelir paylaşımının aksine üzerinde birtakım kısıtlar söz konusudur. Merkezi yönetim kategorik hibeleri yerel yönetimlere üç amaç için vermektedir:

Birincisi, fon eksikliği nedeniyle kategorik hibeler olmadan sunulamayan kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlamaktır.

İkincisi, merkezi yönetim tarafından sunulması gerekirken yerel yönetimlere devredilen işlerin finansmanını sağlamaktır.

Son olarak, yerel yönetimler arasındaki mali farklılıkları ortadan kaldırmaktır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin mali durumuna göre farklı destek oranları uygulamaktadır.<sup>195</sup>

**Borçlanma:** Güney Kore'de yerel yönetimler, yerel talepleri karşılamak için ihtiyaç duydukları gelirden daha az bir gelire sınırlanmış yerel tahvil ihraç edebilirler. Yerel yönetimlerin borçları merkezi yönetimce saptanan bir formül çerçevesinde belirlenen bir borç oranının altında ise yerel yönetimlerin tahvil ihraç etmesine izin verilmektedir. Çoğu yerel yönetimin borç oranı kendi standartlarından yüksek olduğu için, yerel yönetimler proje bazında tahvil ihraç etmek için resmi onaya ihtiyaç duyarlar. Merkezi yönetim yerel tahvil çıkarma konusunda oldukça katıdır ve sıkı kontrol uygular. Bu nedenle, Güney Kore'de yerel yönetimlerin borçlanma düzeyleri görece olarak düşüktür.<sup>196</sup>

192. UCLG, Republic of Korea, *UCLG Country Profiles*, s. 11.

193. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 72.

194. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 90.

195. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 92-92.

196. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 85.

**Yerel Yönetimler Arası Gelirler:** Üst düzey yerel yönetimlerden alt düzey yerel yönetimlere “bölgesel kategorik hibeler”, “büyükşehir gelir paylaşımı” ve “mali ödenek” olmak üzere üç tür kaynak transferi yapılmaktadır. Bölgesel kategorik hibeler, üst düzey yerel yönetimlerin ilçeler, belediyeler ve özerk bölgelere kategorik hibelerde bulunmasını ifade etmektedir. Merkezi yönetimin yaptığı kategorik hibelerin bölgesel uygulaması gibidir. Büyükşehir gelir paylaşımı, yukarıda anlatılan gelir paylaşımının büyükşehir düzeyindeki versiyonudur. Mali ödenek ise büyükşehir belediyeleri ve illerin toplam vergi gelirlerinin bir yüzdesini nüfus, vergi toplama performansı, mali durum vb. kriterlere göre ilçelere ve belediyelere vermesini ifade etmektedir.<sup>197</sup>

### Giderleri

Güney Kore’de yerel yönetimler dengeli bütçeye sahip olmak zorundadır. Temel ilke olarak harcamaları gelirlerini geçmemelidir. 2008 yılından itibaren Güney Kore’de yerel yönetimlerin giderleri BM Hükümet İşlevleri Sınıflandırılmasına dayalı olarak yeni bir işlev kategori sistemine göre sınıflandırılmaktadır. Bu ülkede yerel yönetimlerin son zamanlarda en fazla harcama yaptığı alan sosyal refah işlevidir. Son dönemde yerel yönetimlerin harcamalarında en fazla düşüş yaşanan alanlar ise, “lojistik ve ulaşım” ve “arazi ıslahı ve yerel kalkınma”dır.<sup>198</sup>

197. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 93-95.

198. Choi vd., *Local Governments and Public Administration in Korea*, s. 99.



# SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

---

Raporda incelenen ülkeler bağlamında, başkanlık sistemine sahip ülkelerin yerel yönetim sistemlerine ilişkin karşılaştırmadan elde edilen temel çıktılar kısaca şöyle özetlenebilir:

- Başkanlık sistemine sahip ülkelerin birçoğunda üniter devlet yapısı bulunmaktadır. Dolayısıyla başkanlık sistemine sahip ülkelerin çoğunda federal devlet yapısının bulunduğuna yönelik Türkiye'deki yaygın kanaat gerçeği yansıtılmamaktadır.
- Raporda analiz edilen başkanlık sistemine sahip ülkelerde yerel yönetimler bağımsız değildir ve genel olarak yasama, yürütme ve yargı gücüne sahip değildir. Sadece Brezilya ve Endonezya'da yerel yönetimlerin meclisleri yasama gücünü, belirli şartlar altında çıkardıkları kanunlar eliyle kullanmaktadır. Endonezya üniter bir devlet olmasına rağmen ülke büyüklüğü, heterojen toplum yapısı ve siyasi coğrafya gibi nedenlerle yerel yönetimlerin meclisine belirlenen sınırlar içinde yasa yapma gücü veren istisnai bir ülkedir.
- Ülkeler tarihsel süreçteki deneyimleri, nüfusları, toplumsal dokuları ve coğrafi büyüklükleri gibi kriterlere göre yerel yönetim sistemlerini yapılandırmaktadır.
- Başkanlık sistemine sahip ülkelerde tek bir yerel yönetim modeli yoktur. Analiz edilen ülkelerde yerel yönetim sisteminin kademelenmesi, türleri, organik ve fonksiyonel yapıları ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir (Tablo 6).
- ABD haricinde analiz edilen diğer ülkeler yerel yönetimlerine anayasalarında yer vermişlerdir.
- Başkanlık sistemine sahip olan ve raporda incelenen ülkelerde sadece yerel

yönetimler tarafından yürütülen veya sadece merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetler olduğu gibi, bu yönetim kademeleri tarafından ortaklaşa bir şekilde sunulan hizmetler de söz konusudur (Tablo 6).

- Ülkelerde yerel yönetimlerin organları daha çok karar organı ve yürütme organı ayrışmasına dayanmakta ve bu organlar genel olarak seçimle işbaşına gelmektedir.
- Analiz edilen ülkelerde desantralizasyon anlayışıyla bütünleşen demokratikleşme eğilimleri çerçevesinde, en azından yasal düzlemde yerel demokrasiyi güçlendirmeye yönelik ciddi adımlar atıldığı görülmektedir. Bu çabalar referandum, katılımcı bütçeleme, yurttaş girişimi ve geri çağırma gibi katılımcı mekanizmaların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Tablo 6). Yerel demokrasiyi güçlendirmeye yönelik reformlarda, halka en yakın ölçek olarak mahallenin temel alınması; mahalle meclisleri ve mahalle toplantıları gibi oluşumlara önem verilmesi dikkat çekicidir.
- Analiz edilen ülkelerde, ABD gibi istisnai bir ülkenin dışında, yerel yönetimlerin mali özerkliği çok güçlü değildir. Yerel yönetimlerin öz gelirleri olmakla birlikte, merkezi yönetimden yapılan transferler yerel yönetimlerin gelirleri arasında oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin mali özerkliğini tartışmalı hale getirmektedir.
- Mali özerklik çerçevesinde, ülkelerde yerel yönetimlerin borçlanmasına izin verilmekle birlikte, bu raporda analiz edilen hemen her ülke yerel yönetimlerin borçlanmasını sıkı kurallara bağlamış ve belirli bir sınır getirmiştir.

Bugün, Türkiye başkanlık sistemine geçiş ile özdeşleşmiş bir dönüşüm sürecini tartışmakta ve tecrübe etmektedir. Bu dönüşüm süreciyle Türkiye kendisi için belirlediği ekonomik hedefleri gerçekleştirmeyi, toplumun refah seviyesini yükseltmeyi, bölgedeki gelişmelere reaksiyon verme hızını ve gelişmeleri yönlendirme kapasitesini artırmayı, demokrasisini güçlendirmeyi ve sivil siyasetin önünü tıkanan mekanizmaları ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek, güçlü bir yürütme ve idari kapasite gerektirmekte ve hükümet biçimi başta olmak üzere birçok alanda reform tartışmalarını ve girişimlerini tetiklemektedir.

Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş tartışma konusu olduğunda, bu sistem bağlamında yerel yönetimlerin nasıl yapılandırılacağı hassas bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Raporda incelenen ülkelerden yerel yönetim sistemlerine ilişkin elde edilen ve yukarıda sıralanan bulgular dikkate alındığında; eğer parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilirse, Türkiye’nin belirli bir yerel yönetim modelini benimsemek zorunda olmadığı çok açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Zaten yukarıda da belirtildiği gibi başkanlık sisteminde tek bir yerel yönetim modeli yoktur.

Her ülkede olduğu gibi başkanlık sistemine sahip ülkelerde de yerel yönetimlerin yeri ve gücü, o ülkenin federal veya üniter devlet yapısı çerçevesinde, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi nasıl kurguladığı ile ilgilidir.

Dolayısıyla Türkiye tarihsel tecrübesi, devlet yapısı, kamu yönetimine dair kendine has ilkeleri, toplumsal dokusu ve coğrafi yapısını göz önünde bulundurarak yerel yönetim modelini oluşturabilir.

Bu noktada hatırlatılması gereken husus, yerel yönetimlerin bir ülkenin toplumsal refah seviyesi ve demokratikleşmesine yapabileceği katkıdır. Bu bağlamda, Türkiye’de başkanlık sistemi ile ilgili meseleleri, Türkiye’nin demokratikleşme projesinin bütüncül bir parçası olarak değerlendirmek gerekmektedir.

TABLO 6. KARŞILAŞTIRMALI OLARAK ÜLKELERİN YEREL YÖNETİM YAPILARI

Ülkeler	Devlet Şekli	Yönetim Kademeleri	Yerel Yönetim Sistemi	Orta Kademe Yönetim ve Yerel Yönetim Sayıları	Hizmet Bölüşümü
Şili	Üniter	Merkezi İdare-Bölge İdaresi-Belediyeler	Tek Kademe	15 Bölge 346 Belediye	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sadece belediyelerin yürüttüğü hizmetler</li> <li>- Merkezi idare ve bölge idaresiyle ortak yürütülen hizmetler</li> </ul>
Endonezya	Üniter	Merkezi İdare-Yerel Yönetimler	İki Kademe	34 İl 398 İlçe 93 Belediye	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sadece merkezi idare tarafından yürütülen hizmetler</li> <li>- Yerel yönetimlerin zorunlu görevleri</li> <li>- Merkezi idareyle birlikte yürütülen hizmetler</li> </ul>
Güney Kore	Üniter	Merkezi İdare-Yerel Yönetimler	İki Kademe	Seul Büyükşehir Belediyesi ve 6 Büyükşehir Belediyesi Sejong Belediyesi 8 İl ve Jeju İli 80 İlçe 73 Belediye 69 Özerk Bölge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yerel yönetimler tarafından sunulan ve doğası gereği yerel olan hizmetler</li> <li>- Merkezi yönetim tarafından devredilen ve yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetler</li> </ul>
Brezilya	Federal	Federal Devlet-Eyaletler-Belediyeler	Tek Kademe	5.564 Belediye	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler tarafından ortaklaşa sunulan hizmetler</li> <li>- Temel olarak yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetler</li> <li>- Sadece yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetler</li> </ul>
ABD	Federal	Federal Devlet-Eyaletler-Yerel Yönetimler	Tek Kademe	3.031 İl 19.519 Belediye 16.360 Kasaba Yönetimi 12.880 Okul Bölgesi 38.266 Özel Bölge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eyaletlere göre farklılaşan şekilde yerel yönetimler tarafından sunulan yerel hizmetler</li> </ul>

Ülkeler	Yerel Yönetimlerin Organları	Yerel Yönetimlerin Yasa Yapma Gücü	Yerel Demokrasi ve Katılımcı Mekanizmalar	Yerel Özerklik Düzeyi	Merkezi İdareden Aktarılan Payların Oranı
Şili	- Belediye başkanı - Belediye meclisi	Yok	- Yerel komiteler ve topluluk örgütleri - Katılımcı bütçeleme	Düşük	Yüksek
Endonezya	- Yerel yönetimin başı ve yürütme organı - Yerel meclisler - Yerel yönetim çalışma birimleri	Var	- Yılda üç kez yapılan topluluk talepleri toplantıları - Vatandaş rapor kartları - Vatandaş şartları - İmar, su yönetimi, eğitim gibi konularda düzenlenen toplantı ve forumlar	Yüksek	Yüksek
Güney Kore	- Yürütme organı olarak yerel yönetimin başkanı (vali veya belediye başkanı) - Karar organı olarak yerel meclis	Yok	- Referandum - Yurttaş girişimi - Denetim isteme - Dava açma hakkı - Geri çağırma - Katılımcı komiteler	Düşük	Yüksek
Brezilya	- Belediye başkanı - Belediye meclisi	Var	- Topluluk meclisleri - Katılımcı bütçeleme	Yüksek	Yüksek
ABD	- İllerin büyük çoğunluğu için karar ve yürütme organı olarak seçilmiş bir kurul - Belediye başkanlı meclis sistemi; profesyonel yöneticili meclis sistemi ve komisyon sistemi - Kasaba toplantıları - Özel amaçlı yerel yönetimler için karar organı olarak bir kurul veya meclis	Yok	- Referandum - Yurttaş girişimi - Geri çağırma - Kasaba toplantıları - Mahalle meclisleri - Online forumlar - Topluluk anketleri	Yüksek	Düşük





## MEHMET ZAHİD SOBACI

Doç. Dr. M. Zahid Sobacı, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2001 yılında mezun oldu. Yüksek lisans (2005) ve doktora (2009) eğitimlerini yine Uludağ Üniversitesi'nde tamamladı. M. Zahid Sobacı'nın akademik ilgi alanları, kamu yönetiminde reform ve yeni eğilimler, kamu politikası, politika transferi, siyaset-bürokrasi ilişkisi ve e-devlettir. Odaklandığı konular üzerine ulusal ve uluslararası yayınlara sahip olan Sobacı, halen Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır.

## ÖZER KÖSEOĞLU

2009 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında doktora öğretimini tamamlamıştır. Sakarya Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında 2004 yılında araştırma görevlisi, 2009 yılında yardımcı doçent olarak çalışmış ve 2015 yılından bu yana da doçent olarak görev yapmaktadır. Kamu yönetimi reformu, kamu politikaları analizi, sosyal medya, performans yönetimi ve stratejik planlama, kamu değeri yönetimi alanlarında çeşitli ulusal ve uluslararası yayınları bulunmaktadır. Son dönemdeki çalışmaları arasında, 2015 yılında Doç. Dr. M. Zahid Sobacı ile birlikte *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* başlıklı editörlü kitap bulunmaktadır.

# BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE YEREL YÖNETİMLER

ABD, BREZİLYA, ŞİLİ, ENDONEZYA VE GÜNEY KORE

MEHMET ZAHİD SOBACI, ÖZER KÖSEOĞLU

Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin konumu Türkiye’de devam eden hükümet sistemi tartışmalarının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bu raporun amacı, başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin nasıl düzenlendiğini seçilen ülke örnekleri üzerinden inceleyerek karşılaştırmalı bir yöntemle ortaya koymaktır.

Rapor kapsamında incelenen ülkeler belirli kriterlere göre seçilmiştir. Bu ülkeler arasında üniter yapıli başkanlık sistemlerine örnek olarak Endonezya, Güney Kore ve Şili; federal yapıli başkanlık sistemlerine örnek olarak ABD ve Brezilya alınmıştır. Ülkelerin analizinde “yerel yönetimlere ilişkin anayasal ve yasal arka plan”, “yerel yönetimlerin türleri”, “yerel yönetimlerin görevleri”, “yerel yönetimlerin organları”, “yerel demokrasi uygulamaları”, “yerel yönetimlerin denetimi” ve “yerel yönetimlerin mali yapısı”ndan oluşan yedi temel kriter kullanılmış ve tüm ülkeler aynı kriterlerle değerlendirilmiştir.

Bu raporda, üniter başkanlık ve federal başkanlık sistemlerine dayalı olarak örgütlenmiş olan ülkelerin kendi tarihsel tecrübeleri, anayasal ve hukuki düzenlemeleri, politik, kültürel ve ekonomik ihtiyaçları doğrultusunda farklı özelliklere sahip olan yerel yönetim modelleri inşa ettikleri ve yine bu doğrultuda yerel yönetim reformu gerçekleştirdikleri tespit edilmektedir.