



Avrasya İncelemeleri Dergisi (AVID), I/2 (2012), 63-97

RUSYA'DA VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN KARŞILAŞTIRILMASI

Jale AKHUNDOVA*

Özet

Yerel yönetim kurumu ulusal kamu yönetimi sisteminin bir parçası olup, yerel halka en yakın yönetim ve en fazla temsilcilik mekanizmalarına sahip olduğuna inanılan yönetim şeklidir. Özellikle küresel dönemde temsilcilik krizi nedeniyle yerel yönetimlere vurgu yapılması gözlemlenmekte olup farklı ülkelerde yerel yönetim reformları idari reformların önemli bir bileşeni olarak gerçekleştirilmektedir.

Rusya kendine özgü tarihsel, coğrafik, sosyokültürel, ekonomik, yönetsel özelliklerinden kaynaklanacak biçimde merkezi yönetim ağırlıklı yönetim tarzını benimsemiştir. Bununla birlikte ülkede yerel yönetimler konusunda birtakım yeni mevzuat ve fiili uygulamalara gidilmiştir. Fakat genel anlamda, çağdaş eğilimlere rağmen merkezileşmiş yönetim geleneğinden vazgeçemeyecek gibi görünmektedir. Türkiye bunun aksine, desantralizasyon politikaları çerçevesinde yerel demokrasinin güçlendirilmesinde kararlı görünmektedir. Bu çalışma, öncelikle yerel yönetimler ve reform olgularının kavramsal çerçevesini çizmekte, daha sonra Rusya ve Türkiye'nin yerel yönetim reformlarını karşılaştırmalı biçimde ele almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Rusya'da Yerel Yönetimler Reformu, Türkiye'de Yerel Yönetimler

* Doktora Öğrencisi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yönetim Bilimleri, axundova_jale@yahoo.com.

Abstract

Local Administrations Reform in Russia: Comparison with the Turkish Local Administrations

Local government is a part of the national public administration system and is believed to be an effective administration style and to have better representative mechanisms. Particular emphasis on local governments is made because of the crisis of representation in the global era and in different countries local governance reforms are carried out as an important component of administrative reforms.

Russia’s unique historical, geographical, socio-cultural, economic, administrative characteristics determined its administrative style based mainly on the central government. However, new legislative decisions and policies in the sphere of local administration in the country have been implemented. But in general, despite the contemporary trends Russia seems not to change radically its centralized administrative tradition. Turkey, by contrast, seems to be committed to strengthening local democracy within the framework of decentralization policies. This study draws primarily conceptual framework of local government and the reform, then the local government reforms in Russia and Turkey are discussed in comparison.

Keywords: Local Administrations, Local Administrations Reform in Russia and Turkey.

Giriş

Yerel yönetimler, her ülkenin idaresinin bir parçası olmakla, küresel reform uygulamalarından tüm idari yapılanmalar gibi etkilenmektedir. Özellikle, çağdaş dönemde ülkelerin bürokratik-idari ve siyasi yapılarını eşbiçim hale getiren küresel reform eğilimleri merkez-yerel yönetim ilişkileri konusunda adem-i merkeziyet ilkesini ön plana çıkarmaktadır. Bu anlamda yerel yapılar yetki ve kaynak devri ile güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Fakat tüm ülkelerde süreç aynı şekilde işlememekte olup, bir takım örneklerde bu gibi küresel eğilimlerin yanı sıra, yerel dinamikler daha etkili olmaktadır.

Çalışmada Rusya’nın yerel yönetim sistemi ve bu alandaki reformlar hakkında ayrıntılı bilgi verilmekle bu ülkede yerel yönetim reformlarının özelliklerinin Türkiye’de yerel yönetim alanındaki düzenlemelerle

karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada yöntem açısından, mevzuat içerik analizi ve uygulama örnekleri istifade edilmiştir.

Makalenin, ilk bölümünde öncelikle yerel yönetimler ve reform olgularının kavramsal çerçevesi çizilmekte, son dönemlerde yerel yönetimlerdeki reform eğilimlerinden bahsedilmektedir. Bu reformların, genelde idarenin ve özelde ise yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi ve daha verimli çalışması amacıyla gerçekleştirildiği ileri sürülmektedir.¹

İkinci başlık altında, Rusya Federasyonu ülke örneğinde, ülkenin idari-coğrafi yönetim yapısı, merkez-bölge ilişkilerini düzenleyen aynı zamanda yerel yönetimlerin hukuki temelleri ve teşkilat alt yapısı hakkında bilgilere yer verilmiştir. Rusya'nın yerel yönetim sistemi hakkında istatistiksel veriler temelinde bahseden bölümden sonra, ülkede başlatılan reformların amaçlarına söylem ve pratikteki sonuçlarına değinilmektedir. Burada, başlangıçta söylem düzeyinde önerilen yerelleşme politikaları uygulamada dönüşüm yaşadığı ve sonuç itibarıyla siyasi-idari gücün "bölgeselleşmesine" ve daha sonra ise "merkezileşmesine" neden olduğu görülmektedir.

Beşinci başlık altında, Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti ülke örneklerinde yerel yönetimlerin mevzuat ve yapıyla açıdan karşılaştırmasına yer verilmiştir. Burada, iki ülkede kullanılan yerel yönetim anlayışındaki farklı özellikler gösterilmiş olup, ülkede gerçekleştirilen yerel yönetim politikalarının küresel eğilimlerden aynı şekilde ve düzeyde etkilenmediği görülmektedir. Bu açıdan, yerelleştirme amacıyla Türkiye ve Rusya'da hayata geçirilen politikaların özellikle Rusya'da ulusal yönetimi daha da "yerelleştiremediği" gerçeği ortaya çıkmakta, çalışmada bunun mevzuat ve uygulama örnekleri verilmektedir.

Son olarak, çalışmada iki ülkede yerel yönetim alanındaki uygulamaların kendine has özellikleri olduğu, bu hukuki, yapısal ve politik özelliklerin küresel baskı ve etkilerin yanı sıra, geniş ölçüde her ülkenin iç dinamiklerinden

1 Thomas F. Remington, **Politics in Russia**, New York 2012, s. 239.

kaynaklandığı önerilmekte olup, Türkiye’nin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çalışmalarında Rusya’ya göre daha uzun bir yol kat ettiği savunulmaktadır.

1. Kavramsal Çerçeve: Yerel Yönetimler ve Reform

Yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleri olarak yerel ihtiyaçları kısa sürede etkin ve verimli bir şekilde karşılayabilme imkanına sahiptir. Bu kurumlar, yerel halkın yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kanunla kurulan ve karar organları seçimle işbaşına gelen kamu örgütleridir. Finansal ve yönetsel özerkliğe sahip olan bu kuruluşlar yatırım programlarını, bütçelerini kendileri yaparken ve personellerini de kendileri atamaktadırlar.

Günümüzde siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel alandaki uluslararası gelişmeler bir taraftan küreselleşme denen olguyu gündeme getirirken, diğer taraftan da yerelleşme, bölgeselleşme, ulus devletin dönüşümü, katılımcı demokrasi, yönetimde açıklık ve hesap verebilirlik gibi kavramlar çerçevesinde birleşen iyi yönetim ilkeleri, ülkelerin yönetim yapılarında ve işleyişlerinde temel bazı değişimlere yol açmıştır. Kamu kurumlarının yapılarında, görev ve yetki paylaşımlarında, insan kaynakları politikalarında, iletişim stratejilerinde yeni düzenleme gereksinimleri ortaya çıkmakta, bu düzenlemeler tümünden bir reform yapma yerine genellikle zamana yayılmış bir reform süreci içinde gerçekleştirilmektedir.

Dünyanın gelişmiş ülkelerinde demokrasinin gelişimi, yerel kaynakların ülke kalkınmasında harekete geçirilmesi, yerel nitelikli hizmetlerin maliyetlerinin düşürülmesi ve kaynakların etkin, eşit ve adil dağılımında yerel yönetimler önemli roller üstlenmişlerdir. Bu açıdan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımında “ekonomik verimlilik”, “mali adalet”, “siyasi sorumluluk” ve “idari etkinlik” gibi ilkelere dikkat etmek gerekir.²

2 Nagehan Talat Arslan, “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, s. XXXIII, (Ekim 2005), s. 204

“Reform” kavramı genellikle aksaklıkları ve hataları ortadan kaldırma, iyileştirme ya da yeni bir biçim verme anlamında kullanılmaktadır. Yönetimde reform ise yönetimin sahip olduğu tüm olanak ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda ussal bir biçimde kullanılabilecek yollarının ortaya çıkarılması üzere çağdaş süreçlere paralel yeni bir anlayış getirme çabalarının tümü olarak tanımlanabilir.³ Bunun yanı sıra yönetimde reform yapılması süreci, mevcut düzenin günün koşullarına göre düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılmasından öte organizasyonların amaç ve programlarını en az emek, para ve zaman harcayarak gerçekleştirebilmek için personel, örgüt, metot, yer, malzeme ve mevzuatla ilgili iyileştirme ve geliştirilmenin sağlanmasını de kapsamaktadır.⁴ Aynı şekilde reformun yapısal değişimlerle birlikte bu değişimlerin sonucunda ortaya çıkan yeni kurumların çalışmasının sağlanması için zihniyet ve kültürel boyutu da kapsamı gerekmektedir.⁵

Türkiye’de 1970’li yıllarda İdarenin reforma gereksinim duyan alanlarının ve yöntemlerinin tespit edilmesi üzere kurulan İdari Reform Danışma Kurulu, yönetimde reformu “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilât yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacıyla güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlamaktadır.⁶ MEHTAP Raporu’nda ise yönetimde reformun bir çerçeve tespiti ve mevzuat değişikliğinden ibaret

3 Ali Acar, İsmail Sevinç, “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, **S. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, s. XIII, (2005), s. 21.

4 Kenan Sürgüt, **Türkiye’de İdari Reform**, Ankara, 1972 s. 9.

5 Eric E. Otenyo, Nancy S Lind., (ed.) “Comparative Public Administration: The Essential Readings”, **Research on Public Policy Analysis and Management**, Vol. XV, Elsevier 2006, s. 900.

6 Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Önerileri ve İlkeler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara 1972, s. 7.

olmadığı ve başta personel rejiminin düzeltilmesi olmak üzere yönetimin örgütsel yapısını, işlem ve usullerini düzeltmek ve geliştirmek olduğu belirtilmektedir.⁷ Yönetim yazınında “yönetimde reform” kavramı genellikle yönetim sisteminde mevcut olanı kökünden değiştiren tamamen yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için kullanılmaktadır.⁸

2. Rusya Federasyonu’nda Yerel Yönetim Yapılanması

Rusya Federasyonu 83 federal bölgeden oluşmaktadır. Her bir bölge Federal Konsey’de eşit şekilde temsil edilmektedir. Her bir bölgenin konseye 2 adet temsilci gönderme hakkı bulunmaktadır. (RF Anayasası/Md.95) Fakat her bir bölgenin farklı derecede özerklikleri mevcuttur. Bu 83 bölge arasında; 46 “oblast” veya idari bölge (atanmış bir yönetici ile yönetilir ve yerel yasama organları bulunmaktadır), 21 cumhuriyet (otonom bölge kabul edilirler, kendi anayasası, parlamentosu ve başkanı bulunmakta olup, her cumhuriyet için Rusçanın yanı sıra bölgesel dil ya da diller de cumhuriyetin resmi dili/dilleri olarak tesis edilebilmektedir, ör. Dağıstan’da Rusça dışında 13, Karaçay-Çerkesya’da 4, Kabardey-Balkarya’da 2 resmi dil vardır), 9 “kray” ve ya bölge (esasinda oblastlara benzeyen kraylar, ilk olarak sınır bölgelerde, daha sonra otonom oblast ve otonom okrugların yönetim merkezi halinde oluşturulmuştur ve atanmış yöneticiler-valilerce yönetilirler), 4 otonom okrug ve ya otonom bölge (ilk olarak etnik azınlıklar için kraylar ve oblastlar içerisinde kurulmuş, 1990’da statüleri yükseltilerek, idari bölge statüsü almışlar), 1 otonom oblast olan Yahudi Otonom Bölgesi (esasen oblast kabul edilen bölge 1990 yılında şu anki bağımsız oblast statüsüne yükseltilmiştir. İlk olarak bir kraya bağlı olarak kurulan oblast, şimdi bağımsız bir özerk oblast (bölge) olarak doğrudan Rusya Federasyonu devlet yapısı içinde yer almıştır, 2 federal kent - Moskova ve St.

7 “Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri”, **Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu**, Ankara 1966, s. 125.

8 Yalçındağ, Selçuk, “Devlet Kesimini Yeniden Düzenlenme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, c. IV/2, s. 24.

Petersburg (diğer federal birimlerle eşit temsil hakkına sahip olan iki büyük kent) bulunmaktadır.⁹

Rusya’da yerel yönetimlerin yasal çerçevesini: Anayasa’nın 8. Başlığı; RF’nin imzaladığı uluslararası anlaşmalar ve genel kabul görmüş ilke ve normlar (Örneğin, Yerel Yönetimler hakkında Avrupa Şartı 1985 yılında RF tarafından onaylanmıştır); Federal mevzuat; 1995 tarihli “RF’de Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkında”, 2003 tarihli “RF’de Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkında” Federal kanunları oluşturmaktadır.

Rusya’da yerel yönetimlerin ilk aşamadaki örgütlenişi Federe Birimlerdir. Yerel yönetim anlayışının ikinci aşamasını ise “rayon”lar oluşturmaktadır. Genel olarak rayonlar, bağlı federe birimlerin kendi bünyeleri içinde oluşturulan, yerel anayasalarda ya da örgüt yasalarında belirtilen görev ve yetkileri yerine getiren örgütlenmelerdir. Rayonlar kent ve kırsal alan ölçütleri göz önünde bulundurularak oluşturulmaktadır. 2005 yılı istatistiklerine göre Rus yerel yönetim sistemi içinde 12.913 rayon bulunmaktadır. Bunlardan 1352’si kentsel, 11.561’i de kırsal bölgelerdir.¹⁰

Kent yönetimlerinde kurulan belediyeler, nüfus ve gelişmişlik açısından belirli bir büyüklüğe ulaşan beldeler için bir yönetim kademesi olarak kurulmuştur. Belediyelerin yapısı ve işleyişleri üzerinde her hangi bir standart yapı bulunmamaktadır. Genel olarak değerlendirme yapıldığında ülkede belediyeler meclis ve başkan sistemine göre faaliyetlerini yürütmektedirler. Meclisler genel olarak halk tarafından ortalama 4-6 yıl için seçilen üyelere meydana gelmektedir. Belediye Meclisleri yasaların kendilerine verdiği konularda karar alma serbestisine sahiptir. Meclislerin üye sayıları nüfuslarına göre belirlenir. Her belediyenin kendi iç tüzüğü bulunmaktadır. Tüzüklerin içerikleri ortalama yerel hizmetlerin yerinden yürütülmesi, ekonomik ve sosyal kalkınma faaliyetleri ekseninde şekillenmektedir. Belediyelerin yürütme organı

9 Rusya, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Rusya> (Erişim Tarihi: 09.03.2013).

10 <http://www.russiansabroad.com/> (Erişim Tarihi: 22.10.2012).

ise Belediye Başkanı’dır. Başkanın görev süresi iç tüzükle belirlenmektedir.¹¹ Belediye Başkanları genelde halk tarafından 4-6 yıllığına seçilmektedir ve yerel halk ve belediye Meclisi karşısında sorumludur. Belediye Başkanlarının meclisler tarafından belirlenmesi ya da federe merkez tarafından atanması gibi yöntemler uygulanmaktadır.

3. Rusya’da Yerel Yönetimler ve Yerelleşme Reformu

Rus devlet yapısının tarihsel, coğrafik, sosyokültürel özelliklerinden dolayı merkezileşme ve bölgeselleşme arasında ikilem yaşadığı söylenebilir. Bu ikilem kimi zaman merkezin kimi zaman ise bölgelerin ön plana çıkmasıyla gözlemlenmiştir. Çünkü bölgeselliği destekleyen etkenlerin yanında merkezileşmeyi destekleyen etkenler de vardır.¹² Mücadele nitelikli bu süreçte bölgesel ya da yerel güçler merkezden bağımsız hareket etmeye çalışmıştır. Genel olarak ise, devletçilik geleneği tarihinde merkezi devlet yapılanması gözlemlenmekte olup, Sovyetler döneminde bu özellik çeşitli uygulamalarla (ideolojik, ekonomik vs.) pekiştirilmeye çalışılmıştır.¹³

Rusya’da yerel yönetim ve yerel özyönetim kavramları farklı anlam ifade ediyor. Birincisi ülkedeki milli (merkezi, federal) düzeyden aşağıdaki yönetimi, ikinci kavram ise belediye yönetimini ifade etmektedir. Rus Anayasa’sının 6.Bölümü yerel özyönetimlere (mestnoye samoupravleniye) ayrılmıştır. İkinci kavram halkın yerel yönetim sürecine daha çok katılımı ve söz sahibi olmasını ifade etmektedir.

RF Anayasası’na göre, Rusya Federasyonunda yerel yönetimler, halk tarafından yerel önem taşıyan konuların serbestçe çözümünü, belediye mülkiyeti üzerinde sahiplik, zilyetlik ve intifa haklarının kullanılmasını sağlar.

11 E. A. Незнамова, Местное Самоуправление. Органы Власти, Москва 2001, [E. A. Neznamova, **Local Governments and Authorities**, Moscow 2001], s. 73.

12 Harun S. Yılmaz, **Rusya’da Devlet Merkezli Sistem ve Bürokrasi**, İstanbul 2006, s. 10.

13 Daniel J. McCarthy, Sheila M. Puffer, Stanislav Vladimirovich Shekshnia, **Corporate Governance in Russia**, UK 2004, s. 117.

Yerel yönetimler referandum, seçimler ve iradenin doğrudan ifadesinin diğer şekilleriyle, yerel yönetimlerin seçilmiş ve diğer organlarıyla gerçekleştirilir. Yerel yönetimler şehir, köy yerleşim bilimlerinde ve tarihi ve yerel gelenekleri dikkate alarak diğer bölgelerde oluşturulur. Yerel yönetim organlarının yapısı halk tarafından serbestçe belirlenir. (RF Anayasası, Md.131)

Toplumun sosyal ve politik istikrarını desteklemek maksadıyla, Rusya Federasyonu'nun sahip olduğu ülkesel güç sisteminin, federal ilişkilerin, yerel yönetimlerin geliştirilmesi Başkan Vladimir Putin'in sosyal ekonomik kalkınma modelinin hedeflerindedir. Beslan okul baskının ardından ikinci siyasi ve federal reform paketini açıklayan Putin, yerel yöneticilerin seçimle iş başına geldikleri sistemi 2004'de iptal etmiş, doğrudan Kremlin'den atamaya başlamıştır. Valinin görevden alınması ile ilgili yetkinin devlet başkanında olması gerektiğine ve böylece yerel yöneticilerin ülke bütünlüğünün korunmasına katkı sağlayacağına inanılmıştır. Mevcut sisteme göre Federasyona bağlı Cumhuriyetler dahil Kremlin'in önerdiği isimler yerel meclisler tarafından onaylanarak görevlerine başlıyor. Ayrıca yeni reform paketinde Duma seçimlerinin tamamen nispi temsil sistemine göre gerçekleştirilmesi, bu bağlamda dar bölgeli çoğunluk sistemine son verilmesi, seçimlerdeki ülke barajının %5'ten %7'ye çıkartılması ve küçük grupların Parlamento'da yer almasını sağlayan parti bloklarının yasaklanması önerileri yer almış ve 2005'te yasalaşmıştır. Pakette yer alan başka bir reform önerisi de 2005'te 89 federe birimin birleştirilme sonucunda 83'e düşürülmesiyle gerçekleşmiştir.¹⁴

Genel olarak gerçekleştirilen politikalar 1993'ten 2000'e kadar bölgeselleşme, 2000'den günümüze merkezileşme çabaları olarak nitelendirilebilir. Şu anda birçok araştırmacıya göre, Rusya'nın istikrarlı bir devlet olarak kurtuluşu için merkezileşme politikası Putin yönetimi

14 Merve İrem Yapıcı, **Rus Dış Politikasını Oluşturan İç Etkenler: Yeltsin ve Putin Dönemleri**, Ankara 2010, s. 258.

açısından tek çare olarak kabul edilmektedir.¹⁵ Bilindiği gibi, Rusya’daki idari yapı merkezi olarak güçlenmektedir. Fakat bu girişimler sonucunda Rus demokrasisinin yapısal anlamda zarar görme olasılığı da vardır.

Rusya’da söz konusu reformlar sürecinde siyasi çevreler yerelleşme söylemlerine de başvurmuştur. Güler’e göre, yerelleşme, hem bir hiyerarşik örgüt içerisinde üst kademeden alt kademeye “yetki devri”, hem merkezi yönetimden taşra yönetimine “yetki genişliği”, hem de merkezi yönetimden yerel yönetimlere “yetki göçerimi” olarak üç türlü olarak görülen bir eğilimdir.¹⁶ Yerelleşme, yerel yönetim birimlerinin halka yakın olması ve alınan kararların halka en yakın düzeyde alınması anlamında kullanılmaktadır. Bu amaçla yerel yönetimlerin kendi görevlerini ve sorumluluklarını öncelikle kendilerinin yerine getirebilmeleri gerekmektedir. Böylelikle yerel halkın daha fazla yönetime katılması suretiyle yerelleşmenin güçlendirilmesi ve dolayısıyla geliştirilmesi sağlanabilecektir. Küreselleşmenin gündeme taşıdığı konulardan biri de yerelleşmedir. Bu anlamda yerelleşme ülkelerin gelişme süreçlerinin esasen yerel unsurlardan harekete geçmesini öngörmektedir.¹⁷

Devletin yeniden yapılandırılması çerçevesinde üzerinde durulan çözüm önerilerinden biri de yerelleşmedir. Buna göre merkezi devlet örgütlenmesi ile yerel yönetimler arasında yetki, görev ve işlevler yönüyle yeniden bir paylaşım yapılmalı, hizmetler yerelleştirilmelidir. Bu anlamda kamu hizmetlerinin sunulması sürecinde öngörülen yerelleştirme hem demokrasi hem de verimlilik ve etkinlik kriterlerine cevap verdiği için tercih edilmektedir.¹⁸ Yerelleştirme eğiliminin temel amacı, yerel karar verme sürecinde devletin değil toplumun ağırlık kazanmasıdır. Bu, aslında liberal yaklaşımın öngörüsüdür.

15 Nicholas V. Riasanovsky, Mark D. Steinberg, **Rusya Tarihi: Başlangıçtan Günümüze**, (çev. Figen Dereli) İstanbul 2011, s. 690.

16 Birgül A. Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara 1996, s. 143.

17 Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul 1997, s. 90.

18 Gencay Şaylan, **Türkiye’de Bunalm ve Demokratik Çıkış Yolları**, TÜBA Proje Raporu, (Ekim 1998), Ankara, s. 150.

Kimi görüşlere göre, mali alanda uygulanacak yerelleşme politikası kamu kurum ve birimleri arasında mali rekabete yol açacak ve bu da sonuç itibariyle kamu yönetiminin bütünlüğünü olumsuz anlamda etkileyecektir. Yerelleşmenin neden olabileceği bir başka olumsuz durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde federal devletten federe devletlere ve yerel yönetimlere yetki devrinin, yerel elitlerin “kendi etki ve yetki alanlarında daha serbest” davranmaya yol açabileceği konusunda endişelerle ilgilidir.¹⁹

Dünyada yerelleşme için kullanılan başka bazı sebepler de bulunmaktadır. Bu sebeplerden biri örneğin merkezden idare edilen bir yönetimden piyasa temelli daha demokratik bir yönetime ani bir geçişin gerçekleştiği eski Sovyetler Birliği veya Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde belli başlı siyasi değişimler olmuştur.²⁰

Rusya’da, bölgelere en önemli yardım aracı “merkeziyetçi” bütçe sistemidir. Bütün bölgelerden federal bütçeye toplanan vergi gelirleri yeniden dağıtılarak bölgelere yardım edilmektedir. Bunun dışında yeniden federal bütçeden finanse edilen fonlar oluşmaktadır. Bu fonlardan belirli kalkınma projelere mali destek verilmektedir. Avrupa Birliği ile sınırları olan Rusya bölgeleri, AB ve Rusya mali fonlarından eş-finansman şeklinde kalkınma ve söz konusu bölgelerde siyasi ve ekonomik istikrar kurulması amacıyla, mali destek almaktadırlar. Federal bütçeden Rusya subjelerine mali yardımı aşağıdaki fonlar gerçekleştirmektedir: Mali Destek Fonu, Telafi Fonu, Sosyal Harcamaların eş-finansman Fonu, Bölgesel Kalkınma Fonu.

Başkan V. Putin döneminde bölgelerin mevzuatının federal mevzuata uygunluğu teyit edilmiştir, merkez-bölgeler arasında görev dağılımı bitirilmeye çalışılmıştır. Sonuç itibariyle Putin sonrası gerçekleştirilen politikalarla bölgesel yönetimlerin yetersizliği nedeniyle merkezi kurumların

19 Francis Fukuyama, **Devletin İnşası**, İstanbul 2004, s. 89.

20 Arjen Vos, (Eğitim Yönetimi Modelleri Uluslararası Konferansı Materyalleri, İstanbul, s.26, http://mebgep.meb.gov.tr/tr/dosyalar/raporlar/Egitim_Yonetimi_Modelleri_Uluslararası%C4%B1_Konferans%C4%B1.pdf) (Erişim Tarihi: 24.10.2012).

bölge kuruluşlarının sayısı artırılmış ve neticede yürütme-icra organlarının kamu yönetiminde ve de merkez-bölgeler arasındaki ilişkilerdeki konumu güçlenmiştir. Fakat bütün bunlara rağmen Putin Yeltsin’in döneminden miras kalan bölgeciliğe karşı mücadele ederek, bölge yöneticilerini Federal Meclis üyeliğinden uzaklaştırmıştır. Genellikle bu dönemde ülkede sadece yapısal idari değişiklikler değil, siyaset yapma tarzı ve şekli de değişmeye başlamıştır.²¹

1998 yılında Yerel Yönetimler üzere Avrupa Şartı’nı imzalayan ülkede 2003 yılında “Rusya Federasyonu’nda Yerel Yönetimlerin teşkilinin Temel İlkeleri” hakkında Kanun kabul edilmiş, 2007-2008 yılları parlamento ve cumhurbaşkanı seçimlerinden sonraki dönemde (2009) yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun 1995 yılında çıkarılan kanundan farklı olup onun liberal ruhunu daha da azaltarak tüm Federasyondaki yerel yönetim sistemini daha sistemli ve tektipli hale getirmeği amaçlıyordu. Buna göre ülkede belediye ve onun bileşeni olarak kasaba (şehir ve köy) ve belediyeye dahil olmayan şehir etrafı (okrug) sınıflandırılmış, aynı zamanda yerel halkı yönetime katmak için birtakım yöntemler (dinlemeler vs.) öngörülmüştür.²²

2000 yılı 7 Temmuz tarihinde “Yerel Özyönetimlerin teşkilinin Genel İlkeleri Hakkında” RF Kanununa Cumhurbaşkanının değişiklik paketi kabul edildi ve bununla bölge yöneticilerini bilgilendirme şartıyla yerel yöneticileri görevden almak, bölgesel meclisleri de yanı koşulla yerel meclisleri feshetme konusunda yetkilendirdi.²³

Bununla birlikte, 2006 yılı 1 Ocak tarihinden geçerli olan “Rusya Federasyonu Yerel Özyönetimlerinin Teşkilinin Genel İlkeleri” hakkında Federal Kanun yerel yönetimin daha etkin şekilde teşkiline olanak sağlamıştır. Kanun birtakım eleştirilere maruz kalsa da yerel yönetimlerin bütçe kaynaklarının

21 Robert H. Donaldson, Joseph L. Noguee, **The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests**, New York 2002, s. 331.

22 Cameron Ross, , **Local Politics and Democratization in Russia**, London and New York 2009, s. 69.

23 Виталий Иванов, Путин и Регионы: Централизация России, 2006, [Vitaliy Ivanov, **Putin and the Regions: The Centralization of Russia**, 2006], s. 117.

teminatı konusunda gelişme başlatmıştır. Son dönem reformlarıyla ise valilerin merkezden atanmasından tekraren yerel halk tarafından seçilmesi sistemine geçilmesi yerelin ön plana çıkarılmasında önemli adım sayılabilir.

Genel olarak Rusya’da Putin tarafından başlatılan ve ancak 2009 yılında uygulamaya geçen söz konusu yerel yönetim reformu yerel yönetimleri merkezi yönetimin dikey hiyerarşisine dahil etmek amacı taşımış ve onları daha bağımlı hale getirmiştir. Bu politika, “devletçi konseptin” Anayasa’nın 12.Maddesinde tespit edilen “sosyoetal konsept” üzerinde, yerel yönetimin de yerel özyönetim üzerinde zaferi ve de yerel yönetimlerin “devletleştirilmesi” olarak nitelendirilmektedir. 2009 yılında Başkan D. Medvedev konuşmasında yerel seçimlerde proporsiyonel sisteme geçişle valilerin (mer) de “Birleşik Rusya”nın dikey hiyerarşisine dahil edileceğini ima etmiştir.²⁴ Zira “Birleşik Rusya” Partisinin Rusya’da merkezileşme reformunun araçlarından biri olmakla, bölgesel şubeleri vasıtasıyla “gubernatorlar”ı tam bir siyasal kontrol altına alınması amaçlanmıştır.²⁵ Bu açıdan Parti bazen diğer kurumlara nüfuz eden ve siyasal sistemi merkezileştirmeyi hedefleyen, devletin resmi ideolojisini yayan “özel bir devlet kurumu” olarak değerlendirilmektedir. “Birleşik Rusya”nın Anayasa’da belirtilen hakimiyetin dikey hiyerarşisini yasama hakimiyetinin hiyerarşisi aracılığıyla tamamlaması öngörülmüş ve Putin bu çabaya şöyle açıklık getirmiştir: “Burada amacımız ülkenin siyasal sistemini daha dayanıklı, istikrarlı ve öngörülebilir yapmaktır”.²⁶

24 Nikolay Petrov, “Who is Running Russia’s Regions?” (ed. Vadim Kononeko, Arkady Moshes, **Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?**), New York 2011, s. 90.

25 А. Е. Чирикова, Региональные Элиты России, Москва, 2010, [A. E. Chirikova, **Regional Elites of Russia**, Moscow 2010], s. 44.

26 Виталий Иванов, Путин и Регионы: Централизация России, 2006, [Vitaliy Ivanov, **Putin and the Regions: The Centralization of Russia**, 2006], s. 134.

4. Rusya ve Türkiye’de Yerel Yönetim Düzenlemelerine Karşılaştırmalı Bir Bakış

İki ülkenin yerel yönetim yapılanmasının karşılaştırılması bu alandaki birtakım farklılıkları ortaya çıkarmıştır. Zira Türkiye’de üniter devlet yapısı gereği merkez ve onun idaresine bağlı kendi aralarında ve merkezle ilişkilerinde eşit konumda olan 81 il vardır. İllerin idaresinde yerel yönetim sistemi üç kademelidir. Bölgesel (alan) yönetim biçimi olarak il özel idaresi ilk kademeyi, kentsel yerel yönetim biçimi olarak belediye ikinci kademeyi, kırsal yerel ölçeğin yönetim biçimi olarak köy son kademeyi oluşturur. Rusya’da ise federatif yapı mevcut olup hem merkezle ilişkilerinde hem de kendi aralarında farklı siyasi-hukuki konumda olan idari birimlerin varlığı (cumhuriyet, kray (mega bölge), vilayet (oblast), federal statülü kent, özerk bölge, okrug (özerk yöre)) söz konusudur.²⁷ Bunlar ülkede Merkez-Bölge-Federe Birim-Rayon-Belediye şeklindeki daha karışık bir idari yapının oluşmasına neden olmuştur.

İki ülke arasında yerel yönetimler anlayışında farklar vardır. Zira Türkiye’deki anlamıyla “yerel yönetimler” (il özel idaresi, belediye ve köy) Rusya’da “yerel özyönetimler” adı altında bilinmekte ve genellikle belediyeleri kapsamaktadır. Zira “yerel yönetimler” denildiğinde Rusya’da merkez dışındaki bütün yönetimler anlaşılmaktadır.

Yerel halka en yakın idari yapı olup yerel yönetimlerin ilk basamağı olan belediyelerin yapı, işlev ve sorumluluklarını karşılaştırmış olursak iki ülkede de bu konularda benzerliklerin olduğunu görürüz. Hem Türkiye hem de Rusya’da belediyeler meclis ve başkan tarafından yönetilmekte, belediye meclisleri karar organları olmakta ve bu organlar halk oylamasıyla oluşturulmaktadır. Belediye başkanlarının Türkiye’de ve Rusya’da seçimle işbaşına gelmesiyle birlikte, Rusya’da bu federe birimlerde atama uygulaması

27 Fakat Rusya Anayasa’sına göre, RF, Rusya Federasyonunun eşit haklara sahip unsurları olan cumhuriyetler, topraklar, vilayetler, federal şehirler, özerk vilayetler ve özerk alanlardan oluşmaktadır. Federasyon içindeki her bir federe cumhuriyet kendi anayasasına, ayrıca her bir toprak, vilayet, federal şehir, özerk vilayet ve özerk alanlar ise kendi Tüzüklerine sahiptirler.

aracıyla da gerçekleştirilebilmektedir. Rusya’da Belediye Başkanı Belediye Meclisi karşısında sorumlu olup ona yıllık raporlar sunmaktadır. Türkiye’de ise belediye başkanı hazırlanmış olan stratejik plana göre meclise yıllık performans programları (5018 Sayılı KMYKK/Md.41) sunar.²⁸ Ayrıca Belediye başkanı, 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun 41. Maddesinin 4.fikrasında belirtilen biçimde; “stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.” Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Tablo 1. Türkiye ve Rusya’da Tipik Belediye Örgüt Yapısı Karşılaştırması

Belediye Organları	TÜRKİYE	RUSYA
	Belediye Meclisi	Belediye Temsili Organı
	Belediye Encümeni	Belediye Başkanı
	Belediye Başkanı	Yerel İdare (Belediyenin İcra Yönetimi)
	Denetim Komisyonu	Belediye Teftiş Organı

Her iki ülkede belediyeler genel olarak hizmetlerin yerinden yürütülmesi, ekonomik ve sosyal kalkınma faaliyetleri ekseninde görevlendirilmiştir. Mahalli idare bölümü olarak “köy” tipi örgütlenme Rusya’ya Sovyet geleneginden kalmış olup, Türkiye’de de aynı birim mevcut olmaktadır. Örneğin, bununla ilgili 1924 yılında kabul edilmiş “Köy Kanunu” halen yürürlükte olmaktadır. 2011 rakamlarına göre, Rusya’da 23.304, 2012 rakamlarınca Türkiye’de 2950 belediye mevcuttur.

28 Belediye Kanununun aynı Maddesinde “Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir” hükümleri de geçmektedir.

Tablo 2. Türkiye ve Rusya’da Belediyelerin Görev ve Sorumluluklarının Karşılaştırılması

TÜRKİYE	RUSYA
Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.	Belediye tüzüğünün kabul edilmesi, ona düzeltişlerin yapılması ve belediye normatiflerinin yayınlanması;
Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.	Belediye teşkilatının resmi sembollerinin oluşturulması;
Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.	Belediye kuruluş ve işletmelerinin kurulması, belediye faaliyetinin mali teminatının sağlanması, belediye siparişlerinin yerleştirilmesi;
Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.	Belediye kuruluşlarının sunduğu hizmetlere tarifelerin belirlenmesi; (federal kanunda başka bir öngörü yoksa)
Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek; kaynak sularını işletmek veya işletletmek.	Belediye seçimlerinin, referandumların, meclis üyesince çağırı oylamalarının, belediye sınırlarının değiştirilmesi ve belediyenin yeniden yapılandırılması üzere oylamaların yapılmasının teşkilati, maddi ve teknik teminatı;

(Devam) **Tablo 2.** Türkiye ve Rusya’da Belediyelerin Görev ve Sorumluluklarının Karşılaştırılması

TÜRKİYE	RUSYA
Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.	Belediye kurumunun sosyal-ekonomik gelişme için plan ve programların kabul edilmesi ve uygulanmasının sağlanması, ayrıca belediyenin sosyal ve ekonomik gelişme düzeyini yansıtan istatistiklerin toplanmasının sağlanması ve bu verilerin RF Hükümetinin belirlediği şekilde hakimiyet organlarına sunulması;
Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.	Belediye hukuki düzenlemelerinin yayınlanması için basın organının kurulması, yerel ehemmiyet taşıyan belediye hukuki düzenlemelerinin müzakeresi ve yerel halkın belediyenin sosyokültürel ve ekonomik gelişimi ve diğer resmi konularda bilgilendirilmesi;
Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.	Federal Kanun çerçevesinde uluslararası ve ekonomilerarası ilişkilerin gerçekleştirilmesi;
Borç almak, bağış kabul etmek.	Şu anki Federal Kanuna ve belediye tüzüklerine uygun olarak diğer yetkiler.
Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.	
Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.	

(Devam) **Tablo 2.** Türkiye ve Rusya’da Belediyelerin Görev ve Sorumluluklarının Karşılaştırılması

TÜRKİYE	RUSYA
Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.	
Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.	
Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.	
Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.	
Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettiirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.	

Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince belediyelere borçlanma yetkisi verilmiştir. Aynı şekilde Rusya 2003 tarihli “Yerel Özyönetimlerin Teşkilatının Genel İlkeleri hakkında” Federal kanununun 64. Maddesince belediyelere borç alma imkanı verilmiştir. Örneğin, Türkiye’de yerel yönetimlerin olağan gelirleri ve merkezi idareden yapılan transferleri yanında diğer bir mali kaynak alanı da iç ve dış borçlanmadır. Gelirlerin bugünden harcamaya dönüşmesi olarak tanımlanabilecek olan borçlanma özellikle 1990’dan sonraki dönemde belediyelerin özellikle Büyükşehir belediyelerinin yatırımlarını finanse etmek için başvurduğu temel kaynak haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin dış borçlanması 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun getirdiği hükümler ve sınırlamalar çerçevesinde yapılmaktadır. İç borçlanma ise başta İller Bankası ve bankalar olmak üzere iç finans kurumlarından elde edilen kaynakları kullanmak şeklinde olmaktadır. Bunların dışında yerel yönetimler çeşitli kamu kurumlarına (Sosyal Güvenlik Kurumları, KİT’ler gibi) ve kendi aralarında birbirilerine olan mali yükümlülükleri yerine getirmemek suretiyle de bir anlamda borç da kullanmaktadırlar. Fakat Rusya’da bu yetkinin geniş kullanılmadığı ve de bütçe gelirlerinin oluşturulmasında aynı klasik yöntemin (merkezin ayırdığı vesait ve yerel tasarruflardan gelen gelir) seçilmesi söz konusudur.

Tablo 3. Türkiye ve Rusya’da Belediye Gelirlerinin Karşılaştırılması

TÜRKİYE	RUSYA
Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları;	Genel vergilendirme gelirleri;
Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay;	Yerel vergi ve harçlardan gelen gelir;
Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler;	Bölgesel vergilerden gelen gelir;
Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler;	Federal vergi ve harçlar gelen gelir;

(Devam) **Tablo 3.** Türkiye ve Rusya’da Belediye Gelirlerinin Karşılaştırılması

TÜRKİYE	RUSYA
Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler;	RF’nin bütçe sisteminden ayrılan diğer bedelsiz vesaitler, aynı şekilde belediyelerin bütçe teminatının eşitleştirilmesi sübvansiyonları dahil olmak üzere, bütçe transferleri;
Faiz ve ceza gelirleri;	Belediyeye ait mülkiyetten gelen gelirler;
Bağışlar;	Belediye müesseselerinin vergi ve harçlar dışındaki karlarının bir kısmı, belediye organlarının sunduğu paralı hizmetlerden vergi ve harçlar dışında geri kalan gelirler;
Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler;	Federal kanun gereği belirlenme yetkisi yerel özyönetim organlarına havale edilmiş cezalar;
Diğer gelirler.	Gönüllü bağışlar;
	Federal kanunlar, federe birimlerin mevzuatı ve yerel özyönetim organlarının kararlarına uygun şekilde bütçeye dahil olan diğer gelirler;

Türkiye’de belediyeler Stratejik plân ve performans programı hazırlamak zorundadır. Bu Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.²⁹ Rusya’da ilgili mevzuatta stratejik plandan bahsedilmemektedir.

Belediyelerin denetimi ya da sorumluluğu konusu Rusya’nın ilgili Kanununun 70. Maddesinde şöyle işlenmiştir: “Yerel özyönetim organları ve yetkili şahıslar yerel halk, hükümet/devlet, gerçek ve tüzelkişiler karşısında federal mevzuat çerçevesinde sorumluluk taşımaktadır.” Türkiye’deki ilgili

29 “Belediye Kanunu” 41. Maddede: “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.”

Kanunun 55. Maddesi Belediyelerin denetimi konusunu düzenlemekte olup, “iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılması, diğer idarî işlemlerinin ise, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığının denetimine tabi tutulması hakkında hüküm içermektedir. Ayrıca denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması da öngörülmüştür.

Merkezle ilişkiler konusunda Türk Anayasası’nda merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisini kullandığı (127. Madde) tespit edilmiştir. Rusya’da “Belediye Kanununun”da federal yönetimin ve federe birimlerin merkez yönetimlerinin yerel özyönetimler üzerindeki yetkileri ayrı maddelerde ele alınmış, özellikle federal hükümete bu konulardaki hukukî düzenlemeler gerektiğinde de denetim yapılması yetkileri verilmiştir. Ayrıca Rus Anayasası’nda bu hüküm “Yerel yönetim organları kanunla, gerçekleştirilmeleri için gereken maddi ve mali kaynakların verilmesi şartıyla ayrı ayrı devlet yetkileri ile donatılabilirler. Verilen yetkilerin kullanılması devlet denetimi altındadır” (132. Madde) şeklinde ifade edilmiştir.

Tablo 4. Türkiye ve Rusya’da
Yerel Özyönetime Halkın Katılım Mekanizmaları

TÜRKİYE	RUSYA
Yerel oylama/ referandum	Yerel oylama/referandum;
Belediye seçimleri	Belediye seçimleri;
	Yerel Meclisin üyesi tarafından oylama çağrısı, belediye sınırlarının değiştirilmesiyle ilgili oylama, belediyenin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili oylamalar;
İhtisas Komisyonu toplantılarına katılım	Vatandaş toplantıları;
Kent Konseylerine katılım	Vatandaşların yasama teşebbüsleri;
	Halk dinlemeleri;

(Devam) Tablo 4. Türkiye ve Rusya’da Yerel Özyönetime Halkın Katılım Mekanizmaları

TÜRKİYE	RUSYA
	Vatandaş konferansları (temsilci toplantıları);
Vatandaşlar arasında sorgu yapılması; Kamuyu yoklaması ve araştırmalar	Vatandaşlar arasında sorgu yapılması;
Vatandaşların yerel özyönetim organlarına müracaatı.	Vatandaşların yerel özyönetim organlarına müracaatı

Türkiye’de yerel yönetim seviyesinde yönetime sivil toplumun katılımı birkaç mekanizma ile gerçekleşebilir. Birincisi, yerel yönetimin kurumlarında sivil toplumun görüşlerini ifade etmelerine izin veren mekanizmaların kullanılması şeklinde olur. İkinci olarak Kent Konseyi aracılığıyla, üçüncü olarak da mahalle seviyesinde muhtarlar aracılığı ile sivil toplumun yerel yönetime katılabileceği söylenebilir. Rusya “Belediye Kanunu”nun 22. Maddesinde belediye sınırları içinde yerel referandum yapılması teşebbüsünün temsilci organa ileri sürülmesi hakkı yerel vatandaşlarla birlikte, seçim birlikleri ve diğer sivil toplum kuruluşlarına da tanınmıştır.

Genelde, merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki en kritik sorun kaynakları paylaşma sırasında ortaya çıkmaktadır. Kural olarak görev paylaşımı yapıldığı zaman yerel yönetimlere devredilen görevlerle orantılı kaynak paylaşımı da yapılması gerekmektedir. Bu alanda Türkiye’de kaynak paylaşımına ilişkin son on yıllık verilere bakıldığında yerel yönetim gelirlerinin oluşumunda bir değişim yaşanmadığı gözlemlenmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %50’si merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerden yapılan transferlerden sağlanmaktadır. Kendi öz gelirlerinde de bu yıllarda bir artış olmadığı görülmektedir. Yerel yönetim gelirlerinin kamu gelirleri içindeki payı (sosyal güvenlik hariç) %17 dolayındadır. Yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki payı ise (sosyal güvenlik harcamaları hariç) %19,5’e yaklaşmaktadır. Bu açıklamalar da göstermektedir ki, kaynak paylaşımında

büyük sorun bulunmaktadır.³⁰ 5779 sayılı il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi ile ilgili kanuna göre genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 2,85'i büyükşehir alanları dışında kalan belediyelere, yüzde 2,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ise büyükşehir alanında toplanan vergilerin yüzde 5'ini almaktadır. Yeni mali paylaşım sisteminde belediyeler öncelikle büyükşehir sınırları dahilindeki ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler olarak ayrılmıştır. 5779 sayılı Kanun'la getirilen diğer bir yeni uygulama ise denkleştirme ödeneğidir. Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri denkleştirme ödeneği olarak bütçeye konuldu.³¹ Belediyelerin mali sorunlarından bir diğeri, öz gelir oranlarının düşüklüğüdür. Nitekim belediyelerin toplam gelirlerinin, %40'ı öz gelirlerden oluşmaktadır. Geriye kalanın, %52 gibi oranı merkezi yönetim yardımlarından, %8'i ise borçlanmalardan meydana gelmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirlerinde, 1980'den sonra iyileştirme adı altında yapılanlar, merkezi yönetime olan bağımlılığı azaltmamıştır. Yerel mali reform, genel bütçeden daha fazla pay vermek olarak algılanmış, buna karşılık esas gerekli olan öz gelirlerin artırılması konusunda ciddi bir adım atılamamıştır. Rusya'da da yerelin merkeze ciddi mali bağımlılığı söz konusudur. Diğer göstergelere bakacak olursak, 2011 rakamlarına göre Rusya'nın yerel özyönetim organlarının 510 bin devlet çalışanı vardır. Ayrıca 2011 yılı istatistiklerine ülkede 23.304 belediye kuruluşu mevcuttur. Aynı yıl rakamlarında 2.410.381 mln. ruble Rusya genelindeki belediyelerin geliri olarak gösterilmiştir. Ayrıca istatistiklere 2.496.479 mln. Ruble gideri, 506.961 belediye çalışanı, 21.258 ruble ise ortalama maaşı olduğu yansımıştır. Örneğin 2011 yılında Saratov bölgesindeki Engelsskiy belediye rayonunun geliri 2.487.931.9 bin ruble, gideri ise 2.532.463.9 bin ruble olmuştur.³² Bunun yanı sıra, Rusya'da belediye

30 Fikret Toksöz (v.d.), **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, İstanbul 2009, s. 47.

31 **A. g. e.**, s. 55.

32 http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/IssWWW.exe/Stg/d1/02-02.htm (Erişim Tarihi: 24.10.2012).

Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması

gelirler kaynakları çok çeşitli görünse de, belediye bütçesinin büyük yüzdesini fiilen merkezi bütçeden bedelsiz ayrılan kaynaklar, sübvansiyonlar ve diğer düzeylerdeki devlet kurum ve kuruluşlarından aktarılan kaynaklar teşkil etmektedir. Ayrıca burada “eşitleme transferleri” de söz konusu olmaktadır.³³

Tablo 5. Farklı Ülkelerde Merkezi Bütçeden Yerel Yönetimlere Yapılan Transferler

ÜLKELER	TRANSFER %
Arnavutluk	94
Romanya	79
Rusya	72
Yunanistan	63
İngiltere	53
Avusturya	44
Slovakya	39
Almanya	32
Finlandiya	28
Danimarka	25
Türkiye	48,9
Ortalama	49.03

Kaynak: Birgül A. Güler, **Devlette Reform**, 2003, s. 17.

Merkez-yerel ilişkilerinin karşılaştırmasında Rusya’daki yapıda merkezin daha baskıcı olduğu görülmektedir. Fakat burada zaman zaman federe birimlerdeki yerel yönetimlerde “gubernatorların (valilerin) iktidarına” götürecek şekilde yerel elitlerin merkez üzerindeki baskıları göz ardı edilemez ve bu bütün hükümetler döneminde süren Rusya’da merkez-yerel arasındaki iktidar mücadelesine neden olmuştur. Türkiye’de ise bu türlü karşı duruş söz konusu olmamakta ve merkez yerel üzerinde ademi merkezîyet ilkesince vesayet denetimi kullanmaktadır. Özellikle Rusya’da belli konular, örneğin, anayasa ve federal yasalara düzelişlerin kabul edilmesi; dahili sınırların,

33 <http://www.mo-koltushi.ru/budget.htm> (Erişim Tarihi: 09.03.2013).

suların ve hava alanları sınırlarındaki değişikliklerin kabulü; para basımı, vergi konması, gümrük, merkezi bankanın kontrolü; enerji politikası; ulaşım ve iletişim; silah üretimi; dış politika; savunma ve güvenlik politikası; dış ekonomik ilişkiler gibi temel ve stratejik alanlar istisnai şekilde sadece federal yönetimin yetki alanına dahil edilmiştir. Türkiye’de üniter yapı gereği bütün bu konulara dair temel politika belirlenmesi, bazılarının bizzat gerçekleştirilmesi zaten merkezi yönetimin yetki alanında olduğu için her iki taraf için yetki sınırlarının çizilmesi söz konusu olmamıştır. Zira Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin niteliklerine uygun bir görev ve kaynak bölüşümü bulunmamaktadır.

Çalışma ilkeleri açısından ilgili alanlarda Türkiye’deki mevzuatını incelediğimizde Sürdürülebilir Kalkınma, Çevreye Duyarlılık, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma, Saydamlık, Hesap Sorma ve Hesap Verme, Katılım ve Yerinden Yönetim İlkelerini Hayata Geçirmeye Çalışır, Etkililik ve Verimlilik gibi ilkelere dikkat edildiği görülmektedir. Benzer şekilde Rusya’da yerel özyönetimlerle ilgili mevzuata göre, bu kurumlar Saydamlık/şeffaflık (halkın belediye faaliyeti hakkında bilgilendirilmesi, şikayet ve taleplere karşı duyarlılık vs.), Özerklik/serbestlik (belediye kendi yetkileri çerçevesinde faaliyette serbesttir), Yasallık (RF Anayasası ve onun kanunlarına uygunluk), Hesapverebilirlik (belediyenin vatandaşlar karşısında sorumluluğu, yerel halkın belediyeyi denetleme imkanlarının olması) ilkelerine göre faaliyet göstermelidir.

Diğer yandan, yerel yönetimlerde reform konusu söz konusu iki ülkede yerelleşme politikaları açısından da ele alınabilir. Zira yerelleşme ya da diğer adıyla yerinden yönetim, özellikle son yıllarda çok tartışılan bir kavramdır. Yerelleşmenin tanımını şöyle yapabiliriz: “Kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde ihtiyaca uygun olarak kullanılabilmesi için, karar alma mekanizmalarının merkezden yerele indirgenmesidir.” Yerelleşme süreci büyük ölçüde bütün dünyada ilerleyen küreselleşme sürecinin bir uzantısı olup onunla birlikte yürümektedir. Bu noktada küreselleşmeden etkilenen ülkeler siyasi-idari yapılarında güçlü merkezi yapıdan vazgeçip yerel yönetimleri ön

plana çıkarma çabasını göstermektedir. Bu çabalar özellikle dış etmenler – uluslararası kuruluşlar tarafından maddi ve ideolojik açıdan desteklenmekte ve teşvik edilmektedir.

Avrupa Birliği’ne entegrasyon sürecini yaşayan Türkiye açısından Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği’ndeki gelişmeler kendi idari yapısının yeniden şekillendirmesi açısından önemlidir. Bu çerçevede kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulmasına yönelik “hizmette halka yakınlık” olarak ifade edilen “subsidiarity” ilkesi yaygınlaşarak hazırlanan hukuki belge ve uygulamalarda yer almaya başlamıştır. Rusya’nın AB’ye uyum gibi bir önceliğinin olmamasından dolayı burada yerelleşme “eğilimleri” bütünlükte “çağdaş küresel eğilimler” olarak değerlendirilmiş, ülkenin imza attığı çeşitli uluslararası belgelerde yer almakla yerine getirilmesi gereken şart olarak algılanmamıştır.

Fakat buradaki benzerlik şu ki, her iki ülkede yerelleşme çabalarında dış etmenler etkili olmakla birlikte, iç faktörler (ekonomik yapıdaki değişim, hızlı kentleşme, bölgesel eşitsizlik, artan demokrasi talebi ve sivil toplumun ortaya çıkması ve merkezi yönetimin hantal yapısı) ve de toplumsal beklentiler (yönetime katılma, sivilleşme, hesap verebilirlik, saydamlık ve yerelleşme talepleri); yönetimin hantallaşması, verimsizlik ve etkisizlik; insan kaynakları yönetiminde yozlaşma; artan yolsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları gerekçelerinden yola çıkıldığı söylenebilir.

Genelde Türkiye’nin yerelleşme açısında Rusya’ya göre daha uzun yol kat ettiği söylenebilir. Zira Türkiye’de yerelleşme söylem düzeyinde kalmamış, kalkınma planları, kanun ve tasarılar da yer bulmuştur. Uygulama açısından da durum Rusya’dakine göre daha ileridedir. Şöyle ki, yerelin idaresi büyük ölçüde il özel idaresi ve belediyelerin yetki alanına dahil edilmiş ve önemli bir “yetki devri” gerçekleşmiştir.

Her iki ülke 90’larda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı onaylasa da (Türkiye-1993, Rusya-1998) bu belgeden ileri gelen yükümlülük ve ortak niyetleri gerçekleştirmede aynı derecede kararlılık göstermemiştir.

Rusya’da 1990 yıllarında başlanan ve 2000’li yıllarda Kanunla tespit edilen “Yerel Yönetimlerin Teşkilatı Hakkında Kanun” bu yapıları örgütsel ve ilkesel açıdan garantiye almıştır. Rusya Devlet Başkanları farklı zamanlarındaki konuşmalarında “yerel yönetimleri güçlendirme kampanyası” söylemlerini dile getirirse de pratikte bu yapıları güçlendirecek ciddi adımlar atılmamış, aksine, merkezi yapıyı güçlendirecek reformlara gidilmiştir. Örneğin son 2003 yılı “Yerel Özyönetimler Kanunu”nun 1993 yılında kabul edilen aynı kanunun liberal ruhunu azalttığı görüşleri vardır. Daha sonra kabul edilen kanunlarla belediyelerin bütçe teminatlarını güçlendirme çabalarında da bulunulmuştur.

Ayrıca 1995 yılı 27 Aralık tarihli RF Hükümet Kararıyla “Yerel Özyönetimlere Devlet Desteği” Federal Programı onaylanmış, Programın temel amaçları belediye kuruluşlarına yerel sorunları çözmek üzere yetki ve kaynak devri aracılığıyla merkezileşmiş devlet yönetiminden ademi-merkezi yönetime geçilmesi; devlet ve yerel özyönetim organları arasındaki karşılıklı etkileşim mekanizmalarının hazırlanması olarak saptanmıştır.

Fakat günümüzde Rus yerel özyönetimleri ister mali açıdan isterse de yönetim mekanizma ve yetkileri açısından fiilen merkezin “hamiliği” altında faaliyet göstermektedirler. Rusya’da yerel özyönetimlerin finansmanı konusunda da farklılıklar vardır. Ülkede en önemli bölgelere yardım aracı “merkeziyetçi” bütçe sistemi vardır. Bütün bölgelerden federal bütçeye toplanan vergi gelirleri yeniden dağıtılarak bölgelere yardım edilmektedir. Bunun dışında yeniden federal bütçeden finanse edilen fonlar oluşmaktadır. Bu fonlardan belirli kalkınma projelere mali destek verilmektedir. Avrupa Birliği ile sınırları olan Rusya bölgeleri, AB ve Rusya mali fonlarından eş-finansman şeklinde kalkınma ve söz konusu bölgelerde siyasi ve ekonomik istikrar kurulması amacıyla, mali destek almaktadırlar. Federal bütçeden de Rusya federe birimlerine mali yardımı yapan Fonlar vardır. Bu anlamda Rusya’da bütçe transferi sistemi önemli derecede etkindir. Türkiye’de de yerel yönetimlere destek amacıyla 1933 yılında Belediyeler Bankası, 1945 yılında ise İller Bankası kurulmuştur. Fakat 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında gündeme gelen, İller Bankası’nın değişen

Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması

dünya ve Türkiye şartlarına uyması, daha verimli ve etkin bir hizmet üretimini sağlayabilmesi için yeniden yapılanma ihtiyacı il birlikte Banka yeniden yapılanma aşamasına girmiştir. Bu doğrultuda İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği’nde yapılan değişiklik ile birlikte, Banka il özel idareleri ve belediyelerin yapım işleriyle ilgili faaliyetlerinden büyük ölçüde çekilmiş, il özel idaresi ve belediyelerin her türlü kredi taleplerine cevap verecek bir yapılanma ve uygulama sürecine girmiştir.³⁴

Ayrıca, merkezi bütçeden, federe birimler arası ya da en küçük idari birimin bütçesinde bile başka bir birime aktarılan mali vesait kalemine rastlamak mümkündür. Türkiye’de ise son yapılanmalar ülkeni hem idari hem kalkınma stratejisi açısından bölgelere ayırarak bunların birbirinden bağımsız şekilde ve hatta rekabet ilişkileri içinde gelişmesine çalışılmakta, en küçük idari birim-belediyeler düzeyinde bile ayrıca stratejik plan ve programların yapılması teşvik edilmektedir.

Rusya’da başka bir örnek de, 2000 yılında Cumhurbaşkanının “Yerel Özyönetimlerin Teşkilinin Genel İlkeleri Hakkında” RF Kanununa değişiklik paketiyle bölge yöneticilerinin bilgilendirme şartıyla yerel yöneticileri görevden almak, bölgesel meclisleri de yanı koşulla yerel meclisleri feshetme konusunda yetkilendirmesi olabilir. Ayrıca 2000-2001 yılları süresince tüm federe birimlerin anayasa, kanun ve kararnamelerinin Federal Anayasa’ya ve federal kanunlara uygun hale getirilmesi uygulamalarına başlanmıştır.³⁵

1 Ocak 2011 İstatistik Kurumu rakamlarına göre, 23.304 belediye kuruluşu vardır, bunlardan 1.824’ü belediye rayonu, 515’i şehir etrafı -“okrug”, 236 tanesi federal ehemmiyetli şehirlerin arazisinde olup bunlardan da 111’i Petersburg, 125’i ise Moskova arazisindedir. Ayrıca Rusya’da 1.733 şehir

34 İlker Şadi İşleyen, “İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, **Mahalli İdareler Derneği**, s. 199, (Mart 2011), s. 51.

35 Bekir Demir, “Rusya Federasyonu Cumhuriyetlerindeki Siyasi, Ekonomik ve Etnik Yapı ve Federasyon’da Millî Güvenlik”, s. 1, http://www.gunaskam.com/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=156&Itemid=44 (12.10.2012).

yerleşkesi, 18.996 köy yerleşkesi bulunmaktadır.³⁶ 2010 yılının rakamlarına göre ise Türkiye’de 81 il, 892 ilçe, 2950 belediye (bunlardan 1977’si belde ve ilk kademe, 16’sı büyükşehir belediyesi), 34.402 köy vardır.³⁷

İki ülke arasında belediyelerin görev ve sorumluluklarını yerine getirme konusunda vurgulanması gereken önemli bir husus ya da fark örneğin, Türk “Belediye Kanunu”nun 14. Maddesinde bu kurumlara yerel hizmetleri hem kendisinin gerçekleştirmesi hem de dışarıdan bir kuruluşa yaptırma yetkisinin tespitidir. Zira Rusya’da böyle yetki söz konusu değildir. Dolayısıyla yerleşmenin mantıksal devamı olarak yerel hizmetlerin yaptırılması başka sözle piyasaya açılması artık kamu eliyle görülen kamu hizmetlerinin daralması anlamına gelmektedir. Bu gelişme Türk mevzuatında yasal dayanağını bulmakta, Rusya’da ise böyle bir olanağın öngörülmemesi hem yerel özyönetimin merkezin elinde kaldığı, hem de yerel kamu hizmetlerinin salt anlamında halen devlet hizmeti olarak ve de sadece devlet çalışanları tarafından gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir.

Rusya’da yerel yönetimler konusunda vurgulanması gereken bir husus ta bu ülkede “yerel merkezlerin” mevcut olduğudur. Zira devlet başkanları da bütün dönemlerde yerel derebeylik rejimini tutan bu “elitlerle” mücadele vermiştir. Fakat burada “yerel” ismi altında Türkiye’de anlaşılan belediye düzeyi değil de, merkez dışında yönetilen bölgeler kastedilmektedir. Bu durumda gerçek anlamdaki yerel özyönetimler yani belediyeler hem merkezin hem de yerel-bölgesel yöneticilerin baskısına maruz kalmaktadır. Bu anlamda bu gibi olumsuzluklarla mücadele veren Putin tarafından başlatılan ve ancak 2009 yılında uygulamaya geçen yerel yönetim reformu yerel yönetimleri merkezi yönetimin dikey hiyerarşisine dahil etmek amacı taşımış ve onları daha bağımlı hale getirmiştir.

36 РОССТАТ, Распределение Муниципальных Учреждений По Типам Муниципальных Образований На 1 Января 2011 Года, [ROSSTAT, **The Distribution of Municipal Institutions by Types of Municipalities for January 1, 2011**]

37 **Türkiye İstatistik Kurumu 1923-2010 Yılları İstatistik Göstergeler**, Ankara 2012, s. 7.

Fakat reformlar sürecinde ve de reformlara rağmen her iki ülkede yerel yönetimler alanında genel anlamda yaşanan sıkıntılar benzer ve ya kendine özgü olmaktadır: Örneğin, Rusya’da halen devlet organları ve belediye/ yerel özyönetim organlarının yetkileri arasında net sınırların olmaması; diğer yandan belediyelerin faaliyeti için sağlam mevzuatın eksikliği; gibi dile getirilen sorunlar Türkiye’de büyük ölçüde aşılmıştır. Fakat belediyelerin onlara devredilmiş yetki ve işlevlerini yerine getirmesi için hazır olmaması; mali teminatın eksikliği hususları her iki ülke için de geçerli olmaktadır. Diğer yandan Rusya’da kendi yetki ve hâkimiyetlerini paylaşmak istemeyen bölgesel yöneticilerin direnişi devam etmektedir. Fakat yerel halk ve devlet hâkimiyeti organları karşısında sorumluluğun reel mekanizmalarının olmaması hususu her iki ülkenin yerel yönetimlerinin eksikliği sayılabilir.

Ayrıca Türkiye’ye de özgü olan fakat Cumhuriyet döneminde reformlarla gevşetilen, çağdaş dönemde ise büyük ölçüde aşılmaya çalışılan, fakat Rusya’nın siyasi-idari geleneğinden kaynaklanarak bu ülkede halen devam eden “devletçi konseptin” merkezi yönetimi ve onun yereldeki “idari temsili olan” yerel yönetimi yerel özyönetim üzerinde daha baskın kılmaktadır. Bu yüzden Türkiye’den farklı olarak Rusya’da yerel yönetimler ve yerel özyönetimler konusunda yapılan reformlar bu ülkede “yerelleşme” değil, yerel özyönetimlerin “devletleştirilmesi” gerçekleştirildiği gerçeğini ortaya koymaktadır.

Sonuç

Küreselleşme döneminde devletin faaliyet alanlarının sınırlandırılması özel sektör hizmetleri, vatandaş girişimi ve yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi hesabına gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda bakıldığında, devletin küçültülmesi politikası devletin işlevini değiştirmenin hazırlık aşaması olarak görülebilir. Yerel yönetimlerin etkinleştirilmesinin gerekliliği ise neoliberal söylemin temsilcilik krizine getirdiği doğrudan demokrasi ve yönetim modellerini kapsayan bir çözümü sayılabilir. Bu anlamda farklı ülkelerde yerel halkın yönetime katılma mekanizmalarını genişletme üzere reformlar yaygınlık kazanmıştır.

Bunun yanı sıra, yeni küresel eğilimler ülkeleri kamu yönetimlerinin etkinleştirilmesi yolunda yerel yönetim mekanizmalarını güçlendirmeye zorlamıştır. Bu anlamda yerel yönetimler reformuna baş vuran ülkeler arasında Rusya ve Türkiye de yer almaktadır. İki ülkede söz konusu reformlar aynı alanda olmasına rağmen farklı süreçlerden geçmiş ve ülkelerin merkez-yerel yönetim ilişkilerini farklı yerlere götürmüştür.

Rusya’da yerel yönetimlerin oluşması ve reformu sürecinde birtakım kendine özgü sorunlar yaşanmıştır. Devlet organları ve belediye/yerel özyönetim organlarının yetkileri arasında net sınırların olmaması, diğer yandan belediyelerin faaliyeti için sağlam mevzuatın eksikliği, belediyelerin onlara devredilmiş yetki ve işlevlerini yerine getirmesi için mali teminat açısından hazır olmaması, kendi yetki ve hâkimiyetlerini paylaşmak istemeyen bölgesel yöneticilerin direnişi, yerel halk ve devlet hâkimiyeti organları karşısında sorumluluğun reel mekanizmalarının olmaması ve s. özellikler bu sorunlara örnek teşkil edebilir.

Diğer yandan, reform sürecinde ve sonrasında hem Rusya’da hem de Türkiye’de merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerle ilgili idari, mali ve personel sorunları devam etmektedir. Bunun yanı sıra, söz konusu düzenlemeler çerçevesinde ülke genelinde belirli bir hizmet seviyesine ulaşmak için merkezi idarece gerekli standartların belirlenmesi ve bu standartlara uyumun denetimi ihtiyacı sürmektedir. Ayrıca yerel yönetimler alanındaki reformlara rağmen Rusya’da yerel halkın yerel sorunların çözülmesinde iştirak teşebbüsleri zayıf olmakta devam etmektedir. Bu anlamda hem Türkiye’de hem Rusya’da bu yerel halkın yerel yönetime katılmasını teşvik edilmesi yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Bunun yanı sıra, Rusya’da belediyelerin de görev ve yetkilerini gerçekleştirmek için hukuki ve mali-ekonomik teminat düzeyi yetersiz olmaktadır. Bütünlükte ise Rusya’da ekonomik, sosyal ve siyasal dönüşüm ve reform çabalarının değer ve kültürel öğeler değiştirilmeden gerçekleştirilmesinin genel olarak reformların sosyokültürel anlamda “dışlanmasına”, toplumda hüsrana ve

hayal kırıklığına neden olduğu yönünde görüşler mevcuttur. Ayrıca bu tarz gelişmelerin Rus tarihinde genelde devlet yönetimi krizi, “yukarıdan” karşı-reform, “aşağıdan” ise devrimlerle sonuçlandığı görüşü savunulmaktadır. Diğer yandan, yereli ilgilendiren kararların üretilmesi sürecinde yerel katılımın önemi ve diğer yönetim süreçleriyle ilgili kültür unsurlarının yerleşmesi konusunun Türkiye’deki reformların başarısı açısından önem arz ettiği söylenebilir. Genel olarak ise Rusya’da günümüzde de belli siyasal kurum ve demokratik pratiklerin kurulmasıyla gözlemlenen demokrasiye geçiş süreci devam etmekte, bu süreç gerçekleştirilen değişim ve reformların amaca uygunluğu ve bunların Rus siyasal sürecinde uygulanabilirliği üzerine giden tartışmalarla eşzamanlı olarak yürümektedir. Küresel süreçlerin eşlik ettiği ulusal düzeydeki reform süreçleri iç ya da dış dinamiklerden kaynaklanma düzeyine bağlı olarak, Türkiye’de de teorik ve pratik düzeylerde tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de merkez-yerel yönetim ilişkilerinin düzenlenmesi politikalarının bir güç mücadelesini yansıttığını söylemek güçtür. Buna karşın, Rusya’nın iç jeopolitiğine baktığımızda, günümüzdeki Rusya siyasetinin –federal hükümet ile bölgesel elitler arasında varılmış konsensüsün bir sonucu olduğu görülebilir. Sonuç olarak, Rusya’daki reformlar sonucunda ülkenin devlet hakimiyeti sistemini, hukuki ve siyasal sistemini “dikeyleştirmek” amacına ulaşıldığı söylenebilir.

KAYNAKÇA

- **Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası.**
- **Rusya Cumhuriyeti 1993 Anayasası.**
- “T.C. 5393 sayılı Belediye Kanunu”, **T.C. Resmi Gazete**, s. 25874, (13 Temmuz 2005).
- “T.C. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, **T.C. Resmi Gazete**, s. 25326, (24 Aralık 2003).
- ACAR, Ali, Sevinç İsmail, “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, **S. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, s. XIII, (2005), Konya, s. 19-37.
- ARSLAN, Talat Nagehan, “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, s. XXXIII, (Ekim 2005), s. 189-208.
- DEMİR, Bekir, “Rusya Federasyonu Cumhuriyetlerindeki Siyasi, Ekonomik ve Etnik Yapı ve Federasyon’da Millî Güvenlik” http://www.gunaskam.com/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=156&Itemid=44, (Erişim tarihi: 12.10.2012)
- DONALDSON, Robert H. ve NOGEE, Joseph L., **The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests**, New York 2002.
- ARJEN, Vos, (Eğitim Yönetimi Modelleri Uluslararası Konferansı Materyalleri, İstanbul, s. 26, http://mebgep.meb.gov.tr/tr/dosyalar/raporlar/Egitim_Yonetimi_Modelleri_UluslararasıC4%B1_Konferans%C4%B1.pdf) (Erişim Tarihi: 24.10.2012).
- ERYILMAZ, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul 1997.
- FUKUYAMA, Francis, **Devletin İnşası**, İstanbul 2004.
- GÜLER, Birgül A., **Devlette Reform**, 2003.
- GÜLER, Birgül A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara 1996.

Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması

- İŞLEYEN, İlker Şadi, “İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, **Mahalli İdareler Derneği**, s. 199, yıl 21 (Mart 2001), s. 42-52.
- DANIEL, J. McCarthy, SHEİLA M. Puffer, STANİSLAV Vladimirovich Shekshnia, **Corporate Governance in Russia**, UK 2004.
- OTENYO, Eric E. ve LİND Nancy S.,(ed.) “Comparative Public Administration: The Essential Readings”, **Research on Public Policy Analysis and Management**, vol. XV, Elsevier 2006.
- PETROV, Nikolay, “Who is Running Russia’s Regions?” (ed. Vadim Kononeko, Arkady Moshes, **Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?**), New York 2011, s. 81-113.
- REMİNGTON, F. Thomas, **Politics in Russia**, New York 2012.
- RIASANOVSKY, V. Nicholas, Steinberg D. Mark, **Rusya Tarihi: Başlangıçtan Günümüze**, (çev. Figen Dereli) İstanbul 2011.
- ROSS, Cameron, **Local Politics and Democratization in Russia**, London and New York 2009.
- SÜRĞİT, Kenan, **Türkiye’de İdari Reform**, n. 128, Ankara 1972.
- ŞAYLAN, Gencay, **Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları**, TÜBA, Proje Raporu, Ankara, Ekim 1998.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, nr. 123, Ankara, 1972.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), **Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri**, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu, Ankara 1966.
- TOKSÖZ, Fikret vd., **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, İstanbul 2009.

- Türkiye İstatistik Kurumu, **1923-2010 Yılları İstatistik Göstergeler, Ankara 2012**
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, c. IV/2, Ankara 1971, s. 24-31
- YAPICI, Merve İrem, **Rus Dış Politikasını Oluşturan İç Etkenler: Yeltsin ve Putin Dönemleri**, Ankara 2010.
- YILMAZ, Harun S., **Rusya’da Devlet Merkezli Sistem ve Bürokrasi**, İstanbul 2006.
- Иванов, Виталий, Путин и Регионы: Централизация России, 2006, [IVANOV Vitaliy, **Putin and The Regions: The Centralization of Russia** 2006].
- Незнамова Е. А., Местное Самоуправление. Органы Власти, Москва, 2001, [NEZNAMOVA E. A., **Local Governments and Authorities**, Moscow 2001].
- Чирикова А. Е., Региональные Элиты России, Москва, 2010, [CHIRIKOVA A. E., **Regional Elites of Russia**, Moscow 2010].
- РОССТАТ, Распределение Муниципальных Учреждений По Типам Муниципальных Образований На 1 Января 2011 Года, [ROSSTAT, **The Distribution of Municipal Institutions by Types of Municipalities for January 1, 2011**].
- Rusya, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Rusya> (Erişim Tarihi: 09. 03. 2013).
- <http://www.russiansabroad.com/> (Erişim Tarihi: 22.10.2012)
- http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/IssWWW.exe/Stg/d1/02-02.htm (Erişim tarihi: 24.10.2012)
- <http://www.mo-koltushi.ru/budget.htm> (Erişim tarihi: 09.03.2013)