

BELEDİYELER ÖZELİNDE TÜRKİYE-İSVEÇ YEREL YÖNETİMLERİ KARŞILAŞTIRMASI

COMPARISON OF TURKEY and SWEDEN LOCAL GOVERNMENTS; ESPECIALLY THE MUNICIPALITIES

Ali ERDEM¹

ÖZET

20.yy'nin ikinci yarısından, özellikle de 1980'lerden sonra, neoliberal politikaların de etkisiyle, daha küçük ancak etkin, kürek çeken değil dümen tutan devletler hedeflenmeye başlanmıştır. Devletler artık kamusal hizmetlerden olabildiğince çekilmekte, asli ve sürekli denilebilecek mümkün olan en az sayıda hizmeti üstlenme yolunu seçmeye başlamaktadır. Bunu gerek merkezden yerele yetki-görev devri ile gerekse özel sektörle çeşitli işbirlikleri yoluyla sağlamaktadırlar. Araştırma konusu gereği, merkezi devletlerin yetki-görev devirlerini kapsayan türden dönüşümün en belirgin örnekleri "belediyeler" incelenecektir.

Araştırma konusu olan İsveç ve Türkiye devletleri, üniter yapılı olmaları ve benzer idari yapılanmaları dolayısıyla belediyeler özelinde genel anlamda karşılaştırılacaktır. İsveç Avrupa Birliği (AB) üyesi olması, köklü bir demokratik geçmişe sahip olması, üniter olmasına karşın, yerel özerkliği üst düzeyde gerçekleştirmiş olması; Türkiye ise AB'ye üye olma yolunda önemli adımlar (reformlar) atan, yine üniter ancak yerel özerklikleri henüz sağlayamamış bir ülke olması dolayısıyla araştırmaya değer bulunmuştur.

Araştırma genel olarak; AB'nin yerel yönetime bakış açısıyla başlayarak, biri Birlik içinden diğeri dışından olmak üzere, İsveç-Türkiye belediye yapılarını karşılaştırmak suretiyle, tespitlerde bulunularak öneriler kısmıyla sonlandırılacaktır.

***Anahtar Sözcükler:** Yerindenlik, özerklik, finansman, katılım.*

ABSTRACT

The states aim to be smaller but more efficient with the effect of neoliberal policies after second half of 20. Century especially after 1980's. The states start to assume small number of services which called as essential and continuous public services. The states are using different ways when they want implement these policies. Most important one of them is power and duty transfers from Central to

¹ Dr., Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

the Local authorities. The municipalities are the most obvious levels of government that this situation can be analyzed.

The research subjects are: Sweden cause of to be unitary state, to have deep-rooted democratic traditions, to have strong and autonomous local governments and also to be a member of EU which has a high level of common welfare; and the Turkey cause of to be unitary state, to make many reforms with the aim of to have more autonomous local governments.

Research in general; will start with the local government perspective of EU, continue with comparison between Sweden and Turkey Municipal structures, finally will end by making inferences and recommendations regarding to Turkey local governments.

Keywords: *Subsidiarity, autonomy, financing, participation.*

GİRİŞ

Değişen-dönüşen, evrimleşip gelişen ve her geçen gün daha da önem arzeden yerel yönetimler ya da daha geniş anlamda yönetimin, mümkün olan en küçük birimlere aktarılması konusu önemli araştırma konusu olagelmıştır. Son yıllarda özellikle, bölgesel güç odakları olan gerek devletler gerek oluşturulan birlikler hep daha etkin ve verimli yönetim arayışları içinde olmuşlardır. Bu ülkeleri ise gelişmekte olan ülkeler takip etmişler ve etmektedirler. Gerek Anglo-Sakson gerek Kıta Avrupası sistemleri, gerek federal ve de gerekse üniter yapıları devletlerin hemen hepsinde, yerel müşterek ihtiyaçların, yerele en yakın birimlerin yetki ve sorumluluğunda yürütülmesi ön plana çıkmaktadır. Federal yapıları devletlerde, yapısal şartlardan dolayı pek sorun yaşanmazken, üniter yapıları devletlerde, merkez-yerel arası yetki-görev ve sorumluluk alanında bir çok sorun yaşanabilmektedir. Merkezi devlet yetki-görev sorumluluğu elinde tutarak, yereli vesayeti altında bırakırken, idari ve mali özerklik sorunları nedeniyle mevcut görev sorumluluklarını bile yerine getirmekte sıkıntı çeken yerel yönetim birimleri idari ve mali özerklik söylemlerini daha yüksek perdeden dile getirmektedirler.

Son yıllarda, merkezin reform gereksinimleri, yerelin talepleri ile örtüşmüş, güçlü devlet ve uluslararası kurum ve kuruluşların da katkısıyla, yerel'e doğru bir yetki-hizmet devri süreci başlamıştır demek pek yanlış olmaz.

Çalışma, 1980'den bu yana ancak özellikle Türkiye açısından 2000'li yıllardan bu yana gerçekleştirilen reformlar ışığında yaşanan değişim ve dönüşümün bir sonucu olarak mevcut durumu tespit ederken, aynı zamanda yapısal benzerlikleri bulunan İsveç belediyeleri ile de karşılaştırılacaktır.

1. AVRUPA BİRLİĞİ PENCERESİNDEN YEREL YÖNETİMLER

Devlet yönetimi söz konusu olduğunda, iki temel örgütlenme biçimi vardır: üniter ve federal devlet örgütlenmesi. Federal yapıli devletlerde, federe devletler kendi sınırları içindeki tüm kamusal hizmetleri üstlenmişken federal boyutta bir kamu hizmeti paylaşımı tartışması yaşanmamaktadır. Yetki ve görev paylaşımı anlamında bir sorun yoktur. Fakat asıl sorun üniter yapıli devletler içinde, merkezi yönetimle genelde onun vesayeti altında hizmet gören yerel yönetimler arasında yaşanmaktadır. Yine az nüfuslu ve küçük bir coğrafyaya ait olan devletler için, hizmetlerin merkezden görülmesi konusunda pek sıkıntı yaşanmazken, çok nüfuslu, geniş bir coğrafyaya, çok fazla etnik, ekonomik, kültürel ve sosyal farklılıklara sahip olan devletlerde Merkez-Yerel hizmet, görev ve yetki paylaşımı oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu anlamda uluslararası kurum/ kuruluşlar, birlikler ve güçlü ülkeler gelişmekte olan ülkelere yol haritaları sunmakta, en etkin ve verimli yönetim modelleri için çeşitli platformlar oluşturmaktadırlar.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkeler yerel ve bölgesel yönetim sistemleri açısından başlıca iki küme oluşturmaktadırlar: Daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetim yapılarına sahip Kuzey ülkeleri (Danimarka, İsveç Norveç, Britanya, İrlanda, Hollanda, Almanya) (Aktaran Arıkan, 2004, 39) ve daha dağınık, zayıf ve müşteri (clientelistic) yerel yönetimlere sahip Güney ülkeleri (İspanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz, İtalya) (Scott, 2002). İrlanda dışındaki Kuzey Avrupa ülkelerinde oldukça ileri düzeyde özerk bir yerel ve bölgesel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yüksek meşruiyete sahip, homojen ve etkin (efficient) yerel ve bölgesel yönetimler, bu durumun doğal sonucu olarak da yasal statüsü yüksek, büyük ve kaliteli örgütlere sahiptirler. Eğitim, konut, ulaşım gibi refah devletine özgü hizmetlerin tümünü değilse de büyük bölümünü kapsayan geniş bir yetki ve sorumluluk alanları vardır. (Aktaran Arıkan, 2004, 38).

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme süreci içinde geçirdikleri dönüşümün niteliği ve bu dönüşümün dinamikleri Türkiye'de gerçekleştirilmek istenen kamu yönetimi reformunu değerlendirebilmek açısından da önemli ipuçları sağlamaktadır. Zira bütünleşme sürecinin Avrupa yerel yönetimleri üzerinde oldukça önemli etkileri olduğu görülmektedir. Bu süreç içinde yer alan ülkelerin idari ve politik sistemlerinin olduğu gibi, yerel ve bölgesel yönetimlerinin de belirli dönüşümler geçirdiği ve yeniden biçimlendiği gözlenmektedir. Birliğin getirdiği düzenleyici kurallar, özellikle de yapısal fonlara ilişkin olanları kamu sektörü ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Daha dolaylı bir etki ise çeşitli alanlarda politika, yasa ve düzenlemelerin uyumlaştırılması konusunda gözlenmektedir; personel yönetimi, çevreye ilişkin konular veya tüketici ile ilgili ilkeler gibi. Üçüncü dereceden olarak tanımlayabileceğimiz

bir diğer etki ise bütünleşme ve küreselleşme süreçlerinden kaynaklanmaktadır. Bu süreçlere bağlı olarak gerek yerel ticaret ve sanayi gerekse de yerel yönetimler kendilerini daha yarışmacı bir ortamda bulmaktadırlar. Bu yeni teknik, kurumsal ve politik çevreye uyum sağlayabilmek için yerel yönetimler, yeni politika alanları, işbirliği yapılabilecek potansiyel ortaklar bulmak, yapısal değişiklikler, kamu yönetiminin çeşitli kademeleri arasında işbölümü ve yerel, bölgesel ve merkezi politikalara (Aktaran Arkan, 2004, 41) uyum sağlamalarına olanak verecek dönüşümleri gerçekleştirmek zorundadırlar. Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından Maastricht Antlaşması (1992) ve 1996 hükümetlerarası konferansı belirleyici olmuşlardır. Maastricht Antlaşması öncelikle "yerindenlik"(subsidiarite) ilkesine vurgu yapmaktadır. Öne çıkan bir diğer dönüşüm eğilimi ise bölgesel politikalarından kaynaklanmaktadır ve bu dönüşümde üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin kendi aralarında kurdukları ve geliştirdikleri ilişkiler de kayda değer bir itici güç oluşturmaktadır (Aktaran Arkan, 2004, 42).

AB mevzuatı içerisinde "yerel yönetimler" konusunda, "subsidiarite" (hizmette yerellik, yerindenlik) kavramı üzerinde durmak yerinde olacaktır. En genel anlamda, hizmet sunumunda yerel'e öncelik (Kaya, 2003, 44) ya da her yönetim faaliyetinin etkin olarak görülebileceği en alt yönetim düzeyinde yürütülmesi anlamına gelmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği ve GAP, 2005, 85). Yönetimin tüm yapısal ve işlevsel boyutlarıyla birlikte (karar ve yürütme organlarının seçimi, hizmetlerin birincil üstlenicisi olmaları, kaynak yaratabilme kabiliyetlerinin artırılması) halka yakınlaştırılmasını amaçlayan bu ilkede (Anıkboğa, 1998, 19), gerek üye devletler gerek üyelik sürecinde olan bazı devletlerde farklı gerekçelerle çekinceler olabilmektedir.

"Yerindenlik" ilkesinin hayat bulabilmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve hizmet paylaşımı faktörüne bağlıdır. Merkezi yönetimi yerel yetki, görev ve sorumluluk devrettikçe "yerindelik" ilkesinin etkin bir şekilde gerçekleşebilme olanağı artmaktadır. Bu nedendir ki, AB devletleri; Birliğin merkezîyetçi eğilimlerinden, diğer yandan da ulusal devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan sorunlardan korkmaktadırlar. "yerindelik" ilkesinin temel prensiplerinden olan, "bir görevi ilgili yönetim birimi yerine getiremiyorsa bir üst yönetime devredecektir" ilkesi, aşağıdan yukarıya bir paylaşım ya da devir öngörmektedir denilebilir (Eryılmaz, 2003, 80). Bu ilke uyarınca, doğrudan yetkisine girmeyen alanlarda AB, ancak öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından gerektiği şekilde gerçekleştirilemeyeceği ve söz konusu eylemin boyutları ve etkileri itibarıyla kendisi tarafından daha iyi yerine getirilebileceği durumlarda harekete geçebilmektedir. Aksi takdirde söz konusu eylem; ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde, üye devletler tarafından gerçekleştirilmektedir. *Subsidiarite* terimi için, yetki ikamesi, ikincillik, yerindenlik gibi terimler de kullanılmaktadır (DPT, 2004, 42-43).

Yukarıda bahsi geçen kuşkularla ilgili son olarak denilebilir ki; güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın, yerel birimler özellikle bölge yönetimleri ve federe birimlerin sahip oldukları yetkilerin Brüksel'de Birlik'e aktarılması yoluyla yerel birimleri zayıflatacağı ve hatta ortadan kaldıracacağı korkusu, Avrupa çapında, Birlik, ulusal devlet ve yerel birimlerden (bölgeler ve belediyeler) oluşan bir federal yapının kurulması düşüncesinin gelişmesini ve yukarıda sözü edilen iki kuralın (subsidiarite (yerellik) ilkesi ve Bölgeler Komitesi) Antlaşmaya konulmasını sağlamıştır (Keleş, 2006, 83).

Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyinin oldukça önemseydiği “yerindenlik ilkesi”, esasen, güney Avrupa-kuzey Avrupa yönetim yapılarının birbirine yakınlaştırılmasını hedeflemektedir. Nitekim bu yolda birçok Avrupa ülkesinde gerekli adımlar atılmıştır. Kimi ülkeler de oluşturulan (Belçika örneği) bölge yönetimleri, siyasi iktidarın merkezileştirilmesi eleştirilerinin hedefi de olabilmektedir. Türkiye'deki yeni büyükşehir belediye yasası da benzer noktalardan eleştirilmiştir Aktaran Arıkan, 2004, 39).

Güçlü bir merkezi yönetim geleneğine sahip olan Fransa ise, 2003 değişiklikleri ile “adem-i merkeziyetçiliği”, üniter yapıli devlet ilkesi aleyhine, Anayasal güvenceye almış ve yerel meclisleri toplantıya çağırma amacıyla dilekçe verme hakkı gibi doğrudan demokrasi kurumunu geliştirmeye yönelik uygulama yöntemlerini kabul etmiştir (Eliçin, Arıkan, 2003).

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, Yerel Yönetimler alanında gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi hedeflenen değişimleri anlamak için özellikle AB'nin bu alandaki çalışmalarına bakmak yerinde olacaktır. AB'nin hem üye hem de üye olmayı hedefleyen ülkeler için, Yerel yönetimlerin görev, yetki ve hizmet sorumlulukları konusunda çeşitli dönemlerde yayınladıkları Yeşil Kitap (Green Papers), aday ülkelerin sadece AB müktesebatını iç hukuka aktarmakla yükümlü olmadıkları, aynı zamanda müktesebatı etkin bir biçimde uygulamalarını sağlayacak idari kapasiteyi oluşturmaları gerektiğini vurgulayan ve müktesebatın etkin bir şekilde uygulanabilmesi için üyelik öncesi özellikle dikey (sektörel) idari kapasite ile üyelik sonrası ise yatay (genel) idari kapasitenin geliştirilmesini amaçlayan, Aralık 1995 tarihinde gerçekleşen Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyinde imzalanan, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) ve 15.10.1985 tarihinde imzaya açılan Türkiye'nin de 09.12.1992 tarihinde taraf olduğu fakat Fransa, Belçika, İrlanda, Slovakya parlamentoları tarafından henüz onaylanmamış Yerel Yönetimler Özerklik Şartı oldukça önemli yer teşkil etmektedir.

Araştırma konusu odağından uzaklaşmamak ve konuyu uzatmamak adına, SIGMA ile benzer hedefleri içeren ve daha kapsayıcı olması dolayısıyla AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartına değinilecektir.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, AB'nin yerellik konusuna yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı niteliğindedir. Yerel yönetimlerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenilen düzeyde yapabilmeleri için yeterli mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkeler arasında yer almıştır (UNDP&TESEV, 2005, 94).

AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında, en temel olarak şu eksenler etrafında toplanılmaktadır:

- Özerklik tanımı ve özerkliğin yasa ya da anayasa ile garanti altına alınması,
- Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri (madde 3,4 ve 5),
- Yönetim serbestliği
- Yönetim araçları

Özerklik tanımı ve özerkliğin yasa ya da anayasa ile garanti altına alınması: Yerel Özerklik Şartı, "kuralların yasalarla belirlenmesi" üzerinde ısrarla durmaktadır. Alain Delcamp'a göre bunun başlıca iki anlamı vardır; birincisi özerkliğin bağımsızlık anlamı taşımadığının altını çizmektedir. Zira yerel yönetimlerin eylemleri, sınırları iyice tanımlanmış bir kanuni düzene uygun olmalıdır. Ne var ki seçilmiş bir özerk yapıya (yerel yönetim) empoze edilecek kuralların devletin tümünü temsil eden bir otorite tarafından, yani parlamento tarafından konması gerekir. Eğer demokrasi hukuka saygı ile başlarsa hukuk da demokratik ve kamu önünde gerçekleşen çoğulcu bir tartışmadan doğmuş demokratik kurallara göre tanımlanmalıdır (Aktaran Arıkan, 2004, 46). Nitekim Birlik üyesi ülkelerin büyük bir bölümünde denetime ilişkin hükümler de anayasada yer almaktadır. (örnek olarak: 1953 tarihli Danimarka Anayasası'nın 82. maddesi, İzlanda Anayasası'nın 76. maddesi)

“Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri (madde 3,4 ve 5): Yerel Özerklik Şartı'nın "doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan meclis" (madde 3/2) ilkesi açısından, üye ülkelerde önemli bir sorun bulunmamaktadır. Buna karşın il meclislerini dolaylı seçim (2. derece) ile oluşturan İspanya, bu maddeye çekince koymuştur. Her ne kadar bu çekince ilkenin özüne aykırılık taşımasa da örneğin Yunanistan, 1994'te gerçekleştirdiği değişiklikle il yönetimlerini doğrudan seçmeye başlamıştır. Türkiye'de ise büyükşehir belediye meclisi üyeleri dolaylı seçim yoluyla oluşturulmaktayken, 5216 sayılı kanunla, yerel yönetimlerin meclislerinin doğrudan seçim yoluyla oluşturulması, genel bir ilke haline getirilmiştir.

Yerel Özerklik Şartı'nın 3-2 maddesinde yer verilen doğrudan demokrasi ilkesi, halen üye ülkelerin yasal mevzuatlarında sınırlı bir yer tutmaktadır. İspanya, dilekçe hakkı ve halk eylemine; Portekiz kent konseylerine yer vermektedirler. Avusturya Anayasası'nın 117-2. maddesi doğrudan demokrasi ilkesine ayrılmıştır. Almanya Länder'leri de bu konuya sınırlı da olsa yer vermektedirler. Türkiye'de ise, belediye ve büyükşehir belediye yasalarında da belirtildiği gibi kent konseyleri oluşturulması, hemşeri hukuku, katılım ve bilgi alma hakkına ilişkin maddeler gösterilecek iyi örneklerdir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 76-77).

Yönetim serbestliği: Görev ve yetkilerini serbestçe yerine getirmek, yasal güvencenin en önemli unsurudur. Avrupa ülkelerinin pek çoğunda yerel yönetimlerin bir bütün olarak geçici olarak görevden alınmalarına (Avusturya, Yunanistan, Luxemburg, Türkiye) veya feshine (Almanya, Kıbrıs, İspanya, İtalya, Portekiz ve Türkiye) olanak veren hükümler bulunmaktadır. Avrupa Konseyi'nin raporuna göre (Aktaran Arıkan, 2004, 47) görevden alınan en sık görüldüğü ülke Türkiye'dir. İkinci durum ise en fazla İtalya'da görülmektedir.

Yerel Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ise denetime ilişkindir. Avusturya, Yunanistan ve Hollanda bu maddeye çekince koyarak denetimin yasallık denetimi ile sınırlandırılmasını istemişlerdir. Nitekim Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin genel eğilimi, yerindelik denetimini terketmek yönündedir. Yerindelik denetimini koruyan ülkelere Avusturya, Kıbrıs, İtalya, Luxembourg, Hollanda ve Türkiye'dir. Hollanda daha sonra bazı iyileştirmelere gitmiş, Yunanistan ise daha sonra denetim sisteminde köklü bir değişiklik gerçekleştirmiştir (Aktaran Arıkan, 2004, 48). Türkiye bu yolda her ne kadar iyileştirmelere gitmek istese de, üniter yapılı devlet biçimi nedeniyle, hakimlerin algılarıyla istenilmeyen noktalara gidebilecek olan bu denetim türü, etkin bir şekilde işletilememektedir.

Yönetim araçları: Personel ve finansman, yerel özerkliği olanaklı kılmak için gerekli yönetim araçları olarak öncelikle öne çıkmaktadırlar. Bu konuda en önemli güçlük, serbest yönetim ile personelin çıkarlarının bağdaştırılmasıdır (Aktaran Arıkan, 2004, 49). Bu konuda birbirinden oldukça farklı rejimlerin bulunduğu gözlenmektedir. Yunanistan, Luxemburg ve Portekiz kadro sistemini tercih ederken, İskandinav ülkeleri sözleşme sistemini kullanmaktadırlar. Almanya ise karma bir sisteme sahiptir. Kullanılan model ne olursa olsun, personel konusu yerel yönetimlerin serbestliklerinin en sınırlı olduğu alanlardan birisidir.

2. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE VE İSVEÇ'TE BELEDİYELER

Bilindiği üzere, devlet yapıları, o devletlerin ideolojilerini, kamusal hizmetlere bakış açılarını ve sunuş tekniklerini, yönetim teknik ve

sistemlerini yansıtmaktadır. Bu anlamda genel kabul görmüş iki devlet yapısından söz etmek doğru olacaktır. Bunlar “federal” ve “üniter” yapıli devletlerdir. Federal yapıli devletlerde, devletin güçleri (yasama, yürütme, yargı) federe devletlere de dağıtılmışken, “üniter” yapıli devletlerde ise bu güçler merkezde ve tekilde toplanmaktadır.

En büyük siyasi topluluk olan devletin, hangi toplumsal düzeni benimsemiş olursa olsun, yönetim yapısı iki yönetsel altyapıdan oluşmaktadır (Çelik, 1996, 1). Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumunda “merkezden yönetim” ilkesi, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de “yerinden yönetim” ilkesi denir (Gözübüyük, 1999, 35 ve 2005, 99).

Araştırma konusunu oluşturan, İsveç ve Türkiye “üniter” yapıli devletlerdir. Bu devletlerde ele alınacak ya da karşılaştırması yapılacak olan, belediyeler özelinde “yerinden yönetimler” dir. Ancak konuyu daha iyi anlamak adına, katılımcı demokrasi için birinci basamak olan yerinden yönetimlerin tarihine kısaca değinilecektir.

Türk yerel yönetim tarihi, Osmanlı Tanzimat dönemine kadar gitmektedir. Yerel yönetimlerin ismen Türk toplum hayatına girişi Tanzimat Fermanıyla mümkün olmuştur (DPT, 1991, 4). 1840'lara kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel hizmetler kadı ve vakıf gibi geleneksel kurumlar aracılığıyla yürütülmüştür. Kazalarda ve şehirlerde yönetimin başında bulunan “kadı” lar, şehirlerde hem belediyenin başı hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de idari ve şer'i yargının başıydılar (Görmez, 1997, 87). Bu dönemdeki yerel yapılanmalar içerisinde vakıflar, loncalar ve mahalleler ön plana çıkmışlardır (Ulusoy, 2001, 109). Bu yapı içerisinde yerel yönetimleri genel itibarıyla temsil eden yapılar “mahalleler- mahalle yönetimleri” olmuştur.

1854 yılında, Osmanlı devletinin monarşi olması dolayısıyla da; demokratik ilkelerle pek de örtüşmeyen şekilde, ilk belediyeçilik örneği “İstanbul Şehremaneti” ile yaşanmıştır². Bu oluşumu müteakip, yenilikler içeren eksiklikleri gözetken yeni yapılar ve düzenlemeler geliştirilmiştir; 1856

² 1839 Tanzimat Fermanı'ndan sonra ise Osmanlı şehir sisteminde sistemli bir örgütlenmeye gidilmiştir. Bu bağlamda 1854 yılında Türkiye'de ilk belediyeçilik örneği olan “İstanbul Şehremaneti” kurulmuştur. Fakat İstanbul Şehremaneti günümüz yerel yönetimi anlayışından oldukça uzak bir yapıda kurulmuştu. Çünkü başında Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın onayıyla gelen bir “şehirmini” bulunuyordu. Aynı zamanda Şehremaneti'nin idari ve mali özerkliği yoktu. Bir de karar organı olan Şehremini Meclisi de çoğunlukla esnaflardan ve bazı üst düzey memurlardan oluşuyordu.

yılında Islahat Fermanı'nın ilanıyla birlikte yerel halkın vilayet, liva ve nahiye düzeyinde örgütlenerek yönetime katılmasının öngörülmesi, 1857 yılında Galata ve Beyoğlu bölgesinin belediyeçilik hizmetlerini karşılamak üzere Fransız kent yönetim sistemi örnek alınarak "Altıncı Daire-i Belediye" nin kurulması ve son olarak 1877 yılında yürürlüğe giren "Vilayetler Belediye Kanunu" nun ilanıyla Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar gelinmiştir (Ulusoy, 2001, 112)

1921 ve 1924 yıllarında Teşkilat-ı Esasiye kanuna göre, "yerel yönetimler" alanında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır; yerel işlerde özerk olmak, tüzel kişiliğe sahip olmak, yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceklerine işaret etmek gibi (1921 ve 1924 Anayasaları).

1930 tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu: 1928 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Belediye Kanunu Tasarısı TBMM'nce 1 Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe girmek üzere kabul edilmiş, 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Yasa ile getirilen başlıca yenilik belediye başkanının hükümetçe atanmasının yerine seçimle göreve getirilmesidir (Erençin, 2004, 57-59). 1580 sayılı kanun hazırlanırken, şu beş ana ilke göz önünde bulundurulmuştur (Uğurlu, 1995, 8): Eşitlik, serbestlik, denetim, tek dereceli seçim ve hizmet alanının genişletilmesi.

1921 yılında; yerel yönetimler örgütsel yapısı vilayet, kaza ve nahiyeden oluşur; 1930 yılında 1580 sayılı kanun ile; örgütsel yapı il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak sınıflanmıştır.

Günümüzde, 5216 sayılı kanuna göre genel olarak; il özel idareleri, büyükşehir belediyeler, ilçe ve ilk kademe belediyeleri köyler olarak sınıflandırılmaktadır.

1950'li yıllardan sonra, hızlı kentleşme, nüfus artışı, sanayileşme, gibi etkenlerle, 1980'li yıllardan günümüze ise, neoliberal politikalar ışığında, uluslararası kurum ve kuruluşların etkisiyle de, kamu yönetimi alanında reform sesleri yükselir olmuştur. Kamu yönetimi reformu çerçevesinde yerel yönetim reform paketleri de gündeme gelmiş, içerik ve düzenlemeleri kamuoyunda uzun bir süre tartışılmış ve değerlendirilmiştir.

1982 T.C. Anayasası madde 127: – *Maballi idareler; il, belediye veya köy halkının maballi müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*

Maballi idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Maballi idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken maballi idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara

seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

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.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır ifadesi ile yerel yönetim kavramını tanımlayıp temel özelliklerini belirlemektedir.

Yerel yönetimlere ilişkin olarak, TBMM Genel Kurulu'nca kabul edilen ve Cumhurbaşkanınca onaylanan kanunlar şöyledir;

- İl Özel İdarelerinin yönetimi ile ilgili ilk yasa 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı "il özel idaresi" yasasıdır. Bu yasa, 22.02.2005 tarihinde yenilenerek 5302 sayılı "il Özel İdaresi" kanunu yürürlüğe girmiştir.
- 1930 yılında çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yerine, 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu, daha sonra 03.07.2005 kabul tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.
- 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun yerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmış, 02.07.2005 tarihinde ise 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

Kamuoyu yoklamaları, yıllık performans planları, norm kadro, kent vizyonu ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kent konseyi, denetim komisyonları, sözleşmeli personel, hizmetlere gönüllü katılım gibi bir takım düzenlemelere yeni kanunlarda yer verildiği dikkati çekmektedir. Türk yerel yönetimleri hakkında bu kadar özet bilgiden sonra, İsveç yerel yönetim tarihi ana hatlarıyla şu şekilde ele alınabilir.

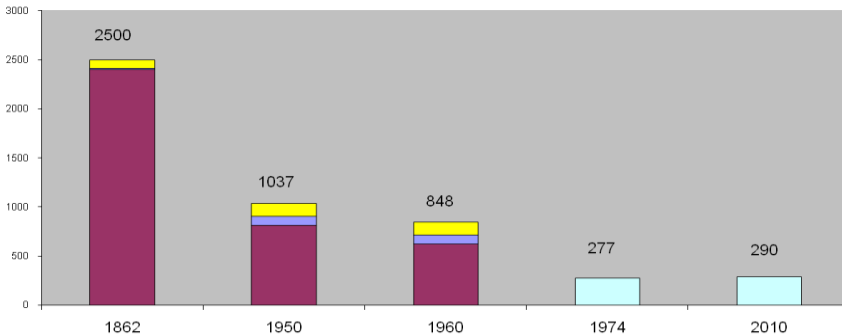
İsveç yerel yönetimlerinin köklü bir geçmişi vardır. Çiftçi ve kilise (cemaat) toplantıları ile başlayan katılımcılık, 1862 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile resmi tarihe giriş yapmıştır. Daha sonraları, şehirlere ve kırsal belediye bölgelerin sosyal ve ekonomik içerikli sivil görevlerin verilmesi ile Bölge Meclisleri kurulmuştur. İkinci Dünya savaşı sonrasında, refah devleti anlayışı döneminde özellikle 1960-1970 yılları arasında, belediyelerin birleştirilmesi gündeme gelmiştir (SALAR, 2008). Şu anda kullanılan Yerel Yönetim Yasası 1992’de kabul edilmiş yasadır. Bu yasa, Belediye ve Bölge Meclislerinin görevlerini tanımlamaktadır (SALAR, 2008). Belediye ve bölge meclislerinin görev ayrımı bölgesel ve yerel demokratik seviyeleri ve bunların sorumluluklarını belirlemektedir. Aynı zamanda bu yapı, İsveç Parlamenter sisteminin de bir özeti mahiyetindedir. Bu anlamda, İsveç anayasasına göre, hükümetin (devletin) aracı olarak yerel yönetimler;

Madde 1: İsveç Demokrasisi (...) temsili, parlamenter politika ve yerel öz-yönetim yolu ile yapılacaktır...

Madde 2: İsveç Belediyeler ve Bölge Meclislerine sahiptir. Bu yerel birimler içinde “karar alma gücü” seçilmiş meclislerdedir.

Aşağıdaki tablo 1862’den 2010 yılına kadar Belediye sayılarındaki değişimi göstermektedir. Tabloda da görüldüğü üzere, 1862 tarihli yerel yönetim yasasından bu yana, belediye sayılarında sürekli bir düşüş yaşanmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, oransal anlamda en büyük düşüş, ikinci dünya savaşından sonra, refah devleti anlayışı döneminde, 1960-1974 yılları arasında gerçekleşmiştir. Tek artış, çeşitli demografik ve demokratik gerekçelerle 1974-2010 yılları arasında küçük bir oranda gerçekleşmiştir.

Şekil-1: Yıllara Göre İsveç Belediye Sayıları



Kaynak: Atsted, Local Self Government (İsveç Öz Yönetimleri), 2010.

Türkiye’de belediye sayıları, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, hızlı nüfus artışı, sanayileşme, kentleşme ve yer yer popülist politikalar sonucu 2000’li yıllara kadar artarak gelmiştir. Ancak 2000’li yıllarda reform

çalışmalarının da bir sonucu olarak gerçekleştirilen yasal değişikliklerle belediye sayılarında düşüş yaşanmıştır. Aşağıda yer alan grafik özellikle 1965 - 2012 yılları arasında belediye sayılarındaki düşüşü gözler önüne sermektedir. Türkiye’de belediye sayılarının düşüşünü tetikleyen iki temel yasa; 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile nüfusu 2000’in altına düşen belediyeler kaldırılmış; 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile de yine bir çok belde belediyesinin tüzel kişilikleri ilk yerel seçimde kaldırılacaktır. 1965 yılında Belediye sayısı 1.062 iken, 2000-2007 yılları arasında 3225 dolaylarında kalmış ve 2012 yılında bu sayı 2950’ye inmiştir. Son çıkan yasaların ilk yerel seçimlerde uygulanmasıyla bu sayı daha da aşağı inecektir. 2014 yerel seçimlerinden sonra ise bu sayı, 1397’ye inmiştir.

AB tam üyeliği yolunda müktesebat uyumlaştırma sürecine uygun olarak, değişim ve dönüşüm aşamasında olan Türkiye’nin, kendisi gibi üniter yapıya ve köklü bir demokratik geçmişe sahip İsveç’in Belediye değişim sürecine benzer bir gelişim sergilemesi umut verici görülmektedir. Kırsal alan ya da Yerel yönetimler sınırları dışında yaşayanları ayrı tutmak kaydıyla, İsveç nüfus, coğrafi alan ile Belediye sayısının oranı ile Türkiye’nin oranı bir birine yakın çıkmaktadır. Yaklaşık 75 milyon nüfusu olan Türkiye’de 2014 seçimleriyle birlikte 1397 belediye var iken, 9 milyon nüfusu olan İsveç’te 290 Belediye yönetimi mevcuttur. İsveç’te tüm nüfusun belediyelere oranı 30.000 dolaylarında iken, Türkiye’de bu oran 53.000 dolaylarında.

Genel olarak, yerel yönetimleri işlevsellik anlamında ele aldığımız için, Türkiye’de sadece Belediye yönetimlerine odaklanırken il özel idarelerini katmama sebebimiz, son yasa ile büyükşehir sınırları içindeki il özel idarelerin kaldırılmış, diğerlerinin ise bu yolda ve **bu** yönde değişecekleri varsayımımızdır). İsveç’te mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamada etkin rol oynayan ve sayısı 22 olan bölge yönetimlerini de hesaba katmak yerinde olacaktır. Bu durumda toplam nüfusun etkin bir şekilde çalışan yerel yönetimlere oranı 28.846 olarak hesaplanmaktadır. Eğer Türkiye’de var olan il özel idarelerini de hesaba katacak olursak; toplam nüfusun yerel yönetimlere oranı 51.000 dolaylarında çıkmaktadır. Genel itibarıyla belediye nüfus ortalamaları birbirine yakın çıkmaktadır. Fakat ortalama belediyeler arasında oransal olarak eşit dağılmamıştır. Bu durum hem Türkiye hem de İsveç için geçerlidir. İsveç’te belediye nüfusları çok sıkça değişmektedir. 2500 nüfuslu Belediyeler olduğu gibi 810.000 nüfuslu belediyeler de mevcuttur. Yüzölçümü 19.447 km² olan Kiruna’nın nüfusu 24.000 iken, yüzölçümü 9 km² olan Sundbyberg ise 36.000 nüfusludur (SALAR, 2010). Buna benzer durum Türkiye’de daha uç örneklerde hayat bulmaktadır. Şöyle ki, yasa gereği en düşük 5.000 nüfuslu belediyeler çokça varken, 750.000 sınırına yaklaşan belediyeler yanında milyon nüfusu olan belediyeler de

azımsanmayacak düzeydedir. Ancak yine şöyle ki, her ne kadar 750.000 üstü nüfus için belediye yasasından ayrı Büyükşehir Belediye yasası çıkarılmış olsa da, 750.000 nüfuslu büyükşehir belediyeleri ile 15.000.000 nüfuslu İstanbul'un aynı yasa kapsamında değerlendirilmesi de ayrı bir çarpıklıktır. Bu durum, merkezi yönetim tasarruflarının ilçe, il yönetimlerindeki eksikliklerinde de kendini göstermektedir. Yine Türkiye'de Sadece belediye sınırları içindeki nüfusun belediye sayısına oranı, yaklaşık 56.000.000'nun, Belediye sayısına oranı 1397; 40.000 dolaylarındayken dolaylarındayken (Belediye norm kadro yönetmeliği (RG: 22.2.2007/26442). İsveç'te bu oran 15.000 dolaylarındadır (Annual County Council Statistics, 2008, Statistics Sweden) (SALAR, 2010).

2.1. Belediyeler Özelinde Yerel Yönetimler

İsveç 450.000 km² üzerinde yaşayan yaklaşık 9 milyon nüfuslu bir ülkedir. Avrupa'daki en seyrek nüfuslu ülkelerden bir tanesidir. Nüfusun büyük çoğunluğu genelde güney kesimlerde yaşamaktadır. Kırsaldan kentlere doğru bir hareketlilik ile birlikte bölgesel anlamda demografik ve ekonomik anlamda büyük bir farklılık mevcuttur. Bu yapının İsveç refah sistemi üzerinde etkisi vardır.

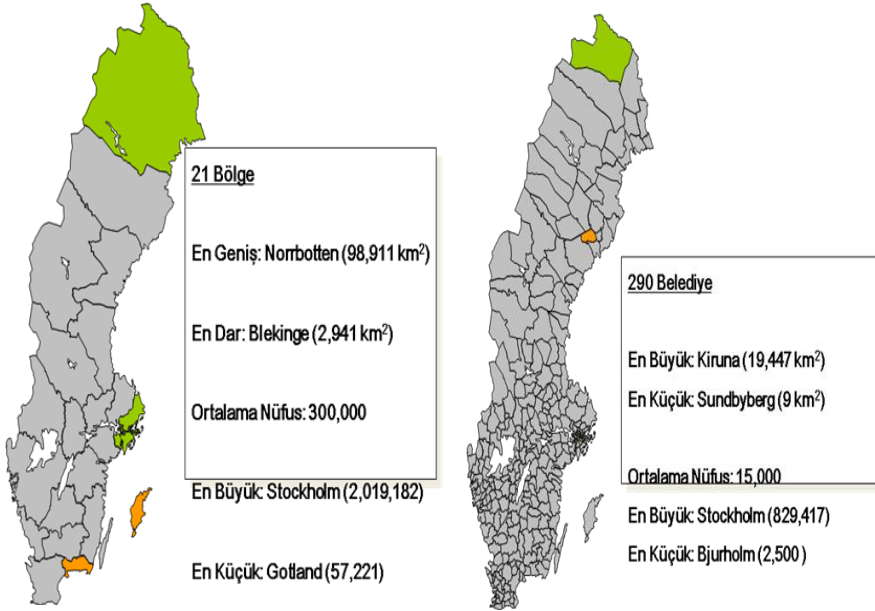
En uzun güney-kuzey mesafesi 1572 km, doğu-batı mesafesi ise 499 km olan İsveç'in en büyük üç Belediyesi; 810.000 nüfuslu ve başkent olan Stockholm, 500.000 nüfuslu olan Göteborg ve 287.000 nüfuslu olan Malmö'dür.

Bölgelerin ortalama nüfusu 424.000'dir. En geniş Stockholm bölgesinin nüfusu 1.981.000 iken en küçük bölge olan Gotland'ın nüfusu 57.000'dir (Annual County Council Statistics, 2008, Statistics Sweden) (SALAR, 2010).

İl Meclisleri; Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg, Värmland, Örebro, Västmanland, Uppsala, Stockholm, Jönköping, Östergötland, Sörmland, Halland, Kronoberg, Blekinge, Kalmar,) ve Gotland (Belediye).

Bölgeler; Västra Götaland (bölge) ve Skåne (bölge).

Şekil-3: İsveç İl/Bölge ve Belediye Yönetimleri



Kaynak: Astedt, Local self Government (İsveç Öz Yönetimleri), 2010.

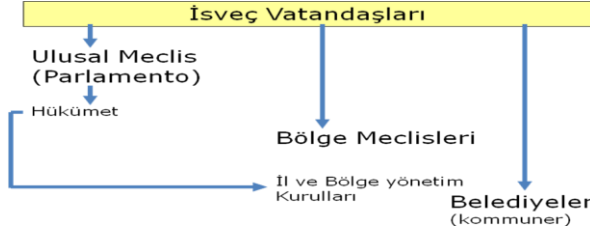
Seçim Sistemleri: Türkiye’de her 4 yılda bir yapılan genel ve genel seçimi takip eden yılda da yerel seçimler var iken, İsveç’te hem genel hem yerel seçimler 4 yılda bir aynı günde yapılmaktadır. Türkiye’de yerel seçimlerde, vatandaşlar, Belediye (varsa büyükşehir) başkanlığı, Belediye meclis üyeliği, il genel meclisi ve muhtarı seçmek için Siyasi partilere oy kullanırken, İsveç’te vatandaşlar Siyasi Partileri kendilerini şu üç siyasi mecliste temsil etsinler diye seçmektedirler: Belediye, İl Meclisi veya Bölgesel Meclis ve son olarak Ulusal Meclis (Riksdag). Aşağıdaki şekil İsveç’te seçim sürecini göstermektedir.

Türkiye’de aşırı merkezîyetçiliğin (son gelişmelerin belirsizliğinden dolayı mevcut durum ele alınmakta) var olması dolayısıyla, yerel seçimlerin genel seçimlerden bir yıl sonra yapılması, yerel tercihleri önemli düzeyde baskı altına alabilmekte ve yönlendirebilmektedir. İsveç’te genel ve yerel seçimlerin aynı anda yapılması, gizli yönlendirme etkisi de denilebilecek baskı unsurlarını ortadan kaldırmaktadır, denilebilir.

Belediye ve İl meclisler ya da bölgesel meclislerde oy kullanma hakkına sahip olabilmek için, 18 ya da üstü yaşta ve o belediye sakini

olmaları gerekmektedir. Yerel ve bölgesel seçimlerde İsveç vatandaşlığı bir zorunluluk değildir, fakat en azından İskandinav ülkeleri vatandaşı, AB vatandaşı ya da son 3 yıl için İsveç'te oturma izni almış olmaları gerekmektedir (Astedt, 2010). Türkiye'de ise 18 yaşını doldurmuş her Türk vatandaşı (kanunda istisnası belirtilmişler hariç) oy kullanabilmektedir.

Şekil-4: İsveç Ulusal, Bölgesel ve Yerel Seçim Şeması



Kaynak: Astedt, Local self Government (İsveç Öz Yönetimleri), 2010.

İsveç yönetim sistemi içinde toplamda, 45,000 seçilmiş temsilci yer almaktadır. Bu temsilcilerin çoğunluğu kısmi-zamanlı³ (part-time) politikacılardan oluşmaktadır. Artan profesyonelleşme ile tam-zamanlı politikacı sayısında artış yaşanmaktadır. Kısmi-zamanlı politikacıların temel prensibi; uzun siyasi kariyer, düşük ciro, emeklerinin karşılığı ise; gelir kaybı için telafi edici ödeme'dir (SALAR, 2008). Çünkü her bir kısmi-zamanlı politikacı, başka bir işle de meşgul olmaktadır. Politika yapmaya harcadığı ve kendi özel işinden fedakarlık yaptığı düşünülen oran, gelir kaybı için telafi edici ödeme olarak, o politikacıya yapılmaktadır.

³ **Kısmi Zamanlı Politikacılar:** Oy kullanma hakkına sahip kişiler aynı zamanda seçim süresinde siyasi partilerce aday gösterilebilirler. Yerel ve bölgesel düzeyde faal olan birçok seçilmiş kişi, tam zamanlı siyasetçi değildirler. Bu kişiler normal işleri yanında siyasi olan bu işlerini yürütmektedirler (SALAR, 2010). Belediye ve İl genel meclisi üyelerine benzer bir şekilde bir yapıdadır.

Meclisler ve Yürütme Komiteleri: Belediye ve il meclisleri, yerel ve bölgesel düzeyde en yüksek karar mercileridir. Tüm meclis toplantıları kamuya açıktır. Meclis toplantıları arasındaki sorunlar Yürütme Komiteleri tarafından yönetilmektedir. Yürütme Komiteleri, belediye ve il meclislerinde, mevcut “seçim sistemi ve orantılılık prensibi”⁴ çerçevesinde çoğunluğu almış partiler⁵ ya da parti tarafından kurulmaktadır.

2.2. Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetim Örgütsel Yapısı içindeki yerleri ve Örgütsel yapıları

İsveç Parlamentosu 349 üyesi ile Siyasi olarak üstün karar mekanizmasıdır. İsveç demokratik sistemi üçlü bir yapıya sahiptir: Yerel boyutta 290 belediye, bölgesel boyutta 21 bölge ya da il yönetimi ve ulusal boyutta 349 üyeli parlamento yer almaktadır. Parlamento kendi içinde, ulusal düzeyde hükümet, bölgesel düzeyde il yönetim kurulları ve yerel düzeyde yetkili makamlarla hayat bulmaktadırlar.

İsveç’te 290 Belediye, 18 İl ve 2 Bölge (Västra Götaland and Skåne) yönetimi mevcuttur. Tüm bu yönetim kademeleri arasında hiyerarşik bir yapı mevcut değildir. Her birisinin farklı faaliyetler için farklı sorumlulukları ve öz yönetimleri mevcuttur. Sadece Gotland (Baltık denizi içinde Ada) bölgesinde, Belediyeler İl meclisleri gibi sorumluluklar ve görevler üstlenmektedir. Kullanılan Yerel Yönetim Yasası 1992’de Kabul edilmiş

⁴ **Seçim Sistemi ve Orantılılık Prensibi:** Orantılılık Prensibi şu demektir ki, örneğin Belediye meclisleri seçmenlerin siyasi görüşlerini ve kompozisyonu doğru bir şekilde yansıtmalıdır. Herhangi bir parti, parlamentodan sandalye sahibi olabilmesi için, ya tek bir seçim bölgesinden %12 ya da ülke genelinde %4 oy almalıdır. Belediye seçimlerinde bu tür seçim limitleri yokken, İl meclis seçimlerinde %3’lük oy gerekmektedir. Seçmenler tercihli oy pusulası üzerinden adaylarla ilgili işaretlemeleri yaparak, siyasi partilerin sıralamasını etkileyebilmektedirler (Johansson ve Akerlund, 2008, 8-23). Türkiye açısından da yerel seçimlerde de her hangi bir baraj yokken, genel seçimlerde, sürekli tartışmalara sebep olan %10’luk bir baraj söz konusudur. %10’luk barajın demokratik temsiliyetin önünü kestiği, aslında çoğunluğun yönetimi olması gerekirken, aslen azınlığın çoğunluğa üstünlüğü sağlanmış olmaktadır.

⁵ **Siyasi Partiler:** İsveç’te yönetime yön veren 7 büyük siyasi parti ve farklı çoğunlukta 140 yerel parti vardır (SALAR, 2008). İsveç siyasi hayatı içinde, genel olarak; merkez sağ kanat (4 büyük parti) ve merkez sol kanat (3 büyük parti) bloklarından bahsetmek yerinde olacaktır. Yerel ve bölgesel düzeyde uzun bir fikir birliği geleneği vardır. Blokların sınırları ötesinde genel olarak çoğunluk ve işbirliği oluşturmak genel geçer prensiptir. Son yıllarda yerel partiler ve tek amaçlı partilerin sayısında bir artış olmuştur (Johansson ve Akerlund, 2008, 8-23). Gelişmiş ülkeler incelendiğinde, taşıyıcı ana kolonları oluşturan partilerin hep, iki bloktan oluştuğunu söylemek yanlış olmaz. Türkiye’nin 2002’den sonraki değişim ve dönüşümü de, biraz bu yönde ilerlemekte, Liberal muhafazakarlar ile sosyal demokratların (sol kanat) oluşturduğu temel bir yapıya doğru gidiş söz konusudur, denilebilir.

yasadır. Bu yasa, Belediye ve İl meclislerinin görevlerini tanımlamaktadır. Türkiye açısından; gerek Büyükşehir gerek belediye gerekse İl genel meclisleri arasında hiyerarşik bir yapı söz konusu değildir. Ancak Merkezi Yönetimin idari vesayet denetiminden söz etmek doğru olacaktır. Her ne kadar yerel demokrasinin ruhuna ters düştüğü belirtilse ve son yıllardaki reform çalışmalarıyla etkisi azaltılmış olsa da, idari vesayet üniter yapılı Türkiye için önemli bir mekanizmadır.

2.3. Belediyelerin Gelir ve Giderleri

Yerleşme düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde daha çok vergi geliri devredilmektedir. Bunlar araştırma konusu içinde yer alan; İsveç, Danimarka ve Finlandiya gibi İskandinav ülkeleridir. *Federal ülkelerde, gelir yerleşmesi genellikle, vergi geliri paylarından faydalanan ve bizzat önemli vergiler koyan eyalet seviyesini bedeflemektedir: Belçika, Avusturya, Almanya, İsviçre ve İspanya da bu gruba aittir. Daha az yerleşmiş Türkiye'deki yerel yönetimlerin yerel vergileri GSYİH'nin yalnızca %2,2'sini teşkil etmektedir* (LAR Projesi, 33).

Daha önce de belirtildiği üzere, Türkiye'de merkez yerel-ilişkisi, yerelden-merkeze değil, merkezden-yerele odaklı gerçekleşmektedir. Dolayısıyla toplanan ve genel bütçeye aktarılan vergi gelirlerinden belirli (ama yetersiz) oranlar yerel yönetim birimleri bütçelerine aktarılmaktadır. İsveç örneğinde ise, özellikle gelir vergileri önemli bir gelir kalemini oluşturmaktadır. Ve bu vergileri toplama yetkisi yerel yönetimlere verilmiş durumdadır. Aşama aşama, il/bölge ve merkeze daha küçük oranlarda gelir vergisi aktarımı yapılmaktadır. Nihai olarak vergilerin büyük oranı, ilgili yerel yönetimlerde kalmaktadır.

Türk Anayasası'nın 73. maddesine göre, vergiler ve harçlar yalnızca kanunla konulabilmekte ve düzenlenebilmektedir. Bakanlar Kurulu, kanunla konulan sınırlar dahilinde oranları ve muafiyetleri belirleyebilse de, yerel yönetimler yalnızca yasal sınırlar dahilinde oranları belirleme yetkisine sahiptir ve vergi tahsilinden sorumlu tutulabilmektedirler (LAR Projesi, 27). Belediyeler, vergi oranları ile ilgili olarak, merkezi yönetim tarafından düzenlenen üst ve alt sınırlar arasındaki özel oranları belirleyebilmektedir (emlak vergileri hariç) (LAR Projesi, 37).

Türkiye'de yerel gelirler, dört geniş kategoride toplanabilmektedir:

1. Vergi, resim, harçlar, su ve yol altyapısı harcamalarına katkılar,
2. İşletme ve emlak gelirleri, sermaye gelirleri gibi öz gelirler;
3. Merkezi yönetim vergi gelirlerinden pay;
4. Bağış ve yardımlar;

5. Diğer gelirler.

Tablo-1: Vergi Gelir Payları, Bağış, Yardım ve Diğer Gelirler Hariç Türkiye’de Belediye Gelirleri

Vergi geliri	%9
Harç Geliri	%4
Katkı Payları	%1.4
Kira Gelirleri	%3
İnşaat Arazi Satış Geliri	%3.3

Kaynak: LAR Projesi, 2010, s-37-42’den derlenmiştir.

Uluslararası alanda; yerel yönetimler genel olarak, yerel yönetimlerin özerklik kapsamını belirleyen; cari öz gelirler ve sermaye öz gelirleri; paylaşılan gelirler (vergiler, harçlar, ücretler); üst kademe yönetim bütçelerinden hibeler, transferler ve diğer mali destekler gibi birkaç türden kamu geliri ile finanse edilmektedirler (LAR Projesi, 32). Bu gelir kalemleri içinde %59’luk payı, paylaşılan gelirler; vergi, harç ve ücretler, oluşturmaktadır (LAR Projesi, 28).

Yerelleşmeye paralel olarak, idari ve mali özerkliğin de bir parçası olan, vergilendirme yetkisi ile, vergi tabanının çeşitlendirildiğini⁶ ve yerel hesap

⁶ Vergi tabanındaki çeşitlilikler: Yerel vergi sistemlerindeki bazı değişiklikler, son on yıl boyunca görünür olmuştur. Yerel yönetim vergilerinin terkihi, vergi tabanı çeşitlendirilerek ve yeni, tamamlayıcı yerel vergilere doğru hareket edilerek değiştirilmiştir. Emlak vergilerinin azaltıldığı ülkelerde (örneğin, Slovakya, Polonya) kişisel ve kurumsal gelir vergisinin payı artırılmış ve artırıldığı ülkelerde kişisel ve kurumsal gelir vergisinin payı azaltılmıştır ve İskandinavya’da emlak vergisi biraz ağırlık kazanmıştır, oysa bu dört ülkede de gelire dayalı vergilerin payı azalmıştır. Diğer görünür değişiklik ise mal ve hizmet vergilerinin artışıdır (örneğin, Hollanda, Çek Cumhuriyeti). Yerel işletme vergileri, motorlu taşıtlar vergisi, düşük emlak veya gelir vergilerini telafi eden bu gruba aittir (LAR Projesi, s.48).

verilebilirliğin artacağını⁷ söylemek pek yanlış olmayacaktır (LAR Projesi, 47,48).

Vergi gelirleri, toplam gelirlerin %9'unu teşkil etmektedir. Emlak vergileri, vergi gelirlerin %75'ini teşkil etmektedir. Bina vergileri en büyük paya sahiptir ve bunu imar izni verilen arazilere uygulanan vergiler izlemektedir (LAR Projesi, 37).

Türkiye'deki Belediyelerin gelirleri konusunda; İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usulleri düzenleyen (5779 sayılı Kanun, Md.1) 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" u incelemek yerinde olacaktır.

Yerel Yönetim birimlerine, genel bütçe gelirlerinden, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden ödeme yapılmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır.

Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır(5779 sayılı Kanun, Md.2).

Pay aktarımları sırasında esas alınan temel kriter "nüfus" tur. İlgili yerel birimlerdeki nüfus değişiklikleri, değişikliğin olduğu dönemi takip eden ocak ayı itibarıyla hesaba katılır. İlgili nüfus değişikliği verileri, İçişleri Bakanlığı ve Türkiye İstatistik Kurumundan alınır (5779 sayılı Kanun, Md.3).

Büyükşehir belediyelerinin payları, Maliye Bakanlığı tarafından aylık hesaplanıp doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine ödeme yapılırken, il özel

⁷ Yerel vergilendirme konusunda en önemli argümanlardan biri, yerel vergilendirmenin yerel yönetim yetkililerinin hesap verebilirliğini sağlamasıdır. Yerel olarak sağlanan hizmetler, bu belediye hizmetlerini finanse etmek için vergi ödeyen müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamalıdır. Seçilmiş yerel liderliğin hesap verebilirliği, yerel vergi tabanının ve vergi oranının yerel olarak tanımlanması durumunda artacaktır ve dolayısıyla vergi mükellefleri ödedikleri vergiler karşılığında ne aldıklarını görebilecektir. Gelir ile ilgili yerel vergiler veya ulusal gelir vergisi zamları, hesap verebilirliği daha etkin bir şekilde sağlayacaktır. Bunlar, İskandinav ülkelerinde tercih edilen yerel vergilendirme biçimleridir. Mali eşdeğerlik ilkesi, yerel vergilerin büyüklük olarak belirgin ve alınan hizmetlere orantılı olması gerektiği anlamına gelmektedir. Yerel vergiler geniş bir tabana sahip olmalıdır, çünkü bu genel vergi gelirleri, çeşitli yerel kamu hizmetlerini finanse etmektedir(LAR Projesi, s.47).

idareleri ve diğer belediye payları, tahsili takip eden ayın sonuna kadar İller Bankasına aktarılır, İller Bankası ise en geç takip eden ayın 10'u mesai bitimine kadar ilgili belediye ve il özel idarelerine aktarır (5779 sayılı Kanun, Md.3). Görüldüğü üzere, özellikle il özel idareleri ve belediye'lerin, mali özerklik anlamında yeterli gelir kaynağına sahip olmamaları bir yana, aktarılacak olan vergiler ise yaklaşık 2,5 ay sürmektedir. Bu tür gecikmelerin, yerel hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde oldukça büyük etkileri vardır.

Belediye payları; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır (5779 sayılı Kanun, Md.5). Türkiye Cumhuriyeti Merkezi örgütlenmesi ile ilgili yapılan son değişikliğe kadar, %20'lik gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için DPT verilerine başvurulmaktaydı. Ancak yeni düzenlemelerle DPT yerine Kalkınma Bakanlığı'ndan en son verilerin elde edilmesi öngörülmektedir.

Gelişmişlik endeksiyle, en az gelişmişten en çok gelişmişe doğru ve eşit sayıdan oluşan ve eşitliği bozan ilçe son gruba dahil edilmek üzere 5 grup oluşturulmaktadır. Belirlenen miktarın %23'ü birinci, %21 ikinci, %20'si üçüncü, %19'u dördüncü ve %17'si beşinci gruba tahsis edilmektedir. Bu tahsisat grupta yer alan belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılmaktadır (5779 sayılı Kanun, Md.5).

Büyükşehir belediye payının; yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken, kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılmaktadır (5779 sayılı Kanun, Md.5).

Büyükşehir Belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan büyükşehir belediyelerine, bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Bakanlar Kurulu bu oranı bir katına kadar artırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir (5779 sayılı Kanun, Md.5).

Denkleştirme ödeneği: Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulmaktadır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtmak üzere, İller Bankası hesabına aktarmaktadır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılmaktadır (5779 sayılı Kanun, Md.6). Burada nüfusu 10.000 üzeri olan ve çeşitli nedenlerden dolayı geri kalmış belediyelere ne tür bir iyileştirici yardımın yapılacağı ya da neden yapılmadığı sorusu gelmektedir.

Bu kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkrada belirtilen ödenek dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamamaktadır (5779 sayılı Kanun, Md.6). Bu madde ile yerel yönetimlerin merkezden gelecek olan gelir kaynakları sınırlandırılmış olmaktadır. Şöyle ki, yerel birimler, genel olarak, asli gelir kaynakları yanında çeşitli, kurum ve kuruluşlardan aktarılan paylarla da hizmet sunabileceklerken, bu madde ile bu yol kapanmıştır. Yerel birimlerin, Merkezi Finans İhale birimi, Avrupa Birliği Genel sekreterliği ve diğer kurum ve kuruluşlarla yaptıkları ortak çalışmalar dolayısıyla önemli katkılar almaktadırlar. Nihai olarak, belirli oranlar Avrupa Birliği Fonlarından gelirken, bir kısmı Ulusal Ajans'tan aktarılmakta, küçük bir oran ise, ortak olan yerel birimden gelmektedir. Bu tür çalışma ve projelerle hiçte küçümsemeyecek, bir çok altyapı projesi hayata geçirilmiştir. Son yıllarda, Belediyelerin, bazı hizmetleri sunma konusunda en çok tercih ettikleri yollardan bir tanesi de, bu tür çalışmalar içinde yer almak olmuştur.

Kesintiler: İlgili Yerel yönetimlerin, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçları, 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, her ay hesaplanan ve aktarılması gereken miktarlardan ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenmektedir (5779 sayılı Kanun, Md.7). Yapılacak olan kesinti hiçbir şekilde, ayrılan tutarların toplamının yüzde 40'ını aşamaz.

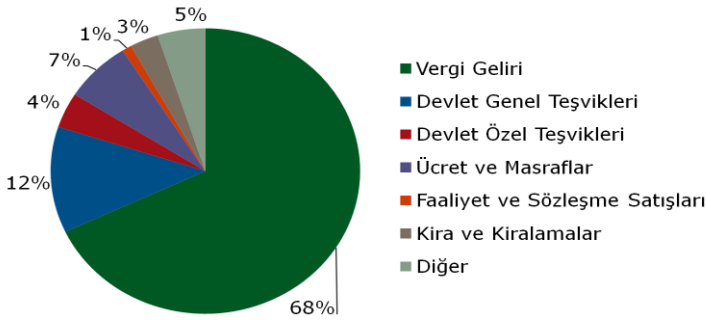
Yapılacak kesintilerin oranlarını alacakların nev'ine göre ayrı ayrı veya topluca belirlemeye, kesinti ve mahsup işlemlerine ilişkin diğer usul ve esasları tespit etmeye, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir (5779 sayılı Kanun, Md.7). Türkiye gibi siyasi kültürü tam olarak oluşmamış ve popülist politikalarla ayakta duran yapılarda, bu tür yapıların siyasilere bağlanması oldukça sakıncalıdır denilebilir. Bu nedenle, bu tür yapıları, siyasetten bağışık, siyaset üstü tutmak en doğru olanıdır.

Türkiye'de belediye yönetimlerinin gelir-giderlerine yönelik temel değerlendirmelerden sonra Belediye özelinde İsveç yerel yönetimlerinin gelir giderleri aşağıdaki gibidir. Daha önce de belirtildiği üzere yerel yönetimlerin, özerklikleri ve demokratikleşmeleri konusunda ön plana çıkan ana etmenler, idari ve mali özerklikler olarak sıralanabilir. Bu anlamda, katılımın mümkün mertebe yükseltildiği, karar mekanizmalarına yerel halkın en üst düzeyde katıldığı ve merkezi devletle mümkün olan en alt düzeyde ilişkisi olan İsveç Belediyelerinin, İdari Özerkliklerini sağladıkları söylenebilir. Mali özerklik konusunda ise; Yerel yönetimlerin, kaynak sağlama ve kullanımı konusunda özgür ve özerk yani merkezi devletten bağımsız tasarruflarda bulunabiliyor

olması gerekmektedir. Belediyelerin gelir kaynaklarına geçmeden hemen önce il/bölge meclislerinin gelir ve giderleri gelen ve harcanan kaynaklar bağlamında ana hatlarıyla şu şekildedir: En büyük gelir kaynağı %72'lik oranla “vergi gelirleri” arkasından %13'lük oranla “devlet özel teşvikleri” gelmektedir. Buna karşılık gider kalemleri içinde en yüksek oranı %90'lık oranla “sağlık ve tıbbi bakım” hizmetleri kalemi oluşturmaktadır. Arkasından ise %5'lik oranla “ulaşım ve altyapı” hizmetleri gelmektedir.

İl/bölge meclislerinin gelir ve gider kalemlerini ana hatlarıyla ele alındıktan sonra Belediyelerin gelir ve gider kalemlerini incelemek yerinde olacaktır.

Şekil-5: İsveç Belediyeleri Gelirleri



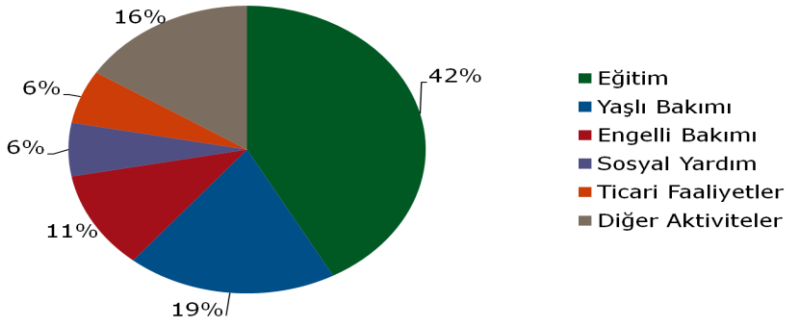
Kaynak: Astedt, Local Self Government (İsveç Öz Yönetimleri), 2010.

Belediyelerin gelir kalemleri incelendiğinde, en önemli kalemin yine “vergi geliri” olduğu görülecektir. Hemen arkasından ise “devlet genel teşvikleri” %12'lik oranla gelmektedir.

Belediyelerin vergi koymada ki özgürlükleri hakkında daha detaylı bilgiler aşağıda verilecektir. Burada belirtilmesi gereken, temel nokta; il/bölge meclislerine verilen devlet özel teşvikine karşılık Belediyelerde Devlet Genel Teşviki ön plana çıkmaktadır. Çünkü bir çok il ya da bölge sorumlu oldukları sınırlar bağlamında eşit durumda değildirler. Yani belediyelerden gelen paylar, hizmet sunumunda yeterli olamamaktadır. Bu nedenle Devlet bu durumda olan il/bölge meclisleri için özel amaçlı teşvikler vermektedir. % 7 lik ücret ve masraflar gelir kalemi ise, yine belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerin çokluğundan ileri gelmektedir. Belediyeler, sunmuş oldukları hizmetler için belirli oranlarda “kamu yararı” ilkesini zedelememek koşulu ile ücretler talep edebilmektedirler.

Belediyelerin giderleri konusunda ise; daha önce de belirtildiği üzere belediye sınırları içinde olmak koşuluyla, yüksek öğrenim hariç eğitim kalemi

%42'lik oranla birinci sıradadır. Zorunlu eğitim sürecinin her aşamasından sorumlu olan belediyeler, gelirlerinin büyük bir kısmını bu alana: okul inşaatı, öğretmenlerin maaşları, sabit giderler, sosyal güvenlik ödemeleri gibi, aktarmaktadırlar. %19'luk gider kalemi ise Yaşlı Bakımı'dır. Yine en az bu kalem kadar önemli yere sahip Engelli bakımı da %11'lik oranla dördüncü sırada yer almaktadır. İsveç nüfusunun “yaşlı” yapısı ile devletin sosyal içeriğindeki güçlü durumu nedeniyle de “yaşlı bakım” ve “engelli bakım” hizmetleri önemli gider kalemlerindedir. İsveç, tıpkı diğer AB ülkelerinde de olduğu gibi, bu gider kalemini alternatif yöntemlerle kısma yolları aramaktadır. Buna örnek; “yaşlı bakım” ve “engelli bakım” merkezlerinin, çeşitli anlaşmalar ve işbirlikleri sonucu, daha az maliyetli ve daha ılıman iklimlere sahip ülkelere kurulmasına yönelik çalışmalar ve irade beyanları gösterilebilir.



Üçüncü sırada yer alan % 16'lık “diğer aktivite gider kalemleri” içindeki ilk üç hizmet ve oranları şu şekildedir. %17'lik oranla sokak ve yollar, %16'lık oranla planlama ve %15'lik oranla siyasi faaliyetler yer almaktadır. Türkiye gibi merkezi devletin baskın olduğu sistemlerde, eğitim, sağlık gibi temel hizmetlerin merkezi kuruluşlarca gerçekleştirilmesi gerçeği, Belediyelerin bu konuda her hangi bir tasarruflarının olmaması sonucunu beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, İsveç'te Belediye giderleri içinde %16'lık dilimde bulunan diğer faaliyet giderlerinde gösterilen özellikle sokak ve yollar, planlama, imar, altyapı gibi hizmetler Türkiye'de belediye giderlerinin büyük bir oranını oluşturmaktadır.

Yukarıdaki göstergeler ışığında denilebilir ki, il/bölge meclisleri ve belediye yönetimleri; Kamu hizmetlerinin %75'ini üstlenmekte, GSYİH'nin %21'ini oluşturmakta, hizmetlerin görülmesinde %80 kendi finansmanını kullanmakta ve yine işgücünün %30'unu oluşturmaktadır (SALAR,2008).

Bu anlamda, İsveç yerel yönetimlerinin (Belediyeler) kaynak sağlama yöntemlerini şu şekilde incelemek yerinde olacaktır.

Bağımsız Vergilendirme Güçleri: Belediyeler ve İl yönetimleri, faaliyetlerinin finanse etmek konusunda vergi koyma yetkisine sahiptirler. Vergiler, Vatandaşların gelirlerinin belli bir oranına denk gelecek şekilde konulmaktadır. Belediye ve İl yönetimleri vergi oranına kendileri karar vermektedirler. Ortalama vergi oranı %30 dolaylarındadır. %20'lik kısım belediyelere kalırken, %10'luk kısım ise İl yönetimlerine gitmektedir. Unutulmaması gereken esas nokta, her Belediye vergi oranını belirleme de özgürdür. Belirli bir gelir düzeyi üzeri vatandaşlardan, alınacak yaklaşık %5'lik bir gelir vergisi oranı ise, Merkezi Devlete aktarılmaktadır (Eylül 2011, Mülakat Sonuçları).

Devlet Teşvikleri: Bu teşvikler, genel olduğu gibi belirli amaçlar içinde verilebilmektedir. Yardımlar her bir vatandaş baz alınarak yapılmaktadır. Belediyeler ve İl meclisleri yerel durumları gözetererek bu yardımları kullanma hakkına sahiptirler. Belirli bir süre ya da amaç için yapılmış yardımlar amaç ve süre dahilinde kullanılmalıdır.

Yerel Yönetim Mali Denkleştirme Sistemi: İsveç'te vatandaşların refaha ulaşmaları için ikamet yerleri ne olursa olsun eşit olmaları konusunda geniş bir siyasi görüş birliği mevcuttur. Bunun yanında ülke genelinde belediyeler ve İl meclisleri arasında, hizmetlerin üretimi ve sunumu konusunda büyük ekonomik farklılıklar da mevcuttur. Bu sorunun çözümü konusunda, İsveç Avrupa'da da geniş kapsamlı bir şekilde kullanılan Yerel Yönetim Finansman Denkleştirme Sistemini kullanmaktadır.

Sistemin temel amacı, Tüm Belediyeler ve İl/bölge meclisleri için sorumlu oldukları faaliyetleri gerçekleştirmeleri konusunda eşit ekonomik durumlara sahip olmalarını garanti etmektir. Sistem, Belediye ve İl meclisleri için, çeşitli sosyo-ekonomik faktörler, dağınık nüfus yapısı gibi coğrafik durumlar gibi yapısal faktörlerden etkilenmeyen bağımsız bir gelir kapısı tasarlamayı amaç edinmiştir (Johansson ve Akerlund, 2008, 8-23).

Sistem temel olarak 5 bileşenden oluşmaktadır:

Gelir Denkleştirmesi; belediyeler ulusal ortalama vergi kapasitesinin %115'i kadar, İl meclisleri ise %110'u kadar Denkleştirme hibesi alabilmektedir. Yüksek vergi kapasitesi olan belediye ve il meclisleri, devlete gelir denkleştirme ödeneği yapmalıdırlar (Johansson ve Akerlund, 2008, 8-23).

Maliyet Denkleştirmesi; yapısal sonuçlardan dolayı tahmini maliyetleri ulusal ortalama maliyetlerden yüksek olan Belediye ve İl meclisleri için sağlanan bir denkleştirme hibesidir. Tahmini yapısal maliyetleri düşük çıkan belediyeler ya da İl meclisleri, maliyet denkleştirme ödeneği yapmak zorundadır (bu yolla

iyi yönetimin nimetlerinden, çeşitli sebeplerden ekonomisi zayıf olanlar yararlanmaktadır) (Johansson ve Akerlund, 2008, 8-23).

Yapısal Hibeler; genel olarak yapılan reform çalışmaları sonucu, gelir kaybına uğrayan yerel yönetim birimlerine ödenen hibelerdir.

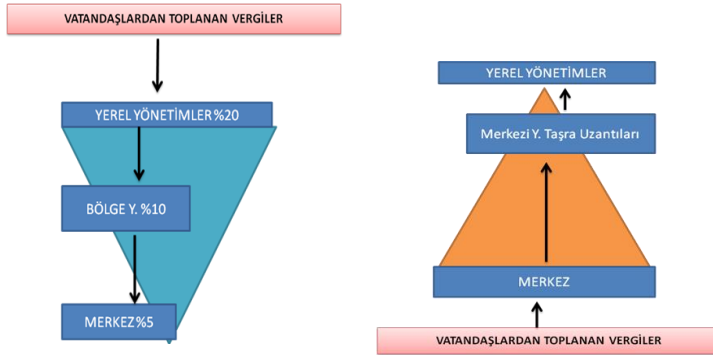
Geçiş Hibeleri; yerel yönetimlerle ilgili olarak, 2005-2010 arası birçok değişim yaşanmıştır. Bu değişime ayak uydurmak durumunda kalan yerel yönetim birimlerinden zorluk çekenler olmuştur. İşte geçiş dönemi için Yerel yönetim birimlerine verilen hibeler bu tür hibelerdir.

Düzenleyici Ödenekler; Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevlerle ilgili olarak; “devlet, yerel yönetim birimlerine, gelir kaynağı sağlamaksızın yada vergi arttırmadan finanse edecekleri, yeni görev ve sorumluluklar empoze edemez” finansman prensibi mevcuttur. Dolayısıyla, arttırılan görev ve sorumluluklara paralel olarak sağlanan ödenekler, düzenleyici ödenekleri oluşturmaktadır (Astedt, 2010).

Ücretler: Yerel yönetim birimleri, kullanıcılardan hizmetler karşılığı ücret talep edebilme yetkisine sahiptirler. Kar amacı gütmeyen bir ilke söz konusudur. Şöyle ki, talep edilecek ücret, hiç bir zaman hizmetin maliyetini geçici düzeyde olamaz. Eğer Yerel yönetim birimleri hizmetleri sunmakla yükümlülükler ise, sadece yasaların izin verdiği hizmetleri ücretlendirebilirler (SALAR, 2010).

Yerel yönetimlerin gelirlerinin oluşum akış şeması ile demokratik katılım akış şemasını birleştirerek Türkiye ve İsveç karşılaştırmasını yapacak olursak, “ters huni” yapısı ile karşılaşılmaktadır.

Şekil-7: İsveç ve Türkiye Yerel Yönetimler Gelir Akış Şeması



Yukarıda mavi ile gösterilen huni İsveç'i, turuncu ise Türkiye'yi temsil etmektedir. Bu anlamda, şekiller incelendiğinde, İsveç'te gelir akışının, yerelden merkeze doğru olduğu ve yine toplanan vergilerin büyük

çoğunluğunun belediye bütçeleri içinde kaldığı ve orada kullanıldığı, Türkiye’de ise gelir akışının, merkezden yerele ve merkezin taşra uzantılarına olduğu, bunun doğal sonucu olarak ise, doğrudan ya da dolaylı toplanan vergilerin büyük çoğunluğunun, merkezin sorumluluğunda olan hizmetlerin üretimi, sunumu ve dağıtımı için merkez bütçesinde kaldığı, yerele ise çok düşük oranların aktarıldığı görülmektedir. Türkiye’de Belediyelere aktarılan payın düşük olduğu, kaynak yaratma konusunda sıkıntılar yaşandığı açıktır. 2005 yerel yönetim reformlarıyla, görev ve sorumluluk alanları arttırılsa da, buna paralel olarak gelir kaynakları oluşturulmamıştır. Belediyelerin sahip oldukları gelirin büyük çoğunluğu ise personel maaşları gibi, temel giderlere harcanmaktadır. İlginç olan şudur ki, yerel özerklik, yerindelik, etkinlik ve verimlilik gerekçeleriyle dönüşen devlet yapılarındaki küçülme belirtileri, yerel yönetimler de merkeze bağlı birer yönetim kademesi olarak düşünürsek, Türkiye’de henüz hissedilmemektedir. Hizmet ve sorumluluklar devlet örgütleri arasında el değiştirmektedir denilebilir. İdari ve mali özerkliklerin tam anlamıyla gerçekleştirilmediği durumlarda, yapılacak reform çalışmaları, devletin etkinliğinden ziyade çıkmaza sürüklenmesine sebep olabilecektir. Şöyle ki, zaten ekonomik anlamda eşit olmayan yerel birimler üzerindeki yükü arttırarak, gelir ve refah dağılımı uçurumlarına sebep olarak, vatandaşlar arası dayanışmanın zayıflaması, devlete olan güvenin azalması ve nihayetinde devletin meşruiyet sorunuyla karşı karşıya gelmesi sonucunun doğması yüksek ihtimaldir.

Hizmet Alımı: Yerel yönetim birimleri, özel şirketlerden hizmet satın alabilmektedirler. Yerel birimler adına özel sektörcü yapılan faaliyetler kamu fonları dışından finanse edilir. Vergi geliri dışından finanse edilen özel yönetilen faaliyetler, tıpkı kamu hizmetlerinde olduğu gibi vatandaşla ilgili olan bir hizmet önermeli ya da olmalıdır. Bu şu demektir ki, ister yerel birimlerce ister özel sektörcü sunulsun, her halükarda vatandaşın ödediği hizmetler olan: Çöp toplama, kamu ulaşımı, dış sağlığı gibi hizmetlerin özel sektörcü, dışarıdan sundurulması ya da sunulması yerel birimler için sıradan bir uygulamayken, yeni olarak, özel sektörün, okul öncesi, okul ve bakım işlerine girmesi karşımıza çıkmaktadır (Eylül 2011 Mülakat Sonuçları).

Türkiye açısından ise, yerel yönetimler (özellikle belediye ve büyükşehir belediyeleri) bir çok hizmeti dışarıdan, kısa ve uzun süreli sözleşmelerle almakta, norm-kadro sorunları dolayısıyla ilgili hizmet alanlarında çalışan istihdam edememe sorununu da, yine kendi kurduğu şirketler ya da diğer özel şirketlerle yapmış olduğu hizmet sözleşmeleriyle karşılamaktadır.

2.4. Kontrol ve Denetim

İsveç: Yukarıda anlatılanlardan, her ne kadar İsveç yerel yönetim özerkliğinin üst düzeyde olduğu, hiyerarşik bir kademelenme olmadığı, karar ve yürütme anlamında otonom bir yapıya sahip oldukları görülse de, Merkezi devletle her hangi bir bağlantıları yoktur ya da her hangi bir denetim ve

kontrol mekanizması işletilmiyor anlamı çıkarılmamalıdır. Halk tarafından seçilen, Parlamento içinden oluşan hükümete bağlı olan ulusal kurumlar ve hükümet organlarının; il, bölge meclisleri ve Belediyeler üzerinde, yine Hükümet tarafından belirlenen İl, bölge yönetim organlarının Belediyeler üzerinde, kontrol ve denetim yetkileri sınırlı düzeyde de olsa vardır. Bu denetimin temelinde yatan “kamu yararı” ilkesidir. Merkezi devlet, yapacağı teşvik, hibe ve denkleştirme ödenekleriyle bu denetim ve kontrolü kısmen de olsa sağlamaktadır (Johansson ve Akerlund, 2008, 8-23).

Türkiye: Belediye ve Büyükşehir Belediye kanunlarında, denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılarak, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmektedir. Vesayet denetiminin, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans kriterlerine bağlanması, “yerindenlik denetimi”ni daha objektif hale getirme çabası olarak yorumlanabilirse de Avrupa Konseyi ülkelerinin büyük bir bölümünde terk edilmiş bulunmaktadır. Öte yandan performans kriterlerinin neler olduğu ve nasıl uygulanacağını da açıkça belirtilmesi zorunludur. Esasen performans denetimi de ilke olarak doğru görünse de uygulaması oldukça zor bir konudur: nepotizm, müştericilik gibi istenmeyen uygulamalara olanak vermesi mümkündür.

SONUÇ

Gerek gelişmiş batılı ülkelerin hala üzerinde çeşitli çalışmalar yürüttüğü, gerekse Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yönetim reformlarındaki, merkezden yerele yetki devri, yerindenlik, doğrudan ve katılımcı demokrasi gibi temel ilkeler hep daha özerk yerel yönetimler oluşturmak amacı gütmektedir.

AB içinde çeşitli endişeler olsa da, son kertede kamusal hizmetlerin en küçük yerel yönetim birimlerinde görülmesi konusunda ortak bir kanı ve bu yolda oluşturulmuş gerekli mekanizmalar mevcuttur.

Araştırma konusu göstermiştir ki, “yerindenlik” ilkesinin tam olarak işletilmesi, köklü demokratik geleneklere ek olarak, o yönde kararlı siyasi iradeler ile yerel uygulayıcılara ihtiyaç duymaktadır. Ayrıca “yerindenlik” ilkesinin temel iki bileşeni de denilebilecek idari ve mali özerkliğin birlikteliği oldukça önemlidir. İsveç yerel yönetim birimlerinin hizmet sunumunda önceliklerini belirleyebilmeleri, hizmetleri ivedilikle ve etkin bir şekilde hayata geçirebilmelerinin en temel nedeni, idari özerklikleri yanında üst düzeyde mali özerkliklerinin oluşudur denilebilir. Türkiye yerel yönetimleri için ise henüz yeni yasalarla idari özerklikler sağlanmaya başlanmışken, mali özerklik konusunda önemli sıkıntılar yaşanmaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin ağır vesayeti altında, sınırlı kaynaklarla hizmet görme çabası içindedirler. Türkiye belediye gelirleri incelendiğinde, belediyelere

bırakılmış bazı gelir kalemleri içinde en önemli gelirin yine vergi gelirleri olduğu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak denilebilir ki, yerel yönetim birimleri özelde belediyeler için özerklik kavramı oldukça önemli bir olgudur. Özerkliğin ölçüsünün ne olacağı konusunda son kertede devlet yapısının büyük önemi olsa da, İsveç göstermektedir ki, üniter yapıli devletlerde de, idari ve mali özerklik önemli düzeyde sağlanabilmekte, bunun için siyasi anlamda da özerk olmak gerekmemektedir. Ancak özerklik alanları içinde mali özerkliğin yeterli düzeyde olmaması, idari özerliğin yalnız başına varlığı, etkinliğı düşürecek, yönetimlerin hareket alanlarını önemli düzeyde sınırlandıracaktır.

Öneriler

- Yerel yönetimleri güçlendirici yasal düzenlemeler, hem mali hem idari özerkliğı temin edici nitelikte olmalıdır,
- Yerel finansman yaratılması açısından, yerel yönetim birimlerinin kapasiteleri geliştirilmelidir.
- Merkezin yerel üzerinde vesayeti sembolik düzeylere indirgenebilmelidir,
- Yerel düzeyde siyasilerle teknokratlar arasında uyumu sağlayıcı mekanizmalar oluşturulmalıdır,
- Anayasal ve yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin idari ve örgütsel kapasitelerinin geliştirilmesine müsait olmalıdır.
- Merkezi düzeydekine benzer şekilde, yerel düzeyde de asli ve sürekli hizmetlerin belirlenmesi ve bu hizmet alanlarının yerel siyasi irade değışikliğinde olabildiğince az etkilenmesi konusunda algının ve yapılanmanın geliştirilmesi.

KAYNAKLAR

- ARIKAN, Y. E. (2004) Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler, *Görüş Dergisi*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- ARIKBOĞA, E. (1998) *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul.
- ASTEDT, K. L. (2010) *İsveç Öz Yönetimi*, İsveç Belediyeler Birliğı Yayınları (SKL), Stockholm.
- ERENÇİN, A. (2004) Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu, *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel*

Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, (Ed. Ali Akdemir, Mahir Gümüş, Hamit Palabıyık, Sefer Şener), Pozitif Matbaacılık, s. 57-65, Çanakkale.

- ERYILMAZ, B. (2003) *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- ÇELİK, A. (1996) *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir.
- GÖRMEZ, K. (1997) *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1999) *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2005) *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- JOHANSSON, D. ve AKERLUND, M-L. (2008) *Local government financial equalisation; Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, Ljungbergs Tryckeri ab, Klippan, Stockholm.
- KAYA, E. (2003) *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*, Kent Yönetimi Dizisi: 2, İlke Yayınevi, İstanbul
- KELEŞ, R. (2006) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- SCOTT, A. J. (2002) *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, USA.
- TBB ve GAP (2005) *Avrupa Birliği Uyum süreci ve Yerel Yönetimler, Seminer El Kitabı*, T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği Ortak Yayını, Ankara.
- UĞURLU, F. (1995), *Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmaları İle İlgili Çözüm Önerileri*, DPT Yayınları, Ankara.
- ULUSOY, A. ve VURAL, T. (2001) Kentleşmenin sosyoekonomik etkileri, *Belediye Dergisi*, Cilt 7, Sayı 12, s. 9-20.
- UNDP&TESEV (2005) *Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım*, TESEV Yayınları, İstanbul.

İnternet Kaynakları

- DPT (2004) *AB Sözlüğü*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/sozluk.pdf>, Erişim Tarihi: 06.02.2014.
- LAR (Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi II. Aşama) (2011), *Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler*, UNDP ve Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, <http://www.lar.org.tr>, Erişim Tarihi: 23.02.2014.

TUSELOG Araştırma Raporu (2008), Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği (SALAR), *Belediyelerin Birleştirilmesi Teori, Metodoloji ve Uluslararası Deneyimler* , <http://www.tbb.gov.tr/storage/catalogs/TUSELOG>, Erişim Tarihi: 12.01.2014.

TUSELOG (TÜRK - İSVEÇ YEREL YÖNETİMLER ORTAKLIĞI PROGRAMI) Yıllık İl Meclisi İstatistikleri (2010), Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği (SALAR), *Belediyelerin Birleştirilmesi Teori, Metodoloji ve Uluslararası Deneyimler* , <http://www.tbb.gov.tr/storage/catalogs/TUSELOG>, Erişim Tarihi: 12.01.2014.

<http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=58995&metod=IlgiliGosterge>

Kanunlar

T.C. Anayasası

İsveç Anayasası

5216 Sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu”

5393 Sayılı “Belediye Kanunu”

1992 Tarihli “İsveç Yerel Yönetim Yasası”

6360 Sayılı “13 İLde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.

5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”.

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (RG: 22.2.2007/26442), www.mevzuat.gov.tr, Erişim Tarihi: 21.03.2014.