

KARŞILAŞTIRMALI YEREL YÖNETİMLER PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE VE NİJER'DE BELEDİYE SİSTEMİ

Mahamane Moutari ABOUBACAR İSSA¹

Özet

Bu çalışmada bir Batı Afrika ülkesi olan Nijer Cumhuriyeti ile Türkiye Cumhuriyetinde belediye yönetimleri belediyelerin tarihi gelişimi ve reform süreci; türleri, organları ve yönetimi; yetki, görev ve sorumlulukları; gelir ve harcamaları; özerklik ve desantralizasyon bağlamında belediyelerin merkezi yönetimle ilişkileri olmak üzere beş kriter açısından karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Birbirinden uzak coğrafyalarda yer alan iki ülke de kendine özgü tarihsel gelişim dinamiklerine, farklı toplumsal, siyasal ve yönetsel kültüre ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine sahip olmakla birlikte bir takım benzer siyasal ve yönetsel özelliklere sahiptir. Özellikle Fransız yönetim geleneğinin etkileri, idari yargı rejiminin olması, üniter ve merkezîyetçi devlet yapısı gibi ortak yönler bulunduğundan iki ülkenin karşılaştırılabilir olduğu düşünülmektedir. İki ülke belediye yönetiminin belirli kriterler çerçevesinde incelenmesinin ülkeler arasında belediye reformuna ilişkin tecrübe paylaşımı ve ders çıkarma imkanı sağlayacağı varsayılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Belediye yönetimi, Nijer, Türkiye, Karşılaştırmalı yerel yönetimler

Araştırma Makalesi | Geliş Tarihi: 05.03.2020 - Kabul Tarihi: 22.06.2020

İssa Aboubacar, M, M.(2020).

"Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Perspektifinden Türkiye ve Nijer'de Belediye Sistemi".
Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (AKSOS), sayı 7, s. 16-33.

MUNICIPALITY SYSTEM IN NİGER AND TURKEY: A COMPARATIVE LOCAL GOVERNMENT PERSPECTİVE

Abstract

This study examines municipality systems of the Republic of Niger and the Republic of Turkey in terms of five common criteria: (1) historical development and reform process; (2) types, organs and administration; (3) authority, functions and responsibilities; (4) revenues and expenditures; (5) intergovernmental relations on the basis of autonomy and decentralization. These two countries, located in divergent geographies, have specific historical evolution processes, different social, political and administrative culture and economic development levels. However, they both have some common political and administrative characteristics as well. Specifically, the impact of the French administrative tradition, the system of administrative jurisdiction, and unitary and centralist character of both countries are similar feature that lead us to presume that they are comparable. Analyzing two countries in the context of certain criteria is thought to bring about the possibility of exchange of experience and lesson-drawing with regard to municipality reform in both countries.

Key Words: Municipality administration, local governments in Niger, Turkey, comparative local governments

Giriş

Siyaset bilimi, iktisat, sosyoloji ve kamu yönetimi gibi birçok disiplinde karşılaştırmalı çalışmalar yaygın bir şekilde yer bulmaktadır. Hatta karşılaştırmalı yöntemin gelişmesi siyaset bilimi, sosyoloji, iktisat gibi disiplinlerde karşılaştırmalı siyaset, karşılaştırmalı kültür çalışmaları, karşılaştırmalı tarihsel sosyoloji ve karşılaştırmalı politik ekonomi gibi alt disiplinlerin doğmasını sağlamıştır. Benzer bir gelişmenin sonucu olan “karşılaştırmalı kamu yönetimi” veya “karşılaştırmalı yönetim” disiplini, farklı ülkelerin yönetim sistemleri, kurumları, politikaları ve yönetsel uygulamalarının belirli bir ilişkisellik ve örüntü içinde karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesine odaklanan bir kamu yönetimi alt disiplinidir. Karşılaştırmalı kamu yönetimi kapsamında karşılaştırmalı personel yönetimi, karşılaştırmalı kamu politikaları ve karşılaştırmalı yerel yönetimler gibi alt çalışma alanları da gelişme göstermiştir.

Türkiye’de 2000’li yıllarda genel olarak karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında artan bir ilgi dikkati çekmektedir. Ayrıca son yıllarda daha özel olarak karşılaştırmalı yerel yönetimler konusundaki çalışmalar da artış göstermiştir (Okçu ve Özgür, 2013; Sobacı ve Köseoğlu, 2016). Bu çalışmada Türkiye’de yapılan karşılaştırmalı araştırmalarda genellikle “unutulan” bir coğrafya olan Afrika Kıtası’ndan Nijer Cumhuriyeti ile Türkiye Cumhuriyeti’nde belediye yönetimleri belirli ortak kriterler açısından karşılaştırmalı yöntemle incelenmektedir. Nijer, 3 Ağustos 1960 tarihinde Fransa’dan bağımsızlığını ilan etmiştir. Fransız sömürgesi olarak 1922 yılından itibaren varlığını sürdüren Nijer Cumhuriyeti, yönetsel yapılanmasını da Fransız sisteminden etkilenerek oluşturmuştur. Bununla birlikte, genel olarak Afrika ülkelerinin karşılaştığı toplumsal, siyasal, eko-

nomik ve yönetsel sorunlarla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Bağımsızlığını ilan ettikten sonra 1991 yılında gerçekleştirilen siyasal uzlaşma neticesinde, 1993 yılında tekrar demokratik hayata geri dönülmüş; ancak bu tarihten itibaren dört defa askeri darbe yaşanmış, siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar ise devam etmiştir.

Nijer'de belediyelerin temelleri 21 Mart 1919 ve 1 Nisan 1936 tarihi kararnameyle kurulan Seçkinler Konseylerine (Conseils des Notables), dolayısı ile sömürge dönemine uzanmaktadır. Daha sonra 1955 yılında gerçekleşen Batı Afrika'daki Fransız belediye reformu ile birlikte, başkent Niamey'de tam fonksiyonlu bir belediye ve Maradi ve Zinder kentlerinde ise başkenttekinden farklı, daha az yetki ve göreve sahip belediyeler kurulmuştur. 1959 Anayasasının 58/9. maddesinde "seçilmiş organların serbest yönetimine dayanan yerel yönetimlerin oluşturulması" ilkesine yer verilmesiyle birlikte yerel yönetimler Anayasal düzeyde düzenlenmiştir (DGDCT, 2015, s. 9).

Türkiye Cumhuriyeti ise Nijer'e göre çok daha eski bir tarihsel kökene ve mirasa sahip bir imparatorluk devleti olarak gelişmiş ve günümüze ulaşmıştır. Osmanlı İmparatorluğunun son yüzyılında önce askeri alanda başlayan reformlar zaman içinde devlet ve toplum düzenini de etkilemiştir. Osmanlı devletinde Tanzimat'ın ilan edildiği 1839 yılından itibaren Batı'ya yönelmiş ve Batı tarzı reformlara girilmiştir. Tanzimat'tan önce başlayan Batı tarzı idari reformlar sistematik ve kurumsal bir şekilde Cumhuriyet'in ilanına kadar devam etmiştir. Merkezi yönetimde bakanlıklar ve müsteşarlık sisteminin kurulması, memurlara düzenli maaş verilmesi, Danıştay (Şura-yı Devlet) ve Sayıştay (Divan-ı Muhasebat) gibi merkezi yönetim kurumlarının oluşturulmasını kapsayan reformlar Tanzimat döneminde Fransız yönetim sisteminden esinlenilerek gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimler açısından bakıldığında 1855 yılında Şehremaneti adıyla İstanbul'da ilk belediye teşkilatı oluşturulmuş ve Beyoğlu-Galata bölgesinde Paris Belediyesinden esinlenilerek Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur. Benzer biçimde, Fransız il sistemine paralel bir şekilde, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile önce Tuna Vilayetinde ve 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile tüm Osmanlı ülkesinde günümüzde de kullanılan il sistemi ile ildeki yerel yönetim kuruluşu olan il özel idaresi oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2017). Belediyelere ilişkin ilk Anayasal düzenleme ise 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile mümkün olmuştur. Cumhuriyet dönemi Anayasalarında da belediyelere yer vermeye devam edilmiştir.

Nijer, sömürge döneminde Fransız yönetim sistemini ve idare hukuku rejimini benimsemiştir. Türkiye açısından bakıldığında ise Osmanlı Devletinin son döneminde merkezi yönetim, taşra yönetimi, personel yönetimi, yargı rejimi ve yerel yönetim sistemi büyük ölçüde Fransız yönetim sisteminden esinlenerek oluşturmuştur. 1923 yılında Cumhuriyetin ilanının ardından 1946 yılında Demokrat Partinin (DP) kurulmasına kadar tek parti yönetimi (CHP) hakim olmuştur. Türkiye'nin demokratikleşme süreci genelde, 1950 seçimlerini CHP dışında farklı bir partinin (DP) kazanmasıyla birlikte başlatılır. Nijer ise 1960 yılında bağımsızlığını ilan ettikten sonra uzun süre askeri rejim altında varlığını sürdürdüktan sonra 1991 yılından itibaren yeniden demokratikleşme sürecine girmiştir. Ancak hem Türkiye hem de Nijer demokratik yönetimlerini inşa ettikten sonra dönem dönem askeri müdahaleler yaşamıştır. Askerin siyasete müdahalesi açısından iki ülkede benzer bir siyasal kültür olduğu söylenebilir.

Görüldüğü gibi iki ülke farklı coğrafyalarda kendilerine özgü tarihsel gelişim dina-

miklerine, farklı toplumsal, siyasal ve yönetsel kültüre ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine sahiptir. Bununla birlikte ülkelerin ortak bazı siyasal ve yönetsel özellikleri dikkat çekmektedir. Bu ortak yönler nedeniyle iki ülkenin, genel olarak yerel yönetim sistemi ve özelde belediye sistemi açısından belirli kriterler çerçevesinde karşılaştırmalı olarak incelenmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir. Böylece Nijer ve Türkiye'nin belediye yönetimi açısından iyi uygulama örnekleri ortaya çıkarılarak bu iki ülkenin birbirinden öğrenme yoluyla belediye sistemlerini nasıl geliştirebilecekleri yönünde çözüm önerileri ve politikalar geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Özellikle Nijer'de yaşanan büyük kentlerin yönetimi sorunu ve belediyelerin mali yetersizliklerine ilişkin problemler karşısında Türkiye'den transfer edilebilecek politika ve uygulamalar bulunabileceği düşünülmektedir. Ayrıca belediye yönetimine ilişkin diğer yapısal ve işlevsel konular da derinlemesine incelendiğinde iki ülke arasında belediyelere ilişkin temel sorunlara yönelik çözümler geliştirilebileceği varsayılmaktadır.

1. Ülkelerin Siyasal ve Yönetsel Yapılarına İlişkin Genel Bilgiler

Bilimsel araştırmalarda karşılaştırmalı yöntemin kullanılmasında, karşılaştırılacak olan olgunun (kurum, politika, program, sistem, uygulama vb.) içinde bulunduğu çevre şartlarının da dikkate alınması, yani bağlamından koparılmadan incelenmesi önem arz etmektedir. Bu nedenle, iki ülkenin siyasal, yönetsel, ekonomik ve toplumsal bazı özelliklerini değerlendirmek gerekir.

Nijer Cumhuriyeti'nin yüzölçümü 1.267.000 km² olup başkenti Niamey'dir. Coğrafi olarak bakıldığında Nijer, Afrika kıtasında denize kıyısı olmayan ve üç farklı iklim kuşağı arasında bulunan bir ülkedir (<https://www.banquemoniale.org/fr/country/niger/overview>.Erişim Tarihi: 20-01-2020) Nijer İstatistik kurumu'nun verilerine göre 2019 yılı itibarıyla Nijer'in nüfusu 21,4 milyonu aşmıştır. Nüfusun yıllık artışı % 3,9 gibi bir oran ile dünyadaki en yüksek nüfus artış oranlarından biridir (http://www.stat-niger.org/statistique/file/DSEDS/TBS_2019.pdf) Erişim Tarihi:16-06-2020. Fransa sömürgesi olan diğer Afrika ülkeleri gibi resmi dili Fransızcadır. Nijer'in adı büyük bir Afrika nehrinin (Nijer Nehri) adını taşımaktadır. Nijer topraklarında yaşayan ve vatandaşlık almış olan herkes, Nijerli olarak tanımlanmıştır (<http://www.presidence.ne/le-niger>. Erişim Tarihi: 30-2-2020).

Nijer 19. yüzyıldan itibaren sömürgeci devletlerin etki alanında kalmıştır.1922 yılından itibaren Fransız sömürgesi olan Nijer, 1960 yılında bağımsızlığına kavuşabilmiştir. Bağımsız bir devlet olarak ilk 14 yılında Hamani Diori başkanlığında tek partılı sivil otoriter bir rejim yönetiminde olan Nijer, 1974'te yaşanan yıkıcı kuraklık ve bürokrasi içerisindeki yolsuzluk ve hırsızlık ciddi boyutlara ulaşmış, ülke çapında iktidara karşı yaygınlaşan yolsuzluk suçlamalarının birleşimi, askeri bir grup tarafından devrilmiştir. Yaşanan askeri darbenin ardından 1991 yılına kadar askeri bir rejimle yönetilmiştir. Böylece bağımsızlığın kazanılmasının ardından demokrasiye geçiş süreci 1974 ve 1996 yılları arasında gerçekleştirilen askeri darbelerle iki kez akamete uğramıştır (CADHP ve İWGIA, 2008, s. 25). Bunun yanında 1991 yılında gelişen Tuareg isyanı, ülke ekonomisi açısından ciddi bir krize neden olduğu gibi Nijer demokrasisi açısından da önemli bir sınav olmuştur. 2007 yılından bu yana uranyum fiyatlarının düşüşü ile birlikte Nijer ekonomisi yeni bir ekonomik krizle karşı karşıya kalmıştır (<http://www>.

presidence.ne/le-niger. Erişim Tarihi: 2-2-2020). Bu bağlamda 1988-1999 yılları arasında yaşanan (4 Anayasa 4 cumhuriyet 3 geçici hükümet 9 başbakanı 20 hükümet ve 4 meclis seçimi olmak üzere) ülkenin çok partili sisteme geçmesine rağmen demokratleşme ve modernleşme hayalini güçlü bir siyasi ve kuramsal istikrarsızlar karşı karşı kalmıştır. Ancak bu istikrarsızlık bakıldığında sadece Nijer'e özgü değildir, ulus ve demokrasileşmenin bir karakteridir. Nijer'de olduğu gibi bir kaç Afrika Ülkelerinde durumlar çok farklı değildir (İsmael, 2007, s.58).

Fransız tipi yarı-başkanlık sistemi ile yönetilen Nijer üniter bir devlettir. Nijer, 2011 yılından bu yana yedinci Cumhuriyeti sürdürmektedir (Maiga, 2016, s.37). Nijer Anayasaya göre, Nijer parlamentosu tek meclisli bir parlamentodur. Milletvekilleri, halk tarafından doğrudan doğruya gizli oy usulü ile ve beş yıl için seçilmektedir. Yürütme, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere ikili bir yapı arz eder. Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Milletlin birliğini ve bağımsızlığını temsil eder, ülkenin toprak bütünlüğünü korumakla sorumludur. Eşit ve gizli oya dayalı seçimler ile halk tarafından doğrudan doğruya beş yıllık bir süre için seçilir. Arka arkaya iki kez seçilebilir. Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır. Başbakan, tarafından atanır. Mecliste güven bulamazsa Meclis çoğunluğu tarafından önerilen üç kişilik bir listeden Cumhurbaşkanı atanır. (Anayasa 83, 84, 85, 46, 56, 57. Maddeler) Anayasa gereği bağımsız olan yargı ise Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay ve düzenli olarak oluşturulan mahkemeler tarafından yürütülmektedir. (Anayasa 116, 117) Fransız yargı sisteminden esinlenilerek idari yargı rejimi kurulmuştur. Öte yandan ülkenin bağımsızlığından hemen sonra 1962'de kabul edilen 62-11sayılı kanununla kurulan mekanizmalar halen büyük ölçüde yönetilmeye devam etmektedir. (<http://www.droit-africain.com/niger-organisation-judiciaire/> Erişim Tarihi:16-06-2020). Nijer'de 139'den fazla Siyasi parti faal bulunmaktadır. 21 Şubat'ta 2016 tarihinde yapılan genel seçimlere ise sadece 15 siyasi parti katılabilirken, Nijer Millet Meclisinde toplam 16 siyasi parti bulunmaktadır. (<http://www.ceniniger.org/partis-politiques/>) Erişim Tarihi:16-06-2020. İdari açıdan bakıldığında Nijer Cumhuriyeti'nde, 2002 yılından bu yana, Niamey kentsel komünü de dahil olmak üzere 7 bölge, 63 il, 52'si kentsel ve 231'ü kırsal olmak üzere 265 komün ve 4 kentsel komün birliği bulunmaktadır (<http://www.presidence.ne/division-administrative>. Erişim Tarihi: 03-03-2020).

Tablo 1. Nijer ve Türkiye'nin Başlıca Siyasal ve Yönetimsel Özellikleri

Siyasal ve Yönetimsel Özellikler	Nijer	Türkiye
Devlet Yapısı	Üniter	Üniter
Yönetim Geleneği	Fransız (Napolyonist) Yönetim	Fransız (Napolyonist) Yönetim
Hükümet Sistemi	Yarı-Başkanlık Sistemi	Cumhurbaşkanlığı Sistemi
Mevcut Anayasal Düzeni	2010	1982
İdari Yapıları	Adem-i Merkeziyetçi	Merkeziyetçi
Seçim Sistemi	Doğrudan halk tarafından	Doğrudan halk tarafından

Yürütme Organı	Çift Başlı	Tek Başlı
Çok Partili Hayata Geçiş	1991	1946
Yasama Organı	Tek Meclisli (Millet Meclisi)	Tek Meclisli (TBMM)
Parlamento Seçimleri	5 yılda bir	5 yılda bir
Bakanlık Sayısı	36	16
Yargı Sistemi	İdari yargı rejimi	İdari yargı rejimi
Yerel Yönetim Türleri	Kentsel ve Kırsal Komün	Belediye, İl Özel İdaresi, Köy
Devlet Teşkilatlanması	Adem-i Merkezi Bölgesel Yönetim Yerel yönetim	Merkezden Yönetim Yerinden yönetim
Yerel Özerkliği	Kısıtlı özerklik	Kısıtlı özerklik
Desantralizasyon Düzeyi	Orta Ademi- Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı	Düşük/Orta Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı

Kaynak: (Gönenç ve vd, 2019, s.8), (Zaki, 2017, s.10),(AY,md:46,73),
(Usta ve Bilgiç, 2017, s. 12).

Asya, Avrupa ve Afrika kıtalarının birbirine çok yaklaştığı bir alanda yer alan Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzölçümü 783.562 km² olup, başkenti Ankara'dır. Nijer'in aksine Türkiye'nin, sömürgecilik geçmişi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde yürütülen reformlar çerçevesinde, büyük ölçüde Fransa'dan esinlenilerek merkezi ve yerel yönetim düzenini şekillendirmiştir. Günümüz Türkiye'sinde 19. yüzyılda Tanzimat reformları çerçevesinde ortaya çıkan idari yapı büyük ölçüde kullanılmaya devam etmektedir.

1982 Anayasasına göre "Türkiye Cumhuriyeti devleti ve milletiyle bölünmez bir bütündür" denilerek üniter devlet sistemi kabul edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti, Anayasal olarak parlamenter sisteme uygun bir şekilde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan ikili yürütme düzenine sahiptir. Cumhurbaşkanı, 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucunda doğrudan halk tarafından 5 yıl için seçilmekte ve bir kez daha seçilme hakkına sahip olmaktadır(Anayasa 3, 101, 104 maddeler). Türkiye'de doğrudan halk tarafından yapılan ilk Cumhurbaşkanlığı seçimleri 2014 yılında gerçekleştirilmiştir. 2014 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte hükümet sistemi klasik parlamentarizmden daha da uzaklaşmış ve yarı-başkanlık sistemine doğru yönelmiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda %51.41 ile evet oylarının fazla çıkması neticesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin başkanlık sistemine geçmesini sağlayan Anayasa değişikliği kabul edilmiştir. Ancak Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak adlandırılan başkanlık sistemini, 2018 yılında aynı anda yapılan genel seçimler ve başkanlık seçimleriyle birlikte tam olarak geçmiş oldu."Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" adıyla yeni bir sistem uygulamaya konuldu. (Miş ve Vd, 2018, s.48), (Gönenç, 2019, s.11-12)

Yasama organını oluşturan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) genel oyla seçilen 600 milletvekilinden ibarettir. TBMM seçimleri beş yılda bir yapılır. Yargı açısından bakıldığında, yargı yetkisi bağımsız mahkemeler eliyle yürütülür. Yargı, hukuk devleti ilkesi gereğince mahkeme ve yargıç bağımsızlığı, yargıç güvencesi temelleri üzerine kurulmuştur. Kıta Avrupası yargı sistemine dayalı olarak adli ve idari yargı kolları birbirinden ayrılmıştır.

İdari açıdan bakıldığında, Türkiye Cumhuriyeti üniter devlet düzeni içinde merkezi-yetçi bir yönetim geleneğine sahiptir. Ülke, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak örgütlenmiştir. Merkezi idare ve yerel yönetim sistemi Osmanlı Devletinin 19. yüzyılında girilen reformlar neticesinde Fransız yönetim sisteminden esinlenilerek oluşturulmuş ve büyük ölçüde bu sistem Türkiye Cumhuriyetine aktarılmıştır. Günümüz Türkiye'sinde taşra teşkilatı olarak 81 il ve 922 ilçe bulunmaktadır. Yerel yönetimler ise 30'u büyükşehir belediyesi olmak üzere 1389 belediye, 51 il özel idaresi ve 18.292 köyden oluşmaktadır. (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>. Erişim Tarihi: 16-06-2020)

2. Araştırma Yöntemi ve Karşılaştırma Kriterlerinin Seçimi

Bu çalışmada, Nijer ve Türkiye'nin yerel yönetim sistemleri karşılaştırmalı bir yöntemle incelenmektedir. Nijer'de yerel yönetim kuruluşu olarak, Fransız komün sistemine benzer biçimde sadece belediye bulunmaktadır. Türkiye'de ise belediyelerin yanında il özel idareleri ve köyler de yerel yönetim kuruluşu olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle, çalışmada tüm yerel yönetim kuruluşları yerine, sadece belediye yönetimleri ele alınmaktadır.

Karşılaştırmalı yönetim araştırmasının tasarlanmasında analiz edilecek ülkeler, bu ülkelerin seçilme nedenleri, karşılaştırma kriterleri ve analiz için başvuru kaynakların bilimsel gerekçeleriyle birlikte açıklanması önemlidir (Parlak, 2011, s.342). Bu çalışmada, genel olarak kamu yönetimi değil de belediye yönetimlerinin karşılaştırılmasına odaklanıldığından, bu duruma uygun gelen karşılaştırma ölçütleri belirlenmiştir. Bu bağlamda, Nijer ve Türkiye'nin belediye sistemini karşılaştırmada beş kriter geliştirilmiştir:

1. Belediyelerin tarihi gelişimi ve reform süreci,
2. Belediyelerin türleri, organları, idari yapısı ve personel rejimi,
3. Belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları,
4. Belediyelerin gelirleri ve harcamaları,
5. Özerklik ve desantralizasyon açısından belediyelerin merkezi yönetim ile ilişkileri.

Bu beş kriterlerin seçilme sebebi yukarıda da değinildiği gibi ülke karşılaştırmalarında temel bir sorun, karşılaştırma kriterlerinin seçilmesidir. Bu çalışmada, genel olarak kamu yönetimi değil de belediye yönetimlerinin karşılaştırılmasına odaklanıldığından, bu duruma uygun gelen karşılaştırma ölçütleri belirlenmiştir.

3. Karşılaştırma Kriterleri Açısından Ülke Belediye Sistemlerinin Analizi

3.1. Belediyelerin Tarihi Gelişimi ve Reform Süreci

Belediyelerin tarihi gelişimi ve reform süreci açısından bakıldığında Türkiye’de belediyeciliğin 160 yılı aşan bir tarihsel birikimi bulunurken, Nijer’de nispeten yeni bir olgu olduğu görülmektedir. Benzer şekilde büyükşehir belediyeleri Türkiye’de 30 yıldan fazla bir tarihsel serüvene sahipken, Nijer’de ilk büyükşehir belediyesi 2002 yılında kurulmuştur.

Türkiye’de modern anlamda ilk belediye 1854 yılında çıkarılan bir tebliğ ile İstanbul’da kurulan Şehremanetidir. 1877 yılında kabul edilen bir yasal düzenleme ile belediyelere tüzel kişilik de verilmiştir (Ortaylı, 1985, s. 171). Cumhuriyet döneminde belediyelere ilişkin 1930 (1580 sayılı) ve 2005 (5393 Sayılı) tarihli olmak üzere iki kanun çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ise 1984 yılında 3030 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. 2004 yılında ise halen yürürlükte olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilmiştir. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun, genel olarak yerel yönetim sistemini değiştirirken; özelde belediye ile büyükşehir belediyeleri üzerinde çok ciddi reformlar ortaya çıkarmıştır. (Şengül, 2014:, s.77, 78).

Nijer’de ise sömürge döneminde modern belediyeciliğin izlerini bulmak zordur. 1936 yılında kurulan Seçkinler Konseyleri, kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinde belediye hizmetlerini yerine getirmiştir. 1955 yılında gerçekleştirilen reformların ardından, başkentle birlikte üç şehirde belediye kurulabilmiştir. 1961 yılında belediye sayısı artırılmış, ancak modern belediyelerin kurulması 1964 yılında kabul edilen bir yasal düzenleme ile mümkün olmuştur. Nijer’de belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 2008-42 sayılı Nijer Cumhuriyeti İdari Örgütlenme Kanunu (L’organisation et l’administration du territoire de la République du Niger) ve 2010 yılında kabul edilen 2010-54 sayılı Yerel Yönetim Genel Kanununda (Code Général des Collectivités Territoriales – CGCT) düzenlenmektedir (www.decentralisation-niger.org/index.php/decentralisation/processus.Erişim Tarihi:10-01-2020) Türkiye’de 1980’li yıllarda kurulan büyükşehir belediyeleri, Nijer’de ancak 2000’li yılların başında oluşturulmuştur. 2002 yılında çıkarılan 2002-016 sayılı Kanunla birlikte Nijer’de başkent Niamey de dahil olmak üzere dört büyükşehir belediyesi kurulmasını sağlamıştır. Böylece belediye reformlarının iki ülkede de süreklilik gösterdiği söylenebilir.

Tablo 2. Türkiye ve Nijer’de Belediyelere İlişkin Temel Kanunlar

Ülke	Tarih	Kanun
Türkiye	1930	1580 sayılı Belediye Kanunu
	1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
	2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
	2005	5393 sayılı Belediye Kanunu
	2012	6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Nijer	1964	64-023 sayılı kanunla 7 il, 32 ilçe ve 120-150 belediye oluşturulmuştur.
	2002	2002-015 sayılı Kanun (Niamey Büyükşehir Belediyesinin kurulması).
	2002	2002-016 sayılı Kanun (Maradi, Tahoua ve Zinder Büyükşehir Belediyelerinin kurulması)
	2008	2008-42 sayılı Nijer Cumhuriyeti İdari Örgütlenme Kanunu
	2010	17 Eylül 2010 tarihli 2010-54 sayılı Yerel Yönetim Genel Kanunu (Code General des Collectivités Territoriales – CGCT)

Kaynak: (DGDD, 2015, s.18),(Eryılmaz, 2009, s. 138).

3.2. Belediyelerin Türleri, Organları ve Yönetimi

Belediyelerin türleri, organları ve yönetimi açısından iki ülke arasındaki benzerlik ve farklılıklar Tablo 3'de gösterilmektedir. İlk olarak iki ülkede de yerel yönetimler ve özel olarak belediyelere ilişkin temel ilke ve düzenlemelere Anayasa düzeyinde yer verildiği görülmektedir. 25 Kasım 2010 tarihli Nijer Anayasasına göre yerinden yönetim (décentralisation) ve yetki genişliği (décentration) ilkelerine dayanan yerel yönetimler kanunla kurulur ve seçilmiş meclisler tarafından serbestçe yönetilirler. Yerel yönetimlerin serbest yönetimine ilişkin temel ilkeler, görev ve yetkileri ile kaynakları aynı kanunla düzenlenir (md. 163). Türkiye'de ise belediyeler 1982 Anayasasınının 127. maddesinde kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, Türkiye'de il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan yerel yönetimler halkın yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur. Diğer yerel yönetim kuruluşlarında olduğu gibi belediyelerin de karar organları seçmenler tarafından beş yılda bir yapılan seçimlerle oluşturulur. Benzer biçimde Nijer'de de belediye seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır.

Tablo 3. Türkiye ve Nijer'de Belediye Türleri, Organları ve Yönetimi

Ölçüt	Türkiye	Nijer
Belediye Türleri	-Klasik belediyeler (il, ilçe, belde) -Büyükşehir belediyeleri (Büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi)	-Kırsal belediyeler -Kentsel belediyeler -Büyükşehir belediyeleri (Özel statülü ve özel statüsü olmayan)
Özel Statülü Belediye	Yok	Var (Maradi, Niamey, Tahoua ve Zinder)
Belediye Organları	-Belediye Başkanı -Belediye Meclisi -Belediye Encümeni	-Belediye Başkanı -Belediye Meclisi
Yerel Seçim Dönemi	5 yılda bir	5 yılda bir
Başkanın Seçim Usulü	Doğrudan halk tarafından	Belediye meclisi tarafından

İdari Örgütlenme Serbestisi	Kamu hizmetleri ve insan kaynakları kriterlerine göre idari birim oluşturulabilir.	-Norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinin kurulması zorunludur. -Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak yeni birimler kurulabilir.
İdari Yapı	Belediye Başkan Yardımcıları, Genel Sekreter, Daire Başkanları	Belediye Başkan Yardımcıları, Genel Sekreter, Müdürlükler

Kaynak: (Eryılmaz, 2009:), (DGD, 2011:31-34),(Tortop ve vd, 2008, s. 248,332).
(Keleş,2012, s. 270).

Bu kapsamda yapılabilecek ikinci tespit ise iki ülkenin de belediyelerinin kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe, kendi bütçesini oluşturma ve personel istihdam edebilme yetkilerine sahip olmalarıdır. 2008-42 Sayılı Nijer Cumhuriyeti İdari Örgütlenme Kanuna göre yerel yönetimler tüzel kişiliğe, mali özerkliğe ve bütçeye sahip olup kendilerine ait idari alanı ve personeli bulunur (md. 5). Türkiye’de belediyelere ilişkin temel yasal düzenleme olan 5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediyeler kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe (md. 3) sahip olup, performans esasına dayalı olarak kendi bütçesini hazırlayabilmekte (md. 63), idari örgütlenme esnekliğine (md. 48) ve norm kadro esaslarına uygun olarak personel istihdam edebilme imkanına (md. 49) sahiptir.

Belirtmek gerekir ki, Nijer’de dört büyükşehir belediyesi özel statüye sahip iken, Türkiye’de zaman zaman gündeme gelmekle birlikte henüz özel statülü bir belediye bulunmamaktadır.

Özel olarak belediye organları açısından bakıldığında Türkiye’den farklı olarak Nijer’de belediye encümeni bulunmamaktadır (bkz. Tablo 4). Belediye başkanı açısından dikkat çekici bir farklılık ise Türkiye’de belediye başkanının tek dereceli ve çoğunluk sistemine dayalı olarak doğrudan halk tarafından seçilirken; Nijer’de belediye meclisinden seçilmesidir. Türkiye’de 1963 yılında kabul edilen 307 sayılı Kanun ile belediye başkanının meclis içinden seçilmesi usulüne son verilmiştir. Bu durum, belediyeceilik tecrübesi açısından güçlü belediye başkanları karşısında nispeten zayıf belediye meclislerinin oluşmasına neden olmuştur. Ancak 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclislerinin yetki, görev ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını yeniden yapılandırarak; meclisleri güçlendirmiştir.

Nijer’de belediye meclisi, Türkiye ile karşılaştırıldığında oldukça zayıf kalmaktadır. En önemli yetkileri, belediye bütçesinin kabul edilmesi ve başkanın faaliyetlerinin denetlenmesidir. Meclisin karar almaya ilişkin yetkileri kısıtlı olup, daha çok danışma ve görüş bildirme işlevlerini yerine getirmektedir. Katılım kültürünün nispeten gelişmiş olması, belediye yönetimine karşı hesap sorma mekanizmalarının kurumsallaşması ve kent konseyi gibi katılımcı uygulamaların bulunması gibi nedenlerle Türkiye’de belediye meclisinin; yönetimde şeffaflık ve katılım açısından Nijer’e göre daha güçlü olduğu söylenebilir. Belediye meclislerinin yapısı ve işleyişine ilişkin ayrıntılı karşılaştırmalar Tablo 4’de yer almaktadır.

Tablo 4. Türkiye ve Nijer'de Belediye Meclisinin Yapısı ve İşleyişi

Belediye Meclisi	Türkiye	Nijer
Olağan Toplantılar	-Bir ay tatil olmak üzere her ay	-Üç ayda bir
Toplantı ve Karar Usulü	-Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. Karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.	-Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır.
Belediye Meclisinin Denetim ve Bilgi Edinme Yolları	-Soru -Genel Görüşme -Faaliyet raporunun değerlendirilmesi -Gensoru -Denetim Komisyonu	-Bütçenin denetimi -Güven oylaması -Genel raporun değerlendirilmesi
Meclis üyeleri için etik kurallar	-Var	-Var
Meclis komisyonları	-İhtisas Komisyonu ve Denetim Komisyonu -Toplantıları halka açık -Belediye tarafından düzenlenir	-Özel komisyonlar ve geçici komiyonlar -Toplantıları halka kapalı -Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenir
Yerel Demokrasi ve Katılım Yolları	-Meclis toplantıları halka açık -İhtisas komisyonlarına katılım -Kent konseyleri	-Meclis toplantıları halka açık -Belediye meclisinin halka danışması ve müzakere

Kaynak: (Şengül, 2014, s. 94-95),(Çelik ve vd, 2008, s.4).(DGDD, 2011, s. 41-48).

Belediyelerin idari örgütlenmesi bir karşılaştırma kriteri olarak ele alındığında, Nijer'de tüm belediyelerde idari işlerin takibi ve uygulanmasından genel sekreterlerin sorumlu olması en temel fark olarak gözükmektedir. Türkiye'de sadece büyükşehir belediyelerinde genel sekreterlik makamı bulunmakta, diğer belediyelerde sadece belediye başkan yardımcıları yer almaktadır.

3.3. Belediyelerin Yetki, Görev ve Sorumlulukları

Belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları bakımından ilk dikkati çeken nokta, Türkiye ve Nijer'de merkezi yönetimin taşra kuruluşları ile yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumlulukları bakımından çakışmalar yaşanmasıdır. Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının ayrımı coğrafi ve hizmet alanı bakımından yasal düzeyde nispeten daha belirgin bir şekilde yapılmıştır (Keleş, 2012, s.268-69). Nijer'de ise yerel yönetimlerin yetkileri taşra kuruluşlarının yetki ve görev-

leriyle ciddi ölçüde çakışmaktadır. Nitekim Nijer Anayasasının 164. maddesinde yerel yönetimlerin, yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkelerine dayandığı belirtilmektedir. Yönetimler arası yetki ve görev çakışmaları, Anayasal düzeyde bir açıklığa kavuşturulamadığından yasalar ve uygulamalarda da belirsizlik devam etmektedir (DGDD, 2011, s.6) (Ay:md.164).

Nijer'de belediyeler yerel kalkınma (belde içinde tarım, hayvancılık, balıkçılık, balık yetiştiriciliği, avcılık, el sanatları gibi kalkınma faaliyetlerine öncülük yapılması, desteklenmesi ve uygulamanın izlenmesi gibi); su, doğal kaynaklar ve çevre yönetimi (çevrenin korunması, doğal kaynakların yönetilmesi, su kuyusu ve çeşmelerin yapımı ve bakımı gibi); kamusal tesislerin yapımı ve yönetimi (anaokulları, ilkokullar ve yaygın eğitim kurumlarının yapımı ve bakımı gibi); sosyal politikalar ve yardımlar (yaşlı ve dezavantajlı gruplara sosyal yardım yapılması gibi); defin ve mezarlıklar, kent içi ulaşım, halk sağlığı (katı atıkların toplanması, ayıklanması ve bertaraf edilmesi gibi), arsa yönetimi ve şehir planlama, belediyenin idari ve mali yönetimi (Belediye hizmet bedellerinin belirlenmesi, bütçe ve muhasebe işleri gibi) görevlerini yerine getirmektedir (DGDCT,2015:31).

Türkiye'de ise belediyelerin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Şengül, 2014, s. 82). İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; şehir içi trafik; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; park ve yeşil alanlar; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, konut gibi görevleri yerel ortak ihtiyaç olması şartıyla belediyeler yerine getirir. Bunun yanında devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilmek, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilmek; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilmek ve işletilebilmek; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilmek gibi imkanları ölçüsünde yerine getirebileceği yetki ve görevlere sahiptir. Açıkça görülmektedir ki Nijer'de belediyelerin yetki ve görevlerinin belirlenmesinde liste usulü benimsenirken Türkiye'de yetki ilkesi genel yetki ilkesi ve liste yetki ilkesi tercih edilmiştir (Eryılmaz, 2016, s. 95).

3.4. Belediyelerin Mali Yapısı

Belediyelerin mali yapısı değerlendirildiğinde, öncelikle iki ülkede de benzer süreçlerle belediye bütçesinin hazırlandığı söylenebilir. Ancak Nijer'de belediye bütçesi üzerinde vesayet makamlarının bütçeyi geri iade etme de dahil olmak üzere ağır bir vesayet denetimi bulunurken, Türkiye'de belediye bütçesi üzerindeki vesayet denetimi nispeten sınırlıdır. Belediye gelirleri bakımından değerlendirildiğinde, gelir kalemleri iki ülkede benzemekle birlikte arada önemli farklar da bulunmaktadır. Türkiye'de Nijer'den farklı olarak belediye gelirleri arasında harcamalara katılma payı ve bir yatay mali denkleştirme uygulaması olan denkleştirme ödeneği bulunmaktadır (bkz. Tablo 5): (Ay. 127), (Eryılmaz, 2011, s.176), (2010-54 sayılı Kanun, md. 242).

Ayrıca Nijer'de iç ve dış borçlanma katı kurallara ve vesayet denetimine tabidir. Türkiye'de de borçlanma sıkı kurallara bağlanmıştır. Dış borçlanmada 4749 sayılı Kanun hükümleri uygulanırken, belediye bütçe gelirlerinin %10'unu geçen iç borçlanmada belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gereklidir(2010-54 sayılı Kanun, md. 242).

Tablo 5. Türkiye ve Nijer'de Belediye Gelirleri

Gelir Türü	Türkiye	Nijer
Özgelirler	-Vergiler (ilan ve reklâm, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim vb.) -Harçlar (işgal harcı, tatil günlerinden çalışma ruhsatı harcı ve kaynak suları harcı vb.) -Harcamalara katılma payı (Yol, su, kanalizasyon)	-Doğrudan ve dolaylı vergiler (yol vergisi, belediye vergisi, emlak vergisi, ilan ve reklam vergisi, tekne vergisi, bisiklet vergisi vb.) -Harçlar
Mali Transfer Gelirleri	-Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar (%1,50) -Denkleştirme Ödeneği	-Merkezi idare tarafından aktarılan gelirler
Borçlanma	-İç borçlanmada en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gerekir. -Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.	-Vesayet makamının onayına tabi
Diğer Gelirler	-Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira ve satışı gibi	-Araç, ekipman, bina kiralari, lojman gelirleri, Para cezaları, Sübvansiyonlar, bağışlar, mülk satışından elde edilen gelirler vb.

Kaynak:(Ay. 127), (Eryılmaz, 2011:176), (2010-54 sayılı Kanun, md. 242).

3.5. Belediyelerin Özerkliği ve Desantralizasyon Düzeyi

Belediyelerin merkezi yönetim ile ilişkileri mali konuların (gelirler ve harcamaların paylaşımı) yanında birbiriyle ilişkili üç kavram olan idari vesayet, özerklik ve desantralizasyon açısından değerlendirilebilir. İki ülkenin de Fransız idare hukuku geleneğinden etkilenmesi, kamu yönetiminin bütünlüğünü sağlamanın bir aracı olan idari vesayet ilkesini önemli hale getirmektedir. Nijer'de merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayetini güçlendiren Anayasal düzenlemeler söz konusudur. Örneğin, Anayasanın 165. maddesinde yer alan "Devlet, bölgesel potansiyeller ve bölgelerarası denge, sosyal adalet, ulusal dayanışma temelinde tüm yerel yönetimlerin uyumlu bir şekilde gelişmesini sağlar" hükmü devlete, yerel yönetimlerin gelişimi konusunda olum-

lu bir görev yüklemektedir. Buna göre devletin yerel yönetimlere müdahalesi bölgesel potansiyeller ve bölgelerarası denge, sosyal adalet ve ulusal dayanışma ilkelerine dayalı olarak gerçekleştirilebilmektedir. Bu ilkeler ise, hukuken ve fiilen merkezi idareye geniş bir müdahale alanı yaratmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet, sadece hukuka uygunluk açısından değil, Anayasada belirtilen ilke ve değerler üzerinden de uygulanabilmektedir. Söz konusu ilkeler yerindelik denetimine de imkan vermektedir.

Nijer'de merkezi idare kurumlarının belediye meclisine görev verebilmesi, meclis üyeliğinin sona ermesinde bakanlık kararının bulunması, belediye bütçesinin vesayet makamının onayına tabi olması, belediye özel komisyonlarının Bakanlar Kurulu kararı ile düzenlenmesi, belediye organlarının yargı kararı yerine idari kararlarla görevden alınabilmesi gibi birçok konuda vesayet denetimi uygulanmaktadır. Belediye organları üzerinde de ciddi bir vesayet denetimi söz konusudur. Belediye organlarının yargı makamları yerine, idari kararlarla sürekli olarak görevden alınması mümkündür. Örneğin, belediye başkanı ve yardımcısı, en az bir belediye meclis üyesinin devlet temsilcisine vereceği ayrıntılı rapor üzerine, bir ayı geçmemek şartıyla, yerel yönetimlerin vesayetinden sorumlu bakan tarafından görevden alınabilmektedir (AY,md.165,166).

İdari vesayet açısından Türkiye'ye bakıldığında, 1982 Anayasasının 127. maddesine göre "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir". Bu düzenlemeye göre, Türkiye'de idari vesayet yetkisinin kullanımına ilişkin konular, esaslar ve makamlar kanunda açıkça belirtilmelidir. Ancak idari vesayet kullanım amaçları arasında gösterilen idarenin bütünlüğü, görevlerin birliği, toplum yararı ve yerel ihtiyaç ilkeleri uygulamada yerindelik denetiminin yapılmasına imkan vermektedir (Eryılmaz, 2016, s. 386). (Şinik, 2012, s.235).

Türkiye'de 2004-2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları kapsamında yerel yönetim kuruluşları üzerindeki idari vesayet yetkisinin kullanımında bir dengeye ulaşılabilmektedir. Örneğin, belediye kararları üzerinde mülki idare amirlerinin onaylama yetkisi kaldırılmış, meclis kararlarının mülki idari amire gönderilmesi kararın yürürlüğe girmesi için yeterli hale gelmiştir. Bununla birlikte, son yıllarda yaşanan terör ve güvenlik sorunları nedeniyle, özellikle belediyeler üzerinde terör olaylarıyla ilişkili konularla sınırlı olmak üzere vesayet denetimi genişletilmiştir (Keleş, 2012:421-22) Örneğin, 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre "belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırılarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur".

Sonuç olarak, Anayasal ve yasal düzenlemeler, yargı kararları ve idari uygulamalar ile Fransız yönetim geleneğinden kaynaklanan etkiler nedeniyle iki ülkede de idari vesayet geleneksel olarak güçlü olduğu, diğer bir ifadeyle yerel özerkliğin belirli sınırlara tabi olduğu söylenebilir. Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve belediyecilik tecrübesine dayalı olarak geliştirdiği yerel yönetimler reformu kapsamında idari vesayet ve belediye özerkliği arasında belirli bir denge kurmaya çalıştığı

görülmektedir. Nijer’de ise yerel yönetimler, merkezi idarenin yoğun bir müdahalesine maruz kalmaktadır.

Sonuç

Farklı gelişmişlik düzeylerine, toplumsal yapılara, tarihsel tecrübelerine sahip olan söz konusu iki ülke siyasal yapı ve kültür ile yönetsel sistem ve gelenekler açısından bazı ortak yönere sahiptir. Nijer sömürgecilik geçmişine sahip olup, Fransız yönetim sistemine uygun olarak kamu yönetimini inşa etmiştir. Türkiye, sömürgecilik geçmişine sahip olmamakla birlikte, Osmanlı Devletinin son yüzyılı içinde yargı ve hukuk sisteminden kamu yönetimi düzenine kadar yönetim sisteminin oluşturulmasında büyük ölçüde Fransız yönetim sisteminden ve kurumlarından esinlenmiştir. Hatta Osmanlı Devletinde modern belediyenin ilk örneği olan “Altıncı Belediye Dairesi” uygulamasında olduğu gibi zaman zaman Fransız yönetim sisteminden doğrudan “kopyalama” yolu izlenmiştir. İki ülkenin de idari yargı rejimine tabi olması ve üniter devlet sistemine dayalı olarak yönetilmesi diğer ortak özellikleridir. Ayrıca Nijer’de hali hazırda var olan yarı başkanlık sistemi, Türkiye’nin 2007 Anayasa değişikliği ve 2014 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ardından ortaya çıkan siyasal sistemiyle benzerlikler taşımaktadır.

Burada belirtmek gerekirken 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda %51.41 ile evet oylarının fazla çıkması neticesinde, Türkiye Cumhuriyeti’nin başkanlık sistemine geçmesini sağlayan Anayasa değişikliği kabul edilmiştir. Ancak Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak adlandırılan başkanlık sistemini, 2018 yılında aynı anda yapılan genel seçimler ve başkanlık seçimleriyle birlikte tam olarak geçmiş oldu. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adıyla yeni bir sistem uygulamaya konuldu.

Yukarıda yer verilen ortak özelliklere ek olarak her iki ülkenin de Napolyonist yönetim geleneğine sahip olduğu gerçeği dikkate alındığında söz konusu ülkelerin yönetim sistemlerinin karşılaştırılabilir olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, çalışmada özel olarak, iki ülkenin yerel yönetim kuruluşları içinde öne çıkan belediyelerin kapsamlı bir şekilde incelemesi yapılmıştır.

Karşılaştırma sonuçlarının ardından iki ülkenin belediyecilik tecrübesine dayanarak, belediye reformu için politika önerileri geliştirmek mümkündür. Böylece iki ülkenin belirli kriterler açısından kıyaslanması neticesinde iyi uygulama örneklerinin geliştirilmesi sağlanabilir. Makalenin sonucunda Türkiye ve Nijer’de belediye reformu için aşağıdaki politika önerilmektedir.

İlk olarak, Nijer’de belediye meclisi yılda dört kere toplanmaktadır. Belki küçük yerleşim yerleri ve kırsal alan belediyeleri için yılda dört kez olağan toplantı yeterli olabilir. Ancak kentsel belediyeler ve büyükşehir belediyeleri açısından toplantı sayılarının artırılması belediye meclislerinin işlevsel hale gelmesi ve kurumsallaşması açısından önemlidir. Türkiye’de de 1580 sayılı eski Belediye Kanunu döneminde uygulanan bu sistem 2005 yılından itibaren bir ay hariç her ayın birinci haftası meclisin toplanması şeklinde değiştirilmiştir. Bu uygulama, belediye meclislerinin güçlenmesini de sağlamıştır. Bu nedenle, Nijer’de de meclisin toplantı sayılarını artıracak bir düzenleme yapılması önerilebilir.

İkinci olarak, belediye meclisinin toplanmadığı durumlarda ve yürütmeye ilgili belirli kararların alınarak belediye başkanının iş yükünün azaltılması gibi avantajları bulunduğundan Nijer belediyeleri için encümen uygulamasının geliştirilmesi faydalı görülmektedir.

Üçüncü olarak, Nijer'de belediyelerde kurumsal yönetim model olarak belirlenen belediye başkanı meclis model, bu modelinde meclis, doğrudan seçimle işbaşına gelen belirli sayıda üyeden oluşmaktadır. Meclis üyeliği genellikle yarı-zamanlı bir sorumluluktur. Belediye başkanı meclisin içinde dolaylı seçimle seçilir, Belediye başkanı, belediye görevlerini profesyonel yöneticiler ve kendi atadıkları kamu görevlileri eliyle yürütmektedir. Bu model kendi içinde güçlü ve zayıf biçimde uygulanabilmektedir.

Bu uygulamalarla birlikte Nijer gibi bir ülke, meclisin az sayıda toplanması, encümen uygulaması bulunmayan ve belediye başkanı hizmet odaklanması için Türkiye'de uygulanan güçlü belediye başkanlı meclis modelinde belediyelerin daha işlevsel olacağı düşünülebilir. Bu modeli 'meclis modelinde seçimle işbaşına gelen başkan yürütme organı olup belediye idaresinin en üst amiridir. Başkanın bu bağlamda belediye birim amirlerini atama ve görevden alma gibi bir kaç önemli yetkileri elinde bulunmaktadır. Güçlü başkan sistemi, kentte güçlü bir siyasi ve idari liderlik ortaya çıkarır. Meclis rutin idari görevlerden kurtulacağı için kent halkının gerçek ihtiyaçlarına odaklanabilir. Başkan politik ve idari liderliği elinde bulundururken meclis onun politika ve eylemlerini denetleyen bir organa dönüşür. (özer ve vd, 2020, s. 22).

Dördüncü olarak bilindiği gibi yerel yönetimlerin sorunları başında her zaman olduğu gibi finansal sorunları başında gelmektedir, Belediyelerin kaynakları denince kaynakların yetersizliğinden akla gelir. Nijer bu gelişmelere bağlı olarak belediyelerin en büyük kaynağı olan arsa satışından çıkıp daha fazla kaynağı çeşitlendirilmesi ve üretilmesi gerekiyor. Belediyelerin daha etkin daha kaliteli hizmetleri yapabilmesi için Türkiye'de kentlerin can damarları olan su, kent içi ulaşım, elektrik, haberleşme hizmetleri gibi bulunan özel amaçlı belediye örgütleri Nijer'de bu önemli kurumların ulusal düzeyden yerleşmesi ve belediyelere devredilmesi kentlerin çok önemli katkı sağlayacağı için önerilebilir. Türkiye'de olduğu gibi uzun yıllar önce bu kurumları yabancı sermaye eliyle yürütülmekteydi. 1930 çıkarılan 1580 sayılı Belediye kanunuyla beraber ya ulusal düzeyde ya da belediyelere devredilerek kent hizmetlerinde önemli başarı sergilemişlerdir. Halihazırda Nijer'de su haberleşme gibi hizmet yapan firmaların yabancı sermayeli imtiyazı sahibi şirketler eliyle yürütmekte. Bu bağlamda Nijer'de belediye hizmetlerin etkin olabilmesi konu ile alakalı önemli bir yasa düzenlemeler yapılması ve su haberleşme kentiçi ulaşım gibi kurumların belediyelere bağlı özel amaçlı örgütler ve tüzel kişiliği haiz dönüştürülmesi hem merkezi yönetim hem belediyelerin yükünü azalacağı düşünülebilir.

Türkiye'de belediye sistemi açısından Nijer'den çıkarılabilecek bir ders olarak, bazı büyükşehir belediyelerine özel statü verilmesi düşünülebilir. Halihazırda İstanbul hem bir metropol olarak hem de büyükşehir belediye yönetimi olarak ayrı bir kanunla düzenlenebilir, kente yeni ve ayrıcalıklı bazı yetki ve imkanlar tanınabilir. İstanbul, nüfus olarak 16 milyona yaklaşırken ona en yakın il olan Ankara yaklaşık 5.6 milyon ve İzmir 4.3 milyon nüfusa sahiptir. Bu nedenle, İstanbul'da uygulamanın başarılı olması durumunda özel statü uygulaması Ankara ve İzmir için de düşünülebilir.

Nijer'de belediye meclislerinde kadınların %15 oranında temsil edilmesine ilişkin yasal düzenleme bulunmaktadır. Nijer'de belediye meclis üyeliği seçimlerinde uygulanan cinsiyet eşitliği de Türkiye'de yerel demokrasinin ve katılımıcılığın güçlendirilmesi için gündeme getirilebilir.

Ülkelere özgü politika önerilerinin yanında iki ülke için de geçerli olabilecek bazı reform ilkelerinden söz edilebilir. Bunların başında, yerel demokrasinin güçlendirilmesi, sivil katılımı artırıcı mekanizmaların inşa edilmesi, belediyelerde teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması, belediye özerkliğinin genişletilerek idari vesayet uygulamalarının sınırlandırılması ve belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi gibi modern yerel yönetim reformlarının temel ilke ve uygulamaları gelmektedir.

Kaynakça

- (<http://www.droit-africain.com/niger-organisation-judiciaire/> (Erişim Tarihi:16-06-2020).
- (http://www.stat-niger.org/statistique/file/DSEDS/TBS_2019.pdf (Erişim Tarihi:16-06-2020).
- 2008-42 sayılı Nijer Cumhuriyeti İdari Örgütlenme Kanunu (L'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger) (2008).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005).
- CADHP ve İWGIA, (2006) Rapport Du Groupe De Travail De la commission Africaine sur les populations/communautes Autochtones : Mission en République du Niger,14-24 Février 2006
- Contitution de la 7éme République (2010).
- Çelik,V ve Çelik, F ve Usta, S. (2008) “Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi İlişkisi”, Niğde İİBF Dergisi, C:1, S:2, ss.85-102
- DGDCT, (2015), Brochure D'information Sur la Décentralisation au Niger, PNUD&UNCDF
- Eken, M ve Köseoğlu, Ö ve Tuzcuoğlu, F.(2020), Dünya Metropoliten Kent Yönetim, Rapor 20, Marma Belediyeler Birliği.
- Eryılmaz, B. (2009). Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Ankara, Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2009). Kamu Yönetimi, 4. Baskı, Ankara, Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2016). Kamu Yönetimi, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B.(2017). Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, 4.Baskı, İstanbul,İşaret Yayıncılık.
- Gönenç, L,ve Ersoy,A. (2017), Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri, 55. TBB Dergisi, 2019,145.
- <http://www.achpr.org/fr/states/niger/reports/1st-7th-1988-2002/> 16-06-2020), (Rapor).
- <http://www.banquemondiale.org/fr/country/niger/overview> (Erişim Tarihi: 20-01-2020).

<http://www.ceniniger.org/>. Erişim Tarihi:16-06-2020).

<http://www.presidence.ne/division-administrative/>(Erişim Tarihi: 03-03-2020).

<http://www.presidence.ne/le-niger> (Erişim Tarihi: 30-2-2020).

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>. (Erişim Tarihi: 16-06-2020).

İsmael ,A,Y. (2007), Ethique et gouvernance le cas du Niger, L'harmattan.

İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz, Strategic Public Management Journal

Keleş, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset, 8.Baskı, İstanbul, Cem yayınevi.

Miş, N. (2017). Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi:Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi. (Miş N. Duran, B.). İstanbul: Seta yayınları.

Okçu, Murat ve Özgür, Hüseyin (2013), Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar, Ankara,Seçkin Yayınevi.

Ortaylı, İlber (1985), Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul, Hil Yayınları.

Parlak, Bekir (2001), Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, 2. Baskı, Bursa, Alfa Aktüel.

Retour sur un appariement classique à la lumière de l'expérience constitutionnelle du Niger, Afrilex.

Sobacı, M. Zahid ve Köseoğlu, Özer (2016), Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore, 6. Baskı, Ankara, SETA Vakfı Yayınları.

Şengül, R. (2016),Yerel Yönetimler, 6. Baskı, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.

Şengül, R. (2014), Yerel Yönetimler,Kocaeli, Umuttepe Yayınları.

Şinik, B.(2012), Avrupa'dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri, İstanbul, Türkmen Kitabevi.

TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H. ve ÖZER, M. A. (2008), Mahalli İdareler, 2. Baskı, Nobel yayın Dağıtım, Ankara.

Usta, S ve Bilgiç, E. (2017). Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri:

Volume 3, Special Issue, pp. 121-137.DOI: 10.25069/spmj.344707

www.decentralisation-niger.org/index.php/decentralisation/processus(Erişim Tarihi:10-01-2020)

Zaki, Moussa(2017), REGIME SEMI PRESIDENTIEL ET SEPARATION DES POUVOIRS :