

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Anabilim Dalı

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE  
YEREL ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET**

Firdevs KOÇ

Danışman: Prof. Dr. Abdulkadir BAHARÇİÇEK

Doktora Tezi

Malatya, [2015]

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE  
YEREL ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET**

Firdevs KOÇ

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Abdulkadir BAHARÇİÇEK

Doktora Tezi

Malatya, [2015]

**KABUL VE ONAY**

Firdevs KOÇ tarafından hazırlanan “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet” başlıklı bu çalışma, 12/01/2015 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan:

Üye:

Üye:

Üye:

Üye:

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Enstitü Müdürü

## **BİLDİRİM**

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kâğıt ve elektronik kopyalarının İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

o Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

o Tezim/Raporum sadece İnönü Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

o Tezimin/Raporumun ..... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

Firdevs KOÇ

## ONUR SÖZÜ

Prof. Dr. Abdulkadir BAHARÇİÇEK'in danışmanlığında Doktora Tezi olarak hazırladığım "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet" başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Firdevs KOÇ

# TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YEREL ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET

DOKTORA TEZİ

Firdevs KOÇ

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Danışman: Prof. Dr. Abdulkadir BAHARÇİÇEK

## ÖZET

Yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Birçok düşünür yerel yönetimleri demokrasinin okulu olarak değerlendirmektedir. Bu açıdan düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin devletler için vazgeçilmez olduğu kabul edilebilir. Buradan hareketle, yerel özerklik bu araştırmanın temelini oluşturmaktadır. Yerel özerklik; idarenin bütünlüğü içerisinde ele alınarak, idari vesayet ile arasındaki bağ irdelenmiştir. Etkin ve verimli hizmet sunan katılımcı yerel yönetim anlayışı çerçevesinde yerel özerklik bu araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerkliği ile idari vesayet arasında ters orantının bulunması, yerel özerklik üzerinde önemle durulmasını gerektirmektedir. Çünkü yerel özerklik ve idari vesayet arasında çok iyi bir denge kurulması gerekmektedir. Hizmette halka yakınlık prensibi yerel özerkliğin temelini oluşturduğu için yerel halka merkezi yönetimden daha yakın olan yerel yönetimler, yerel hizmetlerin yürütülmesinde çok etkin olmalıdır. Dolayısıyla, organları seçimle göreve gelen yerel yönetimler, özgür kararlar alabilmeli ve aldığı kararları da özgür bir şekilde uygulayabilmelidirler. Bu kapsamda idarenin bütünlüğü ve kamu yararının sağlanması amacıyla sınırları kesin bir şekilde kanunla çizilmiş olan idari vesayet, yerel yönetimlere katkı sağlayacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Yerel Özerklik, İdari Vesayet,  
Yerel Demokrasi, Yerelleşme

# LOCAL AUTONOMY AND ADMINISTRATIVE TUTELAGE ON LOCAL GOVERNMENT IN TURKEY

## DOCTORAL THESIS

Firdevs KOÇ

İnönü University Social Science Institute  
Consultant: Professor Dr. Abdulkadir BAHARÇİÇEK

## SUMMARY

The significance of local government is being increased day by day. A lot of thinkers evaluate local governments as a school of democracy. Local governments are declared as indispensable for governments when it is considered from the current aspect. From this point of view, the local autonomy is formed a basis for the research. The local autonomy; It's linkage between administrative tutelage has been examined by taking into consideration within the administration integrity. Local autonomy is constituted the research subject within the frame of participant and local government understanding that is providing service.

The inverse proportion between the autonomy of local government and administrative tutelage is required to be overemphasized. Because, there is need for providing a high balance between the local autonomy and administrative tutelage. Local government which is closer to local community than central government has to be very effective as the principle of closeness to public at service is formed the basis of local autonomy. Consequently, local governments that their organization has taken up position by election must be taken an independent decision and must be implemented the taken decisions liberally. Within this scope, the administrative tutelage that it's line drawn by law unsurely with the purpose of providing the administration integrity and public welfare will contribute to the local government.

**Key Words:** Local Governments, Local Autonomy, Administrative Tutelage, Local Democracy, Decentralization

# TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YEREL ÖZERKLİK VE İDARİ VESAYET

Firdevs KOÇ

Onay Sayfası	iii
Bildirim	iv
Onur Sözü	v
Özet ve Anahtar Kelimeler	vi
Abstract and Key Words	vii
İçindekiler	viii
Kısaltmalar	xi
<b>1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, AMACI, ÖNEMİ, VARSAYIMLARI VE YÖNTEMİ</b>	<b>1</b>
1.1. Araştırmanın Konusu, Amacı ve Önemi	1
1.2. Araştırmanın Varsayımları ve Yöntemi	5
1.3. Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Araçları	6
1.4. Araştırmanın Anahtar Kavramları ve Tanımları	6
1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası	8
<b>2. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ</b>	<b>10</b>
2.1. Yirminci Yüzyıl Öncesi Dönem	10
2.2. Yirminci Yüzyıl Sonrası Dönem	14
<b>3. YEREL YÖNETİM ANLAYIŞININ OLUŞMASINDA ÖNEMLİ OLAN ETKENLER</b>	<b>17</b>
3.1. Siyasal Etkenler	18
3.2. Ekonomik Etkenler	20
3.3. İdari Etkenler	21
3.4. Sosyal Etkenler	23
<b>4. YEREL YÖNETİM KURAMLARI</b>	<b>26</b>
4.1. Çoğulcu Yerel Yönetim Kuramı	27
4.2. Weberci Yerel Yönetim Kuramı	38
4.3. Marksist Yerel Yönetim Kuramı	39
4.3.1. Araççı Yaklaşım	45
4.3.2. Yapısalcı Yaklaşım	47
<b>5. FEDERAL VE ÜNİTER DEVLETLERDE YEREL YÖNETİMLER</b>	<b>48</b>
5.1. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler	49
5.1.1. Amerika Birleşik Devletleri	50
5.1.2. Almanya Federal Cumhuriyeti	55
5.1.3. Rusya Federasyonu	60



5.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler	63
5.2.1. Fransa Cumhuriyeti	65
5.2.2. İngiltere	70
5.2.3. Japonya	74
<b>6. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE YENİDEN YAPILANDIRMA</b>	<b>79</b>
6.1. Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetimler	81
6.1.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler	82
6.1.2. Tanzimat Sonrası Yerel Yönetimler	84
6.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler	89
6.2.1. İl Özel İdareleri ve 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu	96
6.2.2. Belediyeler ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu	100
6.2.3. Büyükşehir Belediyeleri	105
6.2.3.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	108
6.2.3.2. 6360 Sayılı Kanun	110
6.2.4. Köy İdareleri	112
<b>7. YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE DENETİM MEKANİZMALARI</b>	<b>114</b>
7.1. İdari Denetim	115
7.1.1. İç Denetim	116
7.1.1.1. Hiyerarşik Denetim	117
7.1.1.2. Teftiş Kurulları Tarafından Yapılan Denetim	118
7.1.2. Dış Denetim	118
7.1.1. İdari Vesayet Denetimi	119
7.1.2. Denetim Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yapılan Denetim	121
7.2. Yargı Denetimi	122
7.3. Siyasal Denetim	124
<b>8. YEREL ÖZERKLİK</b>	<b>127</b>
8.1. Yerel Özerklik Kavramı ve Tarihsel Gelişimi	129
8.2. Yerel Özerkliğin Amacı, Kapsamı ve Sınırları	130
8.3. Yerel Özerkliğin Temelleri	132
8.3.1. Özgür Karar Alabilme	132
8.3.2. Bağımsız Organlara Sahip Olma	133
8.3.3. Seçimle İşbaşına Gelmiş İdare Yapısına Sahip Olma	133
8.3.4. Yeterli Maddi İmkânlara Sahip Olma	134
8.4. Yerel Özerklik Türleri	135
8.4.1. İdari Özerklik	135
8.4.2. Mali Özerklik	137
8.4.3. Siyasi Özerklik	141
8.5. Yerel Özerklik ve Uluslararası Yapılanmalar	142
8.5.1. Avrupa Konseyi	143
8.5.2. Avrupa Birliği	148
8.5.3. Birleşmiş Milletler	151
8.5.4. Dünya Bankası ve IMF	153

<b>9. İDARİ VESAYET</b>	<b>154</b>
9.1. İdari Vesayet Kavramı ve Tarihsel Gelişimi	155
9.2. İdari Vesayetın Özellikleri	157
9.3. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları	159
9.3.1. Amaç	159
9.3.2. Neden	160
9.3.3. Yetki	161
9.3.4. Şekil	162
9.3.5. Konu	162
9.4. İdari Vesayet Uygulanma Biçimleri	163
9.4.1. İşlemler Üzerinde Denetim	163
9.4.2. Eylemler Üzerinde Denetim	163
9.4.3. Organlar Üzerinde Denetim	164
9.4.4. Personel Üzerinde Denetim	165
<b>10. YEREL ÖZERKLİK AÇISINDAN İDARİ VESAYETİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNE ETKİLERİ</b>	<b>166</b>
<b>11. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ</b>	<b>178</b>
11.1. Genel Değerlendirme	178
11.2. Sonuç	181
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>187</b>

## KISALTMALAR

Bu bölümde çalışmanın tamamında kullanılmış olan kısaltmaların açıklamalarına yer verilmektedir.

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AK	Avrupa Konseyi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BM	Birleşmiş Milletler
BŞB	Büyük Şehir Belediyesi
DB	Dünya Bankası
IMF	Uluslararası Para Fonu
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
R.G.	Resmi Gazete
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Örgütü

# 1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, AMACI, ÖNEMİ, VARSAYIMI VE YÖNTEMİ

Bu başlıkta araştırmanın konusundan bahsedilmiştir. Araştırmanın amacı ve araştırmanın taşıdığı önem üzerinde durulmuştur. Ayrıca araştırmanın varsayımı ve araştırmanın yöntemi de işlenmiştir.

## 1.1. Araştırmanın Konusu, Amacı ve Önemi

**Araştırmanın Konusu;** Demokrasinin gelişmesinde yerel yönetimler önemli bir yere sahiptir. Çünkü yerel yönetimler birçok düşünür tarafından demokrasi okulu olarak görülmektedir. Demokrasi açısından çok büyük bir öneme sahip olan yerel yönetimler, ülkemizde Avrupa ve ABD'deki gelişiminden bir takım farklılıklar göstermiştir. Bu farklılıklar yerel yönetimlerin Türkiye'de neden zayıf olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda da yerel özerklik konusu gündeme gelmekte ve yerel yönetimlerin geleceği açısından önemli bir yer teşkil etmektedir. Türkiye'de yerel özerkliğin ulusal ve uluslararası boyutları irdelenerek Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği değerlendirilmektedir. Aynı zamanda da yerel yönetimlerin idari vesayet açısından değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimler bulunması gereken noktada olmadığı gibi yerel yönetimlerin gelişimi de çok yavaş gerçekleşmektedir. Bu araştırmanın önemi de burada ortaya çıkmaktadır. Yapılan bu araştırmada Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği boyutunun derinlemesine işlenmesiyle de Türkiye'ye yerel yönetimler alanında katkıda bulunmak istenmesi bu araştırmanın önemini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin gerekliliği ve etkinliği konusunda birçok çalışma bulunmaktadır. Bu araştırmanın diğer birçok araştırmadan farkı Türkiye'deki yerel özerklik tartışmalarını uluslararası boyutuyla inceleyip idari vesayet açısından

değerlendirmede bulunarak Türkiye'deki yerel yönetimlerin gelişimine katkı sağlamaktır.

**Araştırmanın Amacı;** Çağın gerekleri göz önünde bulundurularak yerel yönetimler alanında önemli adımların atılması kaçınılmazdır. Hem idari hem de mali özerkliğin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında sağlanması gerekmektedir. Çünkü mali yönden kendi kendine yetebilen ve kendi ekonomik dinamiklerini harekete geçirerek kendi kaynaklarını kendileri oluşturabilen ve aynı zamanda da kendi hizmet alanıyla ilgili kararları kendileri alabilen bir yerel yönetim sisteminin meydana getirilmesi önemle üzerinde durulması gereken bir konudur. Bu nedenle Türkiye'de yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin sağlanmasına yönelik bilimsel bir çalışma yapmak temel amaçtır.

Bu araştırmanın amacı hem demokrasi hem de hizmette etkinlik ve verimlilik açısından çok önemli olan yerel yönetimlerin ülkemizdeki gelişimine katkı sağlamaktır. Yerel özerkliğin idari vesayet boyutu araştırılarak özgün bir çalışma yapılmak istenmektedir. Yerel özerklik alanında çalışma yapacak olan araştırmacılara da özgün bir kaynak sunmak istenmektedir. Merkeziyetçi geleneğe sahip olan Türkiye'de, yerel yönetimlerin özerkliğine olumlu bakılmamaktadır. Bu nedenle de merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde yoğun idari vesayet uygulamaları gerçekleştirilmektedir. Bu araştırma ile ulaşılmak istenen nihai amaç ise; uygulanan bu yoğun idari vesayet uygulamalarının, yerel yönetimlerin özerkliğine nasıl bir etkide bulunduğudır.

Bu araştırma ile yerel özerkliğin demokratikleşmeye sunduğu katkılar irdelenmek istenmiştir. Yerel yönetimleri demokrasinin okulu olarak değerlendiren düşünürler göz önünde bulundurulduğunda, yerel özerkliğin gelişimi demokrasinin de gelişimi anlamına gelmektedir. Bu nedenle yerel özerkliğin temin edilmesiyle demokrasi alanında ne tür kazanımlar elde edileceği bu araştırmanın diğer bir temel amacıdır.

**Araştırmanın Önemi;** Yerel yönetimler yerel hizmetlerin sunumunda çok önemli bir yere sahiptir. Yönetenler ile yönetilenlerin arasındaki mesafe ne kadar kısalsa hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik o kadar artar. Yerel yöneticiler, yerel ihtiyaçların doğru belirlenmesinde ve yerel hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmasında önemli bir işleve sahiptirler. Çünkü hizmette halka yakınlık prensibi yerel özerkliğin temel özelliğini oluşturmaktadır.

Pahl, kentsel siyasal süreçlerde yerel yönetimlerin ve aynı zamanda da yerel yöneticilerin rolü (Şengül, 2000: 33) üzerinde önemle durmuştur. Bu nedenle yapısalcı anlayışta (Toprak, 2007: 80) kurumların ve normların aktörleri yapılandığı inancı hâkimdir.

Hill ve Tocqueville gibi birçok düşünür, yerel yönetimleri demokrasinin eğitim aracı şeklinde değerlendirmiştir (Görmez, 1997: 62). Yerel yönetimlerin güçlü olması demokrasi açısından çok önemlidir. Demokrasinin ortaya çıkmasında ve gelişmesinde yerel yönetimlerin önemli bir payı vardır. Bu nedenle yerel demokrasiyi ulusal demokrasiden ayrı düşünemeyiz. Yerel yönetimlerin güçlenmesiyle birlikte daha da gelişecek olan yerel demokrasi, aynı zamanda ulusal demokrasiyi de kendisiyle paralel bir şekilde geliştirecektir.

Montesquieu, yönetim biçimlerinin, toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel altyapısından (Gürkan, 1988: 20) etkilenerek oluşturulduğunu belirtmiştir. Batıya doğru gittikçe yerel yönetimlerin güçlü olması ve doğuya doğru gidince de yerel yönetimlerin zayıf olmasının nedenleri bu mantıkla bakıldığında anlaşılabilir. Bakıldığında anlaşılabilir.

Yerel yönetimler üzerinde kent siyasetinin önemi büyüktür. Yerel yönetimlerin etkinliği kent siyasetiyle doğrudan bağlantılıdır. Genel itibariyle kent siyaseti 1960'lardan sonra çoğulcu ve yapısalcı yaklaşım şeklinde iki temel görüş çerçevesinde şekillenmiştir. Çoğulcu yaklaşım, siyaseti özerk ve sosyo-ekonomik yapıdan bağımsız olarak değerlendirirken; yapısalcı yaklaşım siyaseti özerk olmayan ve sosyo-ekonomik yapıdan etkilenen bir sistem olarak değerlendirmektedir. Bu

nedenle de yapısalcı mantıkta ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin kent siyasetine yansdığı belirtilmekte ve hatta bazı aşırı yapısalcıların kentsel siyaseti işlevsiz görerek, sosyo-ekonomik yapının kentsel karar mekanizmalarını çok önemli ölçüde belirlediğinden (Uzbek ve Dinçer, 2009: 29-30) bahsedilmektedir. Bu her iki yaklaşım da, yerel yönetimleri farklı açılardan ele alıp değerlendirmektedir. Bu yaklaşımlar farklı bakış açılarına sahip olsalar da, yerel yönetimlerin özerkliğini değerlendirirken, önemli katkılar sağlamaktadırlar.

Yerinden yönetim, katılıma imkân sağlayan çoklu kanallar açmakla kalmamakta, devletin belli bir grubun eline geçmesini de önlemektedir. Aynı zamanda yerinden yönetim çok dinli ve çok etnik yapıların etkin olduğu toplumlarda bu grupların kendilerini ifade edebilmelerini (Çelikcan, 2010: 16) de sağlamaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler, her kesimden insanın rahatlıkla yönetime ulaşabildiği bir yönetim şeklidir. Dolayısıyla halk katılımı açısından düşünüldüğünde yerel yönetimlerin demokrasi açısından ne kadar önemli bir işleve sahip olduğu görülebilmektedir.

Merkezi yönetim eğitim, güvenlik, din işleri, nüfus ve vatandaşlık işleri ve vergi gibi birkaç hizmet sunarken; sağlık, tarım, bayındırlık ve iskân, kültür ve turizm hizmetleri, gençlik ve spor hizmetleri, köy hizmetleri gibi birçok hizmet alanlarını da devretmiştir (Çevik, 2007: 121). Clark, yerel yönetimleri hem girişimcilik hem de merkezi yönetimlere karşı direnme gücü şeklinde (Koyuncu, 2000: 101) değerlendirmiştir. Clark, bu değerlendirmesi ile yerel yönetimlerin gücü üzerinden yerel özerkliğe vurgu yapmıştır. Yerel yönetimlerin özgür karar alabilmesi ve aldığı kararları da özgür olarak uygulayabilmesi yerel özerklik açısından önemli bir konudur.

Wolman ve Goldsmith, yerel özerklik kavramını yerel yönetimlerin halkın refah düzeyine etkide bulunabilme (Koyuncu, 2000: 100) özelliği ile değerlendirmektedir. Dolayısıyla halkın refah düzeyinin yükselmesinde yerel

yönetimler önemli bir rol oynarken, yerel yönetimlerin etkinleştirilmesinde de yerel özerklik başat bir role sahiptir.

Üniter devlet, katı merkezîyetçi bir devlet yapısını zorunlu kılmadığı gibi, demokrasinin gelişimiyle birlikte kitlelerin kendi kendilerini yönetme taleplerinin artması, yönetimde söz sahibi olması ve merkezi yönetimlerin ülke sorunlarının hepsine merkezi ve hiyerarşik bir sistemde çözüm üretebilmelerinin zor olması (Köse, 2004: 5) gibi birçok nedenlerden dolayı yerel yönetimler önem kazanmıştır. Yerel yönetimlerin önem kazanmasıyla beraber yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerden daha bağımsız hareket edebilmelerinin de yolu açılmıştır. Böylece demokrasi açısından önem arz eden yerel özerkliğin gelişimi yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi ile mümkündür.

Bu araştırma, Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik olarak yerel özerklik kavramının ve idari vesayet denetiminin derin analizinin yapılması açısından önem taşımaktadır. Türkiye’deki yerel özerklik konusunun ulusal ve uluslararası boyutlarıyla değerlendirilmesi, bu araştırmaya objektiflik katması açısından önemlidir.

## **1.2. Araştırmanın Varsayımları ve Yöntemi**

**Varsayım 1:** Yerel özerklik kavramıyla yerel hizmetlerin daha etkin ve daha verimli yürütülmesi algılanmalıdır. Yerel özerkliğin; demokrasiye çok önemli katkıları bulunmasının yanında, yerel yönetimlerin etkinliğinin artmasıyla birlikte yerel özerkliğin gelişmesi, yerel ekonominin ve dolayısıyla da ülke ekonomisinin kalkınmasına katkı sunmaktadır. Türkiye’de yerel özerklik ile ilgili gelişmelerin uluslararası boyutu göz ardı edilmektedir. Bu nedenle Türkiye’de yerel özerklik doğrultusunda yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunması engellenmektedir.

**Varsayım 2:** Türkiye’de katı idari vesayet uygulamaları, yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlara yönelik hizmet üretmesini olumsuz yönde etkilemektedir.



**Varsayım 3:** Türkiye’de yerel yönetimlerde yerel özerklik ile ilgili olumsuz bir algının var olması yerel yönetimlerin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir.

**Varsayım 4:** Üniter yapı ve idarenin bütünlüğü içerisinde kalınarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması, Türkiye’nin yerel yönetim sistemine önemli katkılar sağlayacaktır.

**Araştırmanın Yöntemi:** Bu çalışmada Tarihsel ve betimsel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin içinde bulunduğu durum araştırılarak yerel yönetimlerin etkinleştirilmesine yönelik yerel özerkliğin ulusal ve uluslararası boyutları tarihsel bir süreç içerisinde çözümlenmeye çalışılmıştır. Türkiye’de yerel özerklik ile idari vesayet arasındaki bağlantı araştırılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesine katkı sağlanması için atılması gereken adımlar irdelenmiştir.

### 1.3. Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Araçları

Araştırmanın bilgi toplama yöntemi belgesel kaynak taramasıdır. Araştırmanın konusu belirlendikten sonra, bilgisayar aracılığıyla edinilen bilgiler ve belgeler bilgisayarda oluşturulan bir dosyada depolanmıştır. Kitap, dergi ve makale gibi yazılı kaynaklardan edinilen bilgiler de bilgisayar ortamında oluşturulan dosyaya kaydedilmiştir. Kütüphanede yapılan araştırmalar ve gazetelerde yer alan konuyla ilgili bilgiler kayıt altına alınmıştır. Oluşabilecek bir karışıklığı engellemek için edinilen bilgiler kaynak kartlarına yazılmıştır. Bu nedenle bilgiler bir düzen içerisinde kaydedilmiştir.

### 1.4. Araştırmanın Anahtar Kavramları ve Tanımları

**Adem-i Merkeziyet:** Kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği ve hiyerarşisi dışında bulunan kamu tüzel kişileri tarafından mali bağımsızlık kapsamında kendi

personeli ile yürütülmesini temel alan bir ilke (Güleç, 2008: 40-41) olarak tanımlanabilir.

**Demokrasi:** Vatandaşların siyasal karar verme sürecine, çokluk yönetsel organlar için temsilcilerini seçme vasıtasıyla katılmalarına imkân sunan bir siyasal sistem (Giddens, 2012: 1055) şeklinde tanımlanabilir.

**İdari Vesayet:** Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışında yer alan, başka bir kuruluş tarafından, yasaların çerçevesini çizdiği sınırlar dâhilinde denetlenmesi (Gözübüyük, 2010: 367) şeklinde tanımlanabilir.

**Kentleşme:** Sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu ortaya çıkaran, toplum yapısında artan oranda örgütlemeye, uzmanlaşmaya ve insanlar arası ilişkilerde kentlere özgü değişikliklere neden olan bir nüfus birikim süreci (Keleş, 1998: 80) şeklinde tanımlanabilir.

**Küreselleşme:** Yerkürenin değişik bölgelerinde yaşayan insan, toplum ve devletlerarasındaki iletişim ve etkileşim derecesinin ‘karşılıklı bağımlılık’ kavramı çerçevesinde daha da artması olarak (Bayar, 2008: 25) tanımlanabilir.

**Yerelleşme:** Rondinelli yerelleşme kavramını; “Kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlere ya da hükümet-dışı örgütlere devridir” (Özmüş, 2005: 2) şeklinde tanımlamıştır.

**Yerel Özerklik:** Bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi (Keleş, 2012b: 54) şeklinde yerel özerklik tanımlanabilir.

**Yerel Yönetimler:** Yerel yönetimler yerel halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen, bir tüzel kişiliği bulunan, bağımsız ya da özerk bir konumu ve kendisine ait bir maliyesi olan yönetsel kurum (Güler, 2006: 44) şeklinde tanımlanabilir.

**Yetki Genişliği:** Alt kademede bulunan organlara doğrudan doğruya kanun ile yetki verilmesi (Tortop ve diğerleri, 2008: 97) olarak tanımlanabilir.

### 1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası

Bu araştırma dört ana bölüm ve on bir bölüm başlığından oluşmaktadır. İlk ana bölümde “Araştırmanın Konusu, Amacı, Önemi, Varsayımı ve Yöntemi” şeklinde bir bölüm başlığı yer almaktadır. Bu bölüm; “Araştırmanın Konusu, Amacı ve Önemi”, “Araştırmanın Varsayımı ve Yöntemi”, “Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Araçları”, “Araştırmanın Anahtar Kavramları ve Tanımları” ve “Araştırmanın Sunuş Sırası” alt başlıklarından oluşmaktadır.

İkinci ana bölümde “Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi”, “Yerel Yönetim Anlayışının Oluşmasında Önemli Olan Etkenler”, “Yerel Yönetim Kuramları”, “Federal ve Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler”, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yeniden Yapılandırma”, “Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim Mekanizmaları” bölüm başlıkları yer almaktadır. Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, yirminci yüzyıl öncesi dönem ve yirminci yüzyıl sonrası dönem şeklinde ikiye ayrılarak incelenmektedir. Yerel yönetimlerin oluşmasında önemli olan etkenler; siyasal, ekonomik, idari ve sosyal etkenler olarak üzerinde durulmaktadır. Yerel yönetim kuramlarından; Çoğulcu, Weberci ve Marksist yerel yönetim kuramlarına ayrı ayrı değinilmektedir. Federal devletlerin yerel yönetimlerine; Amerika Birleşik Devletleri, Almanya Federal Cumhuriyeti ve Rusya Federasyonu örnek olarak verilmektedir. Üniter devletlerin yerel yönetimlerine de; Fransa, İngiltere ve Japonya örnek olarak incelenmektedir. Böylelikle Türkiye’nin yerel yönetimlerini bahsedilen devletlerin yerel yönetim sistemleriyle karşılaştırabilme imkânı elde edilmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler ve yeniden yapılandırma süreci, Osmanlı Devleti’nde ve

Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimler olmak üzere ikiye ayrılarak ele alınmaktadır. Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler, Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler ve Tanzimat sonrası yerel yönetimler; Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimler ise, İl Özel İdareleri, Belediyeler, Büyükşehir Belediyeleri ve köy İdareleri şeklinde ayrı ayrı üzerinde durulmaktadır. Yerel Yönetimlerde denetim mekanizmaları; İdari denetim, Yargı denetimi, Siyasal Denetim ve Halk denetimi olmak üzere dört alt başlıkta incelenmektedir. İdari denetim ise kendi içerisinde Hiyerarşik denetim ve Vesayet denetimi şeklinde ikiye ayrılarak irdelenmektedir.

Üçüncü ana bölümde “Genel Olarak Yerel Özerklik”, “Genel Olarak İdari Vesayet” ve “Yerel Özerklik Açısından İdari Vesayet'in Yerel Yönetimler Üzerine Etkileri” olmak üzere bölüm başlıkları yer almaktadır. “Genel Olarak Yerel Özerklik” başlığında, “Yerel Özerklik Kavramı ve Tarihsel Gelişimi”, “Yerel Özerkliğin Amacı, Kapsamı ve Sınırları”, “Yerel Özerkliğin Temelleri”, “Yerel Özerklik Türleri”, “Yerel Özerklik ve Uluslararası Yapılanmalar” alt başlıkları bulunmaktadır. Yerel Yönetimlerin; özgür karar alabilmesi, bağımsız organlara sahip olması ve yeterli maddi imkânlarla sahip olması yerel özerkliğin temellerini oluşturmaktadır. Yerel özerklik; idari özerklik, mali özerklik ve siyasi özerklik olarak türlere ayrılarak işlenmektedir. Yerel özerkliğin uluslararası boyutu da göz önünde bulundurulmaktadır. Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve IMF olmak üzere uluslararası yapılanmaların yerel özerklik üzerine etkileri incelenmektedir. “Genel Olarak İdari Vesayet” başlığında, “İdari Vesayet Kavramı ve Tarihsel Gelişimi”, “İdari Vesayet'in Özellikleri”, “İdari Vesayet Denetiminin Unsurları”, “İdari Vesayet Uygulanma Biçimleri” alt başlıkları bulunmaktadır. İdari vesayet denetiminin; amaç, neden, yetki, şekil ve konu olmak üzere beş unsuru incelenmektedir. İdari vesayet'in uygulanma biçimleri; İşlemler üzerinde denetim, eylemler üzerinde denetim, organlar üzerinde denetim ve personel üzerinde denetim şeklinde ayrı ayrı ele alınmaktadır.

Dördüncü ana bölümde “Genel Değerlendirme” ve “Sonuç” alt başlıkları yer almaktadır.

## 2. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Araştırma' da yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi; Yirminci Yüzyıl Öncesi Dönem ve Yirminci Yüzyıl Sonrası Dönem olmak üzere iki dönem şeklinde incelenmiştir.

### 2.1. Yirminci Yüzyıl Öncesi Dönem

Eski Yunan ve Roma dönemlerinde organize bir şekilde yapılmaya başlanılan kurumsal yerelleşme çabaları günümüz uygulamalarının dayanağı olmuştur (Aydın, 2011: 13). Tarihsel gelişimi içerisinde ilk yerel yönetimler; ulusal savunma, askeri örgütlenme, suçluların yakalanıp cezalandırılması ve benzeri, bugün genellikle devlete yani merkezi yönetime bırakılan görevleri (Keleş, 2012b: 33) yürütmekteydiler. İlk yerel yönetim birimlerinin yürüttükleri görevler, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi açısından önemlidir.

Ortaçağ'da ticari gelişmeler ve toplumsal dönüşümler ile beraber yeni kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Yine bu dönemde tarih sahnesine çıkan komünlerin, belli gereksinimleri karşılamak amacıyla oluşturulan birimler olması ve on ikinci yüzyıldan itibaren belediyeye dönüştürülmüş (Çelik ve Aykanat, 2007: 113) olması, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi açısından çok önemli bir yeri vardır.

Komünlerin ortaya çıkması ve gelişmesi, modern devletten daha öncelere dayanmaktadır. Komün, doğal bir topluluk olarak aileye benzemektedir. Komünler, devletin kurmuş olduğu bir kurum değildir, devletin hazır olarak bulduğu hukuksal bir statü tanıdığı toplumsal bir kurumdur (Çelik ve Aykanat, 2007: 102). Kentlerin özgürleşmesinde önemli rol oynayan komünlerin ortaya çıkması, yerel yönetimlerin önemini büyük oranda arttırmıştır. Bu birimler, yerel yönetimlerin tam anlamıyla kurumsallaştığı ilk örnekler (Tortop ve diğerleri, 2008: 2) şeklinde

değerlendirilmektedir. Bu da komünlerin yerel yönetimler açısından önemini gün yüzüne çıkarmaktadır.

Komün, merkezi yönetime karşı halk yönetiminin özerkliğine olanak sağlayan bir yönetim şeklidir. Komün belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların daimi bir topluluk oluşturarak kendi aralarında güvenlik, yardımlaşma ve bir arada yaşamaktan meydana gelen ve diğer ortak ihtiyaçlarını karşılama amacına yönelik bir örgütlenme biçimidir. Komün, mahalli ilişkiler ile birleşmiş halktan meydana gelen bir örgüttür. Komün, feodal rejimde bir kentin veya bir 'burg'un kendi kendini yönetme hakkını bir 'Charte' (berat) ile elde etmiş burjuva grubudur. Komün, burjuvanın kendi kendini yönettiği ve feodal baskılardan kurtulmuş kenttir. Komün temelde gelenekleri devam ettirmek, güvenliği temin etmek ve barışı yerleştirmek için karşılıklı yardımlaşmanın sağlandığı bir birlik (Çelik ve Aykanat, 2007: 104) şeklinde çeşitli tanımlar yapılmaktadır. Bütün bu farklı tanımlamalar yerel yönetimlerin gelişimi açısından komün kavramının önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir.

Devletlerin oluşumunda temel etkenlerden biri ekonomik ihtiyaçlardır. M.Ö. binli yıllar itibariyle kentler ticari merkezlere dönüşmeye başlamıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda hem refah artışının görülmesine hem de para ekonomisiyle beraber sermaye sınıfının gelişmesine neden olan bir düzen arayışı içerisine girilmiştir. Kentlerde ekonomik gelişmeyle birlikte kentliler de bağımsız yönetim oluşturma çabaları içerisine girmiştir. Bütün bunlardan sonra imparatorluk düzeninden ulusal devlet düzenine geçiş sürecinde kentler, kendi istekleriyle ulusal bir devletin koruyuculuğuna (Başaran, 2008: 10-11) geçmek istemiştir. Ulusal bir devletin koruyuculuğuna geçmek kent yönetim anlayışında da ciddi değişiklikler getirmiştir.

Küçük toplumların yönetiminde ortaya çıkmış olan yerel yönetimler, Ortaçağ'da merkezi devletlerin Avrupa devletlerinde zayıflamasıyla piskoposlar yönetimi başta olmak üzere, daha sonra halktan veya senyörden mücadele ederek almış oldukları beratlar ile kendi kendini yöneten ve belediye kurumunu meydana

getiren yerleşmeler haline dönüşmüştür. Zamanla yetkilerini kaybeden, zaman zaman yok olan bu kurumlar, bazı zamanlarda da nitelik değiştirerek (Görmez, 1997: 44) bugünkü şeklini almışlardır. Tarihi serüven içerisinde yerel yönetimler önemli ölçüde değişim ve dönüşüm geçirmiştir.

Ortaçağ'da yaşanan ticari ve toplumsal gelişmelerle beraber tarih sahnesine çıkan komün; doğal bir birlik olmanın yanı sıra, temel olarak gelenekleri devam ettirmek, güvenliği temin etmek ve barışı hâkim kılmak için karşılıklı yardımlaşmanın sağlandığı bir kurumdur. Komünler bu dönemde yasama, yürütme ve yargı gücünü elde edebilmişlerdir. Merkezi yönetimlerin gelişmeye başladığı dönem komünlerin de zayıflamaya başladığı dönem olmuştur. Komünler, on üçüncü yüzyılın yarısından itibaren başlamak suretiyle kentsel gelişmenin durması neticesinde zayıflayarak parçalanma sürecine girmiştir (Çelik ve Aykanat, 2007: 101). Komünlerin parçalanma sürecine girmesi yerel yönetimlerin tarihsel gelişim serüvenini etkilemiştir.

Bu süreç ile birlikte yerel yönetimlerin ve kent devletlerinin bir takım yetkileri ulus-devlete devredilerek merkezi otorite oluşmaya başlamıştır. Bu dönemde yerel kültürlerin bağdaşmasıyla ulusal üst kültürleri ve kimlikleri Batı ülkelerinde görülmektedir. Batı ülkelerinin dışındaki sanayileşmemiş birçok toplum, sanayileşmiş ülkelerin baskı ve yıkımlarından korunmak amacıyla ulus devleti bir yönetim modeli olarak kabul etmişlerdir. Bu nedenle de dünya haritası bir ulus devletler haritası şeklini almış ve elli olan devlet sayısı İkinci Dünya Savaşı sonrası iki yüzü geçmiştir (Başaran, 2008: 11). Böylece devletlerin yönetim modellerini seçmelerinde birçok faktör etkili olmaktadır.

Ulus-devletlerin konumundaki değişiklikler küreselleşme ile beraber başlamamıştır. Bu dönemde ulus-devletlerin eskiden beri kullandığı birçok yetki kendisinin dışında bazı birimlerce kullanılmıştır veya kullanılmak istenmiştir. Ulus-devletlerin yetkilerini kullanan birimler yine aynı şekilde küreselleşme ile ortaya çıkmış birimler olmasalar da; bunların fonksiyonları bu süreç içerisinde artmıştır.

Ulusal ölçekte çatışan ve çoğu zaman yarışan yönetim araçlarından meydana gelen karmaşık bir sistem içerisinde tek seviye olan merkezi politikalar, daha çok merkezli yerelin de etkin bir şekilde rol aldığı karmaşık bir duruma gelmektedir. Ulus-devletlerin bir takım yetkilerini yerel yönetim kuruluşları kullanmaktadır. Küreselleşme sürecinde yerelleşmeye ve yerel yönetim kuruluşlarının görev ve sorumluluk alanlarının artmasına çok olumlu bakan görüşler olduğu gibi olumsuz bakan görüşler de vardır. Yerelleşmeyi demokrasinin bir gereği olarak katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve siyasetin tabana yayılması şeklinde gören görüşlerin yanında küresel sermaye güçlerince ulus-devleti zayıflatmak amacıyla yerelleşmenin bir araç olduğunu düşünen görüşler de mevcuttur. Merkezi hükümetin altında yer alan yönetimler, faaliyetlerinin gün geçtikçe ulusal sınırların dışına taşmasıyla ve uluslar üstü kurumların oluşturulmasıyla, ulus-devletin tekelinde bulunan kendileriyle ilgili işlerdeki yetkilerini kullanmaya başlamışlardır (Başaran, 2008: 11). On altıncı yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin gelişmesi neticesinde, siyasal söylemde önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Önceleri kamu yönetiminin temel kurumu kentken; il, ulus, imparatorluk ve benzeri geniş örgütler ikinci planda bulunuyordu. Kişi, kendisini öncelikle kentli olarak kabul ediyor, ili veya bölgesiyle ikinci olarak kendisini özdeşleştirdiği (Keleş, 2012b: 37) belirtilmektedir. On yedinci yüzyıldan on dokuzuncu yüzyıla kadar Batı Avrupa’da, İngiltere ve Fransa başta olmak üzere, yerel kuruluşlar ara kurumlar şeklinde ortaya çıkmışlardır (Ökmen ve Parlak, 2013: 39). Bu dönemde yerel yönetimler gelişim göstermiştir.

Aydınlanma çağını, “yerel yönetim kuruluşlarına gerek olmadığı” şeklinde bir (Görmez, 1997: 29) görüşün hâkim olduğu bir dönem olarak değerlendirmek mümkündür. Ulus devletlerin ortaya çıkıp gelişmesiyle birlikte ulus-devlet ve milliyetçilik akımları “devletin kente olan ideolojik üstünlüğü” (Ökmen ve Parlak, 2013: 40) düşüncesini güçlendirmiştir.

Sonraki dönemde “yararcı” düşünürlerden Turgot ve Bentham yerel yönetimlere önem veren düşünürlerin düşüncelerinin, toplumu etkilemesinin ardından, günümüz anlamında yerel yönetim kurumları oluşmaya ve oluşturulmaya



başlamıştır (Görmez, 1997: 29). Yaracıların, merkezi yönetime ve yerel birimlere sorumluluk tanıyan, merkezin teknik yetkisini ve olanaklarını, yerel toplulukların katılımcı, demokratik gücüyle birleştiren düşüncesine karşın; on dokuzuncu yüzyıl, yerel ve özel girişimlere, devlete olduğundan daha fazla bir güven duyulduğu bir liberalizm çağıdır (Keleş, 2012b: 39-40). On dokuzuncu yüzyıl ile başlayan yeni dönem, yerel yönetimlerin yeniden güçlenme ve yükselme dönemi olmuştur. Bu dönem, yerel yönetimlere yeniden siyasal ve yerel özgürlükleri kapsayan örgütlenme şeklinde yeni bir kimlik oluşturma (Ertan, 2002: 26) imkânı sağlamıştır.

Yirminci yüzyıl öncesinde yerel yönetimlerin ortaya çıkması ve gelişmesiyle birlikte yerel yönetimler önemli değişimler ve dönüşümler geçirmiştir. Bu değişim ve dönüşümler yirminci yüzyıl sonrasında da tüm hızıyla devam etmiştir.

## **2.2. Yirminci Yüzyıl Sonrası Dönem**

Yirminci yüzyılın başları, yerel yönetimler için “altın çağ” şeklinde isimlendirilebilir. Bu dönemde; yerel birimler, zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabildikleri gibi; yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan daha fazla hizmet sunabilmişlerdir (Keleş, 2012b: 40). Böylece yirminci yüzyılın başlangıcı itibariyle yerel yönetimler için dönüm noktasını oluşturmaktadır.

Yirminci yüzyılda Batı Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan gelişmeler doğrultusunda komün geleneğinin devamı olan belediyeler önemli ölçüde etkilenmiştir. Etkinlik kavramı bu yüzyılın ikinci yarısında ön plana çıkmıştır. Sayıları fazla ve ölçükleri daha küçük ölçüde bulunan yerel yönetim birimleri, kent ile kır ayırımının kaybolduğu sanayi ötesi toplumlarda, bölgesel ölçeği zorlayan kentsel planlamayı olumsuz yönde etkiledikleri gibi, Sosyo-ekonomik gelişmenin temposuna uyum sağlayabilmeleri için de yeterli uzman ve kaynak yoğunlaşmasını engellemektedirler. Burada yapılması gereken en önemli şey, yerel yönetimlerin sayısını azaltmaktır. Bu da belediyelerin birleştirilmesi ile mümkün olmaktadır. Belediyelerin birleştirilmesinin nedenleri arasında; belediye gelirlerini artırmak,

belediyeler arasında işbirliğini sağlamak, belediyelerde çalışan personelin niteliğini yükseltmek (Çelik ve Aykanat, 2007: 111) gibi birçok neden yer almaktadır. Bütün bunlar yerel yönetimlerin etkinliğini arttırmaya yöneliktir.

Yirminci yüzyılın son yarısında siyasi, mali ve idari özerkliğin, yerel yönetimler düzeyinde gelişmesiyle yerel demokrasinin kapsamı gelişim (Bardhan ve Mookherjee, 2006: 1) göstermiştir. Yerel yönetimlerin yapısal ve fonksiyonel değişimi yalnızca yüzyılın son çeyreği ile sınırlı değildir. Bu kuruluşlar modern anlamda ortaya çıktıklarından ve özellikle de endüstri devriminden itibaren, merkezi idarenin yanında ekonomik ve toplumsal yapıda ortaya çıkan değişimlerden doğrudan etkilenmişlerdir (Ersöz, 2000: 128). 1970 ve 1980’li yıllara kadar birçok gelişmekte olan ülkede, merkezden yönlendirilen gelişme stratejilerinin ekonomik ve sosyal gelişme alanındaki başarısı, beklenenin önemli ölçüde gerisinde kalmıştır. Bu şekildeki merkeziyetçi girişimler, mevcut durumu ağırlaştırıcı bir işlev görmektedir. İthal ikameci politikaların ve uluslararası faiz düzeylerinin çok sert bir biçimde yükselme göstermesinin bir neticesi olarak 1980’li yılların başlarından itibaren borç krizi kendini göstermiştir. Bütün bu gelişmeler de gelişmekte olan ülkelerde ‘devlet odaklı modernleşme stratejisi’ nin krize girmesinde temel baskı meydana getirmiş; öte yandan, dinamizm kazanan küreselleşme süreci de, kriz eğilimlerini güçlendirmiştir (Özel, 2010: 13). Bu durumlardan da yerel yönetimler büyük oranda etkilenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla da yerel yönetim anlayışında değişiklikler yaşanmıştır.

1970’li yıllar ve sonrasında her alanda farklı kavramlar ile ifade edilen bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmış ve bu süreç birçok alanı etkisi altına almıştır. Dönüşüm süreci çok çeşitli yaklaşımlar ile tanımlanmak istenmektedir. Bazıları kültürel değişimleri vurgularken, bazıları da üretim ve yönetim sürecindeki dönüşüme odaklanarak açıklamalar yapmaktadır. Yeni teknolojilerin artması, küreselleşme, bilgi toplumu ve üretim paradigmasındaki değişimle birlikte temellenen bu yeni süreç, üretimin örgütlenmesi, devletin yeniden yapılanması, kamu yönetiminin işlevsel durumu ve yerel yönetimlerin sistem içindeki yerinin

saptanması ve benzeri birçok konunun açıklanmasında anahtar rol oynamıştır. Bu sürecin ortaya çıkardığı dönüşüm, kitlesel üretim, kitlesel tüketim, artan kamu harcamaları, katı hiyerarşik yapı ve modernist kültürel özelliklere karşı; esnek üretim, farklılaştırılmış tüketim kalıpları, refah devletinin çözülmesi, âdem-i merkeziyetçi yapı ve postmodernist kültürel normlar ile karakterize edilmektedir (Aydınlı ve Akdeniz, 2004: 206). Ekonomik alanda yoğun olarak başvurulmuş devletleştirme uygulamaları, 1980'li yıllarla birlikte özelleştirme akımına yerini bırakmıştır. Bu süreç Kamu Yönetiminin Küçültülmesi gibi farklı ifadelerle dillendirilmiştir (Aykaç, 1999: 2). Bu da devletin küçültülmesi yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi temeline dayanmaktadır.

2000'li yılların başı itibariyle, dünyanın pek çok ülkesinde yerel yönetimler, kökleri 1970'li yılların ortalarında gündeme gelen neo-liberal politikalara kadar dayanan değişiklikler dizisi sonucunda, artan bir oranda karmaşa ve belirsizlik ile karşı karşıya kalmıştır. Bu süreç içerisinde küresel, ulusal ve bölgesel düzeydeki ekonomik, politik ve demografik değişiklikler yerel yönetimlerin, yönetim biçimini ve kamu hizmetlerinin görülmesindeki rolünü yeniden şekillendirmiştir. İstikrarsızlık, belirsizlik ve bazen de radikal değişikliklerle ifade edilen bu süreç, yerel yönetimleri gönüllü ya da gönülsüz bir şekilde yeni yaklaşımlar ve yeni örgütsel yetenekler geliştirmeyi zorunlu kılmıştır. Birtakım ülkelerde demokratikleşme ve desentralizasyon trendi böylesi değişiklikler ile yakından ilgili olarak meydana çıkarken, özellikle neo-liberal politikalar uygulayan birtakım ülkelerde yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin görülmesinde, kamu yönetim sisteminin daha az öneme sahip aktörleri halini almışlardır. Bu ülkelerde geleneksel olarak yerel yönetimlerce sağlanmakta olan hizmetler ya merkezileştirilmiş yada piyasalaşma süreci olarak da nitelendirilmekte olan, yerel yönetim hizmetlerinin piyasa koşulları içerisinde yürütülmesi gündeme gelmiştir (Ersöz, 2000: 128). Yine de yerel yönetimler geliştirmekte olan ülkelerde yirminci yüzyılın son çeyreği itibariyle ön plana çıkmaktadır.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde, küreselleşmeyle birlikte teknoloji, bilişim, ulaşım ve iletişim gibi birçok alanda hızlı değişimler kaydedilmiş olması; ülkeler arasında yeni siyasal, sosyal, kültürel ilişkiler kurulmasını sağlamıştır. Bunun neticesinde de ulus devlet anlayışı ve uluslararası düzenin işleyişi ile ilgili farklı fikirler ortaya çıkmıştır. Bu fikirlerle birlikte demokrasi algısında değişiklik olmuştur. Yeni demokrasi anlayışı ile birlikte; yerel yönetimler, demokrasinin önemli bir unsuru (Şensoy, 2010: 1) olmuştur. Yerel yönetimler ile demokrasi arasında sıkı bir bağ vardır. Yerel yönetimleri demokrasinin okulu olarak gören birçok düşünür bulunmaktadır.

Yirmibirinci yüzyılın başlangıcı itibariyle dünyada küreselleşmenin yeni dinamikleri ile ekonominin yeniden yapılanması ve politik gelişmeler, yerel ve özellikle de kent üzerinde önemli birtakım sosyal ve mekânsal yansımalar ortaya çıkarmıştır. Merkezde toplanmış olan güç ve sorumlulukların yerel yönetimlere aktarılması ilkesini içerisinde barındıran yerelleşme hareketi, küreselleşen liberal ekonomik düzenin bizatihi kendisi içinde gelişim (Zibel, 2004: 190) göstermektedir. Bu da beraberinde yerel yönetimlerin daha etkin olmasını sağlamaktadır.

### **3. YEREL YÖNETİM ANLAYIŞININ OLUŞMASINDA ÖNEMLİ OLAN ETKENLER**

Yerelleşme ve özerkleşme sürecinde; yönetsel, siyasal, toplumsal, tarihsel, geleneksel ve demokratik gelişmeler önemlidir. Bu gelişmeler yerel yönetimlerin aynı zamanda var olma sebeplerini de oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi isteğinin, yerelleşmenin ve özerk yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında etkisi vardır. Katılımcı demokrasinin gerçekleştirilmesinin, yerelleşmeye ve özerk yerel yönetimlerin varlığına bağlı (Mahmutoğlu, 2006: 46-47) olduğu belirtilebilir. Çünkü birçok düşünür yerel yönetimleri demokrasinin temel kurumu olarak nitelendirmektedir.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde, merkezi yönetimin yükünü azaltacak, merkezi yönetimin verdiği bir takım yetkiler ile donatılmış, yerinden yönetim birimlerine ihtiyaç duyulmuştur. Artık günümüzde hemen hemen her türlü incelemeye konu olan kamu yönetiminde ‘etkinlik’ sorunu ile doğrudan bağlantılıdır. Etkinliğin sağlanması amacıyla da, hizmet alanının sınırlarının tespit edilmesi ve yerel yönetimlerin sayılarının azaltılması gibi birçok yol denenmektedir. Dünyanın birçok ülkesinde kentsel altyapı hizmetlerinin ve yerel düzeyde yürütülebilecek pek çok hizmetin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gelenekselleşmiş bir durumdur. Çünkü yerel yönetimler, hizmetlerin halka kolay, ucuz ve en yakın yollardan sunulmasına imkân sağlamaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimler, yerel düzeyde yardımlaşma ve işbirliği duygularının gelişmesine de hizmet etmektedir (Çukurçayır, 2006: 110). Bunlar yerel yönetimlerin ortaya çıkmasındaki temel anlayışı oluşturmaktadır.

Günümüzde hemen hemen her ülkede yerel yönetimler, anayasayla düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleriyle, ülkelerin yönetim yapıları içinde oldukça önemli olan yerlerini korumakta, hatta her geçen gün konumlarını güçlendirdikleri gibi, etkinliklerini artırmaktadırlar. Yerel yönetimlerin öneminin bu denli artması, genellikle gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin artmasının sonucu (Özer, 2000: 168) olarak değerlendirmek mümkündür. Yerel yönetimlerin oluşmasında birçok etken vardır. Bu etkenler siyasal, ekonomik, idari ve sosyal etkenler olarak sınıflandırılabilir.

### **3.1. Siyasal Etkenler**

Yerel yönetimlerin demokrasinin temel kurumları olarak görülmeleri siyasal bakımdan yerel yönetimlerin varoluş gerekçesini ortaya koyan temel felsefe (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 46) olarak değerlendirilebilir. Yani yerel yönetimin ortaya çıkışının siyasal gerekçesinin temelinde demokrasi yer almaktadır. Bu nedendir ki, yerel yönetimler öteden beri demokrasinin temel kurumlarından biridir (Nadaroğlu, 1986: 29). Yani yerel yönetim ve demokrasi arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır.

Demokrasi açısından yerel yönetimler vazgeçilmezdir. Bir ülkenin demokrasisinin gelişmişlik düzeyini, yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyiyle değerlendirebilmek mümkündür.

Yerel yönetimlerin varlığı ile ulusal birlik arasında önemli bir bağ vardır. Bu birliğin sağlam ve kuvvetli olduğu yerlerde yerel yönetimler güçlendirilmek istenmiş, birliğin güçlü ve sağlam olmadığı yerlerde ise yerel yönetimlerin güçlü olmaları engellenmek istenmiştir. Buradan hareketle, İtalya’da yerel yönetimler ile ilgili yasa, ancak İtalya ulusal birliği sağlandıktan sonra çıkarılma (Yavuz ve Keleş, 1983: 33) imkânı bulmuştur. Dolayısıyla ulusal birliğin sağlandığı ve güçlü olduğu yerlerde yerel yönetimler daha etkindir.

Yerel özellik taşıyan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kullanılan örgütlenme türlerinden biri olan yerel yönetimler, işlevleri ve nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda yerel nitelikli hizmetlerin yönetiminden daha ileri bir boyut kazanmakta ve demokratik boyut daha fazla ön plana çıkmaktadır. Demokratik bir kurum olarak yerel yönetimler; siyasal gücün, merkezi-yerel yönetimler arasında paylaşılmasında, toplumda sağlıklı bir şekilde dağılmasını sağlayabilmesinde; halkın yönetime katılımı ve katılım geleneğinin oluşmasını geliştirebilmesinde; kamu hizmetlerinin uygun ve duyarlı bir şekilde temin edilmesinde önemli bir araç olarak görülebilir. Bütün bunlar, yerel yönetimlerin demokratik yönetim için vazgeçilmez bir unsur olmasının arkasındaki faktörler (Köse, 2004: 13-14) şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler ile demokrasi arasında çok sıkı bir bağ bulunmaktadır.

Yerel yönetimler yerel halkın kendi kendisini yönetme isteğinin bir tezahürü olarak ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetime her zaman ulaşabilme imkânı bulamayan, isteklerini ve varlığını hissettiremeyen halkın, yerel yönetimler aracılığıyla merkez ile kendisi arasında köprü görevi de görecek ama daha fazla müşterek sorunlara yoğunlaşacak bir idari birimi benimseme eğilimi (Aydın, 2011: 12) daha ağır

basılmaktadır. Yerel yönetimler, halka daha yakın birimler oldukları için yerelin sorunlarına ve ihtiyaçlarına daha iyi çözüm üretebilme imkânlarına sahiptirler.

Yerel yönetimler, yerel halkın siyasal eğitim ve bilinçlenmesine katkı sunmaktadır. Halkın, ülke genelinde gerçekleşen her şeye müdahale etme isteğini bilinçli ve örgütlü bir biçimde yerel yönetimler üzerinden merkeze duyurma eğilimi vardır. Yerel siyasetin merkezi yönetim üzerindeki rolünü görmek ve bilinçli bir yerelleşme ve örgütlü bir toplumun yerel üzerinden merkezi etkileme gücünü görmek açısından Türk siyasal hayatı önemli bir örnek olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel siyasette başarı elde edenlerin, merkezi genel siyasette söz sahibi olduğu (Aydın, 2011: 12) kabul edilmesi gereken bir gerçektir. Dünyada ve Türkiye’de bu duruma örnek gösterilebilecek birçok siyasetçi bulunmaktadır.

Siyasal değerler, yerel yönetimlerin yapısını, özerklik derecelerini ve aynı zamanda merkezi yönetim ile ilişkilerini önemli ölçüde etkilemektedir (Leemans, 1970: 31). Yerel yönetimlerin oluşmasında siyasal etkenler, diğer etkenlere oranla daha önemli bir yere sahiptir.

### **3.2. Ekonomik Etkenler**

Yerel yönetimler, ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi şeklinde üç temel işlev bakımından görev üstlenmektedir. Kamu yönetimi aygıtının önemli faktörlerinden olan bu kuruluşlar, piyasa ekonomisinin başarısızlığı ya da yetersizliğinden kaynaklı ekonomiye müdahale etmek suretiyle birçok işlevleri yerine getiren devletin, kamusal alanda yer alan sorumluluklarını paylaşan bir örgütlenme şeklidir. Fakat yerel yönetimlerin, sorumluluklarını yerine getirmesi noktasında katkısı, devlete göre önemli ölçüde sınırlı olup, bu pay ekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağılımı konusunda, kamu hizmetlerinin sağlanmasıyla ilgili görevlerine göre önemli oranda azdır. Benzeri farklılık, gelişmiş ülkelerle gelişen ülkeler arasında da görülebilmektedir. Yani, gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler biraz önce değinilen görevlerin tümünün

sağlanmasında daha etkin bir şekilde rol alırken, gelişmekte olan ülke yerel yönetimleri, kamu hizmetlerinin sağlanmasında bile yeterli olamamaktadır (Ersöz, 2000: 130). Yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyi, bulunulan devletin ekonomik gelişmişlik düzeyiyle yakından ilgilidir.

Merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki ilişkinin ortaklık ilişkisinden, temsilcilik ilişkisine kadar geniş çerçevede bir arka planı olduğu ileri sürülebilir. Genel ekonomik ve siyasi eğilimlere göre biçimlenen bu ilişki genel olarak bir ihtilafı da göz önüne getirmektedir. Yerel yönetimler genel ve tabii olarak merkezi yönetimden bağımsız olmak hatta merkezi yönetimle eşit olmak isterken mali kaynaklarının kendi kontrollerinde olmasını isteme eğiliminde (Aydın, 2011: 12) olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Yerel yönetimlerin etkin ve verimli bir şekilde hizmet yürütebilmesi, yeterli maddi imkânlarla sahip olmasına bağlıdır.

### **3.3. İdari Etkenler**

Yerel yönetimlerin idari bakımdan ortaya çıkış gerekçesini, kamu hizmetlerinin tamamının merkezi idarece etkin ve verimli bir biçimde sunulamaması oluşturmaktadır. Yirminci yüzyılın ikinci yarısından başlayarak etkili olan ekonomik, sosyal, kültürel ve teknik koşullar devletin görev ve fonksiyonlarını büyük ölçüde artırmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 50). Yerel yönetimlerin varlık nedenleri içerisinde idari nitelik taşıyanların oranı fazladır. Çok küçük ülkeler haricinde bütün kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi (Keleş, 2012b: 26) mümkün değildir. Merkezi yönetimin iş yükü çok fazladır. Aynı zamanda merkezi yönetimin yerele uzak olması nedeniyle yerelin ihtiyaç ve beklentilerine yerinde cevap vermesi çok zordur. Sosyal, ekonomik ve teknolojik alanda yaşanan dönüşümler de merkezi yönetimin yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkin olmasını engellemektedir.

Kent devletleri dışında dünyanın hemen hemen hiçbir ülkesinde bütün kamu hizmetlerinin tek merkezden yürütülmeye çalışıldığı görülmemiştir. Özellikle yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi kâr elde etmesinden daha



çok merkezi yönetimin zarara uğramasına neden olur. Dolayısıyla otopark, taşıma, kent içi yol yapımı gibi birçok hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yapılması daha uygun olarak görülmektedir. Dahası çoğu yerel hizmetlerin yerinde görülmesi az masraflı olduğu için yerel yönetim birimlerinin bu hizmetleri görmek amacıyla oluşturuldukları dönem veya durumların olduğu da (Görmez, 1997: 45) görülmektedir. Yerel yönetimlerin etkin olması yerel hizmetlerin yürütülmesindeki kaliteyi de arttırmaktadır. Yerel yöneticiler, yerel vatandaşa merkezi yönetimden daha yakın oldukları için yerelin sorunlarını yerinde görerek, daha doğru ve uygun çözüm üretebilme yeteneğine sahiptirler. Fakat merkezi yönetimin; yurdun her yerine kaliteli, etkin ve verimli hizmet götürmesi, yoğun iş yüküne sahip olmaları göz önünde bulundurulduğunda mümkün değildir.

Toplumsal ihtiyaçların hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından karşılanacağı sorunu ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Dahası bu durum merkezi otoritenin güçlendirilmesi yolunda duyulacak gereksinimlere, kentlerin ya da bölgelerin ekonomik güçlerine ve hizmetlerin teknik konumlarına göre değişkenlik (Görmez, 1997: 45) gösterebilir. Bu nedenle yerel halka yakın yerel birimlerin daha etkin olması yerel yönetimlerin temelini oluşturmaktadır.

Kamu hizmetlerinin hepsini merkezden yürütmek mümkün değildir. Merkezden yönetimle yerinden yönetim, birbirlerinin eksik yanlarını tamamlayan yönetim şekilleridir. Dolayısıyla da her ülkede, bu iki yönetim biçiminden de birlikte yararlanılmaktadır. Hizmetlerin merkezden yürütülmesi ve kaynakların daha etkin kullanılması, uzmanlaşmanın özendirilmesinin yanında sunulan hizmetlerde ortak standardın tutturulması; yerel yönetim birimleri tarafından yürütülmesinin ise, pek çok hizmetin halka sunumunda çabukluk ve kolaylığın sağlanması gibi birçok olumlu yanları bulunmaktadır. Bütün bunlara ek olarak, “merkezde, beyin kanaması yüzünden bilinçsizliğe; çevrede ise, kansızlığa neden olmayacak, merkezin yükünü hafifletecek bir dengenin sağlanması” gereklidir (Çolak, 2004: 6). Bu nedenle yerel özerklik ile idari vesayet dengesi iyi bir şekilde oluşturulmalıdır.

Yönetim biliminde etkenlik kavramı önemli bir yer tutar. Etkenlik, en uygun hizmet alanı büyüklüğünün gözden geçirilmesini, yerel yönetim birimleri sayısının düşürülmesi ve birimlerin her birine, yerine en iyi bir şekilde getirebileceği yerel işlerin bırakılmasını zorunlu kılar. Uygulamada, diğerlerine oranla, temizlik, kanalizasyon, otopark, kent içi yolların bakım ve onarımı, açık ve yeşil alanlar, gıda maddelerinin sağlık denetimi ve kent içi ulaşım gibi birçok hizmetlerin yerel niteliğinin temel olduğu genel olarak kabul edilse de, (Çolak, 2004: 6-7) hangi kamu hizmetlerinin kimlerce yürütüleceği sorunu, ülkelere, ihtiyaçlara, kentlerin ya da bölgelerin ekonomik güçlerine ve hizmetlerin teknik özelliklerine göre değişiklik (Çolak, 2004: 7) göstermektedir. Bu değişiklikler de yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyini etkilemektedir.

### **3.4. Sosyal Etkenler**

Yerel yönetimlerin ortaya çıkma nedenlerinden birisi de, toplumsal gelişme ve değişme düzeyi olarak görülebilir (Keleş, 2012b: 28). Bir ülkenin toplumsal olarak yaşadığı gelişme ve değişme, aynı zamanda yerel yönetimlerin de gelişme ve değişmesine neden olmaktadır. Ortaçağ'da ticaretin gelişmesi, değişmesi ve canlanması, kent yönetimini yaratmış, belediye kurumlarını canlandırmış (Pirenne, 1982: 47) olması bu konuya verilebilecek güzel bir örnektir.

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme seviyesiyle yakından bağlantılıdır. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte, hızlı bir şekilde kentleşmekte olması, yerel yönetimlerin gelişmesinde (Keleş, 2012b: 28) önemli etkenler olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler açısından sosyal etkenler çok önemli etkiye sahiptir.

Halkın günlük yaşamına yönelik sosyal ihtiyaçların karşılanmasında yerel ölçekteki örgütlenmelerin ulusal seviyedeki örgütlenmeden daha işlevsel olduğundan kuşku yoktur. Daha uzun vadeli ve geniş kapsamlı ihtiyaçların özellikle kalkınma ve güvenlik gibi birçok ihtiyaçların karşılanmasında ulusal ölçek daha rasyonel bir

örgütlenme seviyesidir. Günlük yaşama dair medeni ihtiyaçların özellikle ulaşım, içme suyu, sağlıklı barınma gibi ihtiyaçların yerel örgütlenme vasıtasıyla karşılanmaya çalışılması, insanlık tarihi boyunca süregelen bir güdü olarak görülebilir. Hizmetlerin yerinden karşılanması amacıyla oluşturulan yerel yönetimlerin, bir belde veya kentte yaşayan halka en yakın yönetimler şeklinde yerel ortak gereksinimleri daha iyi bir şekilde belirleyebilmeleri ve bunları en hızlı, dengeli ve verimli şekilde karşılamaları, merkezi yönetime göre çok daha mümkündür. Diğer yandan yerel ölçekteki örgütlenme, pek çok kez merkezi örgütlenmenin de temelini oluşturmuş, halkın yerel yönetimler alanında elde ettiği deneyimler ve sahip olduğu yönetim kültürü, merkezi örgütlenmenin geliştirilmesine de önemli ölçülerde katkı sunmuştur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin hemen her ülkede toplumun sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel gelişmesinde çok önemli katkılarının olduğu (Köse, 2004: 12 ) göz ardı edilemez. Aynı zamanda da toplumun sosyo-ekonomik durumu, siyasi ve kültürel gelişim düzeyi yerel yönetimleri büyük oranda etkilemektedir.

Bir ülkenin, bölgenin ya da kentin gelişme düzeyi ile o birimlerin yönetim şekli çoğu zaman birbirlerini önemli ölçüde etkiler. Örnek vermek gerekirse, Ortaçağ'da, ancak ticaretin yoğunlaşması ile kent yönetimleri kurulmuş ve belediye kurumları canlılık kazanmıştır. Belediye kurumlarının Ortaçağ için en kusursuz olduğu dönem ticaretin yoğun olduğu ve kentlerin önemli ölçüde büyüdüğü dönem olmuştur. Bundan hariç ülkede yaşayan insanların kültür ve eğitim seviyesi, eğilimleri, devlet otoritesine bakış açıları, yerel yönetimlerin kurulmasında ve gelişmesinde önemli oranda etkili olmaktadır. Halkın demokratik ve eşitlikçi bir anlayışa sahip olması yerel yönetimlerin gelişmesini etkilemektedir (Görmez, 1997: 46). Ama aynı zamanda bir ülkenin katılımcı yerel yönetim anlayışıyla birlikte gelişen yerel demokrasisinin, ulusal demokrasiye de önemli katkıları bulunmaktadır.

Belirli bir yöre halkının demokratik, katılımcı, eşitlikçi ve benzeri eğilimlere sahip olması, yerel yönetimlerin gelişmesini doğal olarak etkilemektedir. Ülkedeki insanların kültür ve eğitim seviyeleri, nüfus yoğunluğu, okuma yazma bilme oranı,

devlet otoritesine bakış açıları da yerel yönetimlerin kurulması ve gelişmesi üzerinde etkili olmaktadır (Çolak, 2004: 7). Bütün devletlerin yerel yönetimlerinin tarihsel gelişimi incelendiğinde, bu etkiyi görmek mümkündür.

Günümüz dünyasında yerel yönetimi ön plana çıkaran sosyal faktörlerin önemi gün geçtikçe daha çok artmaktadır. Son zamanların en büyük sosyal olgusu olan kentleşme süreci, kentsel nüfusun çok hızlı bir şekilde artışının yanı sıra, bu nüfusun niteliği ve bileşimini de sürekli bir şekilde değişime uğratmaktadır. Özellikle büyük kentsel mekânların değişen demografik yapısı, yerel ihtiyaçları ve bunlara hızlı ve etkin yanıt verecek örgütsel yapılanmayı da etkilemektedir. Özellikle ticaret ve sanayi sermayesinin yoğunlaştığı metropol alanlarda yerel sorunların merkezden çözümü gün geçtikçe imkansızlaşmaktadır ve sorunların yerinden çözümü artık bir zorunluluk olarak görülmektedir. Bu durum da yerel yönetimlerin gücünün ve işlevlerinin artırılmasını (Köse, 2004: 12) gerektirmektedir. Böylelikle yerel sorunlara yerel idareciler tarafından yerinde daha etkin çözümler üretilebilme imkânı sağlanacaktır. Merkezi yönetimin iş yükü ve toplumsal değişimler göz önünde bulundurulduğunda yerel vatandaşlara daha iyi hizmet sunulması için yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanarak etkin, verimli ve katılımcı bir yerel yönetim anlayışının hâkim olması gerekmektedir.

#### 4. YEREL YÖNETİM KURAMLARI

Yerel yönetim kuramlarıyla ilgili tartışmalar günümüzde halen sürmektedir. W.J.M.Mackenzie 'nin de içinde olduğu birtakım yazarlar ayrı bir kuram olmadıkları ileri sürerlerken diğer bazı yazarlar da gelenekselleşmiş kuramları savunmaktadırlar. Bu kuramlar; Liberal Yaklaşım, Neo-Klasik Yaklaşım ve Marksist Yaklaşım'dır. Bütün bunların yanı sıra 1970'li yıllardan itibaren ortaya atılan yani kuramsal yaklaşımlar da vardır (Parlıtı ve Tolon, 2003: 3-4). Yerel yönetimlerle ilgili olarak farklı kuramların varlığından bahsedilebilir ve bu kuramların günümüzde gerçekleşen gelişmelerle bağlantısının kurulması gerekmektedir.

Yerel yönetim kuramları ile ilgili olarak farklı bir kuramsal sınıflandırma yapmak mümkündür. Bunların birincisi Temsilîyetçi Yaklaşım'dır. Bu yaklaşımın kaynağı liberal görüşlere dayanmaktadır. R.A.Dahl bu yaklaşımın öncülüğünü yapmaktadır. Temsilîyetçi yaklaşıma göre yönetim, toplumun her kesiminden gelen siyasal baskılara bağlı olarak değişik çıkarları temsil etmektedir. İkincisi Araççı Yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Bu yaklaşıma göre; yönetimin belirli sınıf ya da kesimlerin çıkarları için işlev gördüğü ve bu kesimlerin karar mekanizmalarını öncelikle kendi seçmenlerinin aracı şeklinde kullanmaktadır. En büyük savunucusu R. Pahl olan üçüncü yaklaşım Yönetimci-Seçkinçi Yaklaşımlardır. Yönetimin işlevlerini, yöneticiler ya da bürokratlarca tanımlanmış milli veya yerel çıkarları savunan bir anlayış olarak bu yaklaşım ortaya çıkmıştır. Sonuncu yaklaşım M.Castells'in temsilciliğini yaptığı Yapısalcı Yaklaşım'dır. Bu yaklaşım; yönetim, politikalarında belirli sınıf ve kesimler yararına taraf tutmayı kabul etmektedir. Ama bunu hâkim sınıf veya kesimlerin etkisinden çok, yönetimin toplumsal kuruluş içerisindeki biçimi ve yapısal yer almasına bağlamaktadır (Parlıtı ve Tolon, 2003: 3-4). Yapısalcı yaklaşım, bu açıdan diğer yaklaşımlardan farklılık oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu yaklaşımla yerel yönetimlere farklı bir bakış açısı kazandırılmıştır.

Sanayi devrimini meydana getiren teknolojilerin, ekonomik alanda artan ölçüde kullanılmasına ve yeni sosyal yapıların ortaya çıkmasına yol açan sanayi

toplumu, Liberal Kapitalizm ve Marksizm şeklinde iki ayrı ideoloji ve iki ayrı dünya görüşünün oluşması sonucunu birlikte getirdi. Bu ikili yapı ve bu bağlamda meydana gelen krizler ise, sosyal devlet ve refah devleti uygulamalarıyla ortadan kaldırılmak istendi (Ökmen ve Baştan, 2004: 210). Bu süreçte sanayi toplumunun politik dünya görüşü olan klasik liberalizm evrimleşip, gelişirken, aynı zamanda da sanayi toplumu yapısal olarak değişmiştir. Sanayi toplumu; tarıma dayalı geleneksel toplumu gerisinde bırakarak; teknolojisi, ekonomisi, sosyal ve kültürel sistemleri eskisinden tamamen farklı yeni bir toplum yapısı ortaya çıkarmıştı. Bu yeni toplum yapısı, durağan olmadığı gibi aynı zamanda içerdiği teknoloji ve ortaya çıkan yenilenmeler ile beraber kendi içerisinde devamlı surette gelişip, değişiyordu (Ökmen ve Baştan, 2004: 210). Bu değişim süreci içerisinde yerel yönetim anlayışında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişikliklerle birlikte yerel yönetimlerle ilgili birçok kuram ileri sürülmüştür.

Bu araştırmada yerel yönetim kuramları üç başlıkta ele alınmıştır. Çoğulcu yerel yönetim kuramı, Weberci yerel yönetim kuramı ve Marksist yerel yönetim kuramı şeklinde sınıflandırılmıştır. Marksist yerel yönetim kuramı da Araççı yaklaşım ve Yapısalcı yaklaşım olarak ikiye ayrılarak incelenmiştir.

#### **4.1. Çoğulcu Yerel Yönetim Kuramı**

Çoğulcu yerel yönetim kuramı, yerel yönetimler ile ilgili olarak ileri sürülen en önemli kuramlardan biri olma özelliğine sahiptir. Çoğulcu yerel yönetim kuramının temelini; özgürlük, eşitlik, çoğulculuk ve demokrasi oluşturmaktadır.

Felsefe Sözlüğü isimli eserinde, Orhan Hançerlioğlu, çoğulculuğu, “Evren’in, birbirlerine indirgenemeyen birçok varlıklardan meydana geldiğini ileri süren öğretilerin genel adı” şeklinde tanımlamaktadır. Çoğulculuk, tekçilik (monism) ve ikililik (dualism) gibi bir kavramdır. Aslında, çoğulculuk, toplum yapısındaki değişimleri, ekonomi, altyapı kurumları ve sınıf gibi etmenlere indirgeyen “tarihsel maddeciliğe” karşıt bir akımdır. Günümüzde, siyasal gücün; siyasal partiler,

sendikalar, meslek kuruluşları, basın, kooperatifler, üniversite, vakıflar, diğer meslek örgütleri, sivil toplum kuruluşları gibi pek çok toplumsal küme tarafından paylaşıldığı kapitalist batı toplumlarını (Keleş, 2012b: 139-140) ifade etmek maksadıyla çoğulculuk kavramı ön plana çıkmaktadır.

Liberalizm, yeni kamu yönetimi anlayışını doğrudan etkileyen ve yeni sağ politikalarını dolaylı bir biçimde etkileyen akımlardan biridir. Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü devletin küçültülmesi, piyasa odaklı, özelleştirme, katılımlı yönetim, yönetimde açıklık ve müşteri odaklı ve benzeri yaklaşımların oluşmasında liberalizmin önemli ölçüde etkisi olmuştur (Al, 2002: 105). Liberal anlayışla birlikte yerel yönetimlerde önemli oranda değişim yaşanmıştır.

18. yüzyılda burjuvazinin dünya görüşü şeklinde ortaya çıktığı söylenen liberalizm; kişiyi biricik varlık, özgürlüğü nihai amaç ve serbest piyasayı ekonomik örgütlenme metodu biçiminde değerlendirmektedir. Liberalizm bireysel özgürlük, adalet, bireysel haklar, özel mülkiyete bağlılık, serbest piyasalar, sınırlı devlet, anayasacılık ve hukuk devleti ve benzeri ilke ve kurumlardan meydana gelir. Kamusal çıkarların bireysel tercihlerden bağımsız olarak tanımlanamayacağını; güçlü bir kamunun ve kamu yararının olmadığı (Al, 2002: 106) konusu üzerinde önemle durulmaktadır.

Liberalizmin temel unsurları arasında bireycilik, hoşgörü, rıza, özgürlük, akıl, eşitlik, çoğulculuk, sınırlı hükümet, anayasacılık gibi birçok değerler vardır (Heywood, 2006: 61). Yerel yönetimlerin dayandığı değerler ise; etkinlik, demokrasi özerklik, özgürlük ve yeniden paylaşım şeklinde sıralanmaktadır (Eryılmaz, 2006: 123). Bu temel unsurların bir arada değerlendirildiğinde klasik liberal değerlerle demokrasi ve yerel yönetimlerin birlikte ele alınmasının olanaklı olduğu da kendiliğinden ortaya çıkmaktadır (Çelik ve Usta, 2010: 127). Liberalizmin temel değerlerinden birinin demokrasi olduğu göz önünde tutulduğunda, yerel yönetimler içinde demokrasi vazgeçilmez bir unsur olarak değerlendirilebilir.

Liberalizmin ilk ileri sürdüğü sav, yerel yönetimlerin demokrasinin temeli ve kökeni olduğudur. Bu sav, üç ayrı temel anlayışa dayanmaktadır. Birincisi ölçek sorunu ile ilgilidir. Buna göre yerel yönetimler, demokrasinin temelini oluşturmaktadır; çünkü bütün bir toplumun en küçük yerleşme birimlerinden başlayarak kurulmuştur. Ölçeğin küçüklüğü nedeni ile yerel yönetim, yerel halkın kendi kendisini doğrudan yönetmesine imkân veren bir yapıdır. Bir gerçeklik olarak kabul edilen bu sav, aslında sadece ilk izlenimden ortaya çıkan bir beklentidir. Hâlbuki kapitalist toplumda, ne kadar küçük ölçekli olursa olsun hiçbir yerleşme biriminde normatif ‘yerel halk’ kavramı ile kucaklanacak bir nesnel gerçeklik bulunmamaktadır. Medeni haklar açısından eşit bir yerel halk, üretim ilişkilerindeki konumları farklı insanlardan meydana gelen ‘yerel halk’ karşısında etkisizdir. Bu nedenle ‘ölçeği nedeniyle demokrasinin temeli olarak yerel yönetim’ savı sadece iyi niyetli bir beklenti olmakla da kalmamakta, aynı zamanda nostaljik bir özellik kazanmaktadır (Güler, 2006: 35). Bu bakış açısı yerel yönetimlere farklı bir boyut kazandırmıştır. Bu boyutuyla da yerel yönetimlerin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Liberalizm, yerel yönetim değerlendirmelerini ‘vesayet’ ve ‘özerklik’ kavramları ile yönetim-örgüt eksenine sıkıştıran bir anlayış temelinde yapmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin iktidar kavramına ait özünü görülmez bir hale getirmekte; araştırmacının hareket alanını, inceleme nesnesinin görüntüsü ile sınırlı tutmaktadır. Kaynak ve yetki açısından güçlü veya güçsüz, faaliyetleri açısından özerk veya güçsüz, faaliyetleri açısından özerk veya bağımlı, nasıl olursa olsun, öncelikle açıklığa kavuşturulması gereken şey, yerel yönetim kurumunun sosyoekonomik sistem içerisindeki işlevlerinden ötürü hangi konumda yer aldığıdır. Başka bir ifadeyle sorun, görüntünün ötesine geçerek yerel yönetimlerin iktisadi politik çözümlemesini yapmaktır (Güler, 2006: 38). Yerel yönetimlerin sosyoekonomik sistem içerisindeki işlevi üzerinde durularak, yerel özerkliğin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Özerklik yerel yönetimlere hareket özgürlüğü sağlamaktadır. Böylece yerel yönetimler, yerel hizmetleri plânlayıp uygularken ve iç örgütlenmelerini düzenlerken



bir kısıtlamaya tabi tutulmazlar. Fakat idarenin bütünlüğü ve hizmetlerin birliği bakımından yerel yönetimlerin birtakım genel kural ve hedeflere uygun davranmaları normaldir ve bu durum özerklikle bağdaşmaktadır. Bu ilkeler genellikle yerel özerkliği sınırlamanın ya da yok etmenin gerekçesi şeklinde kullanılmışlardır. Bunu engellemenin yolu da, anayasalarda özerkliğin tanınarak tanımlanmasıdır. Günümüzde bu yola başvuran pek çok ülke (Çoşkun, 1996: 39) bulunmaktadır. Bu şekilde yerel yönetimler, kendi yetkilerini ve sorumluluklarını daha iyi değerlendirebilme imkânına sahip olabilmektedirler. Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yasal zemine oturtulmadığı takdirde, yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki çekişmelerin ortaya çıkma ihtimali çok yüksektir.

Yerel özerkliğin iki yönü vardır. Birinci yönü yerel organların merkez ile olan ilişkileriyle ilgilidir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde merkezden tümüyle bağımsız olmaları düşünülemez. Burada önemli olan kendi görevlerini merkezin karışması olmaksızın, kendi olanaklarıyla görebilmeleri ve geniş bir özgürlükten yararlanabilmeleridir. İkinci yönü ise, yerel yönetimlerin, yerel topluluk ile olan ilişkileri ile ilgilidir. Seçilmiş yerel organlar, halkı gereği gibi temsil edebilmeli ve temsil yöntemi ise bu nitelikleri taşıyan kişilerin seçilmesine elverişli olmalıdır (Çoşkun, 1996: 40). Seçimle gelen idarecilerin, yaşanan yerin sorunlarını yerinde görmelerinden dolayı, yerel sorunlara daha iyi çözüm üretebilme imkânına sahip oldukları kabul edilebilir bir gerçektir.

Özerk yerel yönetim, bağımsız yerel yönetim uygulaması demek değildir; denetimden uzak kalma ve merkezi yönetiminin yetkisini bir tarafa itme anlamında da düşünülemez. Daha çok yerel özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin keyfi tutum ve denetimlerinden korunması (Çoşkun, 1996: 41) şeklinde algılanması gerekmektedir. Bu araştırmanın temeli, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin keyfi tutum ve denetimlerinden korunması mantığı üzerine oturtulmuştur. Bu doğrultuda yerel özerklik konusu ele alınmıştır.

Liberal tarih anlayışında Batı Avrupa’da yerel yönetimlerin ortaçağda devlete rağmen ‘toplum’ tarafından oluşturulduğu inancı vardır. Yine bu anlayışta yerel yönetimlerin 12. yüzyılda feodalizmin ortasında feodalizme rağmen ortaya çıkardığı gibi burjuva demokratik değerleri özünde koruyarak ve geliştirerek krallıklara, güçlü monarşilere rağmen ilerlediği; bütün bunların yanında da zamanı gelince bu değerleri çağdaş ulus-devletlerin kurucu karakteri yaparak genel geçerli kurallar şekline getirdiği düşüncesi vardır (Güler, 1993: 88-89). Bu ilerleyişte belki bazen tempo değişmiş, bazen de duraklamalar ya da gerilemeler görülmüştür. Fakat süreç, çizilen ana yörüngeden şaşmadan ve kapitalizmin gelişme sürecine koşut olarak ilerlemiştir ve yerel yönetim kurumu başından sonuna kadar kapitalist gelişmenin koruyucu çerçevesi (Güler, 1993: 88-89) şeklinde işlev görmüştür. Bu anlayışla liberal bakış açısına, normalden daha farklı bir boyut kazandırılmıştır.

Liberal dünya görüşünün Batı ve Doğu karşıtlığı üzerine kurgulanan tarihsel gelişme çizgisi; Batı’da yerel yönetim kurumunun ortaya çıkışı aşağıdan yukarıya doğru, iç dinamikler nedeniyle, kendiliğinden ve devlete rağmen bir oluşum süreci şeklindedir. Doğu’da ise yerel yönetimlerin ortaya çıkışı yukarıdan aşağıya, gerek tamamen gerekse de kısmen dış dinamikler ile ve devlet tarafından bir kuruluş süreci şeklinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla yerel yönetim kurumu Batı’da toplumun ürünüken, Doğu’da devletin ürünü (Güler, 1993: 89) olarak gün yüzüne çıkmıştır. Bu nedenle; Batı’da yerel yönetimlerin gelişmiş düzeyde olması, anlaşılabilir bir durumdur.

Günümüzde insan etkinliklerinin mekânı aşması, insanların ve ekonominin hareketliliği coğrafya üzerindeki bölgeleri paramparça etmekte ve her şeyin değiştiği gibi, mekânda bir yönetim ölçeği olma yönündeki özelliğini kaybetmektedir (Köse, 2004: 7). Liberal ekonomi ve hızlı nüfus artışı yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır.

Kentleşme süreci, kentsel nüfusun hızlı artırımının yanında, bu nüfusun niteliğini ve bileşimini de sürekli değiştirmekte, özellikle büyük kentsel alanların

değişen demografik yapısı, yerel ihtiyaçları ve bütün bunlara hızlı ve etkin cevap verebilecek örgütsel yapılanmayı da derinden etkilemektedir. Özellikle ticaret ve sanayi sermayesinin yoğunlaştığı metropol alanlarda yerel nitelikli sorunların merkezi yönetimden çözümü daha da olanaksızlaşmakta, sorunların yerinden çözümü zorunluluk taşımakta ve bu durumda da yerel yönetimlerin gücünün ve işlevlerinin artırılması kaçınılmaz (Köse, 2004: 13) olmaktadır. Merkezi yönetimin yoğun iş yükü, kırtasiyecilik, bürokratik engeller, yerel halka uzak olmaları ve yerel sorunlardan habersiz olmaları gibi birçok neden yerel yönetimlerin güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Yerel özerklik ilkesi, günümüzde, demokratik bir yaşam şeklini benimsemiş olan Avrupa ülkelerinde, geleceğin Birleşik Avrupa'sını kurmak için kullanılan bir 'bağ', 'ortak bir değer' şeklinde önem kazanmıştır. Dolayısıyla 1950'lerden itibaren, Avrupa Konseyi, yerel özerklik kavramını tanımlamak ve açıklığa kavuşturmak için çaba sarf etmektedir. Bu çabalar içerisinde, yerel halkın özgürlüğü adına saygı duyulması, yerel yönetimlerin partiler üstü kuruluşlar şeklinde çalıştırılması, merkez vesayetinin tümü ile ortadan kaldırılması ve gerçek bir yerellik bilincinin geliştirilmesi ve benzer ilkeler (Keleş, 1992: 13-14) vardır. Bu ilkeler ışığında önemli adımlar atılmaktadır.

Siyasal bakımdan özgürlük anlayışından, diğer bir ifade ile siyasi özgürlüklerden söz edebilmek için; vatandaşların siyasi ve yönetsel süreç içerisinde söz sahibi olabilmeleri gerekmektedir. Bunu temin etmenin en önemli yollarından biri de merkezi yönetimin yetkilerinin bir bölümünün yerele aktarılmasıdır. Hizmeti halka en yakın birimin yürütmesi anlayışından hareketle, vatandaşların isteklerini ve taleplerini daha kolay ulaştırabildikleri birimler yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yerel özgürlüklerin ve yerel demokrasinin daha rahat ve daha iyi yaşanabildiği yerler (Çelik ve Usta, 2010: 127) olarak yerel yönetimler değerlendirilebilir. Yerel yönetimler, vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerine daha iyi cevap verebilmektedirler.

Liberal siyasal kuramda, merkez ve yerel birbirine karşıt iki unsur şeklinde kavramsallaştırılarak, ilki baskıcı, ikincisi demokrasiyi ifade edecek biçimde genel ve basitleştirici bir kavramsal içeriğe sahiptir. Yerel yönetim ve demokrasi, merkezin baskıcı gücünü kısıtlayan hatta engelleyen bir güç şeklinde konumlandırılmaktadır. Özerkliği savunanların görüşüne göre, yerel yönetimler vergileme yetkisine sahip, merkezden ayrı birer örgüt olarak değerlendirilir. Dolayısıyla, özerklik görüşünü savunanlar, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görüldüğü işlevselci yaklaşıma karşı çıkmışlardır. Fakat özerkliği savunanlar da, merkez ve yerel arasındaki ilişkinin bir ortaklık ilişkisi şeklinde karakterize edilmesine itiraz etmemektedirler. Yerelci yaklaşımda, yerel yönetimlerin, gücün dağılmasını sağladıkları için demokratikleşmede önemli oldukları öne sürülür. Stoker, söz konusu yaklaşımların, yerel yönetimlerin içsel dinamikleri ile ilgili olduğunu belirtmektedir. Bu görüşler bir bütün olarak, yerel yönetimlerin siyasal eğitimin bir aracı oldukları ve merkezleşmiş devlet gücünü sınırlandırarak yurttaş özgürlüğünü güçlendirdikleri temel varsayımlarına dayanan geleneksel İngiliz demokrasi anlayışı (Akbulut, 2007: 9-10) şeklinde de isimlendirilmektedir.

Düşünsel temelleri F.A. Hayek ve R. Nozick'e dayandırılan ve temel olarak kişi özgürlüğü, çoğulculuk, merkezi yönetimin sınırlandırılması ve benzeri kavramları ön plana çıkaran yeni bir yaklaşım "yeni liberalizm" adı ile kendini göstermektedir. Yerel siyasal süreçleri ve yerel idarelerde yönetim biçimini de temelinden etkileyeceği öne sürülebilecek olan bu yaklaşımın temel unsurları vardır. Bu unsurlar; yerel yönetimin genel yetki ve sorumluluklarının bölünmesi, daha yarışmacı bir ihale düzeni, hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumunun ayrılması, bir hizmet için yapılan ödemeyle o hizmetten yararlanmak arasında doğrudan ilişkinin kurulması, müşteri tercihinin önem verilmesi, yerel hizmet sunumunda bireysel ve özel sektör rolünün artırılması, üretici kesimlerin yerel yönetim üzerindeki etkilerinin denetimi ve daha çok, iş adamı yaklaşımı taşıyan bir yönetim kültürü geliştirmek şeklinde sıralanabilir. Kaynak kullanımını ve verimliliği ön plana çıkaran bu yaklaşım ile beraber yerelleşmeyi ön plana çıkaran desantralizasyon ve subsidiarite yani hizmette yerellik ilkesi yaklaşımları, yerel

yönetim teori ve pratiği üzerinden yerel siyasetin işleyişine de farklılık katacaktır. Günümüzde yerel siyaseti önemli ölçüde etkileyecek olan bu yaklaşımlara küreselleşme olgusunu da eklemek gerekmektedir. Çünkü daha çok ekonomik bakımdan ön plana çıkmış olan küreselleşme süreçleri, kentlere yönelik olarak kendisinin beraberinde getirmiş olduğu kuruluş yeri sorununa, yerele uyum sağlayacak cevaplar vermeyi gerektirmektedir (Özel, Eren ve İnal, 2009: 36-37). Yeni liberalizm terimi, 1970’li yılların sonlarından başlayarak batı tipi kapitalist yapılarda, geniş bir biçimde ortaya çıkan sosyal, kültürel ve politik değişiklikler anlamını karşılamaktadır. Genel olarak devletle piyasa arasındaki ilişkilere ilişkin ideolojik bir değişikliği ortaya koyan yeni liberalizmde, Hayek ve Friedman iki önemli politik teorisyen olarak (Aydınlı, 2003: 74) ön planda yer almaktadır.

Yeni liberalizmin kamu yönetimi ve yerel yönetimlere yönelik görüşleri önemli ölçüde kişi özgürlüğü, çoğulculuk, merkezi yönetimin sınırlandırılması ve benzeri kavramlar çerçevesinde oluşturulmuştur. Bu bağlamda da yeni liberalizm, klasik liberalizmden etkilenmiştir. Klasik liberal anlayışın temsilcilerinden biri olan J.S. Mill, insanın özgürlüğünü ve ilerlemesini tehlikeye atan kötülüklerin temelinde merkezileşmiş gücün yattığını belirterek; verimliliği bozmamak koşuluyla gücün mümkün olduğu kadar dağıtılıp, bilginin ise merkezi yönetimde toplanıp buradan çevreye yayılmasını savunmaktadır. Mill’e göre yerel yönetimler, bireylerin özgürlüğünü tehdit eden bu merkezileşmiş gücün en etkin kısıtlayıcılarıdır. Mill, yerel özgürlüğü, genel özgürlük sorunlarından farklı tutmuş, fakat onu yeterli bir şekilde tanımlamamıştır (Aydınlı, 2003: 74). Mill; siyaseti, özgürlüğün kazanılmasının, bireyin kendi kendisini geliştirmesinin ve dağıtımsal etkinliğin sağlanmasının bir vasıtası şeklinde değerlendirmektedir. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin sahip olduğu iktidara karşı bir siper oluşturarak özgürlüğü geliştirdiği (Eryılmaz, 2006: 123) ileri sürülmektedir. Demokrasinin gelişmesi için yerel yönetimlerin vazgeçilmez olduğu; aynı zamanda da demokrasinin tabana yayılması için yerel yönetimlerin etkin olması gerektiği belirtilebilir.

Yeni liberal düşünürlerden olan Nozick, özellikle ekonomik özgürlükle bireysel özgürlük arasındaki ilişki üzerinde durmuştur. Hayek de eserlerinde, ekonomik etkinliklerin merkezi yönetimin denetimine tabi tutulmasının verimliliği kısıtlayacağını belirterek, ağırlıklı olarak özgürlük kavramını önemle vurgulamıştır. Dolayısıyla Hayek, yerel yönetimi, serbest piyasanın siyasal dengi olarak görmüş ve merkezileşmiş güç içerisinde, özel sektörün yapamadığı veya yapmaktan kaçındığı bazı işlerin, merkezi yönetim tarafından yapılmaktansa, yerel yönetimler tarafından yapılmasının daha uygun olacağını ileri sürmüştür. Hayek, bu kuruluşların yaygın olduğu yerlerde demokrasinin de büyük bir işlerlik kazanacağı düşüncesine sahiptir. Bu nedenle Hayek, yerel yönetimi, özel sektörden sonra en iyi ikinci çözüm şeklinde değerlendirmiştir. Hayek'in bu şekilde yerel yönetimi serbest piyasanın bir dengi biçiminde görmesi, eleştirilere neden olmuştur. Serbest piyasanın tersine, müşterilerin ya da yurttaşların bir yerel yönetimin hizmet alanından memnun kalmayıp diğerini tercih etme opsiyonları, başta mekansal koşullar olmak üzere birçok bakımdan sınırlı olmaktadır (akt. Aydınlı, 2003: 75). Bentham ve Adam Smith'den kaynağını alan geleneksel liberal görüşler bireyi temel alır, devletin görevlerini sınırlar, serbest piyasa ekonomisine şartsız güven duyar. Hayek, Nozick ve Friedmanla ortaya çıkan Yeni sağ Liberalizmi ya da neo-liberalizm klasik liberal anlayışa temel olan fikirlerin yeniden ortaya çıkarılması ya da zamanın şartlarına uygun bir şekilde yeniden ifadesidir. Serbest piyasa ekonomisinin mümkün olduğu kadarıyla kendi dinamikleri doğrultusunda işlemesine müsaade etmek ve sosyal düzenin kendi kendini düzenleyeceğine inanmak (Kösecik, 2000: 37) bu düşüncenin temellerini oluşturmaktadır.

Yeni liberalizmin birtakım varsayımları vardır: İlk varsayımı, yeni liberal öğretiyeye göre, ekonomik hayatta doğrudan bir aktör olarak devletin rolünün kısılması gerekmektedir. İkinci olarak, serbest piyasanın güçlendirilmesi gerekmektedir. Üçüncü olarak, emek piyasalarını da içerecek bir biçimde piyasaların deregülasyonu, arzu edilen bir durum olarak kabul edilir. Dördüncü olarak, kamunun elinde olan iktisadi kuruluşların özelleştirilmesi gerekmektedir ve beşinci olarak, devlet, piyasalarının önünün açılmasını sağlayarak, özel sektöre daha güvenli bir yatırım

(Aydınlı, 2003: 74) ortamının sağlanması gerekmektedir. Çünkü özel sektör güvenilir bir ortam temin edildiğinde gelişim göstermektedir.

Yeni Liberal anlayış merkezin yetkisinde bulunan ulusal güvenlik, hukuksal düzeni sağlama ve benzeri kamu hizmetlerinin dışında kalan pek çok mal ve hizmetlerin yerel yönetimlere devri yolu ile yerel yönetimlere özerklik sağlamaktadır. Yine bu anlayış yerel yönetimlerin de devletin bir parçası olduğunu ve dolayısı ile sınırlarının doğru saptanması gerektiğini, aksi takdirde bunların da hantal ve verimsiz hale gelme ihtimalinin yüksek olduğu tehlikesini göz ardı etmemektedir. Özerk ve güçlü bir duruma gelen yerel yönetimler, yönetsel erk ve hâkim olma güdüsüne kapılarak sermaye üzerinde kısıtlamalar ve denetlemeler yapabilecektir. Bu durumu engellemenin en mantıklı yolu ise, yerel yönetimleri sermayeye bağımlı bir duruma getirmek olacaktır. Yerel yönetimler yerleşme politikalarıyla güçlendirilmekte, fakat asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi (Nacar, 2005: 230-231) temel hedef olarak belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin gelişimini etkileyen unsurlardan birinin piyasa güçleri olduğu bu anlayış doğrultusunda ele alınmaktadır.

Yeni liberal politikalar temel düşünce şeklinde, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri sınırlandırdığını ve merkeziyetçi bir yapının oluştuğunu ileri sürerek, devletin hedeflerinin ve etkinlik alanının mutlaka sınırlandırılması gerektiğini öne sürmektedir. Bu kısıtlama, ekonomik ve siyasal özgürlüğe ulaşmada en önemli araçlardan biri olarak (Aydınlı, 2003: 75) değerlendirilmektedir. Devlet müdahalesinin çok sınırlı düzeyde tutulması bu düşünce tarafından ileri sürülmektedir.

Yeni Liberal kurama göre; Keynesci Refah Devleti modeli sürdürülemez bir duruma gelmiştir ve aynı şekilde gelişmekte olan ülkelerde uygulanan içe yönelik ve aşırı korumacılığa dayanan modelin gelişen uluslararası rekabete uygun bir hale getirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle Yeni Liberal kuram, sermayenin, ulusötesi alanlar da dâhil olmak üzere, kendine en fazla kârı temin edecek herhangi bir alana

ya da yerleşim birimine taşınmasının kolaylaştırılması, merkezi yönetimin yada ulus devletin kontrol sistemini ortadan kaldırıp yerine görece daha etkili olabilecek bir yerel yönetim yapısının oluşturulması, kamusal hizmetlerin özelleştirilmesi gibi birçok temel politikalarıyla kamusal mekanizmaların daraltılıp onun yerine piyasa mekanizmasına dayalı bir üretim biçiminin hayata geçirilmesini öne sürmektedir. Bunlar özel sermayenin birikimini ve değerlenmesini sağlayacak nitelikte yeni kamusal düzenlemelerdir ve temelde devletin krizinden daha ziyade sistemin krizi ve bunun önüne geçmenin bir çabası şeklinde değerlendirilebilir. Çünkü sermaye, kâr oranlarındaki düşüşü, ancak yeni ve kârlı yatırım alanlarına kayarak, yani bu alanların piyasa sürecine açılmasını sağlayarak engellemektedir. Devletin sahip olduğu kârlı yatırım alanlarının küresel özel sermayeye bırakılması ile hem ulusal ve hem de güçlendirildiği düşünülen yerel yönetimlerin hizmet alanları sınırlandırılarak, bunların çekildiği alanlar sermaye için yeni değerlendirme alanları şekline dönüşecek ve kâr oranlarında söz konusu olan azalmanın önüne geçilebilecektir (Nacar, 2005: 204). Böylelikle yerel yönetimlerin güçlenmesi, serbest piyasa ekonomisinin yerleşmesiyle doğru orantılı olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan yeni liberal kuram ele alınmaktadır.

Kamusal Tercih kuramcıları, yeni liberallerin devlet kuramını geliştirmişlerdir ve bu kuramcılara göre; devletin büyümesiyle beraber ekonomik ve sosyal sıkıntılar meydana gelmektedir. D. Mueller, devletin büyümesine yönelik beş temel unsur ileri sürmektedir. Mueller'e göre; çıkar grupları, devlet bürokrasisinin çıkarları, kamusal malların üretilmesi, gelirin yeniden dağılımı ve devletin gerçek hacmi hakkında mali yanılısama şeklindeki beş öge aynı zamanda devletin varlık nedenlerini oluşturmaktadır (akt. Nacar, 2005: 207). Muellerin, devletin aşırı büyümesinin ekonomik ve sosyal sorunları da beraberinde getireceği yönündeki ileri sürdüğü fikirleri, yerel yönetimler temelinde düşünülerek ele alınabilir.

Yeni liberal yaklaşım, kamu reformunu demokratikleşme bakımından gerçekleştirirken iki temel mekanizmayı ileri sürmektedir. Bu nedenle, sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine katılımını sağlayan 'yönetişim' mekanizması ve



katılımcılığı arttıracakları öngörülen yerelleşmenin devreye girmesi, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi anlayışının gelişmesine imkân sağlayacaktır. Bu yaklaşıma göre, üst kurullara ve kent konseylerine sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımının sağlanması, hem merkezi düzeyde hem de yerel düzeyde çoğulculuğun (Ataay, 2007: 168-169) gelişimine önemli katkı sunması beklenmektedir.

#### **4.2. Weberci Yerel Yönetim Kuramı**

Weberci yaklaşımda devlet, kendisini bir iktidar odağı şeklinde görmektedir. Fakat weberci yaklaşım, bu odağın yalnızca dışsal kesimlerin baskılarını yansıtan bir özellik taşımadığını ileri sürmektedir. İktidarın devlette yoğunlaşması, iktidara sahip olan yönetici sınıfı da güce sahip olan kesim olarak özel bir konuma dönüştürmektedir. Dolayısıyla, Weberci kuramda, yerel devlet idarecileri kentsel kaynakların dağıtımında asıl belirleyici aktörler şeklinde değerlendirilirler. Bu doğrultuda, çoğulculuğun aksine, yerel baskı gruplarından daha çok, yerel yönetimlerin kendi dinamikleri, idareci sınıfın karar verme süreçlerindeki davranış ve değer sistemleri kent siyasetinin temel kaygısını oluşturur (Şengül, 2009: 156-157). Bu yaklaşım; yönetimin (devlet, yerel yönetim) işlevlerini, yöneticiler ve bürokratlar tarafından tanımlanmış ulusal veya yerel çıkarların savunuculuğu şeklinde görmekte ve kamusal politikaların oluşumunda dışsal siyasi etkilerin bir rolü olmadığını kabul etmektedir (Arslan, 2008: 168). Bu bakış açısıyla Weberci yaklaşımın yerel yönetim kuramları içerisinde önemli bir yeri bulunmaktadır.

Weber'in kent kuramında; kent, siyasal bir birim ve üretim, değişim koşullarının belirlendiği bir yer olarak kabul edilir (Keleş, 2012a: 124). Bu nedenle kent, çok dinamik bir yapıya sahiptir. Bu dinamik yapısıyla kent, birçok değişim ve dönüşüm geçirmektedir. Bu doğrultuda Weberci anlayışta idareci sınıfın yerel yönetimler üzerinde etkisi çok fazladır.

Devletin içsel dinamiklerine atfedilen öneme paralel bir şekilde, yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiler üzerinde durulmaktadır. Bu

doğrultuda, özerklik sorunu Weberci bakış açısının önemli bir çalışma alanını oluşturmaktadır. Özerklik sorunu yerel yönetimlerin merkezi yönetimden özerkliği ve yerel yönetimlerin yerel topluluklardan özerkliği şeklinde iki boyutta ele alınmaktadır. Bu iki düzeyde ortaya çıkan özerklik ilişkisi, genelde çelişkili bir özellik arz etmektedir. Örneğin, merkezi yönetime kaynak bakımından yüksek derecede bağımlı yerel birimler, merkezi yönetim karşısında sınırlı bir özerkliği varken, kaynaklarının merkezi yönetimden gelmesi durumu, söz konusu yerel yönetim birimini yerel nüfus karşısında önemli oranda özerk yapmaktadır. Dolayısıyla, Weberci yaklaşım hem merkezi yönetim ve yerel yönetim çelişkisinin altını çizirken hem de yerel yöneticilerin yerel topluluklar karşısındaki özerkliği sorunu (Şengül, 2009: 157) üzerinde ciddiyetle durmaktadır. Yerel özerkliği iki boyutta ele alması, bu kuramı önemli kılmaktadır. Bu kuramda yerel idarecilerin yerel topluluklar karşısındaki özerkliği konusu üzerinde durulması, bu kuramı diğer kuramlardan önemli oranda ayırmaktadır.

### **4.3. Marksist Yerel Yönetim Kuramı**

Marksist kuramcılar; yerel yönetimleri sermaye birikim süreci ile ilişkilendirmektedirler. Bu düşünce doğrultusunda, yerel yönetimler, sermaye birikimine yardımcı olan ve bu birikimi yeniden üretim sürecine dâhil eden devlet aygıtının önemli bir parçasıdır. Yerel yönetimler, ekonomik yapının ve merkezi yönetimin belirlediği sınırlar dâhilinde hareket eder ve bir tarafta merkezi yönetimin ve ulusal düzeydeki sermayenin, öbür tarafta yerel düzeydeki sermayenin isteklerine göre hareket eder. Bu açıdan bakıldığında mevcut ulusal ve uluslararası ekonomik ve sosyal ilişkiler yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarını tayin eder. Bu ilişkiler de yerel mali krizin oluşmasına neden olmaktadır. Tarihi bakımdan değerlendirildiğinde de, sınıflar arası çıkar çatışmaları yerel yönetimlerin mali (Nacar, 2005: 219) açıdan sıkıntı yaşamasına neden olmaktadır.

Kapitalist toplumlarda devlet, kapitalist üretim ve yeniden üretim sürecinin koşullarını sağlama fonksiyonunu üstlenmiştir. Devletin organik bir parçası şeklinde

olan yerel yönetim kurumu, bundan farklı bir fonksiyona sahip değildir. Yani yerel yönetimler devlet aygıtı içerisinde kendine özgü bir yapı şeklinde ortaya çıkmaz. Yerel yönetim kurumunun devlet bütünü içerisinde aldığı konumu tanımlamamıza yardımcı olacak özelliği, kapitalist üretim süreci ile değil, yeniden üretim süreci ile ilişkilendirilmiş olması durumudur. Doğrudan üretim sürecinin faaliyeti amacıyla ihtiyaç duyulan müdahalelerde bulunma yetkisi merkezin tekelindedir. Çalışma ilişkileri düzeni, üretim yapılan mekânın sağlığa uygunluk denetimi, yatırım önceliklerinin belirlenmesi, zor durumdaki kapitalistlerin kurtarılması, teşvik edilecek sektörlerin seçimi ve teşvik uygulamaları gibi birçok konuda üretim süreci ile doğrudan veya dolaylı ilişkisi olan her türlü yetki yerel yönetimlerin yetki alanı dışında tutulmuştur. Yerel yönetim kurumunun çerçevesi yeniden üretimin sürekliliğini garantiye alacak ulaşım, altyapı, mekânın örgütlenmesi ve genel sağlık ve benzeri dış koşulları yerine getirmek ve değişim süreciyle tüketimin sürdürülmesi amacı doğrultusunda ihtiyaç duyulan çevresel önlemleri almak (Güler, 2006: 188) şeklinde tayin edilmiştir.

Devletin ortaya çıkış sürecinde olduğu gibi yerel yönetim kurumu, feodalizm sonrası merkezileşme sürecinde de temel tamamlayıcı unsur olarak rol almıştır. Tabii bu özellik Batı ve Doğu ülkeleri için geçerli bir durumdur; yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi açısından iki dünyadaki dinamikler birbirlerine karşıt olmadığı gibi, aksine ortak bir gelişme çizgisi izlemiştirlerdir. Bütünleşmiş ve bir tartı sistemi, bireysel feodal zincirlerden kurtulmuş özgür işgücü, eşit haklara sahip alıcı ve satıcı ve benzeri talep eden kapitalist üretim, bütün bunlar için öncelikle merkezileşmiş bir devlet gücü istemiştir. Bu isteklerin hayata geçirilmesi, kırsal ve kentsel bütün ayrıcalıkların ortadan kalkması; kent idarelerinin aldıkları ayakbaşı paralarının, pazarda satılan maldan yerel yönetim paylarının, köprü vergilerinin, yönetim tekelinin ortadan kalkması anlamına gelmektedir. On altıncı yüzyıldan itibaren, sanayi ve ticaretin yerel sınırlamalarla ilerlemesini engelleyen yerel ve kent yönetimleri, ilerleyen yüzyıllarda varlıklarını tamamıyla tehdit eden devletin merkezileşme sürecine karşı ellerinden geldiğince direnç göstermişlerdir. On ikinci yüzyıldan gelen kent yönetimleri burjuva demokratik değerleri merkezileşme

sürecine taşımak bir tarafa, bu sürece ve bu değerlere karşı feodal ayrıcalıkların savunma odakları (Güler, 1993: 92-93) şeklinde yer almıştır.

Küresel sermaye karşısında yerel bir topluluğun, üretim faaliyetinde bulunabilmesi ve rekabet edebilir durumda olması mümkün değildir. Küresel sermaye, iş gücü ve hammadde ihtiyaçlarını ucuz olarak kullanabilmektedir. Dolayısıyla da, yerel topluluğun hem üretimde bulunmasını ve hem de rekabet etmesini ciddi anlamda zorlaştırmaktadır. Bu güçsüzlükten dolayı da çoğu zaman yalnızca küresel sermayenin bayiliğini yapabilecek konuma (Bildirici, 2010: 43) gelmesi yerel topluluğu içinden çıkılmaz bir hale sokmaktadır.

Batı Avrupa'da feodal egemenler siyasal iktidarı elinde bulundurduğu on beşinci ve on yedinci yüzyılın güçlü monarşik devletleri, ortaçağ kalıntısı bireysel ve yerel ayrıcalıklar sistemini ortadan kaldırmak üzere önemli reform projeleri hazırlamışlardır. Fakat kendisi özü itibarıyla feodal olan monarşiler, devletin merkezileşme sürecini tamamlayacak bu projeleri (Güler, 1993: 93) faaliyete geçirme imkânı bulamamışlardır.

Ülke ve devletlerin dünyanın yeni ekonomik yapılanmasına uyum sağladıkları, küresel gerçekler doğrultusunda davrandıkları, stratejik alanlarda rasyonel tutum sergiledikleri, benzer markaları tercih ederek, benzer ürünleri kullanarak tüketim alanında yakınlaşmaktadır. Ama bu ekonomik küreselleşmedir. Dünyanın küreselleştiğini dile getirebilmek için ekonomi yanında sosyal ve kültürel alanlarda da bir ortak paylaşımın ve uygulamanın varlığından söz etmek gerekir ki, bu şimdilik böyle görünmemektedir. Küreselleşmeyi oluşturacak olan koşulların yeryüzünde adil olmaması, sürecin birlikte getirdiği pek çok alanda yer alan eşitsizlik, toplumsal ve kültürel yapı özelliklerinin farklılıkları, yapısallaşan sorunların oluşturduğu tepkisel hareketlenmeler ve bunların toplamında kendini bulan melezlikler, küreselleşmenin karşısında bir yerelleşmenin simetrik bir şekilde varlık bulmasına sebep olmaktadır (Şentürk, 2010: 49-50). Bu da küreselleşmeyle birlikte yerelleşme de artık büyük oranda önem kazanmaktadır.

Doğu ve Batı monarşilerinin geliştirdikleri yerel yönetim projelerinin ortak özelliği, öncelikle kırsal ve bütün ülke topraklarını içeren bir genişliğe sahip olmalarıdır. Projelerde öncelikli veya ağırlıklı olan kentlerin yeri değildir. Kentsel yerleşmelerin idareleri, genel yapılanmanın bir parçası şeklinde algılanmıştır. Batı monarşilerinin uygulama imkânı bulamadıkları veya kısmen uygulama imkânı bulabildikleri reform projeleri, Doğu devletlerinde bütün bir şekilde hayata geçirilmiştir. Projelerde yer aldığı gibi, uygulamada da, devletin özüne ve reformdan istenen yararlar doğrultusunda, kent yönetimlerinin genel ve kırsal yerel örgütlenmeden daha sonra ele alınmaktadır. Dolayısıyla da döneme yönelik inceleme ve yorumlarda ağırlığın kent yönetimlerine yani belediyelere verilmesi yanlıcı olmaktadır. Osmanlı'da on dokuzuncu yüzyıl yerel yönetsel reformları ele alırken, genel uygulamanın ilk belediye kurulduğunda on altı yıl önce başlatılmış olduğunu ve belediyelerin yerleşmiş bir yerel yönetsel dünyaya doğduklarını (Güler, 1993: 93) özellikle vurgulamak gerekmektedir.

IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarınca faaliyete geçirilen liberalleşme programları neticesinde sermayenin önünde bulunan tüm engeller ortadan kaldırılmakta, dizginsiz sermayeye karşı gelircesine eşitlikçi, toplumsal adalete uygun politikalar hayata geçirilememekte, para ve maliye politikaları ülkeden ülkeye hızlı bir şekilde hareket edebilen sermayenin rasyonelliğine göre şekillendirilmektedir. Yeni ortaya konulan bu kurallara uymayanlar, sermaye ve yatırımlardan yararlandırılmayarak, ekonomik yaptırımlar (Şentürk, 2010: 50-51) ile gözdağı verilmektedir.

Coğrafi yakınlık ölçüsünü kullanarak toplumsal uzaklıkları durmaksızın arttırmak olarak küresel yerelleşme politikası açıklanabilir. Yerel yönetimlere aktarılan her yetki parçası, merkezi ve yerel yönetimleri halktan çok daha fazla uzaklaştırma neticesini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda tartışmanın özünü, yetkilerin merkezden yerele aktarılıp aktarılmaması konusu değil; yapılan aktarımın toplumsal eşitsizlikleri derinleştirip derinleştirmedeği sorusu (Güler, 2006: 13) oluşturmaktadır.

Sanayi devrimi sürecinde kapitalist üretim ilişkilerinin yayılması ve ulus devlet anlayışının gelişimiyle birlikte, on sekizinci yüzyıldan sonra şehir yönetimlerinin siyasi güçleri azalmaya başlayınca yerel yönetim kuruluşlarının rolleri de değişmeye yüz tutmuştur. Yerel yönetim kuruluşları kapitalist üretim ilişkilerinin gerçekleşmesi amacıyla ihtiyaç duyulan ortamı temin eden, egemenlik yetkisinin kullanımından hiçbir bir pay talep etmeyen, hiyerarşik bir şekilde merkezi yönetime bağlı bulunan kamu yönetimi birimleri olarak yeniden düzenlenmişlerdir. Bu dönemde yerel yönetim kuruluşları için biçilen rol, piyasa ekonomisi ile uyumlu kamu ekonomik birimleri şeklinde kaynak kullanımında etkinlik sağlanması (Sarıoğlu, 2007: 23) olarak düşünülebilir.

Toplumsal ilişkiler boşlukta gerçekleşmeyeceği için her sosyal ilişki zorunlu bir şekilde belirli bir tarihte ve belirli bir mekân üzerinde gerçekleşmek durumundadır. Toplumsal ilişkilerin taşıyıcısı ve onlar üzerinde etkisi olmasından kaynaklı mekânsal yapılar diğer ilişkilere nazaran gerçek olduğu için elle tutabilme ve gözlem yapabilme imkânı vardır. Bu özellikleri ile mekân, toplumsal yapıları tanımlamada önemli bir işleve sahiptir. Toplumsal ilişkiler mekânsal yapıları temelde etkiler. İnsan ilişkileri ve insanın doğa karşısındaki durumu, mekânsal yapılar üzerinde etkiye sahiptir. Başka bir ifade ile mekânsal yapılar, her geçen gün insanların belirleyiciliği altına girmektedir. Doğal çevre üstünde insanın kurduğu denetim ilişkisi, aynı zamanda bu denetim sayesinde mekânsal yapıları dönüştürmüş ve ya toplumsal ilişkiler doğrultusunda tekrardan üretilmiştir. Toplumsal ilişkilerden etkilenmekte olmalarına rağmen, mekânsal yapılar yalnızca toplumsal ilişkilerin taşıyıcısı şeklinde değerlendirilmezler, dolayısıyla da kendini oluşturan birimlere indirgenemezler. Toplumsal ilişkiler ve toplumsal yapıların etkisinde olan mekânsal yapılar, değişen toplumsal ilişkilere göre aniden farklılaşmaz, aksine değişen ilişkiler üzerinde olumlu veya olumsuz bir dizi etkide bulunulabilirler. Mekân, sosyal ilişkilerin bir ürünü olarak değerlendirilebilir. Bu doğru fakat sosyal ilişkiler de belirli mekânlarda gerçekleşir, bu durum da farklılık (Ercan, 2009: 150) ortaya çıkarır.

Yerel yönetim, liberalizmin öne sürdüğü gibi, salt yönetim alanına ait bir konu olarak değerlendirilemez; bu kuruluş aynı zamanda siyaset alanına da ait bir konudur. Merkezi ve yerel düzlemlerde yapılan iş, üretim ve bölüşüm kararları alma işi şeklindedir. Bunların ilkinde yapılane siyasal, ikincisinde yapılane yönetsel demenin anlamlı ayırıcısı bulunmamaktadır. Ulusal meclis tarafından alınan kararlara yasa denirken, yerel meclis tarafından alınan kararlara bu sıfatın verilmemesi birinin siyasal, öbürünün yönetsel olduğunu göstermemektedir. Çünkü her iki karar türü de toplumsal varlığı yönetmeye ve bölüştürmeye dairdir. Birincisi bağımsız-egemen irade, ikincisi ise ilkinde bağımlı iradedir şeklindeki bir düşünce, küresel politika karşısında önemli ölçüde tartışılmalı hale gelmiş bir gösterge (Güler, 2006: 16) iddia etmektedir. Burada Lefebvre'nin; kenti ideolojik yapı şeklinde değerlendirmesi, ulusal meclis ve yerel meclis ayrımının hangi temeller üzerine oturtulması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Lefebvre kentin yapısının ideolojik bir yapıdan meydana geldiğini ve bunun kent içerisinde sınıfsal farklılaşmalara neden olduğunu ileri sürmektedir. Çalışmasında kentsel sınıf farklılıklarını, toplumsal gruplar üzerinden etnik köken, ırk, din cinsiyet ve benzeri konular açısından yaklaşmakta ve bu farklı toplumsal kesimleri oluşturan bireyin haklarının koruma altına alınması gerektiğini öne sürmektedir. Lefebvre, siyasal iktidarların kentsel örgütlenmeyi belirledikleri ve kentsel örgütlenmenin de, insan yerleşimlerini belirleyebileceğini ileri sürmektedir. Bu yerleşim birimlerinde mekânı da, üçlü sınıflandırma doğrultusunda yani görülen mekân, tasarlanan mekân ve yaşanan mekân şeklinde açıklamaktadır. Görülen mekân görece nesnel, insanların günlük yaşam çevrelerini içeren somut bir mekân olarak değerlendirilebilir. Tasarlanan mekân, mekânın zihinsel bir yorum şeklidir. Yaşanılan mekân da, görülen ve tasarlanan mekânın karışık bir kombinasyonudur ve kişinin günlük hayatındaki gerçek mekân deneyimini yansıtmaktadır. Yaşanılan mekân yalnızca sosyal hayatın geçtiği edilgen bir sahne değil, aynı zamanda sosyal hayatın tamamlayıcı bir unsurunu temsil ettiği akıldan çıkarılmamalıdır. Bütün bunlar neticesinde, sosyal ilişkiler ve yaşanan mekân günlük hayatta (Güler, 2011: 53) önemli ölçüde birbirlerinden etkilenmektedir. Bu kuramda Araççı Yaklaşım ve

Yapısalcı Yaklaşım şeklinde iki yaklaşımdan bahsedilerek, yerel yönetimlerin hangi temeller üzerine inşaa edildiğini belirtmek gerekmektedir.

#### **4.3.1. Araççı Yaklaşım**

Bu yaklaşım; devletin, yerel yönetimlerin belirli sınıf ya da kesimlerin çıkarları doğrultusunda işlev gördüğünü ve bu kesimlerin karar mekanizmalarını öncelikle kendi seçmenlerinin aracı olarak kullandığını ileri sürmektedir (Arslan, 2008: 168). Araççı yaklaşımın bu bakış açısı, bu yaklaşımı diğerlerinden büyük oranda ayırmaktadır.

Yerel yönetimler için Marksist açıklamalar 1970'lerde gündeme geldiği gibi düşünceler temel olarak İngiliz sol düşüncesince formüle edilmiş ve bu düşünce doğrultusunda devam eden bu çalışmalar ikiye ayrılmıştır. Bunlardan birisi Cockburn'un klasik Marksist çözümleme şeklinde tartışmaları ortaya çıkaran 'local state' düşüncesi ve bir diğeri ise Marksist kavramlar ile Weberci kavramları beraber kullanan 'dual state' (Güler, 2006: 180) düşüncesidir. Bu iki düşünce de Cockburn'un üzerinde durduğu konuların önemini göstermektedir.

Cockburn'un Marksist yerel devlet kuramı, ulus-devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkiye daha farklı bir perspektiften yaklaşmaktadır. Yerel devlet kuramı, kapitalist toplumda, yerel yönetimleri devletin anahtar parçası olarak değerlendirmektedir. Üretim ilişkilerini ve emek gücünün yeniden üretimini, yerel devlet sağlar. Konut, Eğitim ve diğer refah hizmetleri, kapitalist üretim açısından ihtiyaç duyulan emeğin fiziki yeniden üretimine katkı sunarak, toplumsal bütünleşmeyi sağlamada ideolojik bir rol oynar. Yerel devlet bütün bunların yanında, yerel çıkarları da temsil etmesi bakımından önemlidir. Stoker'in Sınıflandırması çerçevesinde, yerel yönetimlerin sivil toplum ve mali-ekonomik çevre ile ilişkisini açıklayan yerel devlet kuramının yanı sıra, bir de ikili devlet yaklaşımı bulunmaktadır. Bu yaklaşıma göre, devletin toplumsal yatırımları ve toplumsal tüketimi arasında farklılık vardır. Toplumsal yatırım, özel sektörün karlılığına katkı



sunmak amacıyla, hammadde ve hizmet sağlanmasını içerir. Toplumsal tüketimse, toplumdaki farklı grupların tüketim ihtiyaçlarına katkı sunmayı amaçlamaktadır. Toplumsal tüketim, önemli oranda yerel yönetimler tarafından sağlanır. Bu yaklaşım da, üretim ve tüketim arasında kesin bir ayırım yapılamayacağından (akt. Akbulut, 2007: 10) yola çıkılarak önemli ölçüde eleştiriye tabii tutulmuştur.

Cockburn, yerel devlet kavramını ilk kez kullanmıştır. Cockburn'e göre, seçilmişlerden meydana gelen meclis yapısıyla yerel yönetim, kapitalist toplumda devletin temel unsurudur. Yerel devlet kavramı sadece yerel yönetimleri içermez; bunlarla birlikte devletin taşra kuruluşlarını da içerisine almaktadır. Yerel devletten bahsetmek, ulusal devletten bağımsız olan ayrı bir yapıdan veya yerel düzeyde ulusal devleti temsil eden bir şeyden söz etmek değil, bir bütünün parçasından söz etmektedir. Bu görüşe göre yerel devletin rolü genel olarak devletin rolünden türemektedir. Yerel devlet, devlet gibi kapitalist üretime ve aynı zamanda da yeniden üretime katkıda bulunarak sermaye birikimi yararına koşulları güvence altına almaktadır. Yerel devletin faaliyetleri özellikle yeniden üretim doğrultusundadır. Bu durum, işgücünün ideoloji ve baskı aracılığı ile yeniden üretimi olduğu gibi aynı zamanda da üretim ilişkilerinin yeniden üretimidir. Yerel yönetim kurumunun elinde olan özerklik zayıftır ve bu kurumlar eskiden olduğu gibi şimdi de merkezi yönetime bağlı bir durumdadır (akt. Güler, 2006: 180-181). Yerel yönetimler, merkezi yönetimlerin güdümünde hareket eden birimler olarak değerlendirilmektedir.

Cockburn'a göre “kapitalizmde devlet sınıf egemenliğinin aracıdır” ve “karakteristik işlevi baskıdır”. Bu anlamda devlet, “silahlı kuvvetlerdir, polistir, hakimlerdir ve hukuk mahkemeleridir”. Yerel yönetim de (council), “tüm devlet yapısının sadece küçük bir parçasıdır”. Devletin ulusal olarak idareci büroları Londra'da yer almaktadır. Fakat silahlı kuvvetler, mahkemeler ve polis yerel düzeyde bulunur. Merkez bürolar Londra'da olmakla beraber, bu bürolar işlerini yerel düzeyde yerine getirirler. Bu işler teknik olarak yerel ve bölgesel yetkililerin sorumluluğu altındadır. Birtakım hizmetler de yerel düzeyde merkezi devletçe yerine getirilir. Bütün yerel kurullar, yerel düzeyde devleti oluştururlar. Cockburn, yerel

yönetimin anayasal olarak merkezi hükümetten bağımsız olduğuna inanıldığını, fakat kapitalizmde yerel yönetimlerin merkezi yönetime tabi olduklarını söylemektedir. Gerçekten de, yerel yönetimler modern İngiltere’de parlamentonun eseridir ve parlamentonun çıkardığı yasalar yerel yönetimlerin niteliğini belirlemiştir. (Gündoğan, 1997: 4). Cockburn, yerel yönetimlerin, kapitalist sistem içerisinde, merkezi yönetim doğrultusunda hareket ettiğini ifade etmesiyle, araççı yaklaşımın öncüleri arasında yer almaktadır.

#### **4.3.2. Yapısalcı Yaklaşım**

Paris Komünü’nü, Castells üç farklı düzeyde değerlendirmiştir. Birinci düzeyde, kentsel devrim şeklinde nitelendiği Paris Komünü’nü, Fransız kırsal toplumundan ayırmış ve komünü kentsel bir devrim biçiminde açıklamıştır. İkinci düzeyde, Paris Komünü’nün, gelişen işçi sınıfının kentsel talepleriyle şekillendiğini ileri sürmüş ve Paris Komünü, özellikle konut krizi ve kiraların iptal edilmesine yönelik olarak ortaya çıkan bir kentsel haklar talebi şeklinde nitelendirmiştir. Üçüncü olarak, sanayileşmeyle beraber kenti, siyasi kültürün bir zorunluluğu olarak değerlendirmiştir. Castells, Paris Komünü’nü, bir belediye devrimi olarak görür. Komün ile beraber belediyelerin hem kendi aralarında, hem de devlet ile olan ilişkileri, siyasal kurumsallaşmaya doğru radikal bir dönüşüm ortaya çıkmıştır. Komünün devlet ile olan ilişkisi, yerel hükümet yönetimine kadar uzanan hakları kapsarken, insanlar ile ilişkisi, siyasi kurumsallaşmanın sunduğu demokrasi içerisinde, belediye yönetimine vatandaş katılımının ve doğrudan demokrasinin (akt. Güler, 2011: 59) ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Castells de Cockburn gibi yerel devleti kapitalist devlet aygıtının bir parçası olarak görür. Fakat Castells yerel devleti sermayenin veya merkezi otoritenin sıradan bir uzantısı şeklinde değerlendirmez. Kent alanının birlikte tüketimin örgütlendiği bir mekân olması, yerel siyasete ve bu kapsamda da yerel yönetimlere belli bir özgünlük ve özerklik sağlamaktadır. Fakat bu denli bir özgünlük ve özerkliğin boyutları siyasal mücadelelerce belirlenmektedir. Castells yerel süreçlerin algılanmasında önceliği bir

ölçüde sınıf ilişkilerine vermekte fakat daha çok kentsel sosyal hareketlere vermektedir. Bunun neticesi büyük ölçüde yerel devletin içsel mekanizmalarının göz ardı edilmesidir. Yerel siyasete ve devlete belli bir özerklik atfetmesine karşılık Castells'in bu alanda ne tür dinamiklerin etkin olduğunu incelememesi önemli bir konudur. Sonuç olarak yerel devletin müdahaleleri dışsal etkilere indirgenir ve bir araştırma odağı şeklinde değerlendirilmez. Özetle, diğer yaklaşımlar gibi Castells de kendi güç alanının dışına çıkma (Şengül, 1999: 9-10) konusuna pek ilgi göstermemiştir.

Yapısalcı yaklaşım, devlet veya yerel yönetim politikalarında belirli bir sınıf ve kesim yararına zorunlu olarak taraf tutmayı kabul etmektedir. Fakat yerel yönetim ile karşı karşıya gelen hâkim sınıf ya da kesimin onu etkilemesinden ve aynı zamanda kontrol etmesinden daha çok, yönetimin toplumsal kuruluş içerisindeki biçimi ve yapısal yer almasına bağlamaktadır (Arslan, 2008: 168). Böylelikle yerel yönetimleri ele alış şekliyle yapısalcı yaklaşım, diğer yaklaşımlardan farklılık arz etmektedir.

## **5. FEDERAL VE ÜNİTER DEVLETLERDE YEREL YÖNETİMLER**

Yerel yönetimler ülkelerdeki egemen sosyo-politik yapının ayrılmaz parçası şeklinedirler. Siyasal rejimin demokratik veya totaliter olması, devlet sisteminin üniter veya federal olması yerel yönetimlerin özerkliklerini, görev ve yetkilerini doğrudan etkilemektedir (Korkmaz, 2009: 6). Dolayısıyla devletlerin yönetim şekilleri, yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyi üzerinde önemli oranda etkiye sahiptir.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından kendilerine aktarılan görev ve yetkileri belli bir çerçevede içerisinde yerine getirmesine yerel özerklik denilmektedir. Özerklik kelime anlamı itibariyle bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken

geçerli karar alabilme ve uygulayabilme hak ve yetkisi olarak değerlendirilebilir. Federal devletlerde yerel yönetimler idari ve siyasal bakımdan özerk bir yapıya sahipken, üniter devletlerde yerel yönetimler yalnızca idari ve mali açıdan özerk (Arslan, 2005: 190) bir yapıya sahiptir. Yani federal ve üniter devletlerde yerel yönetimlerin boyutları birbirlerinden farklılık arz etmektedir. Hatta aynı yönetim şekline sahip olan devletlerde bile yerel özerklik düzeyleri farklılık göstermektedir.

Bu bölümde Federal ve Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler konusu işlenmiştir. Federal devletlerden Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Rusya ve Üniter devletlerden ise Fransa, İngiltere, Japonya devletlerinin yerel yönetimlerinin yerel özerklik ve idari vesayet açısından değerlendirilmesi yapılmıştır.

### **5.1. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**

Federal devlet, uluslararası kişiliği bulunan bir merkezi devlet (federal devlet) ile uluslararası kişiliği bulunmayan bölgesel devletlerin (federe devletlerin) aralarında güvenceli bir yetki paylaşımı yaparak oluşturdukları devletler topluluğu şeklinde tanımlanmaktadır. Federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki bölüşümünün güvenceli olarak, yazılı ve katı bir anayasayla gerçekleştirilmesi, federal devletin temel ayırıcı bir özelliğidir. Bu güvencenin gerçekten var olması bu anayasanın değiştirilmesinde federe devletlerin onaylarının alınması zorunluluğunun bulunması temeline dayanmasıdır. Aynı şekilde çift meclis sistemi ve federal bir yüksek mahkemenin varlığı da federal bir anayasada yer alan yetki paylaşımının pratikte uygulanmasını sağlayan kurumsal önlemler özelliğine sahip federal sistemlerin (Çınarlı, 2011: 266) vazgeçilmezleri şeklinde değerlendirilebilir.

Federal devlet yapısında kendi anayasalarıyla yönetilen federe devletleri federal yapıya bağlayan ilkelerin en başında özerklik ilkesi yer almaktadır. Federal devlet yapısında özerklik, federe devletlerin kendilerinin sahip olduğu yetkilerini merkezi güç olan federal devletin müdahalesine maruz kalmadan kullanabilmeleri ve bu kullandıkları yetkileri de kendi anayasaları tarafından almaları anlamına

gelmektedir (Korkmaz, 2009: 76). Federe devletlerin kendi içerisindeki yerel yönetimlerin özerklik düzeyleri birbirinden farklılık göstermektedir. Yerel özerklik ve idari vesayet açısından federal devletler ile üniter devletler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların boyutunu görmek için ABD, Almanya ve Rusya yerel yönetimlerinin yapısı; yerel özerklik ve idari vesayet açısından incelenerek değerlendirilmelerde bulunulmuştur.

### 5.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri, çoğulcu demokrasiye dayanan, başkanlık sistemi ile yönetilen federal bir cumhuriyettir. Yönetim sistemi üç kademeli bir yapı kapsamında biçimlenmiştir. Bu ülkede federal devlet ilk düzey yönetim birimini oluşturmaktadır. Eyaletler ikinci düzey yönetim birimlerini oluştururken, eyaletlerin alt düzey yönetim birimlerini oluşturan yerel yönetimler ise, sayıları, nitelikleri ve yapıları itibari ile (Ayhan, 2008: 103) ABD’de çok önemli bir yere sahiptir. Bu üçlü mekanizma içerisinde yerel yönetimlerin çok gelişmiş olması yerel özerklik açısından değerlendirme yapabilme imkânı tanımaktadır.

ABD'nin devletleşme süreci, kıtanın keşf edilmesi ile birlikte buraya yerleşen çok farklı din, etnik grup ve mezheplerden oluşan göçmenlerce başlatılmıştır. Bu göçmenler, devleti kurarken bireysel özgürlüklere sahip çıkmalarından dolayı, tek bir üniter devlet yapısı oluşmamıştır. Amerikan eyaletleri, ABD'yi kurmadan önce de ayrı ayrı örgütlendiklerinden dolayı merkezi hükümete yetki bırakma konusunda çok fazla cömert davranmamışlardır. Federal bir devlet kurulması, halkın günlük yaşantısını ilgilendiren tüm düzenlemelerin eyalet hükümetlerine devredilmesi şartı ile kabul edilmiştir. Bu kapsamda her eyaletin, iş örgütlenmesi, çalışma koşulları, yerel vergilendirme, güvenlik ve benzeri yetkileri öylesine düzenlenmiştir ki, iki komşu eyaletin aynı konularda bile çoğu zaman farklı yasaları bulunabilmektedir. Dolayısıyla da diğer devletlerdeki gibi homojen, tek düze bir yerel yönetim sisteminden (Açıkgöz, 2007: 45) bahsetmek mümkün değildir. Federal anayasalarda, yerel yönetimler ile ilgili bir madde bulunmamakta ya da eyaletlerle yerel yönetimler

arasındaki görev ve yetki paylaşımının, eyaletler tarafından yapılacağı belirtilmektedir (Şan, 2007: 90). Bu nedenle, eyaletler arasında da yerel yönetimlere tanınan özerklik düzeylerinde farklılık bulunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri özerk bir yerel yönetim anlayışını benimseyerek yerel yönetim birimlerine eyaletlerin müdahale etmesini engellemiştir. Burada hâkim olan yerel yönetim anlayışı merkezi yönetimin halka daha yakın olmasını ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından daha rahat bir şekilde yerine getirilmesini temel almaktadır (Demirtaş, 2005: 8). Yerel hizmetleri halka yakın birimlerin yürütmesi Amerika Birleşik Devletleri'nde hâkim olan temel düşünce şeklidir.

ABD'de yerel yönetimlerin temelleri 18. yüzyıla kadar dayanmaktadır. Amerikan eyaletleri bağımsızlıktan önce de ayrı ayrı örgütlendiklerinden dolayı merkezi hükümete yetki bırakma bakımından cimri davrandıkları gibi, federal bir devlet kurma düşüncesi de, ancak halkın günlük yaşantısını ilgilendiren tüm düzenlemelerin eyalet hükümetlerine devredilmesi şartı ile faaliyet bulmuştur. Turgot ve Bentham 18. ve 19. yüzyılda yerel yönetimler konusunda ortaya çıkmış önemli düşünürlerdir. Turgot, yerel yönetim reformu düşüncesini ileri sürerek bütün İngiliz Krallığını belediye ve köylere ayırmayı düşünmüştür. Turgot'un görüşleri Amerika ve Avrupa'da önemli oranda uygulama alanları bulmuştur. Daha sonra Bentham ve ondan etkilenenler sayesinde 19. yüzyılın başlarında local government terimi çerçevesinde yerel yönetimler ortaya çıkmaya başlamıştır (akt. Ayhan, 2008: 104). Bu düşünürlerin yerel yönetimlere önemli katkıları olduğu kadar ABD yerel yönetimlerinin gelişmesine de katkıları azımsanamayacak boyutlardadır.

On dokuzuncu yüzyıldaki düşünürler arasında liberal fikirleri ile öne çıkan Fransız düşünür Tocqueville, *Amerika'da Demokrasi* isimli eserinde, merkeziyetçi hükümetlerin genel çıkarları idare eden konumda bulunduğunu belirtmektedir. Buna paralel olarak genel yasaların uygulanması, dış ilişkilerin sürdürülmesi ve benzeri tüm toplumun ortak isteği olan bazı çıkarların merkezi yönetimce yerine getirilmesinin doğru olacağı kanaati taşınmaktadır. Tocqueville ise, merkezi gücün

ne kadar becerikli ve bilgili olursa olsun büyük bir ülkenin günlük yaşamındaki ayrıntıların hepsine hâkim olamayacağını da üzerinde önemle durmuştur. Tocqueville, bunlara ek olarak yerel olan çıkarların, yerel halkı ilgilendirdiğini bu nedenle de bu çıkarların yönetilmesinin yerel yönetim birimlerine bırakılmasının (akt. Çelik ve Usta, 2010: 130) gerekliliğini vurgulamıştır. Bu nedenle de Tocqueville, ABD’de yerel demokrasinin gelişmesinde önemli bir yere sahiptir.

ABD’de on dokuzuncu yüzyılda, hızlı kentleşme neticesinde belediyelerin sıkıntılarında artış olmuştur. ABD belediye geleneği bu sıkıntılara çözüm üretebilecek yeterliliğe sahip değildi. Bu çerçevede yapılan yenilenme ile özerk belediyeçilik akımı ortaya çıktı. 1875 Missouri Anayasasıyla özerk belediyeçilik anlayışı yasal bir boyuta taşınarak diğer eyaletlere hızlı bir şekilde yayıldı. Özetle home-rule şeklinde nitelenen özerk belediyeçilik hareketi, belediyelerin kendi kendini yönetme hakkına sahip olmayı, belediye özerkliğinin eyalet anayasalarında yer bulmasını ve belediyelerin yerel ihtiyaçların karşılanmasından sorumlu olurken kendi gelirlerine de sahip olmalarını (Açıkgöz, 2007: 47) ileri sürmektedir. Bu durumun, yerel özerklik açısından önemli bir konu olduğunu belirtmek gerekmektedir.

1875 Missouri Anayasasıyla yasalaşan özerk belediyeçilik anlayışı daha sonra California, Washington ve Minnesota olmak üzere birçok eyalette kabul görerek kısa bir süre içerisinde Amerika’da yayıldı (Görmez, 1997: 35). Yirminci yüzyıla yaklaşıırken yerel yönetimler, temel yönetim birimleri arasına girerek, belediyeler devletin bir parçası şeklinde değil, sivil toplumun bir parçası şeklinde görülmeye başlanmıştır. Tocqueville ‘bir ulusun bağımsız bir hükümet kurabileceğini, ancak belediye kuruluşlarına sahip olmadan bağımsızlık heyecanına sahip olamayacağını’ (Ayhan, 2008: 105) beyan ederek ABD’de özerk belediyeçilik anlayışının yerleşmesine ne denli katkıda bulunduğunu gözler önüne sermektedir.

Bu doğrultuda incelendiğinde Amerika’da siyasî gelişim, özgürlüğün ruhuna uygun olarak, yerelden merkeze doğru bir ilerleme kaydetmiştir. Yani bu durum

birey odaklı olarak düşünölmüş, yerel halkın ihtiyaçlarına göre biçimlenmiş ve merkezi hükümetin de bu ihtiyaçlar çerçevesinde hareket etmesine önemli ölçüde yarar sağlamıştır. Dahası Tocqueville'ye göre, Amerikan siyasal sisteminin temel argümanlarının üretildiği New England'da tıpkı eski Atina'daki gibi halkı ilgilendiren bütün konular pazar yerinde tartışılır ve bir karara varılmak istenirdi. Bu durum, New England'da 1650 yılından itibaren devam eden bir yerel yönetim geleneğinin bütün Amerika'da sürdürölmesinin (akt. Çelik ve Usta, 2010: 130) neticesi şeklinde algılanmıştır.

ABD'de yerel yönetimler eyalet yasaları uyarınca oluşturulurken, her bir eyalette, iller (county) ve bunların altında alt yönetim birimleri kurulmuştur. Amerikan yerel yönetimleri; yapıları, büyüklükleri, yetkileri ve mali özerklikleri bakımından önemli oranda farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle ABD genelini kapsayacak şekilde genel bir çerçevenin çizilmesi (Çınarlı, 2011: 267) güçleşmektedir. Buradan hareketle ABD yerel yönetimlerinin yapısının yerel özerklik açısından değerlendirilmesinin yapılması gerekmektedir.

Amerika'nın yerel yönetimlerinin birçok gelir kaynakları vardır. Bunlardan en önemli gelirler kaynakları sırasıyla, emlak vergisi, satış vergisi ve gelir vergisidir. Emlak vergisi idarece yapılan değerlemelere istinaden, gayrimenkullerin değeri üzerinden alınan bir servet vergisi türü şeklinde tanımlanabilir. Gelir vergisindeyse vergilendirme otoritesi federal devlete aittir. Federe devletler ayrıca gelir ve kurumlar vergisi tahsil edebildikleri gibi birtakım üye devletler de kenar sınırları içerisindeki yerel yönetimlere, gelir vergisi tahsil etme yetkisi tanımışlardır. ABD'de yerel yönetimlerin diğeri bir gelir kaynağı bağışlar ve yardımlardır. Federal devlet, ayrı bir fonda topladığı gelirleri, üye devletler ile yerel yönetimler arasında belli bazı formüller temel alınarak paylaşmaktadır. Yerel yönetimler ve federe devletler elde ettikleri gelirleri; genel sağlık, çevre koruması, kamu güvenliği, taşıma hizmetleri, dinlenme, kütüphane gibi birçok hizmete aktarmak zorundadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmını da borçlanmalar oluşturmaktadır. Borçlanma yerel yönetimler gelirlerinin %10'una (Demirtaş, 2005: 12) tekabül



etmektedir. Borçlanmaya, hemen hemen bütün yerel yönetim sistemlerinde sıklıkla başvurulmaktadır.

ABD'de, pek çok ülkeden farklı olarak; merkezi yönetimle aralarında olan görev bölüşümünde yargı yetkisi de yerel yönetimlere aittir. ABD yargı sistemi dörtlü bir hiyerarşiye sahiptir. En altta bulunan belediye mahkemeleri, polis ve trafik mahkemeleri gibi ikinci derecede mahkemeler hizmet verilen alanlardaki seçmenler tarafından seçilir (Görmez, 1997: 75). Yargı yetkisini yerel yönetimlerin ellerinde bulundurması, ABD yerel yönetimlerini, diğerlerinden ayırmak bakımından önemli bir konudur.

ABD'de polis ve itfaiye hizmetleri; elektrik, gaz, su ve benzeri hizmetler yerel yönetimler tarafından görülmektedir. Profesyonel planlama birimleri görev yapmakla beraber kent planlama yetkisi, büyük kentlerde yerel yönetimlere aittir. Fakat federal yönetim, yerel yönetimlere bu alanda yardımcı olmaktadır. Yalnız, son zamanlarda elektrik, gaz, su gibi işletmeler yerel yönetimler tarafından, özel kuruluşlara (Görmez, 1997: 74-75) bırakılmaktadır. Bu tür hizmetler, sıklıkla özel kuruluşlar eliyle yürütülmektedir.

ABD'de yerel yönetimlerin en önemli faaliyet alanlarından birini de eğitim oluşturmaktadır. Eyalet ve yerel yönetim harcamalarının üçte birini eğitim harcamaları (Çınarlı, 2011: 275) oluşturmaktadır. Eğitim hizmeti hemen hemen bütün eyaletlerde bir yerel yönetim birimi olan school district'lerce (Görmez, 1997: 75) görülmektedir. Özel Amaçlı İlçe Yönetimleri oluşturularak eğitim hizmetlerini yerine getirmek için vergi salınması, okul müdürlerinin, öğretmenlerin, diğer personellerin atanmasından ve aynı zamanda da yetkileri dahilinde buldukları okulların yönetimden (Çınarlı, 2011: 275) mesuldürler. Eğitim sisteminde yerel yönetimlerin bu denli yetkili kılınması, etkin ve verimli yerel yönetim anlayışının bir gereği olarak düşünülebilir.

ABD İdarelerarası İlişkiler Komisyonu'nun 1993'te yayınladığı rapor, yerel özerklik kavramının, 4 temel unsuru içerdiğini belirtmektedir. Bu unsurlardan ilki, yerel yönetimlerin kendi organizasyon ve yönetim yapılarını oluşturabilmeleridir. Yerel yönetimlerin ifa edecekleri fonksiyonlara kendi karar organları aracılığı ile karar verebilmesi ikinci unsurdur. Üçüncü unsur; gelirler, harcama ve borçlanma konusunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesi olarak kabul edilmektedir. Son unsur olarak; yerel yönetimlerin kendi personelini seçmesi, personelinin çalışma koşullarını belirleyebilmesi, personel sayısı ve niteliği konusunda özgürce hareket edebilmesi (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 262) belirtilmektedir. Bu rapor, yerel özerkliğin genel çerçevesini çizerek; etkin, verimli hizmet sunan katılımcı yerel yönetimler anlayışına vurgu yapmaktadır.

ABD'de özerk belediyeçilik anlayışı hâkimdir. Belediyelerin yetki ve görevlerine müdahale hiçbir zaman hoşgörüle bakılmaz. Bu kural belediyelere görevlerini yürütürken yetkilerle donatılmış olmayı ve gerekli kaynakların da sağlanmış olmasını öngörür. Eyalet anayasalarında belediyelerin görevleri açıkça belirtilerek hâkimlerin ve ya başkaca kurulların yerel yönetimlerin görevleri hakkında yorum gerektiren kararlar vermelerinin önüne geçilmesinin amaçlandığı (Koçak, 2013: 51) ileri sürülebilir. Bu nedenle ABD'de yerel yönetimler, merkezi yönetime karşı özgür hareket edebilmektedir.

### **5.1.2. Almanya Federal Cumhuriyeti**

Almanya, klasik federal devlet yapısına sahip ülkelerden biridir. Kendine has gelenek, farklı tarihsel gelişme ve 1815'de Almanya Birliği'ndeki tek tek devletlerin bağımsızlıkları gibi birçok faktör, günümüz federal sistemini önemli ölçüde etkilemiştir. 1933-1945 Hitler dönemi dışında hiçbir dönemde Alman devleti merkeziyetçi olmamıştır. Federal Alman Cumhuriyeti, 16 eyaletten meydana gelmektedir. Alman eyaletleri birer vilayet şeklinde değil, bilakis birer devlet şeklindedir. Her bir eyaletin kendi anayasası bulunmaktadır. Eyaletler kendi yasalarını istedikleri gibi biçimlendirmekte özgürlerdir. Eyaletlerin hem

bağımsızlıkları hem de özerklikleri federal anayasayla güvence altına alınmıştır. Her bir Alman eyaleti, yasama, yürütme ve yargı gücünü elinde bulundurmaktadır. Eyaletlerin bir parlamentosu ve hükümeti (Açıkgöz, 2007: 47) bulunmaktadır. Eyaletler kendilerini ilgilendiren konularda özgür bir şekilde karar alabilmektedirler.

Almanya’da federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler şeklinde üç farklı yönetim yapısı vardır. Yasama yetkisi, federal devlete ait olmakla beraber yürütme yetkisi, eyalet ve yerel yönetimlere aittir. Federal anayasada yerel yönetimlere yönelik düzenlemelere yer verilmekle beraber bu yetki daha çok eyaletlere aktarılmıştır. Dolayısıyla da yerel yönetim yapılarının eyaletlere göre farklılık göstermesinin (Çevikbaş, 2008: 80) gerekçelerini ortaya koymaktadır.

İkinci dünya savaşı sonrasında günümüze kadar gelen süreç içerisinde Almanya’nın federal yapısıyla önemli ölçüde Avrupa Birliği’ni etkilemiş olması, ulus devlet yapısının çok kuvvetli olduğu Fransa gibi ülkelerde dahi yerindenlik ilkesiyle ilgili tartışmaların yoğun bir biçimde ortaya çıkmasına neden olmuştur. Çünkü AB’nin en kuvvetli vurgularının başında özgürlük vurgusu gelmekte, bununla çelişen müdahaleci devlet anlayışı ise eşitliği ön planda tutma çabasında görünmekte ve kendisini eşitlik mevzusunda doğrudan hareket etme mecburiyetinde hissetmektedir. Yerindenlik ilkesi ise bu noktada söz konusu müdahalelerin yalnızca talep edilmesi halinde yapılması gerekliliğinin, özgürlüklere ve özerkliklere müdahale etmeyecek bir sistem kurulmasının ana şartı olduğunu öngörmektedir (Çekiç, 2010: 161). Yerindenlik ilkesinin, yerel yönetimlerin özerkliği bakımından önemli bir yeri vardır.

Alman özerk yerel yönetim anlayışı tarihsel bir temele dayanmakta ve imparatora karşı bağımsız kent geleneğinin devamı şeklinde değerlendirilmektedir. Alman Yerel Yönetim geleneği 1808 Freiherr Vom Stein’in Prusya da kent düzeni (Prusya Şehirler Nizamnamesi) reformlarına kadar giden uzun bir geçmişi bünyesinde barındırmaktadır. Bu süreç yerel yönetimlerin kuvvetlenmesi ve gelişmesi biçiminde bir yol izlemesine karşın 1933–1945 Hitler dönemi

merkeziyetçiliği Alman yerel yönetimlerini de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerin yetki, görev ve mali kaynakları kısıtlanarak merkeze devredilmiştir. Fakat 1945 yılından itibaren yerel yönetimler açısından olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Özellikle galip devletlerin kültürel eğilimleri çerçevesinde kendine özgü özerk bir yapı oluşturulmuş ve Doğu Almanya'yla birleşmeden itibaren Avrupa Birliği kriterleri kapsamında yeniden anlamlandırılarak bugünkü yapısına (Karaarslan, 2007: 37) ulaşmış durumdadır. Böylelikle bütün bunlar Alman yerel yönetim sisteminin yerel özerklik açısından değerlendirilmesinde önemli ipuçları vermektedir.

Modern dönemde yerindenlik ilkesinin uygulaması bakımından en net örnek Almanya olarak belirtilmektedir. İkinci dünya savaşı sonrasında Almanya'nın hedefi hem bireylerin özgürlüklerinin azaltılmaması hem de genel refahın artmasıdır. Fakat özellikle nasyonal sosyalist dönemde gerçekleşmiş olan devletin her konuya müdahalesi durumuna yönelik endişelere dayalı olarak yerindenlik ilkesine sempati ile bakılması sonucunun ortaya çıkmış olduğu ama bunun da sınırlarının çok belirsiz olduğu öne sürülmektedir. Yine bu dönemde refah artışı sağlanması için devlet yardımına önemli ölçüde ihtiyaç duyulmuş fakat öte yandan devletin yerelin özerkliğine müdahale etmemesi kabul gören bir anlayış olmuştur. Bu endişeler içerisinde ortaya konulmuş olan yerindenlik ilkesi, Almanya'da çıkış prensibi olarak bir üst seviyenin yani devletin bir alt seviyesi durumunda olan yerel yönetimlere Althusius'un öngörüsü çerçevesinde ihtiyaç duyulması halinde müdahale etmesi (Çekiç, 2010: 161) gerekliliği üzerine kurgulanmıştır. İdari vesayet boyutuyla ilişkilendirildiğinde; çok sınırlı düzeyde idari vesayetle, yerel özerkliğin sınırlarının mümkün olduğunca ihlal edilmemesi, üzerinde uzlaşılan temel konuların başında gelmektedir.

Schwarze; Almanya'da Yurt ve Yurttaş arasındaki ilişkiyi yerindenlik ilkesinin düzenlendiğini düşünmektedir. Bu doğrultuda Alman Anayasa'sının 72-2 maddesi yerindenlik ilkesini isim olarak zikretmekten ziyade yerindenlik ilkesinin ruhu ile betimlemektedir. Bu madde ile federal sistemin kural koyması üç koşulu

gerektirmektedir. Yani, eğer konu kişiler tarafından kural koyularak çözümlenemiyorsa, eğer bir bölgeye yönelik olarak bir konuyla ilgili konulması gerekli olan kural tüm diğer bölgeleri ve yurttaşları ilgilendiriyorsa ya da söz konusu bölgenin dışında bir ekonomik veya hukuki birliği sağlama gerekliliği ortaya çıkabiliyorsa, federal yapı kural koyabilme hakkına sahiptir. Schwarz, Almanya anayasasının 72-2 maddesinin, Avrupa Birliğinin yapıtaşlarından sayılabilen 1992 Maastricht anlaşmasının 5-2 maddesinin de esin kaynağı olduğunu (Çekiç, 2010: 161) öne sürmektedir. Yerelin kendi kararlarını kendilerinin vermesine imkân sağlandığı gibi, bazı durumlarda federal yapının kural koyabilme hakkının olması da, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik olarak önemli tedbirler arasında yer almaktadır.

Almanya'da yerel yönetimlerin görev ve siyasal yapılarıyla orantılı olarak geniş bir mali özerkliği vardır. Almanya yerel yönetimleri federal devletin eyaletlere gönderdiği ödeneklerden ve eyaletlerin ayırdıkları paylardan gelir elde ederler. Yerel yönetimlerin mali açıdan yeterli hale getirilmeleri eyaletlerin temel görevleri (Ökmen ve Parlak, 2013: 102) arasında yer almaktadır. Almanya'da 14000 civarında belediye vardır. Belediye gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin oranı 2000 yılında %35,1 iken Ücret ve harç gelirlerinin oranı ise %10 civarındadır. Almanya'da merkezi idareden belediyelere yapılan yardımlar %51 (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 13) oranında olması Almanya'nın yerel yönetimlere verdiği önemi göstermektedir.

Belediyeler ve ilçeler şeklinde ikiye ayrılan Almanya yerel yönetimleri, işbirliği ve ortaklık ilkeleri kapsamında yasalar ile kendilerine verilen görevleri ve yetkileri yerine getirmektedir. Almanya'da yerel yönetimlerin özerkliği federal anayasaca koruma altına alınmış, fakat yerel yönetimler ile ilgili düzenleme yapma yetkisi, federal anayasa ilkeleri kapsamında kalmak koşuluyla eyaletlere aktarılmıştır. Anayasa, yerel yönetimlerin organlarının halk tarafından seçileceğine işaret ederek, bu organların, yasal sınırlar içinde kalınarak kendi sorumluluk alanlarında yerel halkın gereksinimlerini karşılama hakkını teminat altına almaktadır. Yapacağı hizmetler oranında yerel yönetimlerin, mali kaynaklara da sahip olacağı

aynı şekilde anayasa tarafından düzenlenmiştir (Çevikbaş, 2008: 80). Bütün bunlar Almanya yerel yönetim sisteminin yerel özerkliğinin boyutlarını ortaya koymaktadır.

Almanya'da merkezi hükümet, yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlandırmakta, denetim sırasında işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemektedir. Alman Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimler üzerindeki devlet denetimini 'yerinden yönetim ilkesinin tabiatından kaynaklanan bir dengeleme unsuru' şeklinde değerlendirmektedir. Aynı şekilde, Alman Anayasa Mahkemesi pek çok kez fazla açık bir biçimde devlet denetiminin aktif olarak yalnızca olağanüstü durumlarda kullanılması gerektiğini (Ekici ve Toker, 2005: 11) vurgulamıştır. Aksi takdirde yerel yönetimlerde yerel özerkliğin idari vesayet yoluyla sınırlandırılmasından bahsedilebilir. Bu da özerk bir yapıya sahip olan Alman yerel yönetimlerinin hem hizmet kalitesinde hem de verimliliğinde önemli ölçüde zayıflamaya neden olacaktır. Bu nedenle yerel özerkliği kısıtlayacak müdahalelerden kaçınmak gerekmektedir.

Almanya'da özerklik, hukuksal özerklik ve siyasal özerklik şeklinde iki ayrı anlam taşımaktadır. Hukuksal özerklik, yerel yönetimlerin, yasal sınırlar içerisinde kalınarak kendi sorumlulukları bünyesinde bulunan hizmetleri layıkıyla yerine getirebilme haklarının federal ve federe anayasaları tarafından teminat altına alındığı anlamına gelmektedir. Siyasal özerklik ise, yerel yönetimlerin seçim ile iş başına gelen organlar tarafından idare edileceği anlamı taşımaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğinin en temel unsurlarından biri olan yeterli mali kaynaklara sahip olma, Almanya'da anayasa ile teminat altına alınmıştır. Bu konuda yerel yönetimlere belki de en temel mali özerklik şartı olan, vergilerin konulması ve bu vergilerin oranlarının belirlenmesi yetkisinin verilmesidir. Bu vergilerse yerel yönetim birimi olan belediye gelirlerinin (Çevikbaş, 2008: 80) çok büyük bir bölümünü meydana getirmektedir.

Eyaletlerle yerel yönetimler arasındaki ilişki, Alman yönetsel geleneği tarafından şekillendirilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013: 93). Yerel yönetimlerin kurulması, yetkileri, mali durumları genellikle eyaletlerce düzenlenmektedir. Federal anayasa ve federal yönetim yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisini

eyaletlere bırakmıştır (Koçak, 2013: 59). Almanya kamu hizmet sunumuna ilişkin temel politika ve standartları belirlemeyi merkezi düzeyde tutarken, kamu hizmet sunumuna ilişkin rol ve sorumlulukları yerel yönetimlere aktarmıştır (Bağlı, 2011: 63-64). Merkezle yerel yönetimler arasındaki bu ilişkinin, yerel özerkliğin ve yerel demokrasinin gelişimine önemli katkılarının olduğu ifade edilebilir.

### 5.1.3. Rusya Federasyonu

Rusya, yeryüzünün alan bakımından en geniş ülkesi olmasının yanı sıra pek çok değişik etnik grupları bünyesinde bulundurmaktadır. Federatif bir devlet sistemine sahip olan Rusya, çok partili temsili demokrasiyle yönetilmektedir. 83 federal bölgeden oluşan ve yarı başkanlık sistemine göre yönetilen ülkede; devletin başı statüsünde bir Başkan ve hükümetin başı statüsünde yer alan bir Başbakan bulunmaktadır. Devlet başkanı, yürütmenin en kuvvetli ve en etkili kanadını oluştururken; yürütmenin ikinci kanadını ise, Başbakan ve Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla beraber Federasyon, demokrasi ve serbest piyasa ekonomisine geçiş yaparak süratli bir değişim dönemine girmiştir. Özellikle de Vladimir Putin'in yönetime gelmesi ile beraber Federasyon, siyasal ve yönetsel değişim sürecine girmenin yanı sıra ekonomik anlamda (Gök, 2012: 76) da önemli ölçüde kuvvetlenmiştir.

Çarlık Rusya'sında ilk belediye kanunu, 1846 yılında esasen başkent St. Petersburg'un yerel yönetimler ile ilgili sorunlarına çözüm üretebilmek için çıkarılmıştır. İlerleyen süreçte uygulama 1862 yılında Moskova ve 1863 yılında Odesa'da da yürürlüğe girmiştir. Fakat pek çok nedenden dolayı Çarlık yönetiminde söz konusu ilk belediye uygulamasından fazla verim alınamadığı için Çarlık Rusya'sında üzerinde uzun müzakerelerin ve tartışmaların yapıldığı yeni bir belediye kanunu, 1870 yılında Çar II. Aleksander tarafından yürürlüğe konulmuştur (Elma, 2013: 64). Bu belediye kanunu, Çarlık Rusya'sında yerel yönetimler adına çok önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir.

Rusya, siyasi âdemi merkeziyetçiliğin uygulandığı ülkeler arasında yer almaktadır (Muratoğlu, 2011: 744). Sovyet Birliği döneminde, devletin ekonomi ve politika üzerindeki etkin kontrol ve planlama stratejisi hem sayısal hem de işlevsel anlamda çok kuvvetli bir merkezi ve bölgesel yönetim oluşturulmasına neden olmuştur. Sovyetler Birliği'nin çöküşüyle beraber politik ve ekonomik anlamda önemli ölçüde değişiklikler ve açılımlar yaşayan Rusya'da, Sovyet döneminden miras kalan yönetim anlayışının (Şensoy, 2010: 103) halen varlığını sürdürdüğünü belirtmek gerekmektedir.

Rusya Federasyonu, federatif özerk ve yönetsel bölgelerden meydana gelmektedir. Devlet yönetiminin bir parçası olan bölgesel yönetim 83 federal bölgeden oluşmakta ve her bir bölge, Federal Konsey'de eşit bir biçimde temsil edilmektedir. Her bir bölge konseye 2 tane temsilci göndermektedir. Ama her bir bölgenin farklı derecede özerklikleri vardır. Rusya'da 46 idari bölge mevcuttur ve bu bölgeler atanmış yöneticiler tarafından yönetilmektedir. (Gök, 2012: 80). Bu da Rusya Federasyonu'nun farklı bir yerel yönetim sistemine sahip olduğunu göstermektedir.

Kent yönetimlerinde kurulan belediyeler, nüfus ve gelişmişlik açısından belirli bir büyüklüğe ulaşan beldeler için bir yönetim kademesi şeklinde kurulmuştur. Belediyelerin yapısı ve işleyişleri üzerinde her hangi bir standart yapı mevcut değildir. Rusya'da belediyeler meclis ve başkan sistemine göre faaliyetlerini yürütmektedirler. Meclisler genel olarak halk tarafından ortalama 4-6 yıl için seçilen üyelere oluşmaktadır. Belediye meclisleri yasaların kendilerine yetki verdiği konularda karar alma serbestisine sahiptir ve meclislerin üye sayıları nüfuslarına göre belirlenmektedir. Her belediyenin kendi iç tüzüğü vardır. Tüzüklerin içerikleri ortalama yerel hizmetlerin yerinden yürütülmesi, ekonomik ve sosyal kalkınma faaliyetleri çerçevesinde şekillenmektedir. Belediyelerin yürütme organı ise Belediye Başkanı'dır ve başkanın görev süresi iç tüzükle belirlenmektedir (Akhundova, 2012: 69-70). Belediye başkanları genelde halk tarafından 4-6 yıllığına seçilmektedir. Belediye Başkanları, yerel halk ve belediye meclisi karşısında sorumludur. Belediye



başkanlarının meclisler tarafından belirlenmesi veya federe merkez tarafından atanması gibi yöntemler uygulanmaktadır (Akhundova, 2012: 70). Rusya Federasyonu idari yerinden yönetim ilkelerine uygun düzenlemeler yapmıştır. Rusya Anayasası yerel yönetimlere mali özerklik tanımıştır ve yerel yönetimlerin mülkiyet haklarını korumuştur (Sakınç, 2005: 200). Bu açıdan Rusya, yerel yönetimlerle ilgili yasal bütün altyapısını kuvvetlendirmiştir.

Rusya’da yerel yönetimlerin finansmanı konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Tüm bölgelerden federal bütçeye toplanan vergi gelirleri yeniden dağıtılarak bölgelere yardım edilmektedir. Bunun dışında yeniden federal bütçeden finanse edilen fonlar vardır. Bu fonlardan belirli kalkınma projelerine mali açıdan destek sağlanmaktadır. Avrupa Birliği ile sınırları olan Rusya bölgeleri, AB ve Rusya mali fonlarından eş-finansman şeklinde kalkınma ve bu bölgelerde siyasi ve ekonomik istikrar sağlanması için mali destek almaktadır. Federal bütçeden de Rusya federe birimlerine mali yardımı yapan fonlar bulunmaktadır (Akhundova, 2012: 89). Genel olarak Rusya’da yerel yönetimlerin iki mali kaynağı vardır. Birincisi kendi öz mallarının yönetimi neticesinde elde edilen öz kaynaklar ile federe birim tarafından yetkisi verilen vergi gelirleridir. İkincisi ise doğrudan federe merkezi tarafından temin edilen kaynak aktarımları ve yatırımlardır (Ökmen ve Parlak, 2013: 144). Rusya anayasasında yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsedilmesi, Yerel yönetimleri mali bakımdan daha da güçlendirmektedir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde en belirgin ağırlığı siyasal alanda yapılan uygulamalardadır. Eski Sovyet geleneğinin halen devam ettiği Rusya’da siyaset günümüzde de merkezden belirlenmektedir. Siyasal çoğulculuk merkezin izin verdiği oranda gerçekleşmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013: 145). Bu nedenle yerel yönetimlerin özgür bir şekilde hizmet yürütmesi engellenmektedir. Fakat ülke anayasasında yerel özyönetimler bölümünde halkın katılımından bahsedilmesi Rusya’yı yerel yönetimlerin özerkliği bakımından güçlü kılmaktadır.

## 5.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler

Üniter devlet; devletin ülke, millet ve egemenlik unsurları, keza yasama, yürütme ve yargı organları açısından teklik özelliği olan bir devlet şeklidir. Dolayısıyla üniter devletlerde devletin unsurlarında ve devletin organ ve yetkilerinde teklik vardır. Üniter devletlerde, egemenlik, ulusun ve ülkenin tekliği ve bölünmezliği ilkesine dayanmaktadır. Üniter devletlerde yerel yönetimlerin varlık ve yetkileri, idarenin bütünlüğü ve kanuniliği ilkeleri kapsamında, merkezi iktidarın rızasına, dolayısıyla da kanuna dayanmaktadır (Çınarlı, 2011: 266). Üniter devletlerde yerel yönetimlerinin yerel özerklik açısından değerlendirilmesi yerel yönetimlerin etkinliği ve verimliliği bakımından üzerinde önemli ölçüde durulması gereken bir konudur.

Üniter devletlerde yerel yönetimler kamu tüzel kişisi olarak devlet içerisinde bulunmaktadır (Çolak, 2004: 4). Subsidiarite ilkesinin federal ülkelerde uygulama alanı bulabildiği gibi üniter devletlerde de uygulama alanı bulabileceğini savunan (Kaya, 2006: 146) düşünürler de vardır. Üniter devletlerde ve federal devletlerde yerel yönetimlerin özerklikleriyle ilgili farklılıklar bulunmaktadır. Hatta üniter yapıya sahip olan devletlerin kendi aralarında ve federal yapıya sahip olan devletlerin kendi aralarında bile yerel özerklik ile ilgili farklılıklar söz konusudur.

Yerinden yönetimler, temel olarak, üniter devlet yapısı içerisinde etkili ve verimli hizmet üretimini sağlayabileceği düşüncesi ile savunulmasından kaynaklı yerel yönetimlere, hareket serbestisi tanınmaktadır. Yerel yönetimler, idarenin bütünlüğü ve hizmetlerin birliği bakımından birtakım genel kural ve hedeflere uyma şartı ile yerel hizmetleri planlayıp yapmakta ve iç örgütlenmelerini serbest bir şekilde düzenlemektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği kavramı, bu noktada (Çolak, 2004: 43) belirlemektedir. İdari vesayet denetimi ile idarenin bütünlüğü sağlanmak istenmektedir. Fakat bunun sınırlarının da kanunlarla çok net bir şekilde çizilmesi gerekmektedir.

Üniter devletlerde egemenlik hakkı devlete aittir. Bu hakkın hiçbir şekilde herhangi bir makama ya da organa devredilmesi mümkün değildir. Yerel yönetimler egemenlik hakkına sahip değildir. İdari vesayet denetimi de üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerde uygulanmakta olmasının nedeni; idari vesayetin, devletin birliğinin ve devlet tarafından yürütülen milli ve genel menfaatlerin yerel yönetimlerde de korunmasını öngörmesidir (Korkmaz, 2009: 53). Yani idari vesayetin amacı idarenin bütünlüğünü sağlamaktır. Yerel yönetimlerin özerkliğine aykırı sonuçları olmasından dolayı idari vesayet kural değil, istisnai bir yetkidir. Hukukta istisnalar dar yorumlanmaktadır. Hukuki tereddüt durumunda idari vesayetin varlığı kabul edilemez. İdari vesayet, hiyerarşi yetkisinden farklı olarak mutlaka kanunla öngörülmesi gerekmektedir (Sancakdar ve Çınarlı, 2013: 163). Kanunda belirtilmeyen durumlarda idari vesayet yetkisinin kullanılması mümkün değildir.

Devletin birliği, ülkenin bölünmezliği ve idarede bütünlüğün sağlanması doğrultusundaki ilkeler yerel yönetimlerde bozulmasına karşın, idari vesayet bir güvence şeklinde (Korkmaz, 2009: 53) değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin keyfi uygulamalarını ve yasal mevzuatın dışına çıkmaları gibi durumları engellemeye yönelik olarak idari vesayet denetimi gerçekleştirilmektedir.

Üniter devletlerde siyasal özerklik bulunmamakta yalnızca idari ve mali özerklik bulunmaktadır. Bu devletlerdeki idari ve mali özerklik başboşluk ya da bağımsızlık anlamına gelmemektedir (Arslan, 2005: 190). Fakat yerel yönetimlerde idari ve mali özerklik denilince toplumlarda yanlış bir algı bulunmaktadır. Aslında idari ve mali özerklik yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli hizmet sunmasını sağlamaktadır.

Üniter devletlerde merkezi yönetim güçlü olduğu için genel geçer kural koyma yetkisi merkezi yönetime aittir. Dolayısıyla da yerel yönetimlerin merkezi yönetimin muhtemel müdahalelerinden korunma imkânı düşüktür (Kaya, 2006: 147). Bu durum üniter devlet ve yerel yönetimlerin özerkliği çelişmesini gün yüzüne

çıkarmaktadır. Fakat üniter devletlerin yerel yönetim örneklerinden de yola çıkılarak bu çelişkinin büyük boyutlarda olmadığı belirtilebilir. Buradan hareketle üniter devletlerden üç yerel yönetim örnekleri incelenerek üniter devlet ve yerel yönetimlerde yerel özerklik arasındaki bağ bütün boyutlarıyla ortaya konulmaktadır.

### **5.2.1. Fransa Cumhuriyeti**

Fransız yerel yönetim sistemi, üniter bir devlet yapısı içinde oluşturulmuştur. Fransız Devriminden sonra şekillenen ve merkeziyetçiliğin temel alındığı kamu yönetimi modelinde yerel yönetimler merkezi yönetimin sıkı denetimi altında yönetilmişlerdir. İdari vesayet, merkezi yönetimin kendisi tarafından uygulandığı gibi taşradaki merkezi yönetimin temsilcilerine de kimi vesayet yetkileri verilmiştir. Kontrollü yerinden yönetim politikaları izlendiğinden yerel yönetimler tedrici ve yavaş bir gelişme göstermişlerdir (Şengül, 2012: 32). Fransız yerel yönetimlerinin yavaş gelişim göstermesine rağmen yerel yönetimlerin özerkliği bakımından ilk sıralarda bulunduğu belirtilebilir.

Fransa'nın üniter devlet yapısına sahip olması ve 1982 reformu ile yaşadığı âdem-i merkezileşme süreci Fransa denince ilk akla gelen iki özelliiktir. Bu nedenle Fransa, 1982 yılına kadar daha çok merkeziyetçi bir yapı sergilerken, 1982 reformlarıyla yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında biraz daha güç elde etmişlerdir. Dahası 1982 yılına kadar kendisine verilen görevleri yapan bir kamu kurumu özelliğinde bulunan bölge, 1982 reformuyla bir yerel yönetim birimi şekline dönüştürülmüştür. Dolayısıyla da bu tarihten sonra Fransa yerel yönetimleri; belediyeler, iller ve bölgeler olmak üzere üçlü bir yapıya sahiptir. İller ve bölgeler, merkezi idarenin taşra teşkilatının örgütlendiği ve yerel yönetim birimi şeklinde örgütlendiği birimler niteliğindedir. Fransa'da yerel yönetimler, anayasal güvence altındadır. Aynı düzeyde yer alan tüm yerel yönetimler aynı statüye sahiptirler ve tümü doğrudan genel oy ile seçilen bir meclisle, bu meclis içerisinde de seçilen bir icra organınca yönetilirler (Kayıkçı, 2003: 22). Yerel demokrasi açısından önemli

olan bu yönetim şekli yerel yönetimlerin özerkliği açısından da çok önemli bir yere sahiptir.

Fransız yerel yönetimler reformunun temel özelliği, yürütme yetkilerinin ilde ve bölgede, seçilmiş organlara aktarılması haricinde, çeşitli yerel yönetim birimlerinin üzerindeki devlet vesayetinin kaldırılmasıyla yerel yönetim basamaklarının her biri tarafından yerine getirilmesi gereken görevlerin (Açıkgöz, 2007: 52) sınırlarının belirlenmesi olarak görülebilir.

Fransa'da organları seçimle işbaşına gelen komünlerin yani belediyelerin temel idarî birim olarak kabul edilmesi tarihi 1789, yerel özerklik ilkesinin kabulü 1884, komünler arası işbirliği mekanizmaların kurulması 1890, vali tarafından belediye bütçelerinin onayının kaldırılması 1970, yerel yönetimlere vergi oranlarını belirleme yetkisi 1980 (Daoudov, 2013: 74) şeklindedir. Bu tarihler, Fransa'nın yerel özerklik ve idari vesayet bakımından yerel yönetimlerinin tarihsel gelişiminin önemli dönüm noktalarını oluşturmaktadır.

İlk defa Fransız Devrimi'nde komün (belediye) ifadesi kullanılmış, Fransız devriminden sonra da 44.000 belediye kurularak tüm belediyeler tek bir hukuki rejime bağlanmıştır. Fransa'da yerel yönetim birimlerinin temel yapısı 1982 yılına gelinceye kadar I. Napolyon dönemindeki merkeziyetçi niteliklerini muhafaza etmiştir. Dolayısıyla da yerel yönetim ünitelerinin bütününde bir meclis ve bir yürütme organının bulunmasının yanı sıra; merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde önemli ölçüde bir vesayeti vardır (Kayıkçı, 2003: 24). İdari vesayetinin bulunmasının yerel özerkliğe aykırı bir durum gibi algılanması doğru değildir. İdari vesayetinin amaçları doğrultusunda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin iyi bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir.

Fransa, Avrupa ülkeleri arasında ulusal birliğini tamamlayarak merkezi monarşiye en erken ulaşan ülkelerden biri olması itibariyle idare alanında çok önemli bir yere sahiptir. Fransız idari yapılanmasının tarihi gelişiminde iki önemli dönüm

noktası vardır. İlki, 1789 Fransız Devrimi sonrası Napolyon'un yaptığı düzenlemelerdir ki, bu düzenlemeler 1982 reformlarına kadar etkisini önemli ölçüde sürdürmüşlerdir. İkinci dönüm noktası ise 1982 yılında yapılan reformlardır (Bulgan, 2008: 13). Bu reformlar, yerel yönetimlerin dönüşümü adına önem teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ve idari vesayet bağlamında düşünüldüğünde 1982 reformları çok önemli bir gelişmedir.

Fransa'da 1982 yılında çıkarılan yasa ile bölge, bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmiştir. Bölgeler, bölge meclisleri kararıyla yönetilir. Bölge meclisi, bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi gibi konularında yetkili kılınmıştır (Açıkgöz, 2007: 51). Fransa da 1982 yılından sonra belediyeler üzerinde bulunan denetimin hafifletilmesi ve belediyelerin özerkliğinin kuvvetlendirilmesinin yanı sıra, yerindelik denetimi kaldırılarak yalnızca hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir. Getirilen bu reformla belediyeler ve bölgesel yerel yönetimlere özerklik tanınmıştır. Bölgesel yönetimlere yasamayı etkileyebilecek güçlü yetkiler (Çelik ve Aykanat, 2007: 113) tanınarak yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik önemli katkılar sağlanmıştır.

Fransa'da yapılan anayasa değişikliğiyle yerelleşme konusunda çok önemli kararlar alınmıştır. Alınan bu kararlar doğrultusunda, Fransa'nın üniter bir yapıya sahip olmasına rağmen yerel yönetimlere önemli ölçüde yetki (Çevikbaş, 2008: 79) aktarıldığı çok rahat söylenebilir. Bu da üniter devlet ile yerel özerkliğin çelişmediğinin bir örneğidir.

Yerel yönetim geleneği bakımından İngiltere kadar eskilere gitmese de, Fransa, merkeziyetçi yapısından dolayı birçok ülkeye örneklik teşkil eden modern anlamda ilk üniter devlet özelliğine sahiptir. Fransız ve ya Napolyon modeli denilen bu sistemde yerel yönetimler, merkezi yönetimin temsilcisi ve taşra uzantısı şeklinde nitelendirilebilir. Anayasal anlamda eşit statüye sahip olan bu birimler, yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezin diğer taşra uzantılarının yardım ve desteğine ihtiyaçları vardır. Bu nedenle de, merkezin taşradaki temsilcisi konumunda bulunan

valiye, bunlar üzerinde merkez adına genel gözetim ve vesayet yetkisi (Çolak, 2004: 53) verilmiştir. Böylelikle bir denge mekanizması kurulmak istenmiştir.

İl yapılanması oluşturulduğu zaman Saint Just gibi bir takım düşünürler her türlü farklılığın göz önünde bulundurulmayarak ülkenin 80 eşit parçaya bölünmesini önermiştir. Neticede gerçekleştirilen il bölümlenmesi bu kadar mekanik olmasa da kültürel ve etnik farklılıkları yok sayarak coğrafi özellikler ve idari verimlilik çerçevesinde yapılmıştır. İllerin isimlendirilmesinde tarihi ve etnik bağlılıkların çağrıştırılmasına önem verilmiş ve genellikle il dâhilindeki dağ, nehir, ova ve özgün bitki türleri ve benzeri coğrafya kökenli isimler verilmiştir. İllerin genişliği insanların at sırtında bir gün içerisinde valinin ikamet ettiği yere ulaşabilmeleri temel alınarak belirlenmiştir (Tuncer ve Alodalı, 2012: 822). Bu da günümüz teknolojik gelişmelerin göz önünde tutularak yeniden düzenlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Şubat 1992 tarihinde merkezi yönetimin taşra örgütü yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle, taşrada yönetimin yetki genişliğine sahip bölge, il ve ilçeden meydana gelen üç kademeli mülki idare yapısıyla sağlanacağı kabul edilmiştir. Bu önemli reformla genel kural olarak, yetkilerin merkezden dağıtılması ve kaynakların farklı seviyelere göre tahsis edilmesi kabul edilmiştir. Bunu, hizmetlerin en yakın birim tarafından yürütülmesi ilkesinin bütün kamu yönetimlerine ve hizmetlere uygulanması (Akçakaya, 2003: 155-156) olarak değerlendirmek mümkündür.

Fransa'da; devlet ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde, temel olan unsur, devletin sorumluluğunu koruma ve denge unsuru olmasıdır. Buna ek olarak, yeni kuruluşların hareket serbestisi ve yerel çıkarlar doğrultusunda serbest girişimlerine de yer verilmiştir (Özer, 2000: 184). Fransız Anayasasına göre, devlet ile yerel yönetimler arasında yetki bölüşümü kanunla olur. Yetkilerin idareler arası bölüşümünde, devletin, bölgelerin, belediyelerin ve illerin yetkileri mümkün olduğu oranda birbirinden ayrılmalı ve her yetki alanı ve buna karşılık gelen kaynaklar ilgili birime verilmelidir. Dolayısıyla, her alanın geliri ve diğer kaynaklar ya tümüyle

merkeze ya da belediye, il veya bölgeye tahsis edilebilir. Bu durum, hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulmasını ve kaynakların bir kısmının söz konusu birimler tarafından elde edilmesine (Açıkgöz, 2007: 52) imkân tanımaktadır. Böylece yerel özerklik bakımından olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir.

Fransa yerel yönetim sistemi içerisinde maliye önemli bir yere sahiptir. Fransız yerel yönetimlerinin başarısı geniş mali kaynaklara ve yeterli mali özerkliğe sahip olmasına dayanmaktadır. Bu amaçla yerel yönetimlere çok geniş bir mali kaynak verilme eğilimi gösterilmiştir. Fransa'da yerel yönetimlerin mali kalemleri arasında ilk sırayı alan (Ökmen ve Parlak, 2013: 116) yerel vergilerdir. Bu yerel vergiler; yerel ikamet vergisi, emlak vergisi, arazi vergisi ve işletme vergisidir. Yerel vergilerin (2008 yılı için) belediye gelirleri içerisindeki payı yüzde 40'tır. Buna karşılık merkezi idareden belediyelere yapılan aktarımlar belediye gelirlerinin hemen hemen üçte birinden fazlasına (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 13-14) tekabül etmektedir. Yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı diğer gelir kaynakları; bağışlar, paylar, hazine yardımları ve borçlanmalardır (Özer, 2000: 184). Bunların içerisinde borçlanmalar, yerel yönetimlerin çoğunlukla başvurduğu kaynaklar arasında yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında Fransa'da mali özerkliğin sağlandığı, fakat mali bakımdan merkeze bağımlılığın da küçümsenmeyecek oranlarda olduğu söylenebilir.

Fransa'da merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler incelendiğinde, devletin ulusu ve ülkesi ile birlikte bölünmez bütünlüğünün korunması düşüncesine sıkı sıkıya bağlı kalınmakla beraber hizmetlerin ve yerel ihtiyaçların yerinden görülmesi ilkesi anlayışı egemendir. Yönetim anlayışındaki küresel değişime ve Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerle ilgili kurumsal ve yasal düzenlemelerine paralel bir şekilde Fransa'da yerinden yönetim anlayışının gün geçtikçe güçlendiği ve kamusal hizmet anlayışının bu eksende oluşmaya başladığı (Ökmen ve Parlak, 2013: 112) belirtilebilir.

Fransa'da yerel yönetimler ve merkezi yönetim ilişkisini sağlıklı bir şekilde değerlendirebilmek için bu ülkedeki siyasetçilerin durumlarının da irdelenmesi



gerekmektedir. Çünkü Fransa’da bir kişi birden fazla siyasi görev alabilmektedir. Bu birden fazla görev iki ile sınırlandırılmıştır. Şöyle ki, bir siyasetçi hem merkezi yönetimde milletvekili hem de yerel yönetim organlarında herhangi bir pozisyon için seçilebilme imkânına sahiptir. Bu durum, merkezi yönetime karşı yerel yönetimleri biraz daha güçlü bir hale getirmiştir. Daha doğrusu; yasal olarak merkezin sıkı denetiminde olan yerel yönetimlerde, uygulamada merkezdeki siyasetçilerin yerel desteğe olan ihtiyaçları nedeniyle bu sıkı denetim (Koçak, 2013: 83-84) azaltılmaktadır. Bu nedenle siyasetçilerin, merkezi yönetim ve yerel yönetim organlarında aynı zamanda görev almaları, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının sınırlı düzeyde gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.

### 5.2.2. İngiltere

İlk yerel yönetim birimleri dördüncü yüzyıldan itibaren İngiltere adalarında ortaya çıkmış ve bu adalar da bölgelere ayrılmıştır. Yönetim yerli halk tarafından seçilen temsilcilerin de katılması ile (Korkmaz, 2009: 42) oluşturulmuştur. İngiltere yerel yönetimlerinin gelişim göstermesinde bu durumun, önemli bir adım olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Üniter ve merkezi bir karaktere sahip olan İngiltere’nin, yazılı bir anayasası yoktur. “Seçilmiş parlamento’nun üstünlüğü” ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yasalar ile belirlenmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimler yalnızca parlamento tarafından kanunlar ile kendilerine tanınmış bulunan yetkileri kullanabilmektedir. Yani birtakım Avrupa ülkelerindeki gibi yerel yönetimlerin kendi konuları ile ilgili olarak genel bir yetkisi bulunmamaktadır. Yerel yönetimler, varlığını ve fonksiyonlarını parlamento ve merkezi hükümetten almaktadırlar (Bulgan, 2008: 11). Yani ülkenin yerel yönetimleri açısından parlamentonun ve merkezi yönetimin önemli bir yeri vardır.

İngiliz yerel yönetimlerinin geçmişi 1066 Norman işgalinden önceki Anglo-Sakson dönemine kadar dayanmaktadır. Pek çok yerel yönetim biriminin varlığı milli hükümetin ilk ortaya çıkışından daha öncelere kadar gitmektedir. Bu birimler, hükümetler tarafından ihdas edilmiş kurumlar şeklinde değildirdir. İngiltere’de yerel yönetimler; birtakım belediye hizmetlerini görmekle yetkili, tüzel kişiliğe haiz ve merkezi yönetimden kısmen bağımsızdırlar. Buradan yola çıkarak onuncu ve on beşinci yüzyıl arasında İngiltere’de diğer batı Avrupa ülkelerine kıyasla daha gelişmiş bir yerel yönetim sisteminin olduğu görülmektedir. Sanayi devrimiyle beraber ortaya çıkan; fakirlik, işsizlik, şehirleşme, nüfus hareketleri ve benzeri sıkıntılarla yerel yönetimlerin baş etmesi imkân dâhilinde olmadığından bu durum merkezi hükümeti bu konularda bazı adımlar atmaya mecbur etmiştir. Modern İngiliz yerel yönetim sistemi bu ihtiyaçlardan (Bulgan, 2008: 11-12) kaynaklı ortaya çıkmıştır. J.J. Roussou, Kant, Turgot ve Bentham gibi birçok düşünürün, İngiltere yerel yönetimlerine yaptıkları katkıların, modern İngiliz yerel yönetim sistemi değerlendirilirken göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Yerel meclislerin önemli oranda takdir yetkilerine sahip olması İngiliz kamu yönetimi geleneğinin gereğidir. Merkezde yer alan parlamento yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini ana hatları ile tespit etmekte ve ayrıntıları ile uygulamayı yerel uygulayıcılara bırakmaktadır. Dolayısıyla da yerel meclisler, yerel hizmetlerin sunumunda geniş takdir yetkisini ellerinde bulundurmaktadır. Yerel meclisler, belediye mühendisi, kamu sağlığı yöneticisi, yapı işleri denetçisi, park yöneticisi, sosyal hizmet uzmanı, kamu imarı, kent plancısı ve benzeri kendi uzman ve meslek adamı kadrolarını oluşturarak bunu gelenek şekline getirmişlerdir (Açıkgöz, 2007: 59). İngiltere’de yerel yönetimler, kendilerine yasa ile verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü oldukları gibi kendilerine yasa ile verilmeyen işleri ise asla yapamazlar. Yerel yönetimlerin, polis, itfaiye ve tüketicinin korunması ve benzeri koruyucu hizmetleri; çevre sağlığı, trafik, ulaştırma, planlama, sivil savunma ve konut hizmetlerinden meydana gelen çevre ve altyapı hizmetlerini ve eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler, kültür, eğlence ve spor hizmetlerini yerine getirmek (Açıkgöz, 2007: 60) durumundadırlar. Burada eğitim faaliyetlerinin de yerel yönetimler

tarafından gerçekleştirilmesi, dikkat çeken bir konudur. İngiltere, üniter devlet olmasına rağmen güçlü yerel yönetimlere sahiptir. Burada güçlü yerel yönetimlerin üniter devlet ile çelişmediği görülmektedir. Yerel yönetimlerin güçlü olmasının, üniter yapıyı zedeleyeceği şeklinde olumsuz bir algı vardır. İngiltere'nin güçlü yerel yönetimlere sahip olması, bu olumsuz algının haklılık payının olmadığını göstermektedir.

Eğitim alanında, 1902 yılında özel amaçlı okul kurulları kaldırılarak yerine "Yerel Eğitim Otoritesi" komiteleri oluşturulmuştur. Zaman geçtikçe bu komiteler, okullar ve okul yemekleri ve tıbbi kontrol ve benzeri eğitim ile ilgili diğer hizmetleri sağlamakla yükümlü tutulmuşlardır. Yerel yönetimler ortadan kaldırılan özel amaçlı iki kurulların görevlerini üstlenmektedir. Merkezi yönetim bir takım yeni fonksiyonların sağlanmasında yerel yönetimleri (Ersöz, 2000: 147) sorumlu tutmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlere yüklenen sorumluluk arttırılmaktadır.

Dünyanın eski ve güçlü iyi yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiltere'de yerel yönetimlerin temelleri Anglo – Sakson dönemine kadar gitmektedir. Bu ilk dönemde yerel topluluklar doğal bir şekilde oluşmuştur. Bu topluluğun yönetici sınıfı; güvenliğin sağlanması, suçun önlenmesi, suçluların cezalandırılması, fakir ve yoksullara yardım edilmesi, kolektif toprak ve gayrimenkullerin yönetimi ve benzeri toplumun bir arada yaşamaktan kaynaklanan temel gereksinimlerin giderilmesini sağlamak için ya bu topluluğun içinden çıkmış ya da doğrudan kralca atanmıştır. Fakat İngiltere'de bu görevler çoğunlukla kendi kendine yardım grupları, gönüllü kuruluşlar ve kısmen de olsa tüccarlarca yerine getirilmiştir. Yerel yönetimlerse, bu grupların yerine getirdiği görevlerden geriye kalan alanlarda (Ersöz, 2000: 146) faaliyet göstermişlerdir.

İngiltere'de, yerel yönetimler gerçek ve tüzel kişiler gibi yargı denetimine tabi tutulmuştur. Yargı denetiminin amacı yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yasal sınırların dışına çıkmasını engellemektir. Mahkemeler re'sen değil bir başvuruyla hareket etmektedirler. Yerel yönetimler kendi alanları dışında faaliyette bulunamaz

ve yasaların kendisine tanıdığı takdir yetkisini kötüye kullanma (Ekici ve Toker, 2005: 22) hakları bulunmamaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimler, yargı denetimi aracılığıyla, önemli oranda denetim altındadırlar.

İngiltere’de yerel yönetimlerin bütün karar ve eylemleri kontrol altındadır. Yerel yönetimlerin üzerinde bulunan denetim, genel denetim yetkisine sahip merkezi bir organ tarafından yapılmamakta, hizmetin bizzat sahibi olan Bakanlıklar aracılığı ile yapılmaktadır. Polis, eğitim ve itfaiye hizmetleri teftişe tabi tutulmaktadır ve söz konusu hizmetler görevlerini yerine getirmekten kaçınan yerel yönetimlerden alınarak ilgili bakanlıklara verilmiştir. Fakat hizmetlerin faturası yerel yönetimlere kesilmektedir. En iyi değer sistemi uygulamasıyla hizmet birimlerine yıllık performans raporları ile sürekli ilerleme kaydetmeleri zorunluluğu getirilmiştir (Korkmaz, 2009: 75). Bu durum ülkenin yerel yönetim sisteminin gelişimini, olumsuz yönde etkileyeceği gibi, yerel özerkliğe de aykırı bir durumdur.

Yararcı olarak isimlendirilen düşünürlerle Fabian sosyalistlerin yaklaşımları ve John Stuart Mill’in özerk yerel yönetimlerle demokrasiyi zorunlu bir şekilde birbirleriyle ilgili gören bakış açısı, İngilizlerin yerel yönetim kuramını etkilemiştir. Mill, “Temsili Hükümet” isimli eserinde, “yerel nitelikte olan her hizmet yerel yönetimlerce görülmelidir.” ifadesiyle, yerel yönetimleri, siyasal eğitimin okulu (Keleş, 2012b: 41) şeklinde algılamıştır. Bu anlayış İngiltere’nin yerel yönetim sistemine yansımıştır.

İngiltere’de yerel yönetimlerin hizmet alanlarının oldukça geniş olması nedeniyle 4 farklı gelir kaynağı vardır. Bunlar; vergi gelirleri, tek tip iş vergisi, hükümet yardımları ve diğer gelirler kalemi şeklindeki gelirlerdir. Vergi gelirleri, mülkiyete dayalı olarak doğrudan yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Yerel yönetimlerin vatandaşlara verdikleri hizmet karşılığında topladıkları bedel şeklinde değerlendirilebilir. Tek tip iş vergileri, ticari ve sanayi tipi gayrimenkuller üzerinden alınan ticari kazanç vergisi şeklinde belirtilebilir. İngiltere’de yerel yönetimlerin cari harcamaları ve yatırım harcamaları vardır. Cari harcamalar, toplam harcamaların

yarısını oluşturan ücretler, okul, bina ve yolların bakımı ve benzeri alanlarda yapılmaktadır. Yatırım harcamaları ise eğitim binaları, ulaşım, konut, sosyal hizmetler ve çevresel nitelikli yatırım (Ökmen ve Parlak, 2013: 110-111) alanlarında yapılmaktadır. Yerel yönetimler mali açıdan merkezi yönetime bağımlıdır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısı doğrudan merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır. Aynı zamanda da yerel yönetimlerin belli oranların üzerinde borçlanmalarında bakanlığın izni zorunludur (Koçak, 2013: 74). Bu durum, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ağırlığını hissettirmektedir.

İngiltere’de parlamento yerel yönetimlerin özerkliğine müdahale edebilmekte, yetkilerini kısıtlayabilmekte, yerel yönetimlerin örgütlenmesini, görev alanını, işlevlerini, hizmetlerin standartlarını değiştirebilmekte ve yetki ve sorumlulukları bir birimden öbürüne aktarabilmektedirler (Batal, 2011: 81). Yani İngiltere’de merkezi yönetim her şeyden önce yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde değişiklik yapma hakkını elinde tutarak bu birimler üzerindeki denetimlerini sürdürmektedir (Koçak, 2013: 73). İngiliz yerel yönetimlerinin çok köklü bir tarihi olmasına rağmen, ülkede merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ağırlığının gün geçtikçe arttığı belirtilebilir.

### **5.2.3. Japonya**

Japonya’da Marksist yerel yönetim anlayışı ve uygulamaları varlığını sürdürmektedir (Arslan, 2008: 170). Üniter bir devlet olan Japonya’da 3232 belediye bulunmaktadır. Belediyelerin toplam 14 tanesinin kendilerine ait vergileri olduğu gibi yerel vergilerin toplam gelirler içindeki oranı 1998 yılı itibariyle yüzde 36’dır. Merkezi yönetimden yapılan aktarımların oranı yüzde 14 civarındadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 13). Japonya’da iller ve belediyeler, temel yerel yönetim birimleridir. Bu birimlerin yürütme organı olan vali ve belediye başkanları ile genel karar organı olan il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri, doğrudan halk tarafından seçilmektedir (Çolak, 2004: 58). 1888’te şehir ilçe ve kurumları, 1890’da ise, valilik ve bölge uygulamalarıyla günümüz yerel yönetim sisteminin (Akdemir ve

Benk, 2010: 165) altyapısı oluşturulmuştur. Japonya yerel yönetimleri, tarihsel süreç içerisinde önemli değişim ve dönüşümler geçirerek, yerel özerkliğe yönelik önemli gelişim kaydetmiştir.

II. Dünya Savaşı'ndan önce Japon anayasasında yerel yönetimler ile ilgili hiçbir hüküm bulunmazken yeni demokratik anayasanın 8. kısmında yerel özerkliğin temel prensiplerini hüküm altına alan dört madde bulunmaktadır. 92. maddede, yerel kamu kişilikleri ile ilgili düzenlemeler yerel özerklik ilkesi çerçevesine uygun bir şekilde yasa ile yapılır, ifadelerine yer verilmiştir. 93. maddede, yerel kamu kişiliklerini, yasalar çerçevesinde, devamlı organları bulunan meclislerin oluşturduğundan bahsedilmiştir. Tüm yerel kamu kişiliklerinin üst yöneticilerinin, meclis üyeleri ve yasalar ile belirleneceği diğer görevlilerin o yörede yaşayanların doğrudan oyuyla seçileceği yine aynı maddede belirtilmiştir. 94. maddede; yerel kamu kişiliklerinin kendi mal varlıklarını, işlerini ve örgütlerini yönetme ve yasalar kapsamında kendi özel düzenlemelerini yapma hakkı bulunmakta olduğuna değinilmiştir. 95. maddede ise parlamento, yalnızca belli bir yerel kamu kişiliğini ilgilendiren bir yasa, o yerde yaşayan seçmenlerin çoğunluğunun mutabakatı olmadan çıkarmasının mümkün olmayacağından bahsedilmiştir. Anayasayla yerel yönetimlerin statüsü tümüyle değişmiş ve bünyelerine çok çeşitli demokratik mekanizmalar (Haktankaçmaz, 2006: 69) eklenmiştir. Bu da Japonya'nın yerel yönetimlerinin özerkliğini değerlendirirken çok önemli ipuçları vermektedir.

1900'lü yılların başından savaş yıllarına kadar geçen süre içerisinde siyasi partiler yerel demokrasiyi yaymak amacıyla, merkezi hükümetse yerel menfaatleri ön plana çıkarmak amacıyla yerel meclisler aracılığıyla yerel dinamikleri harekete geçirmiştir. 1920'li yıllarda yerel özerkliği ve yerel yönetimlerin gücünü artıran ve merkezi yönetimin vesayetini azaltan düzenlemelere gidilmiştir. Fakat 1930'lu yıllarda askeri idarenin iktidarı ele geçirmesi ile yerel yönetim sistemi önemli ölçüde denetime tabii tutulmuştur. Savaş zamanında alınan kararlar ülkeyi tümüyle yeniden merkezileşmeye doğru sürüklemiştir. Merkezileşmeyle beraber, merkezi idarenin otoritesi artarken, savaşın sonlanmasıyla beraber demokratikleşme ve yerel

yönetimlerin özerkliğinin ve gücünün artırılmasına (Akdemir ve Benk, 2010: 166) yönelik hareket edilmiştir. Savaşın ardından yerel yönetimlerde yerel özerkliğe yönelik olumlu gelişmeler yaşanmıştır.

Japonya'da iki kademeli bir yerel yönetim sistemi vardır. İlk kademede belediyeler, ikinci kademede de valilikler yer almaktadır. Belediyeler çok çeşitli hizmet sunarken, valilikler de belediyeler arası işbirliği ve koordinasyonu gerektiren hizmetlerden yükümlüdürler. Günümüzde Japonya'da 47 valilik ve 1804 belediye vardır. 1950-1955 yılları arasında 10.000 civarında bulunan belediye sayısı, belediyeler arası birleşmeler ile günümüz düzeyine çekilmiştir. Merkezi yönetim, yerinden yönetim ilkesinin daha fazla gelişmesi doğrultusunda, daha çok birleşmenin gerçekleştirilmesi amacıyla bazı girişimler içerisinde bulunmuştur. Bu girişimler neticesi 1999 yılında 3232 olan belediye sayısı günümüzde 1804'e (Şensoy, 2010: 88-89) gerilemiştir. Bu durum Japon yerel yönetimlerini değerlendirebilmek üzere önemli ipuçları vermektedir.

Yerel Özerklik Kanunu'na göre valiler ve belediye başkanları, yönetimleri altında bulunan olağan yerel yönetim birimlerinin personelleri ile kurum ve kuruluşlarını yerel hizmetlerin koordineli bir biçimde yerine getirilebilmesi için denetleyebilme hakkına sahiptirler. Belediye başkanları ve valiler yapmış oldukları bu denetimin ardından gerekli tedbirleri alabilir veya merkezi yönetimin yetkili birimlerinden (Akdemir ve Benk, 2010: 181) gereksinim duyulan tedbirlerin alınmasını talep edebilmektedirler.

Japon yerel yönetimleri su temini, ulaşım, hastane ve benzeri hizmetleri yürütmektedirler. Japonya'da su temini ya da otobüs hizmeti amacıyla kurulan şirketler, mal ve hizmet bedelleri tarafından finanse edilmekte ve mali kaynakları kendi kendine yeten girişimler şeklinde çalışmaktadırlar. Bu doğrultuda, her kurumun mali kayıtları, yerel yönetim bütçesinden ayrı bir şekilde tutulmaktadır. Japonya yerel maliye yasasına göre; evsel su temini, endüstriyel su temini, ulaşım, elektrik santralleri, gaz temini, liman hizmetleri, hastaneler, marketler, mezbahalar,

eğlence, arsa geliştirme ve kanalizasyon hizmeti sunumu ve benzeri alanlarda hizmet yürüten bu şirketlerin kendilerini özel bir bütçeyle işletmesi öngörülmektedir (DPT, 2000: 9). Bu nedenle, Japon yerel yönetimlerinin gelişmişlik düzeyleri çok yüksektir.

Japonya'da, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında iyi bir görev ve yetki paylaşımı yapılarak; geniş gelir kaynaklarına sahip olan yerel yönetimler, pek çok yetki ve sorumluluk üstlenmiştir. İlk ve ortaöğretim düzeyindeki eğitim hizmetleri, Japonya'da yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Yerel yönetimler bu hizmetleri, kendi bünyelerinde kurulmuş olan il ve belediye eğitim kurulları aracılığıyla sunmaktadır. (İpek, 2001: 185) Birçok devlette görülen eğitim faaliyetlerinin yerel yönetimler tarafından sunulmasına örnek olarak Japonya ilk sıralarda gösterilebilir.

Japonya'da yerel yönetimlerin harcamaları toplam kamu harcamalarının hemen hemen üçte ikisine tekabül etmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerini yerel vergiler, tahsis vergisi, borçlanmalar, hazine yardımları ve benzeri gelirler oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin giderlerini ise eğitim, borç ödemeleri, altyapı harcamaları, sosyal amaçlı giderler, polis ve itfaiye oluşturmaktadır (Şensoy, 2010: 91). Japonya'da yerel yönetimlerin öz gelirleri yetersiz bir durumdadır. Toplam vergi gelirlerinin sadece üçte birinin yerel vergilerden oluştuğu ülkede, küçük belediyelerde bu oran daha da düşmektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yetersizliği, hizmetlerin yürütülmesinde merkezi yönetimin yapacağı transferlere bağımlı hale gelmesine ve borçlanma ile elde edilen gelirlerin payının artmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle Japonya'da yerel yönetimlerin mali özerklikleri zedelenmektedir. Yine aynı zamanda bu birimlerin etkin bir şekilde kamu hizmetlerini (Akdemir ve Benk, 2010: 182) yürütmesi olumsuz yönde etkilenmektedir.

Japon yerel yönetim sistemini çok az yerel özerkliğin olduğu, merkezileşmiş bir sistem şeklinde değerlendirmek mümkündür. Japon yerel yönetimleri, kağıt üzerinde çok geniş bir özerkliğe sahip olmalarına rağmen, merkezi yönetimin sıkı



denetimi altındadırlar (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2007: 92). Merkezi yönetimin güçlü olduğu Japonya’da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereği gündem konusudur. 2000 yılında âdemi merkezîyetçilik yararına bir yasa çıkarılmıştır. Buna göre, merkezi yönetimin birtakım yetki ve sorumlulukları yerel yönetimlere devredilerek, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin artırılması ve özerkliklerinin güçlendirilmesi yönünde birçok düzenlemeler yapılmıştır. (Büyükbaş, 2013: 63). Merkezi yönetimin yerel yönetimlere aşırı müdahalesini engellemeye yönelik yapılan bu düzenlemelerin Japon yerel yönetimlerine önemli katkıları olmuştur.

Japonya’da merkezi yönetimin bütün yerel yönetimler üzerinde denetleme ve düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Fakat yapılacak düzenlemenin demokratik geleneklere ve hizmetlerin yerinden görülmesi ilkesine ters düşmemesi gerekmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin her zaman yargı yoluyla haklarını araması (Ökmen ve Parlak, 2013: 140) imkânı sağlanmıştır. Yapılacak denetimlerin de hukuki dayanaklarının bulunması gerekmektedir. Böylece merkezi yönetimin yerel yönetimlere yönelik keyfi uygulamalarını engellenmek mümkündür.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde, görev ve hizmetlerin yürütülmesinde kullanılan yöntemlerin önemli bir payı vardır. Görev bakımından merkezi yönetim; ulusal güvenlik, eğitim, adalet, sosyal güvenlik, çevre, ulaştırma, dış ticaret, enerji gibi konularda genel politikalar oluşturmakta ve düzenleyici işlem yapmaktadır. Ülke bütünlüğünün söz konusu olduğu durumlarda merkezi yönetim, gerekli olan her türlü önlemi de sonuna kadar kullanabilme hakkına sahiptir. Bunların dışında kalan bütün düzenlemeler ve hizmetler yerel yönetimlere (Ökmen ve Parlak, 2013: 140-141) aktarılmıştır.

## 6. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE YENİDEN YAPILANDIRMA

19. yüzyılın ortalarında Türkiye’nin modern anlamda yerel yönetim sistemine geçişi gerçekleşmiştir. Belediye örgütünün ilk prototipi 1855 yılında kurulmuştur. İl ölçeğinde ilk yerel yönetim denemesiyse 1864 yılında olmuştur. Öte yandan ilk yerel meclislerin kuruluşu 1840’lı yıllara denk gelmiştir. Daha sonra, il özel idaresi 1913 yılında çıkarılan bir kanun ile kapsamlı bir yerel yönetim birimi şeklinde düzenlenirken, belediyelerse 1930’da teşkilat kanunlarına kavuşmuş oldular. Merkezi yönetim birimleri, il özel idarelerinin işlevini üstlenmeye başlaması ile beraber bu kuruluşlar, 1940’lardan itibaren etkinliklerini yavaş yavaş kaybetmişlerdir. Bütün bunlara karşılık hızlı kentleşmeyle birlikte belediyelerin önemi artmıştır (Arıkboğa, 2007: 3). Böylelikle belediyeler önemli ölçüde değişim ve dönüşüm geçirmişlerdir.

Türkiye’de köylerin dışındaki yerel yönetim birimlerinin temelleri Batı örnek alınarak idari reformların yapılmaya başlandığı Tanzimat dönemine kadar dayanmaktadır. Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin kuruluş aşamasında Fransa başta olmak üzere Batıdaki uygulamalar etkili olmuştur. Köy idareleriye Osmanlı Devleti’nden bugüne eski bir geleneğin devamı (Arslan, 2005: 192) niteliğinde değerlendirilebilir.

Çok partili demokratik siyasal hayata geçiş ile beraber kapalı ekonomiden pazar ekonomisine geçiş süreci hız kazanmış, iletişim–ulaşım olanaklarının ve ona bağlı olarak şehirleşme hızının artmasıyla beraber yerel yönetimlerin değeri gün geçtikçe artmıştır. Bunun neticesinde de yönetsel ve mali yapıların yeniden güçlendirilmesi talepleri sürekli olarak (Arslan, 2005: 193) dillendirilmektedir.

Türkiye’de yaygın kanaat, Batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişe sahip olmadığı yönündedir. Klasik dönem Osmanlı yönetim sistemi geniş anlamda yerinden yönetim sistemine uygun bir yapılanma arz etmekte olmasına

karşın, özellikle duraklama döneminin sonunda ve gerileme döneminde çok çeşitli etkenlerin zorlaması ile devlet pek çok alanda olduğu gibi yönetim alanında da yeni arayışlar içerisine girmiştir. Tanzimat'ın ilanı ile beraber batılılaşma arzusu resmi bir politika halini almıştır. Osmanlı devlet yapısı çok kültürlülük ve farklı etnik yapıya sahip olduğu için, özellikle bu dönemde devletin birlik ve bütünlüğünü sağlamak amacı ile merkezîyetçi nitelikte önlemler alınması yoluna gidilmiştir. Osmanlı Devleti'nde resmi, modern, batılı yerel yönetim statüsünün özellikle azınlık unsurlarının siyasi hayata katılması ve etnik haklara sahip olmaları doğrultusunda dış devletlerin yaptığı baskılar neticesinde ortaya çıktığını söylemek daha doğru olacaktır. Daha önceleri genellikle kadılık örgütü gibi resmi, esnaf örgütleri ve vakıflar gibi gayri resmi kuruluşlar tarafından yürütülen şehir hizmetleri, bu gelişmelerden sonra batılı anlamda yerel yönetim kuruluşları (Bilgiç ve Gül, 2010: 612) gelişmeye başlamıştır.

Osmanlı Devleti'nin yönetim ile ilgili geçirdiği reform sürecine Batı Avrupa'nın yaşadığı yenileşme hareketleri dayanak olmuştur. Fakat Osmanlı ve batıda gerçekleşen reformlar arasında önemli bir fark vardır. Bu fark değişimin halk iradesine dayanarak gerçekleşmesidir. Özellikle şunu belirtmek gerekir ki, Batı'daki idarî ve siyasî alanda gerçekleşen değişiklikler, halktan gelen taleplerin oluşturduğu bir etki ve mücadele neticesi (Cenikli, 2011: 5) ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Batı'da yerel yönetimlerin gelişmesi halktan kaynaklı gelişim göstermiştir. Fakat Osmanlı'da yerel yönetimlerin gelişmesi halktan kaynaklı bir gelişim göstermemiştir.

Reformun ana hedefi yönetimin işlevlerini daha verimli bir biçimde yapmasının ve çağa ayak uydurmasının temin edilmesidir. Yönetimin işlevlerinde yetersiz olması durumunda birtakım iç ve dış dinamikler reform çabalarını tetikleyici niteliğe bürünerek kamu yöneticilerinin adım atmalarını sağlamaktadır. Son dönem reform hareketlerini tetikleyen dinamikler, yönetsel sistemde görülen aksaklıkların giderilmesini hedefleyen ve sistemden kaynaklanan iç dinamiklerden çok, yerel yönetimleri dünyanın diğer toplumlarının ve kuruluşlarının istek ve beklentileri doğrultusunda şekillendirme ve küresel değişim dalgasına uyum sağlama isteğinin

bir neticesi şeklinde ortaya çıkan dış dinamiklerdir (Emini, 2009: 32). Bu nedenle Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişim süreçleri incelenirken, iç dinamiklere önem verildiği kadar dış dinamiklere de önem verilmelidir.

Yerel yönetimlerin yetki ve mali özerkliklerinin artırılması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimini sınırlandırılmasına yönelik düzenlemeler, yeni yerel yönetim kanunlarıyla ve bu kanunlarda yapılan değişiklikler ile kabul edilmiştir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetimi büyük oranda sınırlandırılmıştır. Bu konuda merkezi yönetimin yerindelik denetimi yapabilmesinin oldukça sınırlı düzeyde tutulduğu, hukukilik denetimiyle idari vesayet düzenlendiği (Kırışık, 2013: 10) belirtilebilir. Böylece; yapılan yasal düzenlemelerle, yerel özerklik ve idari vesayet arasındaki denge sağlanmaya çalışılmıştır. Bu yasal düzenlemeler yerel özerklik ve idari vesayet bakımından önemli olarak değerlendirilmektedir. Fakat yeni düzenlemeler yapılarak, yerel özerklik ve idari vesayet arasındaki denge daha iyi bir şekilde kurulmalıdır ve yürürlükteki yasalarda görülen eksiklikler giderilmelidir.

### **6.1. Osmanlı Devleti’nde Yerel Yönetimler**

Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimler, demokrasi ve yerel yönetim amaçlanarak değil Tanzimat’ın bir ürünü olarak gündeme gelmiştir. Öncesinde, farklı şekillerdeki yerel yönetim örneklerine rastlamak mümkünse de Osmanlı Devleti’nde 1855 yılında İstanbul Şehremaneti ile ilk belediye teşkilatı kurulmuştur. Fakat bu dönemde kurulan belediyeler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları şeklinde hizmet yürütmüşlerdir. Osmanlı Devleti’nin sonlarına doğru merkezîyetçiliğin arttığı tespit edilirse, yerel yönetimlerin konumu iyi bir şekilde algılanabilir. 1921 Anayasası’nın kısmi yerel özerkliği savunan 11. maddesi haricinde, Cumhuriyete kadar yerel yönetimlere bakış ciddi anlamda değişiklik göstermemiştir. Merkezîyetçi siyasal yapının ve bununla örtüşen siyasal kültürün Osmanlı’dan Cumhuriyet’e aniden değişmesi düşünülemez. Siyasal kültür ve siyasal yapı özellikleri ile ve pek çok

kurumları ile Osmanlı merkezîyetçiliği Cumhuriyet'e (Görmez, 2000: 82-83) geçmiştir.

Tanzimat, Osmanlı Devleti'nin toplumsal, siyasal ve hukuki alanlarda ihtiyaç duyduğu reformu kendi iç dinamikleri ile gerçekleştirememesi neticesinde Avrupa'ya yönelme eğilimi doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Türkiye'de belediye ve yerel yönetim örgütleri Tanzimat ve Islahat hareketleri sürecinde oluşturularak, Fransa'daki idari yapılar ile gelişmeler örnek alınmıştır. Yani Tanzimat döneminde Osmanlı Devleti'nin kurtuluşunu batılılaşma gayretlerinde gören idarecilerin birtakım batı kurumlarını ithal etmesiyle reform çalışmalarına başlanılmıştır. Belediyelerse birtakım yerel ihtiyaçları karşılamak amacı ile doğal dinamiklerin ve birtakım dış baskıların neticesinde yapay (Emini, 2009: 33) bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler, Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler ve Tanzimat Sonrası Yerel Yönetimler şeklinde iki döneme ayrılarak incelenmektedir.

### **6.1.1. Tanzimat Öncesi Yerel Yönetimler**

Tanzimat'a kadar Osmanlı Devleti'nde hukuk ve idare kurumları İslam hukukuna göre oluşturulmuştur. İslam hukuku daha çok özel hukuk alanına ilişkin olduğu için devletin iç örgütlenmesine ve iç faaliyetlerine yönelik düzenlemeleri yeterince içermemesinden kaynaklı Osmanlı Devletinin, İslam Hukuku ile çelişmeyen kendine has bir teşkilat yapısı (Karaarslan, 2007: 108) vardır. Tanzimat öncesi yerel yönetimleri Arap-İslam geleneği doğrultusunda incelemek, bu dönemi iyi analiz edebilmek için gereklidir.

Tanzimat öncesi yerel birimler Arap-İslam geleneğine göre oluşturulduğu için; belediye, hükümet ve yargı işlerini kadı yürütürdü. Belediye faaliyetleri olarak nitelendirilen görevler ise denetim ve narh gibi kolluk görevleridir. Burada kadıyla beraber pek çok hizmet esnaf örgütleri ve vakıflar (Karaarslan, 2007: 109) tarafından yürütülürdü. Lonca, medrese ve camii ve benzeri oluşumlar, hem kentsel

faaliyetlerin düzenlenmesine katkı sağlayan hem de halkın kent yaşamına katılımına imkân sunan kurumlar şeklinde (Negiz, 2007: 4) faaliyet gösterirken Osmanlı kent yönetimleri içinde vazgeçilmez unsurlar olmuşlardır.

Osmanlı Devleti Tanzimat'tan önce idari bakımdan eyaletlere, eyaletler de sancaklara ayrılmıştı. Bu birimlerin başında da beylerbeyi ve sancak beyleri vardı. Eyaletlerde beylerbeyi hem hükümdarı temsil etmekte, hem de sadrazamın yetkilerini elinde bulundurmaktaydı. Dahası kadılar aracılığıyla kullandığı yargı yetkilerini de elinde bulundurmaktaydı. Dolayısıyla bu dönemde eyaletlerde yetki genişliği ilkesinin uygulandığı (Çağdaş, 2011: 400) belirtilmektedir. Belediye hizmetlerin görülmesinde herhangi bir sistemli örgüt mevcut olmadığından dolayı kadı, bu dönemde beledi hizmetleri, belde sakinleri ve belediye zabıtası ile personeli niteliğinde bulunan yardımcılarını ile beraber yürütmekteydi. Belde sakinlerinin katkısı olarak, esnafın kentlerin ve sokakların temizliğinden sorumlu olmaları örnek olarak gösterilebilir. Belediye hizmetlerini yerine getirmekle görevli olan kadının; Subaşı, Naip, İmam ve Muhtesip gibi birçok yardımcılarını bulmaktaydı. Şehrin güvenliğinden kadıya karşı sorumlu emniyet amiri subaşıdır. Kadının yargıdaki yardımcısı Naip, mahalle idarecisiyse imamdır (Negiz, 2007: 5). Bu bakımdan Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler, o dönemde Batı yerel yönetimlerinden farklılık arz etmektedir.

Loncalarını kurmuş olan küçük-orta halk sınıfları, yüksek bürokratlar ve varlıklı sınıflar olmak üzere üçü de devletin ve kentin varlığını sürdürmesi için olmazsa olmaz unsurlar olmuşlardır (Ökmen ve Özer, 2013: 17). Devlet gücünün yanında bu üç unsurun kent hizmetlerinin yürütülmesi bakımından önemi çoktur.

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'a kadar yerel kamu hizmetlerinin çoğunlukla vakıflarca yerine getirilmesi ve idari teşkilatlanmanın yalnızca taşra teşkilatı şeklinde kurulması gibi sebeplerle merkezi yönetim denetimi hiyerarşik denetim şeklinde yapılmıştır. Şehirde sancak beyi, mutasarrıf, vali ve beylerbeyine halkın taleplerini ulaştıran ve halk tarafından seçilen "ayan" olarak isimlendirilen temsilciler olsa da

bunlar yerel bir karar organı olmaktan daha çok, halkın taleplerini merkeze iletmekle görevli araçlar olarak kalmışlardır. Merkezi ve yerel yönetim ayrımı bugünkü şekliyle bulunmadığından bu konuda bir görev ayırımından da söz etmek mümkün değildir. Böyle bir görev ayrımı bulunmadığı için günümüzdeki şekliyle yerel yönetimlerin kişiliğinden, özerkliğinden ve demokrasisinden de (Korkmaz, 2009: 43) bahsetmek mümkün değildir.

Osmanlı-Türk klasik kent dönemi anlayışı hisbe ve vakıf anlayışında temellenmiştir. Dolayısıyla Avrupalı anlamda yerel yönetim özerkliklerinden söz edilemese bile Osmanlı kent yönetimi beledi, adli ve idari işlemlerin karışık yapısıyla kadılık, lonca ve vakıf mekanizmaları ile kente kendisine göre görece özerklik sahaları oluşturmuştur. (Ökmen ve Özer, 2013: 18). Yine de, yerel yönetimlerin gelişimi için önemli bir yapı olma özelliğine sahiptir.

Katılım ve demokrasi gibi kavramlar bu dönemde hiçbir şekilde ortaya çıkmamıştır. Bu durum birkaç nedenle açıklanabilir. Tarıma dayalı, kapalı, hiyerarşik, girişimciliğin bulunmadığı, düşüncelerini serbestçe söylemekten ve eleştirilmekten çekinen bir toplumsal yapının var olması; her türlü yerel hizmetin vakıflara, tekkelere ve zaviyelere devredilmiş olması; en küçük ve basit hizmetlerin bile devletten beklenmesi anlayışı (Yiğit, 2008: 8) Osmanlı'da Tanzimat öncesinde yerel yönetimlerin katılım ve demokrasi açısından olumsuz olarak değerlendirilmesinde bu nedenler önemli bir yer teşkil etmektedir.

### **6.1.2. Tanzimat Sonrası Yerel Yönetimler**

3 Kasım 1839'da okunan Hatt-ı Hümayun yerel yönetimler açısından başlangıç noktası şeklinde görülür. Tanzimatçıların temel amacı devleti güçlü ve modern yapmaktı. Eyalet yönetimini ıslah etmek, gelirleri arttırmak ve tutarlı bir yönetim sistemi kurmayı hedefliyorlardı. Fakat bunu sağlayacak sayı ve nitelikte bürokrat kadrosu bulunmamaktaydı ve o zamanın koşulları içerisinde bunların finansmanını (Demirtaş, 2005: 20) sağlama imkânı bulunmamaktaydı.

Türkiye’de belediye yönetiminin gelişimi Tanzimat’tan sonra ve Fransız belediye yönetimi model alınarak kurulmuştur. Fakat belediyenin gelişim süreci İstanbul’da ve taşrada farklı zamanlarda ve birbirinden farklı (Çelik ve Aykanat, 2007: 110) seyretmiştir. Bu da Türkiye’nin yerel yönetimlerin gelişiminin, ülke çapında eşit dağılamamasının nedenlerini göstermektedir.

Tanzimat Dönemi’nde yapılan idari reformlarda adem-i merkeziyetçiliğe yönelik ilk adım vilayet unvanının ilk defa kullanıldığı hukukî metin olan Vilayet nizamnamesinin çıkarılmasıyla atılmıştır. Bu nizamname Mithat Paşa’nın tayin edildiği Nis Valiliği’nde göstermiş olduğu başarı üzerine Nis, Silistre, ve Vidin’in bulunduğu üç vilayetin Tuna Vilayeti ismi altında birleştirilmesi ile 1864 yılında Meclis-i Vala tarafından çıkarılmıştır. Bu nizamnameyle taşra örgütlenmesi yeniden düzenlenmiştir. Nizamnameyle eski eyaletlerin yerine sancak, kaza ve nahiyelerden oluşan vilayetler kurularak; vilayetlerde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların, kazalarda kaymakamların yönetiminde meclisler kurulması yönünde karar alınmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimat’tan sonra taşra yönetiminde yapılan, sistemli olarak yapılan ilk düzenleme olarak kabul edilir. Fransız örgütlenme modelini temel alan bu nizamnamede özellikle yönetsel bölünme alanında, yeni bir düzenleme yapılmıştır. Fakat bu dönemde temel hedef parlamenter bir sistem kurmak değil, merkezî otoriteyi sağlamlaştırmak ve çok iyi yürüyen modern bürokrasiye sahip bir devlet yönetimi oluşturmaktır. Bu nedenle yerel yönetim sisteminde yapılan düzenlemeler merkeziyetçi anlayış temelinde (Cenikli, 2011: 3-4) şekillenmiştir. Bu da Osmanlı Devleti’nin yerel yönetimlerinin gelişmesinin önündeki engelin anlaşılması bakımından çok önemlidir. Çünkü Batı’da yerel yönetimler kendi dinamikleri doğrultusunda gelişim göstermiştir. Bu nedenle de Batı’da yerel yönetimlerin katılım, demokrasi ve özerklik açısından göstermiş olduğu gelişim daha net bir şekilde algılanabilmektedir.

Osmanlı Devleti’nde Tanzimat sonrası idari reformların özellikle yerel yönetimleri kurumsallaştırma isteğinin temel sebebi, demokrasiyi ve demokratik katılımı sağlamak veya özerk bir yerel yönetim yapısı oluşturmak değil, ekonomik ve



siyasal beklentilerle, hizmetin daha iyi görülmesi gibi gerekçelerdir (Karaarslan, 2007: 107). Bu gerekçeler, yerel yönetimlerin sağlam temeller üzerine kurulmasını engelleyerek, yerel yönetimlerin gelişimini de önemli oranda zayıflatmıştır.

19. yüzyılın başları Batılı manada modernleşme çabalarının olduğu bir dönem şeklinde Osmanlı Devleti'nde görülmüştür. Senedi İttifak ve Tanzimat Fermanı süreçleri ile yerel yönetimler yeni bir evreye girmiştir. Valilere vergi toplama işlerinde yardım edebilecek muhassıllık adı verilen ara bir kurum geliştirilmiştir. Daha sonra da muhassıllık meclisleri oluşturularak yerel unsurların bir araya getirilmesi ve muhassıllara danışmanlık yapılması isteği vardı (Ökmen ve Özer, 2013: 18). Muhassıllık meclislerinden sonra da Memleket Meclisleri, yerel oluşumların Türkiye'deki ilk yerel yönetim düşüncesinin temel oluşturduğu ileri sürülmektedir. Bu meclis üyelerinin o yöre halkının ileri gelenleri arasından seçimle gelmesi, bu meclislerin mahalli meclis olma özelliğine sahip olduğunu göstermektedir. Çünkü bu sistemde ön seçmenler kura yoluyla belirlenmekteydi. Bu ön seçmenlerin de asıl meclis üyelerini seçmesi (Sarıçiçek, 2010: 24) yerel katılım ve demokrasi bakımından önemli bir adımdır.

1855 tarihine Şehremaneti kurulmuş (Şensoy, 2010: 17) ve Şehremaneti'nin Avrupa standartlarında faaliyet göstermesini sağlamak ve İstanbul'da kurulacak olan belediyenin nasıl olacağını bildirmek üzere İntizam-ı Şehir komisyonu kurulmuştur. Dolayısıyla 1857 tarihinde düzenlenen Nizamnameyle yalnızca Beyoğlu ve Galata semtlerini içerisine alan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu örgütün başında daire müdürü unvanıyla bir başkan ve yedi üyenin bulunduğu bir belediye meclisi vardı. Başkan ve üyeler hükümet tarafından atanmakta, meclise ayrıca danışman niteliğinde yabancı uyruklu birtakım kişiler de katılmaktaydı (Korkmaz, 2009: 58). Yabancı uyruklu kişilerin meclise girmesine ve mecliste söz hakkına sahip olmaları, o dönemin koşulları dikkate alındığında, önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir.

1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi yürürlüğe konulmuştur. Bu Vilayet Nizamnamesi ile eyaletler kaldırılarak, onların yerine livalardan oluşan vilayet

üniteleri kurulmuştur. Tuna Vilayeti Nizamnamesinden olumlu sonuçlar elde edilmesinden dolayı 1867 yılında Vilayeti Umumiye Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bu nizamname ile yeni taşra örgütlenmesi bütün devlete yayılmıştır. 1864 Nizamnamesi 1871 yılında Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılana kadar (Gençoğlu, 2011: 34-35) geçerliliği devam etmiştir. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, modern anlamda bir yerel yönetim mekanizmasının gelişmesi, sivil bürokrasinin rolünün başkent dışında yer alan idari makamlara yayılması ve halkın siyasi ve bürokratik süreçlere katılımının artması açısından çok önemli bir yere sahiptir. Bu nizamname ile Osmanlı Devleti 27 vilayet ve 123 sancağa bölünmüştür (Gençoğlu, 2011: 35). Bu da Osmanlı'da yerel yönetimlerin daha fazla etkinleştirilmesini gerektirmiştir.

İstanbul Şehreminliği'nin kurulmasıyla ilk belediye teşkilatı kurulmuş, ama tüm şehir ve kasabalarda belediye teşkilatının kurulması ise 1876 yılında olmuştur. Çünkü 1876 yılında çıkarılan Kanuni Esasi'nin 108. Maddesi vilayetlerin tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif temeline göre yönetileceğini kabul etmiştir (Muratoğlu, 2011: 748). 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan yasal düzenlemeler, yerel hizmetlerde istenilen kalitenin elde edilememesinin yanı sıra, belediye örgütünü halkın katılımına imkân sağlayan bir örgüt şekline de dönüştürememiştir. Özerk ve Batılı anlamda bir yerel yönetim sistemi kurulması düşüncesi, merkezi yönetimin ağırlığından dolayı Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar gerçekleştirilememiştir (Negiz, 2007: 10). Fakat özerk ve Batılı anlamda yerel yönetimlerin gelişimine yönelik adımlar çok küçük de olsa atılmıştır.

1877 yılında Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları çıkarılarak yerel yönetimler, yepyeni kanuni düzlemde konumlandırılmışlardır. 1877 Vilayet Belediye Kanunu'na göre her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacak ve bu meclis tüzel kişilik sahibi olacaktır. Bu meclis, kentin imar, su, itfaiye ve benzeri önemli işleri görünürde de olsa bu tüzel kişiliğe aktarılmıştır. 1908 yılında Bab-ı Ali baskısıyla iktidara gelen ve milli iktisat ekolüne mensup İttihat ve Terakki hükümetleri 1912 yılında yerel yönetimleri daha fazla merkeziyetçi sistem haline

getirmiş ve her yerel yönetimler birimine ait tüzel kişilik kaldırılarak, her şubeye hükümet tarafından atanan bir atanmış müdür tayin edilmiştir. (Ökmen ve Özer, 2013: 20). Bu atamalarla katı merkeziyetçi bir anlayış hâkim kılınmak istenmiştir.

Dersaadet Belediye Kanunu'nda, İstanbul Belediye Örgütü önceki gibi Şehremaneti ve Belediye Daireleri'ne dayandırılmış ve daire sayısı yirmi yapılarak, yerlerinin de kanunla belirleneceği hükmü yer almıştır. Bu kanunun yerini, 1912 yılında Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkındaki Kanunu Muvakkat'ına bırakmıştır. Bu kanunla, şehremininin atanması korunmuş, fakat belediye daireleri kaldırarak yerlerine dokuz adet belediye şubesi getirilmiş ve şehremaneti meclisinin yerine de encümen oluşturulması gibi değişiklikler (Negiz, 2007: 9) yapılmıştır. 1913 yılında İl Özel İdarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı çıkarılmıştır (Çağdaş, 2011: 398). Böylelikle İl Özel İdareleri; geliri, gideri, bütçesi ve mülkleri olan bir tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşu (Hakyemez, 1998: 170) şekline dönüşmüştür. Bu kanun, yerel yönetimlerin gelişimi adına önemli adımlardan biridir.

Vesayet denetimi merkezi yönetimin yargı ve yönetsel faaliyetlerinde görevli olan kadılarca gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerin hukuki bir varlık kazanmasıyla 19. yüzyıldan itibaren Türkiye'nin hukuk sisteminde yer almaya başlamıştır. Türk hukuk düzenindeyse ilk defa, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile gerçekleşmiştir (Korkmaz, 2009: 44). Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin, bu kanunla hukuk düzeninde ilk defa yer alması, bu kanunu diğerlerinden ayırmaktadır.

Özerklik kavramı daha ziyade Cumhuriyet rejimiyle ortaya çıkmıştır. Hem Tanzimat öncesi hem de Tanzimat sonrası dönemde oluşturulan yerel idarelerin özerkliğinden söz edilmemektedir. Osmanlı Devleti'nde herhangi bir özerklik eğilimine müsaade edilmemiştir. Hatta ele geçirilen kentlerin işe yarayan unsurları merkeze taşındığı gibi her türlü idareciyi merkezden ve merkezin temsilcisi olarak atamıştır. Herhangi bir yerellik bilinci oluşmaması veya oluşturulmaması amacıyla

atanan yöneticiler uzun süre belli bir yerde (Karaarslan, 2007: 107) bulundurulmamıştır. Osmanlı Devleti'ndeki bu yönetim anlayışının, Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi üzerinde önemli ölçüde etkisi bulunmaktadır.

## 6.2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler

On dokuzuncu yüzyılda kurulan yerel yönetim kurumları genellikle Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar dokunulmadan varlıklarını sürdürmüşlerdir (Göymen, 1983: 58). Cumhuriyet dönemine miras kalan temel anlayış merkeziyetçilik, yeni devletin ideoloji ve devrimlerinde de merkeziyetçi anlayışın temelini oluşturmuştur. Türkiye Cumhuriyeti ulus devlet anlayışı temelinde şekillendiği için yeni devletin yerel yönetim ile ilgili yaklaşımı bu dönemin yasal düzenlemeleri ile (Cenikli, 2011: 2) biçimlenerek merkeziyetçiliğin güçlü bir şekilde sisteme eklenmesine neden olmuştur.

Cumhuriyetin ilk yılları, merkeziyetçi geleneğin güçlendiği yıllardır. Tek parti yönetimi, dünyada yaşanan merkeziyetçi eğilimlerin de etkisiyle, giderek kamu hizmet ve faaliyetlerini merkezi devlet eli ile gerçekleştirmeye yönelmiştir (Görmez, 2000: 83). Cumhuriyetin kurulması ile beraber Osmanlı Devleti'nden miras kalan yönetim sisteminin eski sistemin kalıntılarından arındırılması için çalışmalar yapılmıştır. Bu süreç içerisinde yeni bir yönetsel sistemin oluşturulması, bu sistemin yasal çerçevesinin belirlenmesi ve dolayısıyla eski sistemden miras kalan ikili yapıdan kaynaklanan sorunların çözülmesi hedeflenmiştir. Cumhuriyetin ilan edilmesinden planlı kalkınma dönemine kadar geçen süre içerisinde yerel yönetimler için en kapsamlı düzenleme 1930'da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu kanunun Cumhuriyetin ilk yıllarında benimsenen ve 1929 ekonomik buhranı ile pekiştirilen katı ve merkeziyetçi yönetim yapısını yansıtan (Emini, 2009: 33-34) ve Fransız yerel yönetim sisteminden (Göymen, 1983: 58) esinlenerek hazırlanan bir kanun olduğu belirtilebilir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kent yönetimine yönelik olarak 1930 ile 1935 yılları arasında çıkarılan belediye, yapı ve yollar, belediyeler bankası ve benzeri kanunlar bir bütün olarak düşünüldüğü zaman bu kanunlar ile oluşturulan kurumsal yapılar aracılığıyla yerel yönetimlere geniş görev alanı bırakılmıştır. Fakat yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadığı ve mevcut finansman kaynaklarının da önemli ölçüde merkezin denetimi altında olduğu dikkat edilmesi gereken bir konudur. Bu kapsamda bugün en fazla tartışılan görev ve kaynak dağılımı ilişkisinin temeli 1930'lu yıllara dayanmaktadır. Bu dönemde çıkarılan kanunlar ile ülkemizdeki yerel yönetimlerin hem muasır medeniyet seviyesine çıkarılması hem de yerel halkın belediye işlerinde karar, yürütme ve denetleme yetkilerinin artırılması ideali ve hedefine (Öner ve Yıldırım, 2002: 240) ulaşma isteği vardır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği bakımından düşünüldüğünde uzun bir yoldan bahsedilebilir. 1946 yılında çok partili siyasal döneme geçildiğinde, 1924 tarihli anayasa ve 1930 tarihli Belediye Yasası ile onu tamamlayan birkaç kent mevzuatı yürürlüktedir. Bu dönemde, yerel yönetimlerin, merkezin taşra teşkilatından çok farklı olduğu düşünülemez. Seçim ile oluşan organlar vardır fakat belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Belediye meclislerinin üyelerini halk seçmekte, bu seçilen üyeler de kendi aralarından belediye başkanlarını seçmektedirler. Gelir kaynakları açısından da bütünüyle merkeze bağımlıdır. Vesayet en yoğun şekliyle kendisini göstermektedir (Keleş, 1995: 253). Dolayısıyla da yerel özerklik ve idari vesayet açısından bu dönemde yerel yönetimlerde özerklikten bahsedilmesi mümkün değildir.

1961 anayasası, merkeziyetin sakıncalarını zayıflatmak için yetki genişliği esasını kabul ederek, illerin idaresinde idari hiyerarşinin güçleştirici ve ağırlaştırıcı usullerin bertaraf edilmesi için yetki genişliği esasını eski Anayasa'da olduğu gibi saklı tutulmuştur. Anayasa'nın 115/2'ye göre, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Fakat 115/3'e göre de, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çerçevede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar

(Yayla, 1984: 15) oluşturulabilir. Bu doğrultuda iller üzerinde yetki genişliği ilkesi temel alınmıştır.

Yetki genişliği; “merkezdeki kuruluşların, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devretmesi” (Yatkın, 2014: 578) şeklinde tanımlanabilir. Birinci ve ikinci meşrutiyet döneminin bazı idare hukukçuları ve birtakım siyasi organları yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin anlamlarını isabetle açıklayamamışlardır. Prens Sabahattin "yerinden yönetim yetki genişliğidir", Ahmet Nazif "yetki genişliği yerinden yönetimdir" ve Muslihittin Adil Bey "yetki genişliği yerinden yönetimin daha sınırlı bir derecesidir" diye yetki genişliğine kendisi ile uzaktan yakından ilgisi bulunmayan anlamlar (Meriç, 1983: 29-30) yüklemişlerdir. Yetki genişliğine bu denli farklı anlamlar yüklenmesi, yerel yönetimler kavramının asıl anlaşılması gereken anlamının kavranamadığını göstermektedir. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası il yönetimini yetki genişliği esasına dayandırmaktadır. Yetki genişliği ilkesi ile yerel yönetimler işlevsizleştirilmektedir. Çünkü yetki genişliğine dayalı olan bir merkezi yönetim güçlüdür. Güçlü merkezi yönetimin de yerel yönetimler üzerinde aşırı baskı yapması ve yerel yönetimlere yoğun bir şekilde müdahale etmesi kaçınılmazdır.

1961 anayasasında yönetim ilkelerinin belirlenmesinde 1950 ile 1960 yılları arasındaki aşırı merkeziyetçi uygulamaların etkisi yanında, cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren var olan, idarenin birliğini ve bütünlüğünü sağlama anlayışının etkili olduğu belirtilmektedir. 1961 Anayasası'nda temel belirleyici olan etken, 1950-1960 arasında gerçekleşen aşırı merkeziyetçi uygulamalardır. Bu dönemde yönetimler için getirilen siyaset yasağı ve idari denetim, 1961 Anayasası'nda demokrasinin gereği olarak yerel yönetimlere geniş yer verilmesine neden olmuştur. Bu nedenle 1961 anayasasında yönetim yapısı demokratik hukuk devleti anlayışı içinde anayasayla güvence altına alınmış, yerel yönetimleri düzenlerken öte taraftan ülkenin birliğini ve bütünlüğünü koruma amacı temel belirleyici (Turgut, 2011: 17) unsur olarak ortaya çıkmıştır.

1961 Anayasasıyla yerel yönetimlere yönelik önemli yapısal ve düşünsel değişim gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetim literatüründe önemli bir adım olarak görülen 1950 ve sonraki on yıl içinde kentsel yerleşim alanlarında gerçekleşen gelişmeler söz konusu kurumsal yapıların yeniden ele alınmasına yönelik gerekliliği ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla da yerel yönetimlerin sorunlarına ve çözüm yollarına yönelik müstakil ve ayrıntılı çalışmalar yapılmıştır. Yine bu dönemde planlı kalkınma stratejisinin Anayasayla temellendirilmiş olması yerel yönetimlere yönelik yapısal yeniden yapılanmanın da planlı kalkınma hedefleri çerçevesinde ele alınmasını (Öner ve Yıldırım, 2002: 240-241) gerekli kılmıştır.

1961 Anayasası ile yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir şekilde gelir kaynaklarının sağlanması için devlete bir ödev yüklenmiştir. Bu tarihe kadar tam bağımlılık ilişkisi içerisinde olan yerel yönetimleri bu durumdan kurtarabilmek amacıyla 116. maddeye bu kural konulmuştur. Fakat belediyelerimizin gelir kaynaklarını, görevleriyle orantılı duruma getirme imkânı (Keleş, 1995: 254) halen elde edilebilmiş değildir.

Bürokratik örgüt, daha çok hiyerarşi, gereksiz yığınla dosya ve yazışma, yurttışa karşı duvar şeklinde duran personel anlamına gelmektedir. Bu şekildeki örgütsel yapılarda hizmet sunumu devamlı aksamaktadır. Buna gerekçe olarak da personel, para, yetki gibi eksiklikler ileri sürülmekte ve örgütün mevcut koşulları çerçevesinde sorunları çözmek yerine, her bakımdan örgüte yük olacak yeni istekler gündeme getirilmektedir (Çukurçayır, 2009a: 32). Türkiye'nin bürokratik yapısı da burada belirtilen şekilde yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunmasını engellemektedir. Bu süreçte yerel yönetimler ile ilgili yeterli düzeyde adımlar atılmamıştır.

Merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuatçı, bürokratik yönetim anlayışı nedeniyle çevresinde gerçekleşen gelişmelerin gerisinde kalan, kendinden beklenen işlevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getiremeyen yerel yönetimlerde reform çalışmaları, 1960'da planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte hızlanmıştır. Fakat

uzmanlar tarafından hazırlanan raporlardan ve belirli aralıklarla hazırlanan kalkınma planlarından oluşan reform çalışmalarında kamu yönetimi sistemi bir bütün şeklinde düşünülmüş ve yerel yönetimler ile ilgili sorunlara çözüm arayışlarına ayrıntılı bir şekilde yer verilmemiştir. Yerel yönetimlerin bu çalışmalara konu olmasının nedenleri; merkez ile ilişkileri, merkez ve yerel arasındaki görev dağılımı ve özerklik ile ilgili tartışmalarla personel sorunları ve finansal sıkıntılardır. Yerel yönetimler ilk kez 1964-65 yıllarında 'Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Çalışma' adını taşıyan araştırmayla bir reform çalışmasında merkezi yönetimden bağımsız olarak düşünülmüştür. 1978 yılında kurulan fakat bir yıl sonra kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren diğer bir gelişme (Emini, 2009: 34) olarak değerlendirilebilir. Bu uygulamayı merkeziyetçi bir anlayışın ürünü olarak değerlendirmek mümkündür. Yerelin sorunlarına, merkezden çözümler üretmeye çalışmak yerine, yerel yönetimler güçlendirilerek bu yönetimlerin daha doğru ve kalıcı çözümler üretmesine imkân sağlanması gerekmektedir. Çünkü yönetenler ile yönetilenler arasındaki mesafe ne kadar kısalsın, sorunlara vakıf olma ve sorunları iyi bir şekilde çözme olanağı da o ölçüde artacaktır.

Birinci Meşrutiyetin ilânından itibaren anayasal düzenin beşinci ürününü teşkil eden 1982 Anayasası idarî teşkilât ilkelerinden yetki genişliğini 126. maddesine, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim, yerinden yönetim esaslarına dayanacağı ilkesini de 123. maddesine aynı şekilde almıştır. Bu açıdan 1961 Anayasası'nın aynısı olma özelliğine sahiptir. Bu temel ilkelere rağmen Mahallî İdarelere ilişkin 127. maddesine, 1961 Anayasasının 116. maddesindeki güvenceyle ilgili ilkeleri mana değişikliğine meydan vermeden ufak tefek kelime değişiklikleri ile almış fakat bunlara; "Görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." ve aynı şekilde "Merkezî idare, 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 yetkisine sahiptir." hükümlerini ilave etmek suretiyle evvelce yalnızca hakkında tahkikat yapılan bir belediye başkanını sadece tahkikatın selâmeti açısından tahkikat süresine inhisar etmek şartıyla geçici olarak işten el çektirmek mümkünken bunu kesin hükme kadar teşmil etmiş, idarî vesayeti ise bir anayasa ilkesi haline getirmiştir (Meriç, 1983: 36). İdari vesayetin anayasal bir ilke haline gelmesinin, Türkiye’de yerel yönetimler üzerine büyük etkileri olmuştur.

Türkiye’nin 1980 yılında yeni bir döneme girmesi belediyeleri de önemli ölçüde etkilemiştir. 1980’den 1983 yılına kadar olan dönemde Milli Güvenlik Konseyi ülke yönetiminde bulunmuştur. 1980 yılından geçerli olmak üzere belediye meclisleri feshedilmiş ve belediye başkanları görevden alınarak yerlerine vali, kaymakam, emekli askerler veya kamu görevlileri atanmıştır. 1982 Anayasası yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin, kanunda belirtilen yollarla yönetsel vesayet yetkisine sahip olduğunu (Görmez, 1997: 139) belirtmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sı, yönetim ilkeleri açısından 1961 Anayasası’ndan temel itibarıyla farklılık arz etmemektedir. Yeni anayasa da, idarenin bütünlüğü ile merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarını kabul ederek; il, belediye ve köy şeklinde belirlenen yerel yönetimleri garanti altına almaktadır. Büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri (Yayla, 1984: 19) oluşturulacağına dair ifadeler Anayasa’da yer almaktadır.

1984 yerel seçimleriyle Anavatan Partisi iktidarının katıldığı ilk yerel seçimle göreve gelen belediye organlarının beş yıllık hizmet süreleri içerisinde; Anavatan Partisi hükümetinin, sivilleşme ve demokrasiye yeniden dönme gayretleri vardır. Aynı zamanda, hem belediye gelirlerinde daha büyük artışlar sağlarken, hem de merkezi yönetimin belediyeler üzerinde bulunan idari vesayet yetkilerinin azaltılmasına yönelik gayretler sarf edilmiştir. Fakat bu dönemde de merkezi yönetim, belediyeler üzerinde, tüzel ve fiili olarak, kapsamlı denetim ve gözetim yetkilerini kullanmaya devam etmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu ve 3394 sayılı kanunlarla, imar ve planlama ile ilgili konularda Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na önemli yetkiler verilmiştir. Bu yetkiler, belediyelerin özerkleştirilmesinden yana bir

tablo çizilmediğini göstermektedir. Turizm mevzuatında, Özel Çevre Koruma Bölgeleri ile ilgili düzenlemelere bakıldığında bunun örneklerini görmek mümkündür. Bu kurallar, aralarında bir üst ilişki varmış gibi, merkezi yönetime, belediyelerin imar planlarını, onlara danışma gereği duymadan yapma, onaylama ve uygulama imkânı vermektedir. 3394 sayılı kanunun 7. Maddesindeki bu yetki, Anayasa Mahkemesi tarafından 1991 yılında iptal edilmiştir (Keleş, 1992: 10). Bu denli ağır idari vesayet yetkileri yerel yönetimlerin hareket alanını önemli ölçüde daraltmaktadır. Mahkemenin vermiş olduğu bu iptal kararı, diğer birçok kararlarda da olduğu gibi, yerel yönetimlerin özerkliğini geliştirici bir adım olmuştur.

1984 yılından itibaren de klasik belediye yönetiminin yanında, içerisinde birden fazla merkez ilçesi olan büyük şehirlerde metropol belediye sistemine geçilmiştir (Demirtaş, 2005: 38). 1984'te çıkarılan 195 nolu Kanun Hükmünde Kararnameyle Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri Anayasa'nın 127. Maddesindeki hüküm doğrultusunda 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir (Tortop ve diğerleri, 2008:261). Kentlerdeki hızlı nüfus artışı ve kentlerin ekonomik açıdan büyük bütçelere sahip olmaları büyükşehir yönetimlerinin oluşturulmasını gerektirmiştir.

Yerel yönetimlere yönelik 1990'ların ikinci yarısından itibaren hazırlanmaya başlanan ve önemli ölçüde kapsamlı bir değişikliği öngören çalışma yapılmıştır. Bu çalışma 2001 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Mahalli İdareler Tasarısı ismiyle sunulmuş fakat daha sonra geri çekilmiştir (Öner ve Yıldırım, 2002: 241). 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle 1580 sayılı kanun yürürlükten kalkmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 2004 yılında yürürlüğe girmiştir (Negiz, 2007: 26-27). Yerel yönetimlerin hızlı gelişim göstermesinde bu kanunların payı büyüktür. Fakat yerel yönetimlere yönelik bu kanunlar yeterli görülmemekte ve daha birçok düzenlemenin yapılması gerekmektedir.

2012 yılında yayımlanan 6360 sayılı On üç İlde Büyükşehir ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye'deki Büyükşehir sayısı 29'a çıkartılmıştır ve Büyükşehirlerin sınırları buldukları ilin mülki sınırlarına (Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013: 17) kadar genişletilmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimlere yönelik yeniden yapılanmanın ana unsurlarından birini, yerel yönetimin içerisinde bulunduğu sorunlar oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin karşı karşıya olduğu sorunların başında da merkeziyetçi anlayış ve uygulamalar yer almaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı anayasanın belirttiği şekilde bile gerçekleştirilememiştir. Yerel hizmetlerin önemli bir bölümü, merkezi yönetim kuruluşlarınca yürütülmektedir. Hâlbuki gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin önemli kısmında yerel hizmetler, gün geçtikçe artan bir şekilde yerel yönetimlere (Özel, 2010: 22) devredilmektedir. Bu nedenle Türkiye'de yerel yönetimlerin daha etkili olmasına yönelik önemli reform çalışmaları yapılmaktadır. Bu reform çalışmalarıyla önemli mesafeler alınmaktadır.

### **6.2.1. İl Özel İdareleri ve 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu**

İl Özel İdaresi, halkın yerel niteliğe sahip ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları seçilmiş kişilerden oluşan, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim kuruluşlarından biridir. Bir il kurulduğunda İl Özel İdaresi de başka bir işlemin yapılmasına gerek kalmadan kurulmuş olur (Karabulut, ve Diğerleri, 2007: 67). İl özel idareleri, yüz kırk yıllık bir geçmişe sahip olan, Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim birimleridir. İlk kez 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesiyle kurulan Vilayet Umum Meclisi ile ülke yönetim sistemine katılan il özel idareleri Fransız il sistemi model alınarak oluşturulmuş ve 1876 Kanun-i Esasi'yle de tüzel kişilik kazanmıştır. (Çetin, 2009: 252). İl özel idarelerini doğrudan etkileyen üç kanun çıkarılmıştır. Bunlar; 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanun, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur (Karabulut ve Diğerleri, 2007: 67-68). İl özel

idareleri 1913 yılından 1987 yılına kadar geçici kanunla idare edilmiştir. 1987 yılında çıkarılan kanunun ihtiyaçlar karşısında yetersiz kalması nedeniyle en son 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı kanunla daha özerk, güçlü ve geniş teşkilata sahip yerel yönetimler (Çetin, 2009: 252) olması yolunda önemli bir adım atılmıştır.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla il özel idarelerine yönelik değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu kanunla Büyükşehir yönetiminin olduğu illerde il özel idareleri tüm malvarlığıyla birlikte büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu birimlerin görevleri, görevin niteliğine göre; büyükşehir belediyelerine veya merkezin taşra kuruluşlarına devredilmiştir. Büyükşehir Belediye sınırı il coğrafi sınırı olarak belirlenmiştir (Koçak, 2013: 146). Bu kanunla, kentsel ve kırsal alan ayrımı yapılmaksızın il ölçeğindeki yerel ve ortak nitelikteki hizmetlerin sorumluluğu büyükşehir belediyelerine (Şengül, 2013: 52) devredilmiştir.

İl özel idaresi, 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” ile kurulmuştur. Fakat 1987’de yapılan bir düzenleme ile söz konusu kanun, “İl Özel İdareleri Kanunu” olarak değiştirilmiştir (Demir ve Karakütük, 2003: 70). 1987 yılında 3360 Sayılı Kanun ile İl Özel İdareleriyle ilgili kanunda değişiklik yapılmış ve İl Özel İdarelerinin görevli bulunduğu mahalli müşterek ihtiyaçların kapsamının ve sınırının belirlenmesi konusu Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştır. Fakat İl Özel İdarelerinin görevlerinin tespit edilmesinin Bakanlar Kurulu’na bırakılması hükmü 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gerekçesi ileri sürülerek Anayasa Mahkemesi’nin 23-06-1988 tarih ve 1987/18 Esas 1988/23 sayılı kararı doğrultusunda iptal edilmiştir (Arslan, 2005: 197). Bu mahkeme kararı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki aşırı baskısını azaltmasını sağlamaktadır.

Türkiye’de il özel idareleri günümüze kadar sıkı bir vesayet yetkisi altında kalmış ve başında valinin bulunmasından dolayı da yerel yönetim biriminden daha çok merkezi yönetimin taşra teşkilatı şeklinde algılanmıştır. İl özel idarelerine verilen görevlerin birçoğu, bugüne kadar özellikle de mali kaynakların yetersizliğinden

dolayı merkezi yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilmiştir. Bu nedenden kaynaklı halen pek çok görev ikili bir yapı ile özel idareleri ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla beraber görülmektedir (Karabulut ve Diğerleri, 2007: 67-68). Bu durumu yerel yönetimlerin gelişimi açısından değerlendirmek gerekmektedir.

5302 Sayılı Kanunun 4. Maddesi gereği; İl özel idareleri, illerin kurulmasıyla ilgili kanun ile kurulmakta vçe eğer il kaldırılırsa, il özel idare tüzel kişiliği de sona ermektedir. İl özel idarelerinin görevleri 5302 Sayılı Yasa'da belirtilmiştir. Bu görevler; İl sınırları içerisinde; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binaların yapımı, bakımı ve onarımının sağlanması, kültür ve turizm, gençlik ve spor hizmetlerinin doğrudan ya da dolaylı olarak sunulması şeklinde sıralanmıştır. Belediye sınırları dışındaysa; imar, katı atık, yol, su ve kanalizasyon, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine yönelik hizmetleri yerine getirmekle görevli ve yetkililerdir (Çetin, 2009: 251-252). İl özel idarelerine verilen bu görevler, bu idarelerin önemini ortaya çıkarmaktadır.

5302 Sayılı Kanunla il özel idarelerinde de demokratik yapının gelişimi amacıyla çabalar gösterilmiştir. Bunlardan biri, il genel meclisine, başkanını kendi içerisinde seçme hakkı tanınmasıdır. Yeni kanun ile meclis içinden oluşan İhtisas Komisyonlarının kurulması da düzenlenmiştir. Eğitim, kültür, sağlık gibi alanlarda kurulan komisyonlar istişarî organlardır ve buralarda tespit edilen uzman görüşleri, meclis tarafından kabul edilirse yürürlüğe (Çelik, Çelik ve Usta, 2008: 93-94) girmektedir. Bu gelişme, il özel idarelerinde demokrasi adına önemli adımlar atıldığını göstermektedir.

5302 İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesiyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27. maddesi bu idarelere halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek için kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmayı yetki kapsamına alarak

bu idarelerin denetiminde kamuoyu denetiminin önemi (Bayındır, 2007: 14) üzerinde durmaktadır. Kamuoyu denetiminin idareler üzerinde önemli ölçüde etkileri bulunmaktadır.

İl genel meclisi başkanlığını 5302 sayılı kanun çıkana kadar vali yürütmekteydi. Bu durum, ağır bir vesayet şeklinde geçmişten beri değerlendirilmiştir. Yeni kanunla, il genel meclis başkanının meclis içerisinden seçilmesi öngörülmüştür. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organı ve ildeki seçmenlerce seçilerek gelen üyelerden (Çukurçayır, 2009b: 159) meydana gelmektedir. Seçimle işbaşına gelen mecliste, atama yoluyla gelen bir başkanın görev yapması doğru değildir. Yeni kanunla bu sorunun giderilmesi, yerel özerklik açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir.

İl Özel İdarelerinin çok geniş bir merkezi denetim altında olduğu görülmektedir. Genel meclisin tüm kararlarının onayını öngören bir vesayet denetimi ile yürütme organı görevinin vali tarafından icra edilmesi (Aslan, 1989: 112), il özel idarelerinin etkin faaliyet yürütmesini olumsuz yönde etkilemektedir. İl özel idarelerinin belediyeler kadar aktif olmaması nedeniyle, bu idareler üzerinde bulunan idari vesayet çok fazla önemsenmemektedir. Fakat il özel idareleri üzerinde bulunan aşırı idari vesayete, belediyeler üzerinde bulunan idari vesayete gösterilen hassasiyet kadar hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

Valinin merkezi yönetimle bağının güçlü olması ve il genel yönetiminin başı olarak üstlendiği görev ve yetkilerin daha belirgin bir şekilde ön plana çıkması, demokratik ve özerk bir yerel yönetim birimi olması gereken il özel idarelerini önemsizleştirmekte ve bu birimlerin özerkliklerini zedelemektedir (Kaya, 2008: 58). Valinin konumu, yerel yönetimlerin özerkliğini engelleyen önemli unsurlardan biridir.

### 6.2.2. Belediyeler ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Osmanlı Devleti'nde çağdaş bir belediye kurma çabası ve eğilimi Tanzimat Fermanı'ndan itibaren ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nden önce de belirli kurum ve kuruluşların aracılığıyla yerel ve beledi hizmetler (Ökmen ve Parlak, 2013: 240) yürütülmüştür. Türkiye'de belediyelerin tarihsel gelişiminde Osmanlı Devleti'nin önemli bir yeri vardır. Osmanlı dönemindeki belediyelerin ortaya çıkması ile ilgili konu Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler başlığında incelenmiştir. Bu nedenle Osmanlı dönemi yerel yönetimleri kısaca anlatılarak Türkiye'deki belediyelerin tarihsel gelişimi incelenmiştir.

İstanbul'da ilk belediye teşkilatı 1855 yılında kurulmuştur. Bu teşkilatın 12 kişilik bir kent kurulu yani şehir meclisi bulunmakta ve meclise hükümetçe atanan "Şehremini" başkanlık etmekteydi. İstanbul'un dışında da 1868 yılından itibaren belediye teşkilatı kurma girişimlerine başlanmıştır (Arslan, 2005: 193). 1857 tarihli nizamname gereği İstanbul, tam 14 belediye dairesine bölündü. Fakat yalnızca 6. Daire-i Belediye ile ilgili nizamnamede diğer dairelerin tedricen teşkil edileceği hükmü yer almıştır. 1868 yılında Dersaadet İdar-i Belediye Nizamnamesiyle diğer dairelerde faaliyete geçirilmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesinde taşra belediye teşkilatında yönelik ilk hükümler (Şahin, 2011: 63-64) vardır. Bunlar belediye teşkilatının gelişim göstermesinde önemli hükümler olma özelliğine sahiptir.

1876'da hazırlanan Vilayet Belediye Yasası, her kent ve kasabada birer belediye teşkilatı kurulmasını öngörmüştür. Bu düzenleme doğrultusunda belediye başkanını hükümet atamakta, belediye meclisi üyelerini ise halk seçmektedir (Arslan, 2005: 193). 1876 Anayasası İstanbul ve taşrada kurulacak olan belediye meclislerine seçimle insanların görevlendirilmesi usulü benimsenmiştir. 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmış bu kanun ile İstanbul'da bulunan belediye sayısı 20'yi (Arslan, 2008: 268) bulmuştur. Daha sonra da İstanbul tek bir belediye şeklinde 9 şubeye ayrılmıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı kanunla nüfusu 2000'den daha

yüksek olan yerleşim birimleri belediye olarak düzenlenmesi (İzci ve Turan, 2013: 123) hükmü yer almıştır. Bu hüküm belediye kurulması için temel alınmıştır.

1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Hakkındaki Geçici Yasa ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılarak, bu dairelerin yerine belediye şubeleri oluşturulmuştur. Bu yapı 1930 yılında 1580 sayılı belediye yasası yürürlüğe girinceye kadar değişmeden (Demirtaş, 2005: 22) yürürlükte kalmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nden 389 belediye devralmıştır. Bu rakam, Lozan antlaşması ile belirlenen sınırlar içerisinde kalan belediyeleri kapsamaktadır. Osmanlı Devleti'nin belediye sayısı bu rakamın üzerinde olduğu halde, Cumhuriyetin kendi belediye anlayışını oluşturması zaman almıştır (Negiz, 2007: 10). 1924 yılında cumhuriyetin belediyelere yönelik en önemli girişimi 1924 yılında kabul edilen 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'dur. Bu kanun, enflasyondan kaynaklı azalan belediye gelirlerini yeniden düzenlemiştir. 1924 yılında Umur-u Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu çıkarılarak, belediyeye ceza yetkisi tanınmış ve böylelikle belediyelerin esnaf üzerinde kontrol gücü artmıştır. 1926'da kanunlaşan 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yer alan Belediye Niteliğindeki Suçlar da belediyelerin gücünün (Negiz, 2007: 12) artmasını sağlamıştır.

Yerel yönetimlerin demokratik bir yapıya kavuşturulmasına yönelik en önemli gelişme 1946 tarih ve 4878 sayılı kanun ile seçimlerin yapılma şeklinde değişikliğe gidilmiştir. Dönemin demokratikleşme alanında atılan adımlardan bir diğeri ise; belediye ve il özel idarelerinin mali yapılarını düzeltme gayretleri doğrultusunda 1948 yılında kabul edilen ve 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'nu yürürlükten kaldıran kanunla belediyelerin gelirleri arttırılmıştır (Demirtaş, 2005: 26). 1580 sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı Belediyeciliği ve on yıllık Cumhuriyet Belediyecilik deneyimine rağmen önemli ölçüde Fransız Belediye modeline dayanmıştır. Katı ve merkezîyetçi bir yönetim yapısını yansıtan bu kanuna göre belediye başkanları atamayla göreve başlayacak, seçimle gelenlerse vesayet altında kalacaktır. Yani kanun tam anlamıyla bir özerk belediye anlayışını



yansıtmamıştır. Fakat 1963 yılında kanunda yapılan değişiklikle belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi hükmü getirilerek, demokratik yerel yönetim yapısı açısından önemli bir adım atılmıştır (Şahin, 2011: 65). Küçük adımlarla başlayan yerel yönetimlerin demokratikleşme serüveni ilerleyen zamanlarda çok daha iyi bir belediye sisteminin oluşturulması için yerel yönetimlere dayanak olmuştur.

Belediye gelirlerini; genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, belediyelerin öz gelirleri ve diğer gelirler şeklinde bir sınıflandırma yapılabilir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3). Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üstünden il özel idaresi ve belediyelere ayrılan paylar, yerel yönetimlerin öz gelirleri ve borçlanma şeklinde genel olarak belediyelerin üç farklı gelir kaynağı vardır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan paylara yönelik olarak 1981 yılında önemli bir değişiklik gerçekleşmiştir. 1981 yılına kadar geçerliliği olan ve belediyelere farklı vergi gelirlerinden farklı miktar ve oranlarda gelir imkânı sunan finansman yöntemine son verilmiştir. Bu tarihte çıkarılan 2380 sayılı kanunla, çeşitli devlet vergilerinden, çeşitli oranlarda sağlanan paylar kaldırılarak, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belli oranda pay verilmesi temel (Aydınlı, 2003: 78) alınmıştır. Bu değişiklik belediye gelirleri açısından dönüm noktası olmuştur. Yine bu değişiklikle belediye gelirleri önemli oranda etkilenmiştir.

2000’li yıllar yerel yönetimler bakımından önemli reformlar yapılmıştır. Bu reform sürecini Avrupa Birliği’nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlama ve müzakerelerde ilerleme kaydetme çabaları etkilemiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılında, 5393 Sayılı Belediye Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Belediye Başkanı daha fazla güçlendirilerek, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediyecilik anlayışı temel amaç olarak belirlenmiştir. Daha sonra 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı ‘Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun’ ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler oluşturulmak sureti ile alt kademe belediyesi olarak yalnızca ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. Çıkarılan bu

kanunlar ile daha katılımcı ve demokratik yönetilen yerel yönetimler istenmiştir. Avrupa Birliği ve demokrasi adına yapılan bu son değişikliklerin aslında Tanzimat'tan günümüze kadar gerçekleşen Batı kaynaklı modernleşme sürecinin bugünkü yansımaları olduğu (Koçak ve Ekşi, 2010: 303-304) belirtilebilir. Hızlı değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bu dönemde; çıkarılan belediye ve büyükşehir belediye kanunlarıyla, yaşanan bu değişim ve dönüşüme yerel yönetimlerin uyum sağlanması istenmiştir.

Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu’yla, belediyelerde demokrasi ve yönetime katılma ilkeleri geliştirilmekte ve güçlendirilmektedir. Bu doğrultuda yapılan düzenlemeler ile mahalle muhtarları, sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları, üniversiteler ve sendikaların temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü mecliste bulunan ihtisas komisyonlarına katılabilme ve görüş bildirebilme hakkı verilmiştir. Belediyelerin stratejik plan yapımında paydaş görüşüne başvurmaları da katılımcılığın önemli bir göstergesidir. Belediye Kanunu’nun 76. maddesi doğrultusunda yerel yönetimlerin karar organlarının katılımcılığını daha da güçlendirmek amacıyla kent konseyleri oluşturulmuş ve yönetim hizmetlerine gönüllü olarak katılımı sağlama görevi verilmiştir. Böylelikle kent konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımı yaygınlaştırılmak, yerellik ilkesi çerçevesinde, katılımcılık, demokrasi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek, sivil toplumun gelişmesi ve kurumsallaşması için katkıda bulunmak gibi pek çok işlevi (Çelik, Çelik ve Usta, 2008: 93) bulunmaktadır. Bu nedenle kent konseylerinin, yerel yönetimlerde yerel özerkliğin gelişimine önemli ölçüde katkı sağlaması beklenebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, yeni bir belediye tanımı yapmış ve bu tanımda özerklik kavramına da değinmiştir. Kanundaki tanıma göre belediye, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (mad. 3/a) şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdaki idari özerklikten, belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılacağı, mali özerklik

ifadesi ile de, bunlara, görevlerini yerine getirmesine imkân sunacak bir mali kaynak sağlanacağı neticesine ulaşılabilir. Bu düzenlemeyle belediye, çağdaş yaklaşımlar doğrultusunda, yerel nitelikte olan hizmetlerde genel görevli olarak kabul edilmiştir. Bütün bunlara ek olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da öngörülen subsidiarite ilkesine paralel olarak, belediye hizmetlerinin, halka en yakın yerlerde ve en uygun yöntemler ile sunulması (Özel, 2010: 23-24) temel alınmıştır. Bu nedenle yerel özerklik için halka yakınlık prensibi önemli unsurlardan birini oluşturmaktadır.

Belediyelerin Yetkileri, ve İmtiyazları Başlığını taşıyan 15. maddede; “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır: (a), (b)... (c)... (d)... (e) 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 işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek. f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek. g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak. (h)... (l)... Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir...” (Güner, 2013: 52) ifadelerine yer verilmiştir. Buradaki “Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın kararıyla” ifadesi, idari vesayete örnek gösterilebilecek maddeler arasında yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına yönelik itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yoluyla olmaktadır. Fakat görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 47. maddesi uyarınca İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak

kesin hükme kadar uzaklaştırabilme (Annak, 2010: 32-33) yetkisine sahiptir. Yargı yoluyla çözüme kavuşturulmasını öngören kanun maddesi, yerel özerklik ve idari vesayet dengesinin kurulması bakımından önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir. Yine de içişleri bakanının vesayet yetkisinin sınırları, keyfi uygulamalara neden olmayacak şekilde, net bir şekilde kanunla belirlenmelidir. Aksi takdirde kanunda sınırları açık ve net olarak çizilmeyen idari vesayet yetkisinin keyfi uygulamaları da beraberinde getireceği, kabul edilebilir bir gerçektir.

### 6.2.3. Büyükşehir Belediyeleri

Küreselleşme, yerel yönetimlerde etkinliğin öneminin artması ve uluslararası rekabetin metropoller aracılığı ile yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin bir araya getirilip birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel kurumlaşmalara ve yerel yönetimlerde çeşitlenmelere neden olmuştur. Bu kapsamda 1980'lerden itibaren Fransa başta olmak üzere İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde çok sayıda küçük belediyenin birleştirilerek, daha az sayıda ve etkin belediye kurulmuştur. Yeni Sağ politikaların iktidara gelmesi ile gelişmiş ülkelerde hızlanan bu eğilim, Türkiye'de de büyükşehir belediye sisteminin kurulması ile (Aydınlı, 2003: 75-76) gerçekleşmiştir. Etkin belediye anlayışı temelinde büyükşehir belediye yönetimlerinin sayısında önemli ölçüde artış görülmektedir.

Türkiye'de 1984'ten bugüne dek büyükşehirler için benimsenen model, iki kademeli modeldir. Bu modelde üst kademede büyükşehir belediyesinin, alt kademe ise ilçe vb. belediyelerin kurulması gerekmektedir, kademeler arasında yetki ve kaynak bölüşümünün yapılması, aynı zamanda da kademeler arasında bazı hukuki ve idari ilişkilerin öngörülmesi gerekmektedir (Arıkboğa, 2012: 4). Bu model üzerinde Türkiye'de büyükşehir belediye yönetimleri şekillenmektedir.

1982 Anayasasının yerel yönetimlere yönelik düzenleme Anayasanın 127. maddesinde yer almıştır. Bu maddenin en önemli yeniliklerinden biri Büyükşehir belediyesi ile ilgili yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Anayasada bir yerel yönetim

birimi olarak somut bir şekilde adlandırılmamakla beraber, İstanbul başta olmak üzere, Ankara ve İzmir gibi büyük yerleşim alanlarına yönelik yönetim anlayışını ve biçimini revize etmek için Anayasanın “... kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimi getirilebilir...” (127/3) hükmü doğrultusunda 1984 yılında Büyükşehir Belediye sistemi faaliyete geçmiştir. BŞB sistemine yönelik yapısal, idari ve mali sorunları tartışılmakla beraber, sisteme eklenen kent sayısı artmaktadır. (Öner ve Yıldırım, 2002: 243). Artan kent sayısı ve kentlerin yoğun nüfus artışı büyükşehir belediyelerinin önemini ortaya çıkarmaktadır.

1984 yılında Türkiye’de ilk büyük şehir belediyeleri, İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuş ve bu illere 3306 sayılı kanunla Adana, 3391 sayılı kanunla Bursa, 3398 sayılı kanunla Gaziantep ve 3399 sayılı kanunla Konya ili dâhil edilmiştir. Bunlara daha sonra çıkarılan yasalarla başka iller de eklenmiştir (Aydınlı, 2003: 76). Büyükşehir belediyesi uygulaması demokratikleşme ve yerelleşme bakımından önemli bir yere sahiptir. Daha önce merkezi yönetime bağlı bir şekilde çalışan imar müdürlükleri bu belediyelere bağlanmıştır. Büyükşehir belediye başkanlarının başkanlığında ilgili kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri ve ilçe belediye başkanlarının katılımı ile oluşturulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulması ve Alt Yapı Yatırım Fonu oluşturulması (Bilgiç ve Gül, 2010: 613-614) büyükşehir belediyelerini daha güçlü kılmaktadır.

Büyükşehir ilçe belediyelerinde demokratikleşme ve yerelleşme sağlanamamıştır. Büyükşehir ilçe belediyeleri iki ayrı vesayet denetimine tabi tutulmuşlardır. Büyükşehir belediye başkanının, ilçe belediyeleri tarafından yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı önlemler alma yetkisi vardır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve büyükşehir belediyesiyle uyumsuzluk durumu söz konusu olduğunda düzenleyici ve yol gösterici durumundadır. Bu nedenle merkeziyetçi anlayışın devam ettiğinden (Bilgiç ve Gül, 2010: 614) bahsetmek yanlış değildir. Yerel özerklik ve idari vesayet açısından değerlendirme yapıldığında olumsuz bir kanaat oluşmaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin E. 1992/912 K. 1993/1414 sayılı kararında 3030 sayılı kanunun 14. Maddesi ile bu yasanın uygulanması ile ilgili yönetmeliğin 42. maddesinde bulunan kurallardan, büyükşehir belediyelerinde 1580 sayılı kanunun 70. ve 71. maddelerindeki kurallardan farklı olarak, ilçe belediye meclislerince verilen kararların büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girdiği, bütçe ile ilgili kurallar dışında artık bu kararların idari vesayet makamlarının onayına sunulmadan kesinleşen kararlar olduklarının açıklıkla hükme bağlandığı anlaşıldığı Belediye Meclisi kararı ve eki ücret tarifesinin vesayet makamının onayını gerektiren nitelikte bir karar olmadığı açık olduğu için, idare mahkemesi tarafından davanın, aynı konuda Danıştay'a itiraz edildiği gerekçesi ile görev yönünden reddine karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığına (Sancakdar ve Çınarlı, 2013: 166) dair ifade bulunmaktadır.

Daha küçük, merkezi yönetime göre vatandaşa daha yakın ve halkla iç içe olması gereken Büyükşehir belediyelerinin bu özelliklerini yitirdiğinden bahsedilebilir. Milyar dolar bütçeleri, yüz binlerce personeli, araç, gereç ve devasa teşkilat yapıları ile birtakım Büyükşehir belediyeleri birkaç bakanlığın toplamından daha büyük bir konumdadırlar. Vatandaşın Büyükşehir belediye kadrolarına ulaşma imkânı, merkezi yönetimin kabul edilen kurumlara ulaşma imkânından daha zor, karar ve yönetim süreçlerine katılma imkânı bulması (Çimen, 2011: 6) çok zordur. Büyükşehir belediyeleri, gün geçtikçe daha hızlı büyümektedir.

Bir belediyenin nüfus ve alan olarak büyüklüğü, yetki ve görevleri yerine getirmede çok önemlidir. Yerel ve bölgesel kuruluşlar büyüme gösterdikçe görevlerinin kapsamı da o oranda genişlemektedir. Yerel idarenin etkinlik düzeyi artış gösterdikçe özerklik derecesi de o kadar önemli olmaktadır. Yerel idare, küçük ve daha az etkiliyse o yerel idareye verilen görevlerde o kadar azdır. Nüfus büyüklüğü bir yerel idarenin gelirlerini etkilemektedir. Nüfus arttıkça nüfus doğrultusunda alınan paylar ve halktan doğrudan doğruya alınan vergi resim ve harçlar artmaktadır. Personel sayısı, nüfus oranına, gelire ve hizmetlerin niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Nüfus ve yüz ölçümü durumuna göre, yerel idarenin

yapmakla görevli olduğu görevlerin kapsamı ve niteliği de değişiklik (Atmaca, 2013: 171) göstermektedir. Burada da büyükşehir belediyelerinin boyutları göz önünde bulundurulduğunda, bu belediyelerin diğer belediyelere göre öneminin çok yüksek olduğu belirtilebilir.

### **6.2.3.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla Türkiye’de modern anlamda belediye sistematiğine geçilmiştir. 5216 sayılı kanunun amacı ‘büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak’ olarak belirtilmiştir (Ökmen ve Özer, 2013: 41-42). Ayrıca bu kanunda, idari ve mali özerkliğe vurguda bulunulması, etkin ve verimli hizmet yürütülmesi anlayışına yönelik olarak değerlendirilebilir.

5216 sayılı kanun nüfus ölçütünü oldukça arttırarak büyükşehir belediyesi kurulmasını güçleştirmiştir. Daha önce büyükşehir belediyesi kurulan illerde nüfus ölçütü de göz önünde bulundurulmadan il içerisinde üç belediyenin bulunması yeterliydi. Belediye sınırları içerisindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000 ve üzeri olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesi (Çukurçayır, 2009b: 140-141) haline getirilebilir. Büyükşehir belediye yönetimi, etkin ve verimli hizmet sunulması anlayışına dayanmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin sınırları, adını aldığı büyükşehrin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içerisinde kalan bölümlerinin sınırlarıdır. Büyükşehir belediyeleri çerçevesinde ve aynı ilin sınırları içerisinde olan belediye ve köylerin büyükşehir belediyelerine katılması konusunda, Belediye Yasası kuralları uygulanır. Katılma kararı belediye meclisinin istemiyle büyükşehir belediye meclisi (Keleş, 2012b: 336) tarafından alınır.

5216 sayılı kanun Büyükşehir Belediyesini; “En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” (Tortop ve diğerleri, 2008: 263) olarak tanımlamaktadır. 5216 sayılı kanun büyükşehir belediyelerinin idari ve mali özerkliği üzerinde durmaktadır. Bu kanunla büyükşehir belediyeleri daha etkin bir hale dönüştürülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yurtdışı kamu ve özel kesimle sivil toplum örgütleri ile beraber yapılan ortak hizmetler ve projeler için kamu yararı görüldüğü takdirde harcama yapılmasını öngören 24/n maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından 25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.:2007/6 sayılı Kararla iptal edilmiştir. Aynı zamanda, 6260 sayılı 2012 yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu 25. madde gereği, yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlara üyelik aidatı ödeneği için önceden Maliye Bakanlığı’nın izninin alınması şartı vardır. Bu düzenleme her yılki bütçe kanunlarında tekrarlanmaktadır. Tüm bu izinlerde yurtdışı ilişkinin türü, yabancı muhatap ile ilgili bilgi, ilişkinin sağlayacağı yarar, yapılacak harcama ve benzeri bilgilerin ayrıntılı olarak merkezî idareye sunulması gerekmektedir (Daoudov, 2013: 116-117). Yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerinin her aşamasında merkezi yönetimin aşırı müdahalesinin olması, yerel yönetimlerin rahat hareket etmesini engellediği gibi, gelişimini de olumsuz yönde etkilemektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 14. Maddesinin 5. Bendi uyarınca, mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı var iken; bu madde bendi Anayasa Mahkemesinin 22.06.2010 tarih ve 27619 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan, 04.02.2010 gün ve E: 2008/28- K: 2010/30 sayılı kararı ile resmi gazetede yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmek üzere iptal edilmiştir. Belediye tanımında yer alan “idari ve mali özerklik” kavramının gerçeklerle ne kadar örtüştüğü hala önemli bir sorun alanını oluşturmaktadır. Esasen uygulamada tanımsal manadaki özerklikten bahsedilemeyeceği sonucuna rahatlıkla ulaşılabilir. Çünkü İçişleri Bakanı, yerel



yönetim organları ya da bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak kesin hüküm verilene kadar uzaklaştırabilir. Yine bazı meclis kararları -istisnai durumlara münhasır olmakla beraber- hala mülki idare amirinin onayını gerekli (Annak, 2010: 33) kılmaktadır. Bütün bunların özerk yerel yönetim anlayışıyla uyuşmadığı belirtilebilir.

### **6.2.3.2. 6360 Sayılı Kanun**

1984 yılı 3030 sayılı Büyükşehir belediye Kanunu, 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış ve daha sonra yerini 2004 yılı 5216 sayılı kanun almıştır. Sekiz yıllık bir uygulamadan sonra 2012 yılında 6360 sayılı yeni Büyükşehir belediye kanununun kabul edilmesi ile 5216 sayılı kanun da yürürlükten kaldırılarak toplam otuz Büyükşehir belediyesinin ülke sınırları içerisinde varlığı yasal olarak kabul edilmiştir (Atmaca, 2013: 169). Bu kanun, büyükşehir belediyelerin öneminin daha fazla arttığını göstermektedir.

2012 yılında “6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarıldı. 37 maddeye sahip olan bu kanunun, 2 tane geçici maddesi bulunmakta ve birçok kanunda değişiklik gerçekleştirilmektedir. Bu kanun ile 29 büyükşehir belediyesinde il özel idarelerinin kaldırılmasının yanında, 1592 belediye ve 16.082 köy kapatılarak mahalleye dönüştürülmüş ve 26 yeni ilçe kurulmuştur. Bu kanun iki temel gerekçe üzerine inşa edilmiştir. Hizmet sunumu açısından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının kurulacağı ve bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı ifadelerine yer verilmiştir. Geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesiyle verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanmasına katkı (İzci ve Turan, 2013: 119) bu kanunda üzerinde önemle durulan konulardır.

6360 sayılı Kanun doğrultusunda büyükşehir belediyesi kurulan illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmektedir. Bu uygulama, köylerin de tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye çevrilmesi ile beraber değerlendirildiğinde, il sınırında büyükşehir belediye modeline geçen illerde, yerel yönetimlerin tek elden yürütülmesi sağlanacaktır. Yani, yeni düzenlemeyle beraber artık büyükşehir kurulan illerde köy idaresi ve il özel idaresi kalmamakta; tek yerel yönetim birimi belediyeler olmaktadır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013: 48). Bu çerçevede belediyelerin tek bir unsur olarak bulundurulması, Büyükşehir belediye yönetimlerini daha fazla etkin kılmaya yöneliktir.

Büyükşehir belediyelerinin, Anayasal konumları itibariyle, yöresinin mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere organlarıyla karar alıp uygulamak için kurulan, özerk yapılı kamu tüzel kişisi niteliğinde bir mahallî idare olduklarından şüphe bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyeleri, en son yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun ile beraber düşünüldüğünde en az 3 ilçe belediyesinin bulunduğu yerde, bu belediyeler üzerinde vesayet denetimi yetkilerine sahip özel bir (Derdiman, 2012: 56) yer teşkil eden konuma sahiptir.

Türkiye’de ne büyükşehir yönetimleri ne de diğer yerel yönetim birimleri tam anlamıyla özerktirler. Yönetim bakımından, siyasal ve mali yönlerden merkezi yönetime bağımlıdırlar. Anayasanın 127. maddesine göre; yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organlarının üyelik sıfatını kazanmalarına veya kaybetmelerine yönelik anlaşmazlıkların çözümünün yargı eliyle olması gerekli ise de, geçici bir önlem olarak, İçişleri Bakanı, yerel yönetimlerin bu tür organlarını veya bu organların üyelerini, görevleriyle ilgili bir suçtan ötürü haklarında kovuşturma veya soruşturma başlatılmış ise, kesin hüküm verilene kadar görevden uzaklaştırabilmektedir. Bu alınan önlem, büyükşehir belediyesinin organları için de geçerlidir. Çok nadir olarak kullanılsa da, yerel özerklik ilkesinin açıkça zedelenmesi (Keleş, 2012b: 351) olarak değerlendirmek mümkündür.

6360 sayılı kanun, yerel yönetimlerin yapısında köklü değişiklikler içermekte ve demokratikleşme adına atılan doğru bir adım olarak kabul edilebilir. Fakat Türk kamu yönetimi sisteminde egemen olan merkezden yönetim anlayışı devam etmektedir. Bu düzenlemeyle il özel idareleri kaldırılırken, “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” kurulmasıyla da merkezi yönetimin daha da güçlü bir vesayet yetkisini (Baharçiçek, 2013: 223) elde ettiği ileri sürülebilir. Bunun, yerel özerklik anlayışı çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki aşırı baskısı ve müdahalesi yerel yönetimlerin özerkliğine aykırılık teşkil etmektedir.

#### **6.2.4. Köy İdareleri**

Yerel yönetim geleneği içerisinde köylerin yeri çok farklıdır. Öyle ki köyler, Osmanlı Devleti dönemine hatta büyük Selçuklu dönemine kadar dayanan bir geçmişe sahip olan bir yapıya ve kısmen de olsa yerel yönetim özelliklerini kendinde barındıran bir yapıya sahiptir. Fakat köyler, idari taksimat olarak ilk defa 1858 yılında çıkarılan yönetmelikler ile bunun ardından 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ve 1870 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. Köylerin tüzel kişiliğe sahip gerçek bir yerel yönetim birimi olması Cumhuriyet dönemine (Kararlan, 2007: 111) denk gelmektedir.

Cumhuriyetin tüm kurum ve kuruluşlarının yapısal ve düşünsel bakımdan yeniden şekillendirildiği dönemde bizzat Atatürk tarafından ‘Türkiye’nin gerçek sahibi ve efendisi ve gerçek müstahsil’ olarak tanımlanan köy halkına ilişkin yönetim şekli 1924 yılında 442 sayılı Kanunla (Öner ve Yıldırım, 2002: 243) düzenlenmiştir.

Köy, yönetsel kararlarla kurulur. Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığı’na aittir. İçişleri Bakanlığı bir yerde köy kurmadan önce, o yerde bulunan il idare kurulu, il genel meclisi, Bayındırlık ve Iskan Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının görüşlerine (Demirtaş, 2005: 42) başvurur.

Köy yönetimi; muhtar, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğinden oluşmaktadır. Muhtar, köy yönetiminin baş yöneticisi ve devletin köydeki temsilcisidir. Muhtar ihtiyar meclisi ile görüşerek, köy ile ilgili işleri yürütmektedir. Aynı zamanda muhtar merkezi yönetimin köydeki temsilcisi olarak, kanunları ve hükümet emirlerini köye duyurur. Köyün dirlik ve düzenini sağlamakta ve merkezi yönetimle ilgili görevlerin köyde uygulamasına yardımcı olmaktadır. Köy İhtiyar Meclisi, köy yönetiminin yürütme, denetleme ve karar organı olarak görev yapmaktadır. Bu mecliste seçimler gelen ve tabii olmak üzere iki çeşit üyeler bulunmaktadır. Köydeki seçmenlerden oluşan Köy Derneği ise, köy tüzelkişiliğinin genel karar organı (Demirtaş, 2005: 42-44) olma özelliğine sahiptir.

Büyükşehir Belediyesi (BŞB) sınırlarının il mülki sınırı olması, BŞB kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, BŞB kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde bulunan belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, BŞB kurulan illerde köylerin mahalleye dönüştürülmesi, mahalle kurulmasına 500 nüfus ölçütü getirilmesi (İzci ve Turan, 2013: 125) şeklinde düzenlemeler 6360 sayılı kanunla yapıldı. Bu yasayla büyükşehir belediyelerinde köylerin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesine yönelik önemli oranda eleştiriler yapılmaktadır. Hatta bu durumun anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu bile ileri sürülmektedir.

## **7. YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE DENETİM MEKANİZMALARI**

Yerel yönetimlerin özerkliğiyle merkezi yönetimin bunlar üzerindeki vesayet yetkisi beraber değerlendirilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetimin; ülkenin huzuru, birliği, toplum yararı ve yerel ihtiyaçların iyi bir şekilde karşılanmasını gözetmek amacıyla yasalarda belirtilen esas ve yöntemler kapsamında yerel yönetimler üzerinde vesayet hak ve yetkisi bulunmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi dışında bulunan yönetsel kuruluşlarca kanunların öngördüğü çerçevede denetlenmesine vesayet denetimi denilmektedir. Vesayet denetiminin temel amacı, yerel yönetimlerin kanunlara uygun davranmalarını sağlamak ve suiistimalleri engellemektir. Bu denetim yerel birimlerin organları, personeli ve kararları üzerinde olabilmektedir. Merkezi yönetim birtakım durumlarda yerel yönetim organlarını feshedebilme, seçilmiş kişileri görevinden uzaklaştırabilme, yerel yönetim organlarının almış olduğu kararları değiştirebilme veya bu kararları onaylayabilmektedir. Merkezi idarenin yerel yönetimleri, yerel yönetimlerin kararlarının yargıya havale edilmesi yoluyla denetlemektedir. Bir diğer yol ise; yerel yönetimlerin kararlarını onaylamak, ertelemek ya da veto etmektir (Arslan, 2005: 190-191). Bu yollarla merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde söz sahibi konumundadır.

Yerel yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olması nasıl gerekliyse, yerel yönetimlerin denetimi de bir diğer gerekli olan unsurdur. Bu denetim merkezi idare tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi idarenin kullandığı bu yetki idari vesayettir. Devletin temel yapısının bir ögesi olan yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi yönetim anlayışının bir sonucudur. Bu denetimin amaçları arasında; yerel yönetimler üzerindeki denetim, merkezi yönetimle yerel yönetim birimi arasındaki koordinasyonsuzluğu ve çatışmayı, yerel birimlerin, yetkilerinin dışarısına çıkıp ülke birliğinin ve hizmet sunumundaki sürekliliğin bozulmasını engellemek yer almaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrılığını

yalnızca yetki ve görev paylaşımına dayalı iş bölümü şeklinde anlamak daha doğru (Çevikbaş, 2008: 75) olacaktır.

Türkiye’de detaylı bir şekilde düzenlenen vesayet denetimi, ağır ve biçimsel olmaktan çıkarılmalı ve seçilmiş organlara özgürce karar alma ve uygulama olanağı oluşturulmalıdır. Bu, yerel yönetimlerin iyi hizmet üretmelerinin en önemli şartlarından biridir. Fakat yerel özerklik, sınırsız olmadığı gibi birtakım denetim mekanizmalarını kendi içerisinde doğal (Çolak, 2004: 117) bir şekilde muhafaza etmektedir.

Yerel yönetim geleneğinin temeli eski tarihlere dayanan ülkelerde yapılmaya çalışıldığı gibi, gerekli olan denetim mekanizmalarını, yerel özerklik anlayışına zarar vermeden oluşturarak, yerel yönetimleri güçlendirmek (Demirtaş, 2005:1) gerekmektedir. Buradan hareketle merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde denetim mekanizmaları vardır. Bunlar; idari denetim, yargı denetimi, siyasal denetim ve halk denetimidir.

### **7.1. İdari Denetim**

İdari kuruluşlarca ve idari yöntemler ile gerçekleştirilen idari denetim, idarenin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlayan bir çeşit otokontrol mekanizması olan bu denetim, yerel yönetimlerin karar, eylem, organ ve personeli üzerinde yapılmaktadır (Çolak, 2004: 12). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 8. Maddesi, yerel yönetimlerin her türlü idari denetiminin yalnızca kanun ya da anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle yapılabileceğinden (Kaya, 2006: 11) bahsetmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ve idari vesayet açısından değerlendirildiğinde bu maddenin üzerinde önemle durulması gerekmektedir.

Türkiye’nin hukuk sisteminde yerel yönetimler üzerinde denetim yapma konusunda birden çok merkezi yönetimin yetkili ve görevli olduğu belirtilebilir. Bu denetimler genellikle birbirini tamamlar şekilde olmasına karşın bazı durumlarda

denetimler bir diğeri ile çalışabilmektedir. Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu ve kendi kamu hizmetleri ile ilgili diğer bakanlıkların yerel yönetimler üzerinde idari denetim yetkileri bulunmaktadır. Fakat sayılan bu denetim organlarının gerektiği gibi ve düzenli bir denetim yürüttükleri öne sürülemez. Yerel yönetimler üzerinde merkezi idare tarafından etkin yürütülen denetim Sayıştay denetimi bir tarafa bırakılırsa, sadece İçişleri Bakanlığı'nca yürütülen denetimlerle (Bayındır, 2007: 5) gerçekleştirilmektedir.

Merkezi yönetim, hizmetleri ulusal ve yerel düzeyde verimli bir şekilde sunulmasından yükümlüdür. Fakat bu genel sorumluluğun, tüm hizmetlerin bütünüyle merkez tarafından yapılması gerekmez. Merkez, kamu hizmetlerini, en ekonomik ve en verimli bir biçimde yerine getirebilmek amacıyla yerel yönetimlerle kendi arasında görev paylaşımına gitmektedir. Hizmetlerin sunumunda asıl sorumlu merkez olduğu için, hizmetlerin gereği gibi yerine getirilip getirilmediğini denetleme hakkı da merkezi yönetime aittir. Böylelikle merkez, hizmetlerin gereği gibi sunulmasını temin etmek için farklı şekillerde yerel yönetimleri denetlemektedir. Buradan hareketle ölçülü bir idari denetimin kaçınılmaz olduğu bir gerçektir. Yerel yönetimler bakımından burada önemli olan denetimin var olması değil, kapsamıdır (Çolak, 2004: 12). İdari denetimin sınırlarının çok iyi bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yerel yönetimler merkezi yönetimin kontrolü altında hizmet yürütmek durumunda kalır. Böylesine bir durum da yerel yönetimlerin hareket alanını kısıtladığı gibi merkezi yönetimin de iş yükünü artırır. Bu da merkezi yönetimi, yerel hizmetlerin sunulması noktasında kilitlerken, yerel yönetimleri de iş yapamaz duruma getirir.

### **7.1.1. İç Denetim**

Yerel yönetimler üzerinde iç denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Bu mekanizmalar, Hiyerarşik Denetim ve Teftiş Kurulları Tarafından Yapılan Denetim şeklinde iki başlık altında incelenmiştir. Araştırmanın konusu idari vesayet olduğu için iç denetim konusuna kısaca değinilmiştir.

### 7.1.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik denetimde vesayet denetiminde olduğu gibi iki ayrı kamu tüzel kişisi arasında değil, ast-üst ilişkisine dayanarak dizilen bir teşkilat (Korkmaz, 2009: 22) yapısı söz konusudur. Bu nedenle de hiyerarşik denetimin yerel özerklik ile bağlantısı vardır. Bu bağlantı doğrultusunda hiyerarşik denetimin diğer denetim türleri içerisinde önemli bir yeri vardır.

Hiyerarşik bir yapı içinde üst konumunda bulunanların astlarını denetlemeleri, yapılan iş ve işlemlerin denetlenmesini de içermektedir. Bu tür bir denetim, üstlerin genel bir yönetim ve gözetimi altında gerçekleşmektedir. İç denetim, yönetsel bir denetimdir. Yasal bir dayanağa ihtiyaç bulunmamaktadır. İç denetim; hesapların, faaliyetlerin, iş ve işlemlerin ve bunlara dayanak olan kararların yerel yönetim biriminin kendi organ ve birimlerince teftiş ve incelemeye alınmasıdır. Bu denetim, hiyerarşik mekanizmanın faaliyete geçirilmesiyle olabileceği gibi yerel yönetimin bünyesindeki teftiş kurulunca da (Ekici ve Toker, 2005: 7) yapılabilmektedir.

Hiyerarşik denetim, hukuka uygunluğun yanı sıra yerindelik denetimini de kapsamaktadır. Hiyerarşik amir bu yetkisini kendiliğinden veya hiyerarşik başvuru üzerine kullanabilmektedir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun onuncu maddesi, 'İlgililer tarafından yönetsel dava açılmadan önce yönetsel işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istenebilir' (Çolak, 2004: 22) hükmüne yer verilmiştir.

Hiyerarşi bakan ile başlamakta, genel müdür, bölge müdürü, şube şefi ve diğer kademeler ile aşağı doğru inmektedir. Yerel yönetimlerden belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde vali, köy idarelerinde ise muhtar, en yüksek hiyerarşik amirler (Korkmaz, 2009: 25) olarak kanun maddelerinde yer almaktadırlar.



Üstün, hiyerarşik denetimi için hukuki bir dayanağa ihtiyaç duyulmamaktadır. Bu yetki, üstün yönetme görevi içerisinde yer almaktadır. Hiyerarşi bağıyla alt kademedeki personel, en üst kademede bulunan amire bağlı olduğundan dolayı hiyerarşik denetim için, hiyerarşik amirin kim olduğunun bilinmesi yeterli (Çolak, 2004: 14) olmaktadır.

### **7.1.2. Teftiş Kurulları Tarafından Yapılan Denetim**

Yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi yalnızca dıştan değil aynı zamanda yerel yönetimlerin kendi içinde oluşturmuş olduğu teftiş kurulları tarafından da gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin kendi içerisinde oluşturmuş olduğu teftiş kurulları, iç denetçi gibi birim ve personel tarafından yapılan denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Örgütsel denetim olarak da ifade edilebilen bu denetimi gerçekleştiren kurul ve personel, yerel yönetimlerin yürütme organına bağlı olarak görev yapmaktadır. Yürütme organı adına personel başta olmak üzere yerel yönetim birimleri kuruluş ve işletmelerinin eylem ve işlemleri üzerinde denetim faaliyeti (Karaarslan, 2007: 217) gerçekleştirilmektedir.

Başbakanlığa ve bakanlıklara bağlı teftiş kurulları ile birlikte, kamu idarelerinde teftiş amacıyla kurulmuş çeşitli denetim birimleri faaliyetlerini yürütmektedirler. Yine İstanbul, Bursa, Ankara gibi büyükşehir belediyelerinde belediye başkanına bağlı teftiş kurulları; faaliyette bulunmakta olup, belediye başkanının emri ve onayıyla belediyenin faaliyet ve işlemlerini denetleme (Konca, 2010: 89) yetkisine sahiptirler.

### **7.1.2. Dış Denetim**

Dış denetim; denetlenen kurum dışında ve ondan bağımsız olan denetim elemanlarınca gerçekleştirilen ve denetlenen ilgili kurumun mali tabloları ve

hesaplarının hukukiliği ve mali yönetim hakkında görüş belirtmek amacıyla yapılan denetimdir (Korkmaz, 2009: 30). Yerel yönetimler üzerindeki dış denetim türleri; İdari Vesayet Denetimi ve Denetim Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yapılan Denetimdir. Araştırmanın konusunu idari vesayet denetimi oluşturduğu için, dış denetim türleri içerisinde idari vesayet denetimi ayrıntılı olarak incelenmiştir.

### 7.1.1. İdari Vesayet Denetimi

Yerel özerkliğin, idari vesayet denetimi ile ters orantılı olduğu belirtilmektedir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin karar ve işlemleri üzerinde bulunan denetimi anlamına gelen idari vesayet denetimi arttıkça yerel özerklik azalmaktadır. Dolayısıyla da idari vesayet denetimi yerel yönetimlerin özerkliğini (Kaya, 2006: 10-11) olumsuz yönde etkilemektedir.

Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin temin edilmesi, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması için, kanundaki esas ve usuller kapsamında idari vesayet denetimi yapmaktadır. İdari vesayet denetimi, kanuna dayanır ve kanunda bahsedilen vesayet makamları tarafından, yine yasada belirtilen sınırlar içerisinde (Çolak, 2004: 15-16) yapılmaktadır.

Yerel yönetim biriminin kendi tüzel kişiliği dışında makamlar tarafından denetlenmesi dış denetimdir. Dış yönetsel denetim; yönetsel vesayet, ikili görev yoluyla denetim, mali yardımlar yolu ile denetim ve düzenleme ve talimat verme yolu ile denetim şeklinde uygulanma (Ekici ve Toker, 2005: 8) alanı bulmaktadır.

Çoğulcu demokrasilerde egemen olan görüş, yerel özerkliğin sağlanması ve idari vesayet denetimi yerine hukuka uygunluk denetiminin getirilmesi (Kaya, 2006: 11) şeklindedir. Böylelikle yerel yönetimlerde yerel özerklikten bahsedilebilir.

Yerel hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yerine getirilmesi, yerel kamu hizmetlerinin miktarında ve ölçütlerinde bir örnekliliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması için yerel yönetimler, İçişleri Bakanlığı ilk sırada yer almak üzere ilgili bakanlıkların denetim organları vesayet denetimi yapılmaktadır. Vesayet denetimi genellikle hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğinde (Ekici ve Toker, 2005: 9) olmaktadır.

Danıştay, ‘merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, yönetsel eylem ve işlemlerini, kamunun ve yöre halkının çıkarları açısından denetleme amacıyla tanınmış sınırlı bir yetki’ olarak idari vesayeti tanımlamaktadır. İdari vesayet, yönetsel bir denetim olduğu için idari makamlarla Danıştay ve Sayıştay’ın idari görevler üstlenmiş birimleri tarafından (Çolak, 2004: 20-22) gerçekleştirilmektedir.

Yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına alacak bir şekilde idari vesayet, kanuna dayanmaktadır ve yasa ile sınırlandırılmaktadır. Merkezi yönetim bu yetkisini, kanunda açık biçimde belirtilen yerlerde, kanunun belirlediği derece ve genişlikte kullanabilme (Çolak, 2004: 23) hakkına sahiptir. Fakat vesayet denetiminin, yerel yönetimlerin özerkliğini ve etkinliğini önemli ölçüde kısıtlayan bir unsur olması engellenmelidir.

Yerel yönetimlerin idari denetimi denildiğinde genellikle vesayet denetimi ilk olarak düşünülmektedir. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında bulunan idari kuruluşlar tarafından, kanunların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesidir. İdari vesayet denetimi, kanunlara uygunluk kriteri temel alınarak yapılırsa hukukilik denetimi, yapılan işlemin toplum yararına veya toplum ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olup olmadığının belirlenmesi için yapılırsa yerindelik denetimi (Kaya, 2006: 16) olmaktadır. Yerel yönetimlerin etkin karar alması ve aldığı bu kararları özgür bir şekilde uygulayabilme düzeyi vesayet denetiminin sınırları ile ilgilidir.

### 7.1.2. Denetim Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yapılan Denetim

Yerel yönetimler üzerinde çeşitli kurum ve kuruluşlarının denetim yetkileri vardır. Bunlar; Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu ve benzeri idari organlardır. Araştırmanın konusu idari vesayetle sınırlandırıldığı için bu denetim türüne kısaca değinilmiştir.

Sayıştay, Anayasanın 160. maddesinde 5428 sayılı kanunla yapılan değişiklikle yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi görevini yürütmektedir. Sayıştay bu görevi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yürütmektedir. Sayıştay'ın iki tür görevi vardır. İlki idari nitelikte olan inceleme ve denetleme görevidir. İkincisi ise yargısal nitelikte olan sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması görevidir. Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması göreviyle ilgili verdiği kararlar aleyhine idari yargı yoluna (Karaarslan, 2007: 267) başvurulamaz.

Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine; tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluştta, her türlü inceleme, araştırma ve denetimler yapmakla görevlidir. Bu kurulun denetim yapabileceği tüm kamu kurum ve kuruluşların içinde (Karanfiloğlu, 2000: 21) yerel yönetimler de bulunmaktadır. Yerel yönetimler, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimler ile ilgili olarak isteyeceği bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler (Konca, 2010: 111). Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan inceleme, araştırma veya denetim sonucu, yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem veya eylemleri üzerinde iptal etme, durdurma gibi yetkiler bulunmamaktadır. Fakat idari vesayet makamlarını harekete geçirebilme ve yargıya başvurma suretiyle bu işlem ve eylemlerin iptali ya da iptalle birlikte işlemin yürütülmesinin durdurulmasını isteyebilirler (Karaarslan, 2007: 270). Devlet Denetleme Kurulu, yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisini (Konca, 2010: 111) pek kullanmamaktadır.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu, bakanın emri ya da onayı üzerine 3152 sayılı kanunun 15. Maddesinde belirtilen görevleri yapmakla yükümlüdür. 3152 sayılı kanunun 15. maddesinin (a) bendinde: “Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak” şeklindeki ifadelerine yer verilmiştir. Yine aynı maddenin (c) bendinde “Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak” şeklinde belirtilmiştir. Fakat 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle İçişleri Bakanlığı Denetim Elemanlarının (Mülkiye Müfettişi ve Mahalli İdareler Kontrolörleri) genel teftişlerde mali denetime ilişkin yetkilerinin kalktığı ancak bunun dışındaki yetkilerinin devam etmektedir. Başka bir ifadeyle Belediye, Büyükşehir Belediye ve İl Özel İdare kanunlarında öngörülen denetim yetkisi, idari vesayet yetkisi çerçevesinde ve yerel yönetimlerin mali işlemleri dışında kalan konularda devam etmektedir. İçişleri bakanı soruşturma açma ve adli soruşturma açılmasına izin verme ve ya vermeme konusunda geniş bir takdir yetkisine sahiptir (Karaarslan, 2007: 265-267). İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun yerel yönetimlerin denetiminde önemli bir yeri vardır.

## 7.2. Yargı Denetimi

Anayasanın korunması, bütün siyasal sistemlerde temel sorundur. Anayasa kavramına çok geniş bir anlam yüklenirse, devletin güvenliğini güvence altına almak için başvuru gizli polis örgütü ve özel mahkemeler gibi diktacı usuller, totaliter bir rejimde Anayasa'yı koruyucu araçlar biçiminde algılanabilir. Fakat Batı demokrasisi sıkıyönetim, olağanüstü hal ve anayasal diktatörlük gibi usullerden yalnızca başı darda kaldığı ya da bunaldığı zamanlarda yararlanmaktadır. Belirtilen bu zamanlar dışında Batı demokrasisi anayasal düzeni koruma bahanesiyle baskı yollarına başvurmamaktadır. Olağan zamanlar için Batı demokrasisinde değiştirme usulü, görüşmecî ve tartışmacı kurullar, yargı denetimi gibi, normal hukukî ve siyasî süreçlere benzeyen anayasal korunma araçları geliştirilmiştir (Deener, 1969: 179).

Böylelikle yargı denetimi sınırlı bir alana çekilerek hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler açısından demokrasinin gelişimine imkân sağlanmaktadır.

Yargısal denetim; yerel yönetimler üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yoludur. Yargı denetimi, hukuk devleti olmanın bir gereği olarak idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı benimsenmiş bir denetim türüdür. Yerel yönetimler açısından çoğu zaman teminat teşkil eden yargı denetimi, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar kazandırmanın yanında tartışmaları da engellemektedir. Yargı denetimi, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı yerel halkın güvencesiyken, yerel yönetimler için de merkezi yönetimin yanlış ve keyfi davranış ve kararlarına karşı koruma işlevi (Ekici ve Toker, 2005: 21) vardır. Dolayısıyla da yargı denetimi yerel karar mekanizmalarının özgür hareket edebilmesinin temel kaynağını oluşturmaktadır.

Yargı denetiminin amacı, yönetim faaliyetlerini engellenmek değil, söz konusu faaliyetlerin hukuka uygun olarak yürütülmesini sağlamaktır. İdarenin yargı yoluyla denetiminde bazı kısıtlamalar bulunmaktadır. Türkiye’de İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2/2 maddesiyle düzenleme yapılan bu kısıtlamalar; yönetsel eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez, İdarenin eylem ve işlemleri sadece hukuka uygunluk yönünden denetlenir, idarenin takdir yetkisini kaldırarak şekilde yargı kararı verilemez (Çolak, 2004: 10) şeklindedir. Bunlar, yerel yönetimler açısından olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetimlerin karar ve işlemleri üzerindeki yargı denetimi, kişilerin ya da idari makamların şikâyeti ve başvurusu üzerine mahkemelerin harekete geçmesi ile uygulandığı için sürekli olamayan bir denetim türüdür. Türkiye’de yerel yönetimlerin yönetsel işlemlerinin yargısal denetimi Danıştay ve idare mahkemeleri tarafından, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yargısal denetimi Sayıştay (Ekici ve Toker, 2005: 21-22) tarafından gerçekleştirilmektedir. Bütün bu açılardan bakıldığında yargısal denetimin, diğer denetim türleri içerisinde çok önemli bir yeri olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir.

### 7.3. Siyasal Denetim

Siyasal denetim, Anayasa'da düzenlenen soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi araçlar ile yürütülmekte ve yasama organınca yapılmaktadır. Anayasa'da düzenlenen dilekçe hakkıyla da bireylere kamuyla ilgili konularda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne başvurma imkânı verilmiştir. Böylelikle TBMM, yurttaşların başvurusu üzerine harekete geçerek, ilgili konuya müdahil olmaktadır (Kuluçlu, 2006: 6). Siyasi denetim araçlarının çoğu yerel yönetimler üzerinde direkt bir denetim temin etmediği için parlamentonun siyasi denetiminde muhatap esas itibariyle hükümettir. Dolayısıyla; parlamento, yerel yönetimleri hükümet vasıtasıyla denetleyebilmektedir. Bu dolaylı denetim, özellikle yönetsel denetimi harekete geçirme (Karanfiloğlu, 2000: 4-5) noktasında ortaya çıkmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin görev, yetki ve işleyişine yönelik önemli ölçüde yenilikler getirilmiştir. Bu önemli değişikliklerin içerisinde belediyelerdeki denetim sisteminde yapılan değişiklik de yer almaktadır. Belediye meclisi tarafından yapılan denetim, belediyelerin işlem, eylem ve kararları üzerindeki yargı dışı denetim türlerinden birini oluşturmaktadır. 5393 sayılı kanunun 25. ve 26. maddeleri; belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenleyen hükümleri içermektedir. Bu doğrultuda 26 madde 'belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır' (Sezer ve Söyleyici, 2008: 59) ifadelerini içermektedir.

Belediye meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek, belediye işlerine yönelik konularda sözlü ya da yazılı soru sorabilme hakları bulunmakta olduğu gibi bu sorunun da cevaplandırılması gerekmektedir. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranında bulunan üyenin imzası ile belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilerek (Ekici ve Toker, 2005: 21) denetim mekanizmaları çalıştırılabilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 22. maddesine göre, belediye meclisinde genel

görüşme yapılabilmesi için, meclis üyelerinin en az 1/3'nin meclis başkanlığına talepte bulunması ve bu isteğin toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekmektedir (Korkmaz, 2009: 35). Denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

Diğer bir siyasal denetim, halkın kendisi tarafından, yerel seçimlerde kullanılan oy yoluyla, halk meclislerinde yapılan konuşmalarla, durumun yerel müfettiş ve denetmenlere iletilmesiyle, referandumlarla ve meclise araştırma-anket yapma teklifleri yoluyla (Ekici ve Toker, 2005: 21) gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle siyasal denetim yoluyla yerel demokrasi kökleşip yerleşmektedir.

Bir denetim aracı olarak ve yargısal denetimi başlatan bir güç olarak halk, etkin bir denetleme mekanizması (Demirtaş, 2005: 60) olarak işlev görmektedir. Halk denetimi, yerel halkın temel ve ortak gereksinimlerini karşılamak üzere var olan yerel yönetimler üzerindeki en önemli denetim yollarından birisidir. Seçimle göreve gelen karar organlarının denetiminde kendini oy olarak gösteren ve yasal yaptırımı olmayan bu denetim, kamuoyunun elinde bulunan önemli bir koz olarak görülebilir. Nitekim seçimler siyasi sorumluluğun test edildiği ve değerlendirildiği araçlar (Ekici ve Toker, 2005: 23) olma niteliğine sahiptir. Bu nedenle kendine daha iyi hizmet getireceğine inanılan yöneticiler halk tarafından seçimle tayin edilir. Başarısız olduğuna inanılan yöneticiler yine seçimle görevden alınmaktadırlar.

4. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, 'özellikle belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için, işlevleri yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacaktır' ifadelerine yer verilmiştir. Ama bu kalkınma planı da bir önceki gibi, ülkenin içinde bulunduğu siyasal karmaşa nedeniyle uygulanamamıştır. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yerel yönetimlere demokratik özellik kazandıran önemli değerler olarak, bu kuruluşlara halk katılımı yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılması (Demirtaş, 2005: 84-86) şeklinde belirtilmektedir.



Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözülmesi amacıyla, halkın şikâyetleri ile ilgili konularda, yönetimden bağımsız bir biçimde idareyi denetleyecek bir kamu denetçiliği sisteminin Türkiye'de de kurulması öngörülmüştür (Çolak, 2004: 11). 2010 yılında Anayasa değişikliği ve 2012 yılında da 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuştur.

Halk denetiminde, bağımsız basın ve diğer kitle iletişim araçlarının yaygınlığı çok önemlidir. Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin sağlıklı bir şekilde işlemesi ve gelişim göstermesi; yerel topluluk üyelerinin yerel yönetimlerin gerçek sahibinin kendisi olduğu anlayışıyla yerel işlerle yakından ilgilenmesi, yönetimin olumlu kararlarını ve girişimlerini desteklemesi, kamu yararına uymayan karar ve uygulamalarına karşı itiraz edebilmesi ile doğru orantılıdır. Yerel hizmetlerin mali yükünü sırtında taşıyan halkın, finansal kaynakların hangi alanlara ve hangi usuller ile tahsis edildiğinin hesabını sorabilmek ve yönetim üzerinde ağırlığını sürekli hissettirebilmek (Ekici ve Toker, 2005: 23) için yerel yönetim sisteminde halk denetiminin etkin olması gerekmektedir.

Halka en yakın noktada kararlar alındığı zaman kararlara ve işlemlere halk katılımı mümkün olmakta, bu karar ve işlemler üzerindeki halk denetimi de kolaylaşmaktadır. Bu doğrultuda da toplumun istek ve beklentilerine duyarlı bir yönetim anlayışı (Mahmutoğlu, 2006: 49) hâkim olmaktadır. Halk, idari faaliyetlerin icrasında ve denetiminde önemli bir role (Akkoyunlu, 2010: 25) sahiptir. Bu nedenle halk denetimi, yerel yönetimler açısından önemli denetim türlerinden birini oluşturmaktadır.

## 8. YEREL ÖZERKLİK

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimce kendilerine aktarılan görev ve yetkileri belli bir çerçeve içerisinde yerine getirmesine yerel özerklik denilmektedir. Özerklik kelime anlamı itibariyle bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve uygulayabilme hak ve yetkisidir. Federal devletlerde yerel yönetimler siyasal ve idari bakımdan özerktir. Üniter devletlerdeyse siyasal özerklik bulunmamakta yalnızca idari ve mali özerklik söz konusudur. Fakat bu devletlerdeki idari ve mali açıdan özerklik de başboşluk ya da bağımsızlık anlamına gelmemektedir (Arslan, 2005: 190). Yerel yönetimlerin özerkliği denilince bağımsız bir yönetim anlayışı hemen akla gelmektedir. Maalesef bu açıdan yanlış bir algılama vardır. Yerel yönetimlerin etkinliği ve verimliliği yerel yönetimlerin özerkliğinin temelini oluşturmaktadır. Yerel özerklik konusuna bu perspektiften bakmakta yarar vardır. Aksi takdirde yerel yönetimlerin gelişimine ciddi anlamda bir katkı sağlamak mümkün değildir.

Yerel özerklik, yerel yönetimlere, tarihsel gelişim sürecinde merkezi yönetimler tarafından verilmiş bir hak olmaktan öte yerel yönetimlerin uzun ve zorlu mücadeleleri neticesinde elde ettikleri bir haktır. Bu hak yerel yönetimler tarafından, sadece yerel niteliğe sahip hizmetlerin daha iyi bir şekilde görülmesine yardımcı olmak amacı ile değil, yerel toplumun kendi kendini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam şeklini kurmak, korumak ve zenginleştirmek için kullanılır. Yerel özerklik ilkesine bugün demokratik bir yaşam şeklini özümsemiş olan Avrupa ülkelerinde, geleceğin Birleşik Avrupa'sını kurmak için kullanılan bir bağ, bir değer biçiminde önem atfedilmiştir. Dolayısıyla Avrupa Konseyi, yerel özerklik kavramını tanımlamak daha net bir şekilde açıklığa kavuşturmak amacıyla 1950'li yıllardan itibaren gayret göstermektedir. Bu gayretler, yerel halkın özgürlüğüne saygı duyulması, yerel yönetimlerin partiler üstü kuruluşlar şeklinde çalıştırılması, merkez vesayetinin bütünüyle ortadan kaldırılması ve gerçek bir yerellik bilincinin geliştirilmesi gibi ilkelerin (Güdük, 2007: 31) gerçekleştirilmesi

için gösterilmektedir. Yerel özerklik konusunun, bu ilkeler doğrultusunda değerlendirilmesi gerekmektedir.

Özerk yerel yönetimler, yerel yönetim hizmetleri konusunda karar serbestisi olan ve serbest bir şekilde toplayıp harcayabileceği gelir kaynakları bulunan, bu kaynakların önemli bir kısmını öz gelirlerinden temin eden kuruluşlar olma özelliğine sahiptirler. Yerel yönetimlerin özerkliği, bu yönetimlerin merkezi yönetime avuç açmayacak bir biçimde, görevlerini yerine getirmesine yetecek düzeyde gelir kaynakları ile donatılmasına, bu gelir kaynaklarını serbest bir şekilde toplayıp harcama yetkisine sahip olabilmesine bağlıdır. Yerel yönetimler için tanınan idari özerklik, aynı zamanda mali özerlikle de desteklenmedikçe özerk yerel yönetimlerden bahsetmek (Açıkgöz, 2007: 22-23) mümkün değildir. Mali açıdan yetersiz olan yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunması beklenemez.

Özerklik; hizmetlerde kaliteyi arttırmak, hizmetlerin basit, çabuk, ucuz bir şekilde görülmesini sağlamak ve gereksiz yere personel ve malzeme kullanılmasını engellemek açısından önemlidir. Özerkliğin birinci koşulu olarak; varlığını başkasının desteğine bağlı olarak görmemek ya da bağlı olmamaktır. Bu bakımdan özerklik; merkezîyetçiliğin ve adem-i merkezîyetçiliğin sakıncalarını gidermek yada en aza indirmek için kurumların kendi sorumlulukları altında, kendi hizmetlerini bizzat kendilerinin düzenleme haklarını içeren bir yönetim ilkesi şeklinde (Öner, 2006: 10) değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlere özerk statü verilmesiyle gördükleri hizmeti ve yükledikleri misyonu en iyi biçimde yerine getirmeleri hedeflenmekte ve bu hedeflerinde sadece özerk bir yapı içerisinde mümkün olabileceği (Karaarslan, 2007: 22) ileri sürülmektedir. Ulusoy ve Akdemir (2009: 262) yerel özerkliği, yerel yönetimlerin yerel hizmetin kalitesini ve miktarını arttırabilecek şekilde rekabet edebilmesine uygun şartların varlığı olarak değerlendirmektedir.

Page ve Goldsmith, merkezi siyasetçilerle yerel siyasetçiler arasındaki iletişimin sıklığının, tarzının ve ne kadar etkin olduğunun yerel özerkliği etkileyen en önemli siyasi unsurlar olduğunu ileri sürmektedirler. Eğer yerel siyasetçiler ulusal düzeyde yöreleri ile ilgili alınan kararlarda merkezi yönetimi etkileyebilme gücüne sahiplerse, bu sistem siyasal özerklik açısından gelişmiş bir sistemdir. Page ve Goldsmith'e göre yerel özerklik yalnızca yasal ve politik bakımlardan özerkliğin tam sağlandığı yerel yönetim sistemlerinde mevcut (Koyuncu, 2000: 103) olduğunu ileri sürmektedirler. Page ve Goldsmith, yerel özerkliği farklı bir perspektiften değerlendirerek ele almaktadırlar.

Demokratik ve sağlıklı bir toplumun oluşturulmasında güçlü ve özerk yerel yönetimlerin zorunluluğunu ileri sürenlerin başında John Stuart Mill yer almaktadır. Mill, yerel yönetimleri birer siyasal eğitim aracı şeklinde görmüştür. Bu yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetler ne olursa olsun, bizzat bu birimlerin demokrasinin temelini oluşturduklarını belirtirmiştir. Yerel yönetim kuruluşlarının, özgür ulusların gerçek gücünü oluşturduğunu, bir ulusun özgür yönetim kurabileceğini fakat yerel yönetim olmadan özgürlüğün ruhuna sahip olunamayacağını (Öner, 2006: 17) ileri sürmüştür. Mill bu düşünceleriyle yerel yönetimlerin özerkliğini, demokrasi bağlamında ele almıştır.

### **8.1. Yerel Özerklik Kavramı ve Tarihsel Gelişimi**

Yerel yönetimler, idarenin bütünlüğü ve hizmetlerin birliği bakımından birtakım genel kural ve hedeflere uymak şartıyla, yerel hizmetleri planlayıp uygulamakta ve iç örgütlenmelerini serbest bir şekilde düzenlemektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği kavramı, tam da bu noktada (Çolak, 2004: 43) ortaya çıkmaktadır. Yerel özerklik ile ilgili farklı değerlendirmeler yapılmaktadır. Birçok düşünür yerel özerklikle ilgili olarak pek çok farklı değerlendirmelerde bulunmuştur.

Goldsmith; yerel özerkliği, yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere yönelik vergilendirme yapabilme hakkını kapsamı

nedeniyle seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel kavram (Koyuncu, 2000: 98) şeklinde değerlendirmektedir. Yerel özerklik, kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesinde belirli sınırlar içerisinde merkezi yönetimin idari, ekonomik ve mali alanda yetki ve sorumluluğunu yerel yönetimlere devretmesi (Egeli ve Diril, 2012: 26) şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde yerel yönetimlerin hareket etmesi, yerel özerklik açısından önemli olan bir konudur.

Yerel özerkliğin önemli olmasından kaynaklı başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası örgütlerin gündeminde yer alarak, hazırlanan uluslararası belgelerde özerklik bütün yönleriyle değerlendirilerek tüm dünyada uygulama birliği sağlanmak istenmiştir. Avrupa Konseyi de bu konuyu önemle incelemiş ve Avrupa Birliği'nin gerçekleşmesi yolunda, 1957 yılında toplanan Yerel Yönetimler Konferansı'nda yerel özerklik ilkesinin anayasa maddelerinde yer bulmasını önermiştir. 1970'li yıllarda başlayan çalışmalar, 1980'li yıllarda somut neticeler vermeye başlamıştır. 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Konsey tarafından kabul edilerek, Konsey'e üye ülkelere ortak yerel özerklik anlayışı sunulmuştur. Türkiye ise, 3723 sayılı kanunla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birtakım maddelerine çekince koyarak yürürlüğe koymuştur (Çelik, 2013: 18). Bu Şart, yerel özerkliğin gelişim göstermesinde çok önemli bir yere sahiptir.

## **8.2. Yerel Özerkliğin Amacı, Kapsamı ve Sınırları**

Yerel yönetimler, yerel gereksinimlere daha duyarlıdır ve aynı zamanda, yerinde tespit yaparak zorunlu ihtiyaçların hepsini belirlemekte ve ihtiyaçlara en uygun çözümler üretebilmektedirler. Dolayısıyla da yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki etkinliği ve verimliliği sağlama hedefi gerçekleşmektedir (Çevikbaş, 2008: 76). Bu nedenle yerel yönetimler merkezi yönetimlerden daha iyi bir şekilde yerele hizmet götürebilmektedir.

Özerklik; yerel yönetimlerin ülke çıkarlarına ve yerel menfaatlere daha iyi bir şekilde hizmet etmesini sağlamak ve böylece de üretkenliği arttırmaktadır.

Özerkleşme eğilimleri kamu hizmetlerinin yerel bazda daha etkin ve verimli yürütülmesini sağlayan bir araç (Mahmutoğlu, 2006: 43) olma özelliğine sahiptir.

Özerklik, yerel yönetimlere hizmetin yürütülmesinde etkinliği ve verimliliği temin etmek amacıyla tanınmış olan bir yetkidir. Özerkliğin amacı; ülke çıkarlarına uygun bir şekilde yerel niteliğe sahip olan ihtiyaçlara en kısa zamanda en doğru çözümü üretmektir. Fakat tanınan bu özerklik yetkisinin, sınırsız olduğunu söylemek doğru değildir. Özerklik sınırının ölçüsü anayasa ve yasalar tarafından belirlenmekte (Çevikbaş, 2008: 76) ve bu kapsamda hizmetler yürütülmektedir.

Yetkilerin tek merkezde toplandığı, kararların merkezi yönetimce alınarak uygulandığı durumlarda, kamu hizmetlerinin halka sunumunda gecikmeler olmakta yada sunulan hizmetlerin yetersiz olduğu görülmektedir. Buradan hareketle yerel özerklik, merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek ya da azaltmak amacıyla uygulanmalıdır. Ama burada şu da belirtilmelidir ki; merkezi yönetimle hiçbir alanda ilişkisi bulunmayan, merkezi yönetimden bütünüyle kopuk bir yerel yönetim anlayışı yerel özerkliğin amacı (Şensoy, 2010: 29-30) olmadığı gibi yerel yönetimlerin gelişmesi açısından da olumsuz bir durumdur.

Yerel yönetimlerin özerkliği için genel karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve bu seçilen organların merkezi yönetimin baskısı bulunmadan kendi oluşturdukları organlar aracılığıyla icraatlarını yerel halkın çıkarlarına uygun oluşturması gerekmektedir. Bu icraatları gerçekleştirirken yeterli mali kaynaklara sahip tüzel kişiliğe haiz olmaları (Karaarslan, 2007: 23) gerekmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği için en temel unsur mali kaynaktır. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersiz olması durumunda yerel yönetimlere istenildiği kadar yetki ve sorumluluk verilsin, hiçbir anlam ifade etmeyecektir.

Devletlerin sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak, kamusal harcamaları sürekli bir şekilde artış göstermektedir. Bu doğrultuda, devletler daha çok mal ve hizmet üretmek zorundadır. Bu görevin, yalnızca merkezi yönetimler tarafından

yürütülmesinin mümkün olmaması nedeniyle merkez, bu görevlerinin bir bölümünü yerel yönetimler ile paylaşarak mal ve hizmet üretiminde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin ise, hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği sağlayabilmesi için özerk bir yapıya sahip olması gerekmektedir (Çevikbaş, 2008: 75). Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkliğinin anayasa ve yasalarla güvence altına alınması gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda, belediye ve il özel idarelerine yönelik tanımlama yapılırken yerel yönetimlerin amaç ve unsurları da belirtilmiştir. Bu kanunlara göre belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikte olan ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan ve karar organı seçmenlerce seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişileri (Karaarslan, 2007: 23) şeklinde belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin yasalarla güvence altına alınması, yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunması açısından olumlu bir gelişmedir.

### **8.3. Yerel Özerkliğin Temelleri**

Yerel özerkliğin temelleri vardır ve bunlar; özgür karar alabilme, bağımsız organlara sahip olma, seçimle işbaşına gelmiş idare yapısına sahip olma ve yeterli maddi imkânlarla sahip olma şeklinde sıralanabilir.

#### **8.3.1. Özgür Karar Alabilme**

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin müdahalesi bulunmadan, kendi değerlendirmeleri ve sorumlulukları altında karar verebilme yetkisine sahip olmaları gerekmektedir (Akgül, 2012: 13). Çünkü özerk bir kuruluş kendi inisiyatifiyle kararlar alabilmeli ve aldığı bu kararları uygulayabilmelidir (Demirtaş, 2005: 49). Yerel yönetimlerin özgür bir şekilde karar alabilmesi, yerel yönetimlerin özerkliği açısından çok önemlidir.

Özerk bir kurum veya kuruluş kesin kararlar alabilme hakkına sahip olmalıdır. Bu kurum ve kuruluşun aldığı kararlar, üst makamların iznine veya onayına tabi değildir. Gerçek bir özerklikten bahsedilebilmesi için belediyelere bu hakkın verilmesi gerekmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisinin aldığı kararların kesin olduğunu, ancak yönetsel denetim organlarının bunlara karşı yargıya başvurabilme (Çelik, 2013: 21) haklarına sahip olduklarını vurgulamaktadır.

### **8.3.2. Bağımsız Organlara Sahip Olma**

Yerel yönetimlerin sorumlu personeli, merkezi idareye karşı bağımsız olmalıdır. Merkezi yönetim; yerel yönetimler personelini azletme ya da isteğine göre atama yetkisi olursa, yerel yönetimler merkezi yönetimin bir tür yetki genişliğine sahip olan yürütme organı şekline dönüşür (Tortop ve diğerleri, 2008: 107; Çelik, 2013: 21-22). Türkiye’de belediyeler ve köyler, belediye başkanı ve muhtar gibi seçilmiş yürütme organları olmalarına rağmen, illerde il özel idarelerinin yürütme organı olan valiler, merkezi yönetimce atanmaktadır (Tortop ve diğerleri, 2008: 107) bu durum da yerel yönetimlerin özerkliği bakımından sıkıntılı olan bir durumdur.

### **8.3.3. Seçimle İşbaşına Gelmiş İdare Yapısına Sahip Olma**

Özerk bir yönetimin organları seçim ile göreve başlamalıdır. Çünkü yönetimin seçim ile göreve başlaması, özerkliğin en temel koşullarında biridir. Merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin bağımsız olmasını temin edecek olan unsur (Tortop ve diğerleri, 2008: 107) seçimle göreve gelinmesidir.

Yerel halkın ihtiyaçlarını giderme görevini üstlenmiş olan yerel yönetimler, çoğulcu demokrasinin bir gereğidir. Yürütme organlarının yerel halk tarafından seçilmesi, vatandaşın istek ve beklentileri doğrultusunda kaliteli ve hızlı hizmet üretmek, yerel yönetimlerin gereğidir. Yerel yönetimler, bu hizmetleri merkezi yönetimin müdahalesiyle yürütürse, etkinlik ve verimlilik tam anlamıyla elde edilemez. Bu müdahale yerel yönetimlerin merkezin taşra örgütüne dönüşmesine



sebebiyet vermektedir. Bu nedenle, olumsuz durumların ortaya çıkmasını engellemek için, yerel yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olması (Çevikbaş, 2008: 74-75) gerekmektedir. Böylelikle yerel yönetimler, yerel hizmetlerin yürütülmesi noktasında daha geniş bir hareket alanı bulacaklardır.

Özerk bir yönetimin organları seçimle göreve gelmektedir. Özerkliğin en önemli koşullarından birini, organlarının bu yöntem aracılığıyla belirlenmesidir. 1982 Anayasası yerel yönetimlerin karar organlarının (belediye meclisi ve il genel meclisi) seçimle göreve geleceğini, yürütme organının (belediye başkanı, vali, muhtar) ise karar organının dışında olması ve seçim yönteminin dışında, atamayla göreve gelebileceği hükmünü açık bırakmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 46. Maddesi; belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması halinde, seçim yapılmaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerdeyse, vali tarafından görevlendirme yapılacağı belirtmektedir. Bu hüküm, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre özgürce seçilmiş üyelere" meydana gelen yürütme organı hükmü ile bağdaşmamaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 33-36 maddeleri göz önünde bulundurulduğunda, belediye encümeni, aynı zamanda karar organı olduğu ifade edilebilir. Yalnız, belediye encümeni seçilmiş üyelere ve atanmış üyelere oluşmaktadır. Bu hüküm Anayasanın 127. maddesinin amir hükmüne aykırı olmasının yanında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da aykırılık (Çelik, 2013: 22) teşkil etmektedir. Bu tür aykırılıkların kaldırılmasına yönelik önemli adımların atılması gerekmektedir.

#### **8.3.4. Yeterli Maddi İmkânlara Sahip Olma**

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için bir diğer şartsa yeterli mali kaynaklara sahip olunması gerekmektedir. Özellikle Anayasamızın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir şekilde gelir kaynakları sağlanacağına dair bir hüküm bulunmaktadır. Mali kaynak bakımından yoksun olan

yerel yönetimlerden etkin ve verimli hizmet üretimi beklenmesi mümkün değildir. Bu durum yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlı olmasına neden olmaktadır. Bu da yerel özerklik anlayışına (Çevikbaş, 2008: 77) aykırı bir durumdur. Bu nedenle yerel yönetimlerin maddi olanaklarının arttırılmasına yönelik çalışmaların hız kazanması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin kendi ayakları üzerinde durarak kendi projelerini ve hizmetlerini merkezden maddi destek almadan kendi imkânlarıyla yürütmesi için çaba harcanmalıdır.

#### **8.4. Yerel Özerklik Türleri**

Yerel özerklik türleri; idari özerklik, mali özerklik ve siyasi özerklik olarak sıralanabilir.

##### **8.4.1. İdari Özerklik**

İdari özerklik yerel yönetim birimlerinin kendi organları aracılığıyla serbest bir şekilde karar alabilmeleri anlamı taşımaktadır. Ayrıca karar organlarının görevlileri atamayla değil de seçimle işbaşına gelmeleri idari özerklik (Arslan, 2008: 274) bakımından önemlidir. Yerel özerklik açısından önemli bir yere sahip olan idari özerkliğin birçok farklı tanımı yapılmıştır.

İdari özerklik hakkı; köy, kasaba, kent, il gibi belirli bir yerleşim biriminde yaşamlarını sürdüren insanlara, o yerleşim biriminde yaşamaktan kaynaklanan ortak ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılamak ve yerel hizmetleri sağlayacak organları oluşturmak, yerel işler ile ilgili belli bir dereceye kadar icrai kararlar almak ve bunları kendi organları aracılığıyla uygulamak üzere verilen yetkiler (Güdük, 2007: 41) şeklinde tanımlanmaktadır.

İdari özerklik: yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin baskısı olmaksızın serbest bir şekilde karar alıp uygulayabilmesidir. İdari özerkliğin iki temel koşulu bulunmaktadır. Bu koşullar, yerel yönetim organlarının seçimle belirlenmesi ve bu

organların serbest bir şekilde kararlar alıp uygulayabilmeleridir (Öner, 2006: 11). İdari özerkliği bu iki koşul etrafında değerlendirmek gerekmektedir.

İdari özerklikle kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik sorumluluk halka daha yakın bulunan idarelere devredileceğinden yöre halkı demokratik haklarını kullanma konusunda daha fazla serbestliğe sahip olacaktır. Yöre halkının kendisini doğrudan ilgilendiren konularla ilgili olarak daha fazla söz hakkına sahip olması, hizmetleri sunan görevlileri daha yakından denetlemesini de beraberinde getirecek ve yerel idarecilerin daha sorumlu davranmalarını (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264) sağlayacaktır. Böylelikle yerel idareciler, yerel halkın memnuniyetleri doğrultusunda görev yapmaları beklenmektedir.

Yerinden yönetim sistemi, yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olmasını gerektirmektedir. Fakat hiçbir yerel yönetim birimi tamamen kendi başına buyruk ve egemen değildir. Bu nedenle tek başlarına kendi kendilerini idare etmeleri mümkün değildir. Yerel özerkliğin mutlak ve sınırsız olmadığı belirtilebilir. Siyasal açıdan devletin birliği, yerinden yönetim idarelerinin sahip oldukları özerklik nedeniyle tehlikeye girmemelidir. Bunlara riayetın sağlanması ve yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin faaliyet ve hedefleri ile çatışmasının engellenmesi gerekmektedir. Böylelikle merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir ilişki kurulması zorunluluğu vardır. Bu ilişki ise, merkezi denetim yoluyla kurulmaktadır. Bu durumda da özerkliğin ve idari denetimin kapsam ve oranının ne olması gerektiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu soruya matematiksel olarak kesin bir oran ve cevap vermek mümkün (Çokun, 1996: 43) görünmemektedir. Fakat etkin ve verimli yerel hizmetlerin sunulması için yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organlarının kendi kararlarını alabilmeleri ve aldıkları kararları da özgür bir şekilde uygulayabilmeleri gerekmektedir.

### 8.4.2. Mali Özerklik

Mali özerklik; yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar serbest bir şekilde harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olması (Öner, 2006: 11) şeklinde tanımlanmaktadır. Mali yönden özerklik; yerel yönetim birimlerinin anayasada ve yasalarda kendilerine verilen görevleri yürütebilmeleri için yeterli kaynağa sahip olabilmelerini içerdiği gibi, bu kaynakları yasalar çerçevesinde koruyabilme yetkisini de (Arslan, 2008: 274) içermektedir. Bu açıdan mali özerklik, yerel özerkliğin sağlanmasında önemli bir yere sahiptir.

Mali özerklik sağlanması durumunda, yerel yönetim hizmetleri merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın yöre halkının öncelikleri doğrultusunda belirleneceğinden, bireyler kendi istediklerine uygun hizmetleri sunan ve daha fazla sorumluluk alan yönetimin sınırları içerisinde yerleşmeyi talep edeceklerdir. Böylelikle, yerel yönetimleri birbirleri ve merkezi yönetimle daha kaliteli, fayda ve taleplere daha uygun hizmet üretme yarışı içerisine sokacaktır. Yerel yönetimlerin birbirleri ve merkezi yönetimle olan rekabeti, kaynakların etkin dağılımı sonucunu da beraberinde getireceğinden, toplum refahı bundan olumlu (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264-265) bir şekilde katkı sağlayacaktır. Bu katkı mali özerkliğin yerel yönetimler için ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

Mali özerklik, genel anlamıyla, yerel yönetimlerin mali işlerini kendi sorumlulukları altında gerçekleştirebilme haklarıdır. Mali özerklik, yerel yönetimlere harcamalarını belirleme noktasında temel bir hak sunarken, aynı zamanda da bu harcamalara uygun gelir sağlamanın ve bu gelirleri yine yerel yönetimlerin belirlemesini zorunlu kılmaktadır. Harcamaların belirlenmesi, gelirlerin de belirlenmesini gerektirmektedir. Böylelikle mali özerklik, vergi özerkliği ile sıkı bir ilişki içinde (Güdük, 2007: 45) bulunmaktadır. Bu nedenle yerel özerklik, mali özerkliğin bu boyutla da ele alınıp değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler, merkezi yönetim bütçesinden yapılan vergi transferlerine önemli ölçüde ihtiyacı vardır. Fakat kaynak yapısının geliştirilmesi ve özellikle yerel vergilerin kullanımı bakımından sınırlı imkânlarla sahip olmaları nedeniyle Avrupa’yla karşılaştırıldığında mevzuattan kaynaklanan bir takım sorunlar nedeniyle mali özerklik boyutları son derece düşük (Egeli ve Diril, 2012: 33) düzeydedir. Bu nedenle etkin, verimli, hesap verebilir bir yerel yönetim için yerel yönetimlerin maddi olanaklarının artırılması gerekmektedir. Çünkü maddi imkânlar bakımından yetersiz olan yerel yönetimlerin kaliteli hizmet yürütmesi de pek mümkün görünmemektedir.

Ekonomik kaynak ayrılmadan hizmetlerin dağıtılması doğru bir anlayış değildir. Kaynak verilip hizmet verilmez veya hizmetlerin maliyetinin üzerinde kaynak sağlanırsa da kamu kaynaklarının israf edilmesi söz konusu olacaktır. Bu iki olasılık da toplumsal kalkınmayı olumsuz yönde etkileyecektir (Arslan, 2005: 198). Bu nedenle yerel hizmetlerin etkin bir şekilde sunulması için yerel yönetimlere gelirleri ile orantılı mali kaynaklar sağlanması gerekmektedir.

Mali özerkliğin sağlanması için yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerinin oranlarını kendi başlarına belirleyebilmeleri gerekmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliklerini gerçekleştirirken merkezi yönetimin aşırı müdahalesinden ve denetiminden kurtarmanın vazgeçilmez unsurudur. Çünkü yerel yönetimlerin zaman içerisinde artan ihtiyaçlarını giderebilmeleri ancak aynı doğrultuda gelirlerin artması ile (Açıkgöz, 2007: 19-20) olanaklı bir durumdur. Maddi yönden yeterli olmayan yerel yönetimler, hizmetleri karşılayabilmek için merkezi yönetimin lütuf etmesini beklemesi gerekmektedir. Bu durum da yerel yönetimlerin gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yürütebilecek seviyede gelir kaynaklarına sahip olmasıyla gerçekleşebilir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersiz olması, özerkliklerinin sınırlanmasına ve merkezi yönetimlerin daha fazla baskı yapmalarına sebep olmaktadır. Bu nedenle

de mali yetersizlik yerel yönetimlerin birtakım girişimlerinin devlet tarafından engellenmesine ya da yavaşlatılmasına, hatta durdurulmasına yarayan bir araç olabilmektedir. Mali kaynak bakımından yetersiz olan yerel yönetimler kendi hizmet alanlarına giren bazı görevleri merkezi yönetime havale etme eğilimindedirler. Özellikle de sağlık, eğitim, kolluk ve yangın söndürme hizmetleri alanlarında bu eğilim (Tortop, 1996: 7) görülebilmektedir. Yerel yönetimlerin çalışmalarının kapsamı merkezi yönetim tarafından verilen yardımlarla önemli ölçüde sınırlandırılmaktadır (Tortop ve diğerler; 2008: 107). Bu da yerel yönetimlerin özerkliğine olumsuz bir etki etmektedir. Maddi yetersizliklerden dolayı merkeze aşırı bağımlı olan yerel yönetimlerin, etkin ve yerinde kararlar vermesi mümkün değildir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin 1. bendinde “ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır” ifadesi ve yine aynı maddenin 3. bendinde ise “yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır” ifadesi yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması gerekliliğini vurgulamaktadır.

Yerel yönetimlerde mali özerkliğin oluşturulması bakımından 2000 yılının başı itibariyle kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında reform niteliğinde düzenlemeler yapılmıştır. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu idari ve mali özerklik alanında yapılan ilk yasal düzenlemeler olarak kabul edilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. Maddesi ile belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak için belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde borçlanabilmesi ve tahvil ihraç edebilmesi sağlanmıştır. 2005 yılında 5302 sayılı Kanun ile getirilen diğer bir yasal düzenlemeyle de il özel idareleri mali açıdan daha özerk bir yapıya kavuşması sağlanmıştır. Fakat bu yasa yalnızca mali denetim alanında yapılan düzenlemeleri (Egeli ve Diril, 2012: 36) kapsamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak

üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” şeklinde belediyeyi tanımlamıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu; idari ve mali özerkliğe vurgu yapmışlardır.

Mali özerklik bakımından gelir kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılmasının önemi üzerinde durulurken Türkiye’de tam tersi uygulamalar da yapılabilmektedir. Örnek olarak; belediyelere ait olan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin 2009 yılı için kısa süreli de olsa merkezi yönetim geliri şekline dönüştürülmesi mali özerkliği zedeleme noktasında olumsuz bir gelişmedir. Bir yönetimin etkin bir şekilde hizmet planlaması yapabilmesi için gelirlerinin geleceği ile ilgili bir öngörüsünün bulunması gerekmektedir. Böyle merkezi müdahaleler mali özerkliğe zarar vermektedir. Buradan hareketle, kriz gibi olağanüstü koşullarda bile yerel gelirlerin merkeze çekilmesi yerine ulusal maliye politikası araçlarının kullanılması daha (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 15) doğru bir adımdır. Böylece her sıkıntı yaşandığında yerel yönetimlere müdahale edilmesinin de önüne geçilecektir.

Yerel yönetimlerde mali kaynakların oluşturulmasına yönelik olarak 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunu bulunmaktadır. Bu yasa, vergisel payların kendi içindeki oransal dağılımının dengesiz olduğu yönünden eleştiriye tabii tutulmaktadır. Örnek olarak belediyelerde, söz konusu dağılım % 80 nüfus, % 20 ise gelişmişlik endeksi kriterlerine göre belirlenmiştir. Bu kanuna göre, normal belediyelere %2,85, büyükşehir sınırlarına dâhil belediyelere ise %2,50 oranında genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmektedir. Bu oranları iki katına çıkarmaya ya da aynı düzeyde tutmaya Bakanlar Kurulu yetkili (Egeli ve Diril, 2012: 36) kılınmıştır. Maddi olanakların yetersiz olması yerel yönetimlerin hizmet sunma kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir. Yerel yönetimlerin maddi imkânların yetersizliğinin düzeltilmesine yönelik önemli düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

### 8.4.3. Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik, daha çok federal devletlerde, anayasalar tarafından, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk bir yönetim şeklidir. Yerel toplumun kendini ilgilendiren konularla ilgili kanun çıkarma imkânı bulunmaktadır. Siyasal özerklik demek bağımsızlık demek değildir. Siyasi özerkliği bulunan yönetimler, sadece kendi bölgeleri için önemli oranda karar ve hareket serbestisine sahip durumdadırlar (Güdük, 2007: 42). Siyasi özerklik, çok uluslu devletlerde genellikle görülmektedir. Siyasi özerklik, federal bir statü taşımayan fakat işlerinde belli bir serbestlik alanına sahip olan bir yönetim şekli olarak da ortaya çıkmaktadır (Şensoy, 2010: 38).

Siyasal özerklik, yerel organların idari yetkilere sahip olmasını ve bazı temel alanlarda kullanılacak yasa yapma yetkileriyle donatılmış seçimle gelmiş yerel bir yasama organının olmasını gerektirir. Merkezi yönetimden bağımsız, yine seçimle gelmiş ve özerk bölgede bu yasaları uygulayacak olan yürütme organının da (Benedikter, 2014: 73) bulunması gerekmektedir.

Siyasi yerinden yönetim; siyasi gücün merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşılması temeline dayalı olan yönetim biçimidir. Yasama, yargı ve yürütme yetkilerinin dağılım ve derecelerine göre çeşitli devlet sistemleri vardır. Bu devlet sistemi içinde eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet gibi isimlerle ayrı yönetsel düzeylerden meydana gelen; yönetsel yetkilerin yanında belirli ölçüde yasama ve yargılama yetkileri bulunan devletler vardır. Federal ve federe devletlerden meydana gelen federasyonda, federal devlet üstün yetkileri, tek bir hükümeti ve uluslararası kişiliği bulunan devlettir. Fakat federal anayasayla federal devlete bırakılmış olanların dışında kalmak şartıyla, federe devletler yasama ve yargı bağımsızlığına sahip durumdadırlar. Bu devletlerin özerklikleri ve bu özerkliğin derecesi bu devletlerin kendi rızaları olmadan değiştirilmesi mümkün değildir. Günümüzde bulunan federasyonlara Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre ve Almanya örnek olarak verilirken, ABD'de State'ler, İsviçre'de Canton'lar, Almanya'da



Land'lar, federal devlet sistemi içerisinde federe devletleri (Türkoğlu, 2007: 11) oluşturmaktadırlar.

Siyasal yerinden yönetim ilkesine dayanan ülkelerde, bölge ya da özerk topluluk yerinden yönetim kuruluşlarına siyasal yetkiler verilmiştir. Böylelikle de, bu kurumlar yalnızca idari alanda yetki kullanan bir kurum olmaktan çıkmışlar ve siyasal alanda da yetkili olan kamu otoriteleri (Şensoy, 2010: 39) şeklini almışlardır.

### **8.5. Yerel Özerklik ve Uluslararası Yapılanmalar**

Yerel özerkliğin uluslararası yapılanmalar ile yakın bağlantısı vardır. Yerel yönetimlerin özerkliğini etkileyen bu yapılanmalar içerisinde Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve IMF de yer almaktadır. Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin özerklik sınırını çizen ve uluslararası kabul gören bir şart olma özelliğini taşımaktadır. Bunun gibi birçok uluslararası sözleşmeler ile yerel yönetimlerin gelişimine katkı sağlanması istenmektedir.

Hizmetlerin yerinden halkın katılım ve denetimi ile yürütülmesi, merkeziyetçilikten uzaklaşılması, yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi anlayışı son zamanlarda daha da yaygın bir şekilde benimsenmektedir. Bu durum birçok uluslararası sözleşmelerde yer alan kurallarda dayanaklarını bulan bir eğilim olarak ortaya çıkmaktadır. Türkçeye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olarak çevrilen European Charter for Local Self-Government isimli sözleşme pek çok maddesine çekimsiz kalınarak da olsa TBMM'nden bir yasayla geçirilmiştir. Kentlilerin, kenttaşların haklarını kapsayan, yani insan haklarının yerel düzeyde somutlaştırılması için düzenlenen Avrupa Kentsel Şartı (European Urban Charter) da yerleşme eğilimlerine yönelik bir Avrupa Konseyi belgesidir. Maastrich Anlaşması'nda yer alan, kamu hizmetlerini yerel halka en yakın düzeyde, yerelde görülmesi (Subsidiarity) ilkesi de yerellik ilkesi (Geray, 2001: 8-9) olarak ortaya çıkmaktadır. Bütün bu uluslararası kuruluşlarca yapılan düzenlemelerin yerel

yönetimlere yönelik getirdiği kararlar yerel yönetimlerin özerkliğine katkı sağlamaktadır. Bütün bunlar doğrultusunda yerel özerkliğin gereği olarak yerel demokrasi ve katılım konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmektedir.

### **8.5.1. Avrupa Konseyi**

Avrupa Konseyi (AK), evrensel değerler şeklinde kabul edilen demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin daha kuvvetlenmesi amacı ile 1949 yılında Avrupa'nın ilk siyasal örgütü olarak hayata geçirilmiştir. Avrupa Hareketi Örgütü şeklinde ortaya çıkan bu girişimin amacı, II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan olumsuzluklardan arınmış, iç çekişmelerden uzak, barış içerisinde, özgür, insan haklarına saygılı siyasi bir toplum olarak, ortak bir mirası, ortak gelenekleri ve ortak değerleri olan, özgür ulusların bir araya gelerek aynı hedef doğrultusunda bir birlik kurmasıdır. Avrupa Konseyinin amacı, kuvvetli bir Avrupa Birliğinin oluşumunu sağlamak, bireylerin hayat şartlarını iyileştirmek, insani değerleri geliştirmek, parlamenter demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklerden faydalanmasını temin edip bu hak ve özgürlükleri korumak (Demir, 2006: 157) şeklinde belirtilmiştir. Avrupa Konseyi, bütün bu kuruluş amaçlarının dışında, yerel yönetimler için önem teşkil eden bir kuruluştur. Yerel özerkliğin temel özelliklerini ortaya koyan bir kuruluş olma özelliğine sahip olması, yerel özerklik açısından Avrupa Konseyi'nin önemini bir kat daha arttırmaktadır.

Avrupa Konseyi, 1957 yılında toplanan yerel yönetimler konferansında yerel özerklik ilkesinin temel niteliklerini belirlemiştir. Bu ilkeler arasında; yerel özerkliklere saygı, yerel yaşamın özgül niteliğinin korunması, devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, yerel yönetimlere mali özerklik tanınması, merkezi yönetim tarafından uygulanan denetim ve gözetimin ortadan kaldırılması ve gerekiyorsa işlemlerin yasaya uygunluğunun bağımsız yargı organların tarafından denetlenmesi gibi ilkeler yer almaktadır. Avrupa Konseyi tarafından bu ilkeler geliştirilerek yerel yönetimler özerklik şartı ismiyle 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin 1991'de onayladığı bu şarta göre, yerel yönetimlerin

yetki ve mali açıdan güçlendirilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması (Mahmutoğlu, 2006: 45) gerekmektedir. Bu tedbirler alınmadığı sürece, yerel yönetimlerden beklenen etkin ve verimli hizmet sunma anlayışının sağlanması pek mümkün değildir.

Avrupa Kentsel Şartı'nın içerisinde bulunan; çalışma yaşamına ilişkin haklar, çocuklar, gençler ve kadınlar ile ilgili koruyucu nitelikteki haklar, özürülere yönelik haklar, gelir getirici iş edinme, göçmen işçilerin ve ailelerin korunması ile ilgili haklar yerel yönetimler bakımından çok önemli olan ikinci kuşak haklardır. Yerel yönetimlerin, bu hakları sağlamakla ilgili çeşitli sorumluluklar üstlenmesi gerekmektedir (Karasu, 2008: 42). Bu hakların sağlanmasında, yerel yönetimlerin önemli bir payı vardır. Avrupa Kentsel Şartı, bu haklar üzerinde önemle durmuştur.

Yerel yönetimlerin, yerel özerkliğinin ve yerel demokrasinin kuramsal ve düşüncel merkezi ve temeli olan Avrupa'nın, günümüz klasik gelişim çizgisini ve anlayışını mükemmelleştirme adımlarının en ileri ve en olgun meyvesi şeklinde algılanabilecek Özerklik Şartıyla, üye ülkeler için yerel yönetim alanında yönetim ilkelerini ve aynı zamanda uygulama standartlarını belirlemektedir. Yerel yönetim birimlerinin Özerklik Şartıyla uyumlu kılınmaları zorunlu (Kesgin, 2005: 23) bir hale gelmiştir. Şartla, yerel özerkliğin temel nitelikleri belirlenmiştir.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı temel ilkeler vardır. Bu bölümde özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele dayandırılması gereği üzerinde durulmaktadır. Yine bu bölümde, yerinden yönetim kavramı tanımlanarak yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gerekli olan temel kıstaslar belirtilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde bulunan devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevlerinin önemi ile orantılı gelir kaynaklarının temin edilmesi gereği de (Keleş, 1995: 4) şartta üzerinde durulan konular arasında yer almaktadır.

Şart'ın ikinci bölümünde, bu Şartı onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumlulukları ile ilgili kurallar vardır. İlkelerin birbirlerini bütünlemede olduğu göz önünde tutularak ve yerinden yönetimin özünüyle ilgileri hesaba katılarak; devletlerin, çekince koymak için özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı belirtilmiştir. Yerel Özerklik Şartı'nda, devletlerin Şartı'nın ilkelerini hayata geçirmek için aldıkları yasal veya diğer önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi haricinde; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını veya nasıl uygulandığını denetlemek için kurumsallaştırılmış bir sistem öngörülmemiştir. Ayrıca Bakanlar Komitesi ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulamaya imkân tanınmıştır. Şartı'nın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşullarına yönelik kuralları içermektedir (Keleş, 1995: 5). Şartın, bir bütün olarak yerel yönetimlerin etkinleştirilmesinin ve yerel demokrasinin güçlendirilmesinin sağlanmasına yönelik hükümler içermesi yerel özerklik adına önemli bir gelişmedir.

Özerklik Şartı'nın 8. Maddesinde; yerel yönetimlerin idari denetiminin kanun ile ya da anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle yapılabileceği; yerel yönetimlerin idari denetiminin normal olarak yalnızca kanunla ve anayasa ile belirlenen ilkelere uygunluk sağlamak için gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Bununla birlikte, üst makamların yerel yönetimleri yetkili kıldıkları işlerle ilgili olarak, işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı konusunda idari denetime tabi tutulabilecekleri hükümleri yer almıştır. Yine aynı maddede; yerel yönetimlerin idari denetiminin, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemi ile orantılı bir şekilde sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde olacağı hükümlerine yer verilmiştir. Burada hukuka uygunluk denetiminin kural, yerindelik denetiminin istisna olduğu belirtilebilir. Yerindelik denetimi yukarıdan devredilen görevler ile sınırlı bir denetim türüdür. Özerklik Şartı'nın metninde, idari denetimin önceden mi, yoksa sonradan mı (Şensoy, 2010: 70) gerçekleştirileceğine yönelik netlik yoktur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın idari vesayet ile ilgili düzenlemesi de Türkiye bakımından önemlidir. Yerel özerklik kavramının idari

vesayet kavramı ile bağdaşması mümkün değildir. Çünkü idari vesayet yetkisi, merkezi yönetime yerel yönetimlerin yetkilerini kullanma noktasında sınırlama getirebilmektedir. Türk yerel yönetimleri bakımından önemli olan idari vesayet yetkisi yasalarda hayli çoğunlukta bulunmaktadır. Belediye meclisinin birçok kararı, belediye bütçesi, mülki idare amirinin onayıyla yürürlüğe girmesi ve bir belediyede ya da il özel idaresinde 13. derecede bulunan bir memur kadrosunun 12. dereceyle değiştirilmesi için Bakanlar Kurulu kararı (Yeter, 1996: 6) gerekmektedir. Bu da yerel yönetimlerin özerkliği açısından yaklaşıldığında olumsuz bir tablo olarak ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 4. paragrafının kabulüyle idari vesayet alanı çok sınırlı düzeyde de olsa daraltılmıştır. Bu anlaşma maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yerini almıştır (Annak, 2010: 32). Bu maddede; “Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz” ifadeleri yer almaktadır. İdari vesayet denetiminin sınırlandırılmasında önemli bir maddedir.

Kentsel hakların ortaya çıkmasını sağlayan Avrupa Kentsel Şartı 1992 yılında Avrupa Konseyi tarafından yayımlanmıştır. 1992 yılında yayımlanan Avrupa Kentsel Şartı metni yirmi maddelik bir deklarasyondan, Avrupa Kentsel Şartı ilkeleriye 13 maddeden (Aydın, 2008: 50) meydana gelmektedir. Avrupa Kentsel Şartı, Konsey tarafından kentsel politikalardan etkilenecek oluşturulmuş ve özellikle 1980 ile 1982 yılları arasında Kentsel Rönesans İçin Avrupa Kampanyası çerçevesinde geliştirilmiş dört temel konuda şekillenmiştir. Bunlar, fiziki kentsel çevrenin iyileştirilmesi, mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, kentsel alanlarda sosyal ve kültürel olanakların yaratılması, toplumsal kalkınma ve halk katılımının sağlanmasıdır (Güler, 2011: 61). Burada halk katılımının sağlanması, yerel özerklik açısından önemle üzerinde durulması gerekli olan bir konudur.

1992 yılında kent sorunlarında gerçekleşen değişim ve gelişmeler Avrupa Kentsel Şartı'nda birtakım değişikliklerin yapılmasına neden olmuştur. Avrupa Konseyi 2008 yılında 15. Genel Oturumunda aldığı 269 sayılı karar ile Avrupa Kentsel Şartı 2'yi kabul etmiştir. Avrupa Kentsel Şartı 2 ile yapılan değişikliklerin, kentlerin ve kasabaların çağdaş kentsel sorunların üstesinden gelmesine imkân sağlayacak ortak ilkeler ve kavramlar bütünü olduğu belirtilmiştir. Avrupa Kentsel Şartı 2 Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto şeklinde ilan edilmiştir (Güler, 2011: 62). Yerel demokrasinin varlığının temel göstergesi olan “kentlilerin yönetime katılım hakkı” yeni belgede (Pektaş ve Akın, 2010: 23) değinilen konular arasındadır.

1992 yılında Strazburg'da Avrupa Konseyi'ne üye olan ve olmayan devletler için imzaya açılan Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesinin yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 üye devletin onaylaması koşulu 1997 yılında gerçekleştirilince resmen yürürlüğe girmiş olup 2011 yılı itibariyle 8 ülke tarafından onaylanmış, 5 ülke tarafından ise imzalanmış fakat henüz onaylamamıştır. 1992'de imzaya açılan Sözleşme'nin amacı, temel insan haklarına dayalı olarak, ekonomik ve sosyal gelişmeyi de göz önünde bulundurarak, yabancıların, yerel düzeydeki vatandaşlarının sahip olduğu haklara sahip olmalarını ve bu yolla yabancıların yerel topluluklarla bütünleşmesini sağlamak (Köşger ve Haktankaçmaz, 2011: 51) olarak belirlenmiştir. Fakat Türkiye bu sözleşmeyi imzalamamıştır.

Avrupa Konseyinin yerel demokrasinin gelişimine katkı sunmak için attığı adımlar, yerel yönetimlerin özerkliği bakımından önemli adımlar olarak değerlendirilebilir. Çünkü bu tür uluslararası yapılanmaların etki alanı çok geniştir. Bu nedenle yerel yönetimler adına bu tür uluslararası kuruluşların daha fazla çalışmaları gerekmektedir.

### 8.5.2. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği, uluslar üstü nitelik taşıyan bir siyasal yapılanmadır ve bu siyasal yapılanmanın işleyişinde üye ulus-devletlerin belirleyici bir ağırlığı bulunmaktadır. Avrupa Birliği, üye ulus-devletlerin yanında, kurucu antlaşmalarında yerellik ilkesine göndermede bulunarak ulus-altı birimleri de göz ardı etmediğini göstermektedir. Üye devletlerin yaklaşık dörtte üçünün federal/bölgeci bir yapıya veya geniş yetkiler ile donatılmış yerel yönetimlere sahiptir (Esen, 2004: 89).

Avrupa Birliği kurumsal yapısı içerisinde yerel yönetimler için çerçeve çizen bir takım temel kavramlar vardır. Bunların ilki birliğin temel kurallarından biri şekline dönüşen yerellik ilkesi diğeri de üye devletlerin yerel yönetimlerinin Birlik içerisinde temsil edildiği bir platform olarak Birlik organlarından biri şeklinde kurulan Bölgeler Komitesinin varlığıdır. Yerel yönetimler açısından önemli olan bu iki unsurun yanı sıra yerel yönetimlerin sunmuş olduğu yerel hizmetlerin Avrupa Birliği kurumsal yapısı içerisinde taşıdığı anlam araştırılmaya değer (Çubukçu, 2008: 82) bir konudur. Bu nedenle bu konuların üzerinde durulması yerel yönetimlere katkı sunma bakımından çok önemlidir.

Hizmette yerellik ilkesinden hareketle yerel yönetimleri öncelikli yönetim aşaması şeklinde benimseyen AB, kent hizmetlerinin sunumunda vatandaşa en yakın noktanın yönetsel önceliğe sahip olması gerektiğine inanmıştır. AB'ye üyelik sürecindeki Türkiye'nin 1992 yılında AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın idari ve mali özerkliğine yönelik maddelerine şerh düşmesi rejim kaygısı düşüncesi ile yakından ilgili (Es, 2007: 8) olduğu belirtilebilir.

AB üyesi ülkelerde yerel düzeyin kuvvetlendirilmesi ve yetki aktarımı, yalnızca merkezi politikaların etkinliğini artırmaz, aynı zamanda demokrasiyi geliştirdiği gibi sosyal kaynaşma için de eşit fırsatlar oluşturur. Böylelikle, yerel ve bölgesel yönetimler, yerel ajanslar ve diğeri yerel aktörler Avrupa'da ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleşmesinde anahtar unsur olma özelliğini taşımaktadırlar.

Çoğu AB ülkesi, adem-i merkeziyetçi yönetim düşüncesini hizmet ilişkisi ve kalitesini geliştirmenin bir aracı şeklinde değerlendirmektedir. Dahası, adem-i merkeziyetçi anlayışı ve karar verme özerkliğini yerel ekonomideki fırsat ve gereksinimlere cevap vermenin en etkin (Çetin, 2007: 164) aracı şeklinde değerlendirmektedir. Bu da yerel yönetimlerin özerkliğine katkı sağlayacaktır.

AB, LEADER (Liason Entre Actions Pour le Developpement de L'Economie Rurale) programını ilk kez 1991'de aşağıdan-yukarıya bir kalkınma yaklaşımı kapsamında yerel işbirliğine katkı sağlamak amacı ile başlatmıştır. Bu amaç doğrultusunda öncelikli bölgelerde bir dizi entegre kırsal kalkınma programları faaliyete geçirilmiştir. LEADER (Kırsal ekonominin kalkındırılması için faaliyetler arasındaki bağlantılar) programının 2000-2006 dönemi bütçesi, 5,046 milyon Euro'yu bulmuştur. Bu program kapsamında bugün yerel kalkınmayı geliştirecek üç temel aktivite belirtilmektedir. Bu aktiviteler; aşağıdan-yukarıya kalkınma yaklaşımı ve yatay işbirliğine dayalı entegre alansal kalkınma stratejileri, alanlar arası ve uluslararası işbirliği, AB'de tüm kırsal bölgelerde ağ oluşturmaktır. Aşağıdan-yukarıya kalkınma yaklaşımını destekleyebilmek amacıyla LEADER programı, projelerin oluşum ve uygulama aşamalarında yerel katılıma özel önem göstermektedir. Bu program için ihtiyaç duyulan fon kaynakları, EAGGF (The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu) tarafından (Çetin, 2007: 165) temin edilmektedir.

Üye devletlerin her birinde çeşitli önem ve boyutları bulunan ekonomik ve sosyal problemlerin çözüme ulaştırılması bakımından bir anlayış şekline bu ilke dönüşmüştür. Bu ilke kavramsal olarak, kamu hizmetlerinin daha etkin yürütülmesini sağlamak üzere, vatandaşa yakın ve kamu hizmet taleplerinin doğrudan doğruya, daha demokratik bir şekilde yansıtılmasını sağlayan alt yönetim birimleri tarafından üstlenilmesini öngörmektedir. Hizmet bu birimlerce yerine getirilemediği veya yeterince etkin yerine getirilemediği takdirde daha üst kademece üstlenilmelidir. Çok eleştirilen Avrupa Birliği bürokrasisini yani Eurokrasiyi disiplin altına alma yolu şeklinde de görülen yerellik ilkesi Avrupa Birliği kurucu anlaşmasında şöyle bir



tanımlama yapılmıştır: “Salt kendi yetki alanına girmeyen konularda, Birlik, yalnız yerellik ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsamı ve etkisi açısından, bu konular Topluluk düzeyinde daha iyi ele alınabilsin” (Çubukçu, 2008: 83). Bu tanım yerel yönetimler açısından önem taşımaktadır.

Açık bir şekilde ilk defa Avrupa Birliği organlarının yasama ve yürütme faaliyetlerine bir hukuki çerçeve koyarak Maastricht Anlaşmasında ortaya çıkan yerellik ilkesi, bu anlaşmanın 5’inci maddesinde kendisine değinilerek, Amsterdam Anlaşmasıyla da geliştirilmiştir. Avrupa Birliği’nin temel felsefelerinden ve kavramlarından birini (Çubukçu, 2008: 83) teşkil etmektedir. 1992 Maastricht Anlaşması yerindenlik ilkesinin Avrupa’da ilk kez bir hukuk düzeni şeklinde resmileştirildiği tarih olarak (Çekiç, 2010: 160) kaydedilmektedir.

1980’li yıllardan itibaren ulusal ve uluslararası birtakım kuruluşların almış oldukları kararlarda Subsidiarite ilkesi de bulunmaktadır. Kavram olarak subsidiarite, ikincil olma, yedekte olma, yardım etme ve destek verme gibi anlamlar taşımaktadır. Bu yeni kavram, yerel yönetimlerin üst yönetimler ile ilişkilerinin düzenlenmesi ve onların özgürlüklerinin korunabilmesi bakımından çok önemlidir. Subsidiarite sözcüğü, ilk defa 1992 tarihinde Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması’nın 3/b maddesinde şu şekilde açıklama yapılmıştır: Subsidiarite ilkesi, parlamentolar, hükümetler ve diğer yetkililerce alınacak kararların yurttaşlara olabildiği ölçüde yakın olarak alınacağı anlamı taşımaktadır. Fakat iyi bir neden bulunuyorsa, kararlar daha yüksek düzeylerde alınacaktır. Subsidiarite, sadece yasama güçlerine uygulanamaz. Birlik Anlaşması, Avrupa hakları arasında kararların yurttaşlara olabildiği ölçüde yakın bir birliği yaratma sürecinde yeni bir aşama ortaya çıkarmaktadır. Böylece de subsidiarite, Avrupa Birliği’nin temel niteliklerinden birini (Demir ve Karakütük, 2003: 72-73) oluşturmaktadır. Bu açıdan da bakıldığında Avrupa Birliği subsidiarite ilkesi üzerinde önemle durmaktadır.

Kopenhag Antlaşması, Madrid Antlaşması, Lüksemburg Antlaşması, Katılım Ortaklığı Belgeleri, Yardım Fonları ve Bölgesel Politikalar; Avrupa Birliği kapsamında yerel yönetimlere katkı sunmaları açısından önem teşkil etmektedirler. Bu nedenle Maastricht başta olmak üzere Avrupa Birliği çerçevesinde yapılan diğer birçok antlaşmaların yerel yönetimlerin özerkliği üzerinde çok etkileri bulunmaktadır.

### **8.5.3. Birleşmiş Milletler**

Yerel özerklik konusu, önemi nedeniyle Birleşmiş Milletler başta olmak üzere uluslararası örgütlerin gündeminde yer edinmiş, hazırlanan uluslararası belgelerde özerklik her açıdan değerlendirilerek tüm dünyada uygulama birliği sağlanmak (Çelik, 2013: 18) istenmiştir. Bu nedenle uluslararası kuruluşlar arasında BM’de yerel özerklik ile ilgili olarak uygulama birliği sağlamaya yönelik birçok adımlar atmıştır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Örgütü (UNDP), Birleşmiş Milletler ’in çatısı altında yer alan ve 166 ülkede 7 bin kişilik kadrosuyla ülkelerin küresel ve ulusal kalkınma sorunlarına kendi bulacakları çözümler üzerinde işbirliği yaparak destek sunma ve bu ülkelere yerel kapasitelerini geliştirme fırsatı verme çabalarıyla hareket eden bir örgüt olma özelliğine sahiptir. UNDP, Yerel Gündem 21 Programı, Kent Konseylerinin güçlendirilmesine yönelik yürüttüğü projeler ile Türkiye’de özellikle hesap verebilirliğin ve ihtiyaçlara cevap verebilen kurumların güçlendirilmesi yoluyla, insani kalkınma için demokratik yönetimi güçlendirmeyi hedef (Erkek, 2013: 9-12) olarak belirlemiştir. UNDP, yerel yönetimlerin gelişmesine ve etkinleştirilmesine yönelik önemli çalışmalar yapmaktadır.

Yerel Gündem 21’in, 1992 yılında yerel yönetimler Curitiba Bildirgesi temel alınarak hazırlanan 28. Bölümünde yerel yönetimlerin, halka en yakın yönetim kademesi şeklinde, sürdürülebilir kalkınma konusu ile ilgili olarak yaşamsal konularına vurgu yapılmakta ve yerel yönetimler ile ilgili olarak hedefler

belirlenmektedir. Ana hedef olarak, her ülkenin yerel yönetimlerinden, kendi belde halkları için bir Yerel Gündem 21 oluşturmalarına yönelik görüş birliği sağlamaları istenmektedir. Bu hedefe ulaşmak için de her yerel yönetim; hemşerilerle, yerel kuruluşlar ve özel sektör kuruluşlarıyla diyalog içinde, kendi Yerel Gündem 21'lerini geliştirmeleri gerektiği (Emrealp, 2005: 19) üzerinde durmaktadır.

1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak isimlendirilen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilen Gündem 21 Eylem Planı, kalkınma ve çevre arasında denge kurulması ve "sürdürülebilir kalkınma" kavramının hayata geçirilmesi için ülkeler tarafından izlenmesi gerekli olan ilkeleri sıralamıştır. Bu süreçte, Yerel Gündem 21 başlığı altında, dünyanın farklı bölgelerinde bu hedefe yönelik yerel ortaklıklar oluşturulmaya başlanmıştır. Avrupa ülkeleri de Yerel Gündem 21'i kendi yerel yönetimleri arasında kurulacak işbirlikleriyle gerçekleştirme yolunda çeşitli çalışmalar (Akman, Negiz ve Akman, 2013: 40) yaptılar. Rio zirvesi, sadece sürdürülebilir kalkınma kavramını yaşama geçirmekle kalmamış, katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin başta BM tarafından, daha sonra da bütün hükümetler ve diğer kurum ve kuruluşlar tarafından benimsenmesine veya en azından dikkate alınmasına (Emrealp, 2005: 15) önemli ölçüde katkı sunmuştur. Bu nedenle Rio Zirvesi, yerel yönetimlerin etkinleştirilmesinde önemli bir role sahiptir.

Yerel yönetimler açısından önem arz eden diğer birçok oluşumlar vardır. Bunlar arasında; Bin Yıllık Kalkınma Hedefleri, Johannesburg Zirvesi, Habitat I-II, Yerel Gündem 21, Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği), Dünya Kent Birlikleri Federasyonu, Dünya Büyükşehirler Birliği yer almaktadır. Bunların yerel yönetimlerin özerkliğine önemli katkıları bulunmaktadır.

#### 8.5.4. Dünya Bankası ve IMF

Türkiye’de kamu yönetimi reformu politikalarının desteklenmesi için Dünya Bankası uygulaması PFPSAL (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi)’dir. Bu uygulamalarla dünya çapında devletin işlevlerinin yönetim, yerelleşme, hesap verebilirlik ilkeleri kapsamında yeniden tanımlanması istenmiştir (Emini, 2009: 40). Bu uygulamaların gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimlerinin gelişimine katkı sağladığı belirtilebilir.

Türkiye’de 1978, 1979 ve 1980 yıllarında gerçekleşen ekonomik krizin atlatılması için bazı uluslararası kurumlardan alınan kredilerle müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş, özelleştirme, yerelleşme, merkez-yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanması ilkelerine dayanan neo-liberal politikaların benimseneceği taahhüt edilmiştir (Emini, 2009: 37). Bu nedenle de yerel yönetimler ile ilgili olarak önemli adımlar atılmıştır. Yerel yönetimlere yönelik reform çalışmalarının temelinde bu nedenler de bulunmaktadır.

Avrupa Birliği’nin bölgesel/yerel kalkınmadaki temel dayanağını, bölgesel farklılıkların asgari düzeye indirilmesi oluşturmaktadır. Bu nedenle, gerek AB mevzuatına uyum gerekse Dünya Bankası teşvikleri ile yerel yönetimler üzerinde bir takım idari reformlar gerçekleştirilmektedir. Yerel ekonomik kalkınma yaklaşımları çeşitlilik göstermekte ise de genel çerçevede 4 grupta ele alındığı belirtilmektedir. Birincisi; Özel-Kamu Ortaklığı Yaklaşımı: Her iki sektörün farklı avantajları bulunmaktadır. İkincisi; Küçük Ölçekli İşletmeler Yaklaşımı: Özel yatırımın değişik iş sahaları yaratma yeniliği ve değişimi üzerinde durulmaktadır. Üçüncüsü; Bölgesel Yaklaşım: Bölgenin kaynaklarının etkin kullanımı üzerinde durulmaktadır. Dördüncüsü; Sektör-Grup Yaklaşımı: İşletme, eğitim kurumları ve sosyal organizasyonları bir araya getirmek ve desteklemek (Zengin ve Öztekin, 2013: 55) amaçlanmaktadır. Bu reform çalışmaları Dünya Bankası teşvikleriyle önemli ölçüde desteklenmektedir.

Dünya Bankası'nın 1980 yılı raporu; Yerel yönetim kuruluşlarının yerel bölgelere hizmet sunarken kendi kaynaklarını kullanmasının ve belirli bir bölgede yaşayan insanların gereksinimlerini kendi kaynakları ile temin etmesinin de devlet üzerinde bulunan finansal yükü azaltacağını belirtmektedir (Sincer, 2009: 43). Dünya Bankası diğer birçok raporunda; yerel halkın katılımına, yerel dinamiklerin harekete geçirilmesine vurgu yapmaktadır.

Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası aktörler, Türkiye'de reformların hayata geçirilmesinde (Emini, 2009: 44) etkili olmuştur. Bu reformlarla Türkiye'de yerel yönetimler; şeffaflık, hesap verilebilirlik, demokrasi, halkın katılımı, etkinlik ve verimlilik gibi değerlerde önemli ölçüde gelişim göstermekte ve yerel özerklik bakımından önemli gelişmeler kat etmektedir.

## 9. İDARİ VESAYET

Yerel yönetimlerin aldığı kararların, ülke ve toplum çıkarları için uygun olup olmadığını anlamak vesayet denetiminin varlığını zorunlu kılmaktadır (Çevikbaş, 2008: 82). Yerel yönetimlerin özerkliği ve idari vesayet arasındaki dengenin iyi bir şekilde kurulması gerekmektedir.

Yerel yönetimler özerk yapıya sahip kuruluşlar olmakla birlikte tamamen kendi başına hareket serbestisine sahip değildir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliği, sınırsız ve mutlak olmadığı için yerel yönetimlerin, sınırsız ve mutlak olmayan özerkliklerinin bir gereği olarak belli sınırlar içerisinde hareket etme zorunluluğu bulunmaktadır. İşte yerel birimleri bu sınırlar içerisinde hareket etmeye zorlayan durum, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi yetkisinin var olmasıdır. Birbirine ters olan özerklik ve vesayet denetimi arasında uygulamada sorunlar (Çevikbaş, 2008: 83) yaşanmaktadır. Bu sorunların ortadan kaldırılması için yerel özerklik ve idari vesayet konusunun iyi bir şekilde incelenmesi gerekmektedir.

### 9.1. İdari Vesayet Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Yerinden yönetimin en başta gelen sakıncası devletin birliğini ve kamu hizmetlerinde aranılacak insicamı bozabilmesidir. Bu sakıncanın önlenmesi ve birliğin temin edilmesi için devletin ve onu temsil eden merkezin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, bir kontrol tesis etmesi ve bu kuruluşların hem devletin birliği hem de yerel çıkarlarla ya da hizmetin gerekleriyle uygun düşmeyecek kararlarını önlemek gerekmektedir (Giritli, 1983: 42). İdari vesayetin temel amacı olan idarenin bütünlüğü ilkesi üzerinden bu denetim türü değerlendirilmiştir.

Merkezden yönetim kuruluşları yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisini ellerinde bulundurmaktadırlar. İdari vesayet denetimi kanunlar ile sınırlıdır. İdari vesayet ile tüzel kişiliği bulunan yerel yönetim kuruluşlarının yetkilerini aşmaları engellenmektedir. Bu denetimle yerel yönetimlerin başkalarının haklarına müdahale etmesi engellenmiş olmaktadır. Devlet idari vesayet yetkisiyle yerel yönetim kuruluşlarının çalışmalarında kanunlara uygun hareket etmelerini sağlamaktadır. İdari vesayet kanunda bulunmayan hiçbir husus ile ilgili yapılamamaktadır. İdari vesayetle; idarenin bütünlüğünün sağlanması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel nitelikte olan ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlanmaktadır (Arslan, 2008: 277). Bu amaçların dışına çıkılması, yerel yönetimlerin hareket alanının önemli oranda sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Bu da yerel yönetimlerin hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini engellemektedir.

İdarenin bütünlüğü, kuramsal anlamda bir hiyerarşik bağlantı anlamına gelmektedir. Bunu merkezi idarede emir-komuta zinciri; yerel yönetimlerdeyse idari vesayet kavramlarıyla tanımlanmaktadır. Özerklikse hem kelime anlamı ile hem de tüzel kişiliğin bir sonucu olarak karar ve tercihlerinde serbest olmayı yani irade muhtariyeti gerektirmektedir (Bayar, 2003: 6). Bu nedenle idari vesayet ile yerel yönetimlerde özerklik birbirlerine tezat oluşturan ifadeler olarak kullanılmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin idari denetiminin, kanun veya anayasayla tespit edilmiş durum ve yöntemlerle, ancak anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir (Çelik ve Aykanat, 2007: 107). İdari vesayet denetiminin sınırı demokrasiyle çok yakından ilişkilidir. Vesayet denetiminin sınırlarının genişletilmesi yerel halkın oylarıyla meydana gelen organların yani halkın iradesinin ikinci plana itilmesi anlamı taşımaktadır. Yerel yönetim kuruluşları egemenlik hakkı kullanmamakla beraber yerel halkın iradesini yansıtmaktadır. Bu nedenle yerel halkın temsilcisi olan yerel birimlerin organları ile idari vesayet denetimi arasındaki ilişkiler demokratik kurallar doğrultusunda düzenlenmelidir (Arslan, 2008: 277). Çok katı idari vesayet denetimiyle, yerel yönetimlerin rahat hareket edebilmesi mümkün değildir.

1924 Anayasası da kuvvetler birliği prensibine ve otoriter bir merkezi idare esasına dayanmasından dolayı belediyelere dar bir muhtariyet tanımış ve bu yüzden de hem 1580 Sayılı Belediye Yasası hem de belediyelere yönelik diğer yasalarda idari vesayet kurumundan geniş (Meriç, 1983: 40) bir şekilde bahsedilmiştir. İdari vesayet Türkiye'de tarihsel gelişimi açısından bu eski belediye yasası önemli bir yer teşkil etmektedir.

1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri ile ilgili denetimin, ilke olarak yargı yoluyla olacağı belirtilmektedir. Bunun hemen arkasından, İçişleri Bakanı'na, yerel yönetim organlarını veya üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi (Çelik ve Aykanat, 2007: 108) tanımaktadır. Bu açıdan bakıldığında idari vesayet yerel yönetimler üzerinde etkin bir şekilde uygulama olanağı tanındığı belirtilebilir.

İdari vesayet denetimiyle yerel özerklik ters orantılıdır. Bu ikisi arasında dengeli bir ilişkinin kurulması, bu açıdan zorunlu bir durumdur. Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde temel sorun, bu dengenin vesayet lehine bozulmuş olması (Çolak, 2004: III) şeklinde düşünülebilir. Bu da yerel yönetimlerin etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunmasına olumsuz yönde etki etmektedir.

Vesayet yetkisinin, genel idarenin yerel makamlarının kullandığı ya da kullanacağı bir yetki şeklinde değil; hükümetin yerel yönetim üzerindeki yetkisi şeklinde anlaşılması gerekmektedir. Vesayet yetkisini kullanacak olanlar, Başbakan ve Bakanlarla onlar adına hareket eden, onları temsil eden ve onların yürütme aracı olan kişi ve makamlardır. Merkezi idare birimlerinin yerel yönetim birimleri üzerinde, görev ilişkileri dışında, bir vesayet yetkisinden bahsetmek mümkün değildir (Bayar, 2003: 8). Vesayet denetimi yol gösterici, öğretici ve destekleyici olmalı, hizmetlerin yürütülmesini geciktirmeye yönelik olmamalıdır. Bakanlar Kurulu'nun idari vesayeti kullanma yetkisi, mümkün olduğu kadar ilgili bakanlıklara devredilmelidir (Akçakaya, 2000: 208). Böylece yerel hizmetlerin etkili, verimli ve daha hızlı yürütülmesi sağlanmış olacaktır.

1580 sayılı Kanunda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen mülki amirin onayıyla ilgili hükme 5393 sayılı Kanunda değinilmemiştir. Belediye başkanınca stratejik plan ve performans programına uygun bir şekilde hazırlanacak bütçe, encümen ve mecliste görüşülerek kabul edilecektir. Bu doğrultuda belediye bütçesine ilişkin mahallin en büyük mülki amirinin onay makamı olma durumu sonlandırılarak, sadece hukuka uygunluk denetimi için yargıya gitme hakkı getirilmiştir. 5393 sayılı Kanun bütçenin onaylanmasıyla ilgili idarî vesayet yetkisine son vermiştir (Akgül, 2012: 89). Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik olumlu bir adım olarak kabul edilebilir.

## **9.2. İdari Vesayetin Özellikleri**

İdari vesayet, idari bir denetimdir. İdari vesayetin niteliği gereği, idari makamlar tarafından yürütülmektedir. Merkezi yönetim idari vesayet yetkisini, yerel yönetimlerin işlem, eylem, organ ve personeli üzerinde kullanmaktadır (Çolak, 2004: 20). İdari vesayetin kapsamı ülkeden ülkeye değişmekle beraber Türkiye’de merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin kararlarını onaylamak, ertelemek veya veto etme hakkı (Urhan, 2008: 91) bulunmaktadır.



İdari vesayet kanunla verilir. İdari vesayet kanuna dayanmakta ve kanunla da sınırlandırılmaktadır (Çolak, 2004: 20). Yani merkezi yönetim bu yetkisini kanunda açık bir şekilde belirtilen yerlerde ve kanunun belirlediği derece ve genişlikte kullanma (Çoşkun, 1996: 37) hakkına sahiptir. Çünkü idari vesayet kanuna dayanan ve kanunla sınırları çizilen bir yetkidir. Merkezi yönetim bu yetkisini kanunda belirlenmiş yerlerde ve kanunun tayin ettiği derecede ve genişlikte kullanmaktadır (Giritli, 1983: 43). Aksi takdirde; yerel yönetimlerin işlem, eylem, organ ve personeli üzerinde gerçekleştirilecek olan idari vesayet denetiminde sakatlıklar söz konusu olacaktır.

İdari vesayet, istisnai nitelikte bir yetkidir. Yerel yönetimlerin özerkliği asıl olduğu için, idari vesayet, bu özerkliği güvence altına alacak şekilde kanuna dayanmaktadır (Şensoy, 2010: 114). İdari vesayet, istisnai nitelikte bir yetki olduğu için sınırları kanunla belirlenen yetkinin dışına çıkılması mümkün değildir.

İdari vesayet, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini kural olarak içermez. Yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi genellikle işlemlerini onama, değiştirerek onama, yürütmesini durdurma, bu işlemlere karşı yargıya başvurma ve onun yerine geçerek işlem tesis etme şeklinde (Akkoyunlu, 2010: 37) gerçekleşmektedir.

İdari vesayet yetkisinin, yetki devri vasıtasıyla devredilmesi mümkün değildir. Kanunla hangi makama ya da organa bu yetki tanınmışsa, sadece o makam, organ ya da kişi tarafından kullanılmaktadır. Çünkü yerel yönetimler merkeze hiyerarşi ile bağlı olmadığı gibi, onların üzerinde uygulanan vesayet denetimi de hiyerarşik bir denetim de değildir. Yetki devri sadece hiyerarşik bağlılıkta mümkün olmaktadır (Günaydın, 1989: 7). İdari vesayet yetkisini hiyerarşiden ayıran en önemli özellik hiyerarşinin genel bir yetki olmasıdır. Buna karşılık vesayet yetkisinin istisnai ve sınırları kanun ile çizilen yetki olması (Karaarslan, 2007: 221) idari vesayeti hiyerarşiden ayıran özellik olma niteliğini taşımaktadır.

Yerel Yönetimlerin idari vesayet yoluyla denetlenmesi zorunludur. Türkiye’de idari vesayetle ilgili olarak adeta bir kargaşa vardır. İdari vesayet konusunda eski dildeki deyimlerle bazen ifrat bazen de tefrit söz konusudur. Bu konu ile ilgili olarak makul ve gerekli olan dozu bulmak (Nadaroğlu, 1986: 379), yapılması gerekenlerin başında gelmektedir. Yerel özerklik ve idari vesayet dengesinin iyi ayarlanması, yürütülecek yerel hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini de önemli oranda olumlu yönde etkileyecektir.

### **9.3. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları**

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetim uygulayabilmesi için vesayet denetiminin bazı unsurlarının gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bu unsurlardan birinin bile eksik olması durumunda vesayet denetiminin gerçekleşmesi (Yılmaz, 2007: 18) mümkün değildir. Bu nedenle idari vesayet unsurları; amaç, neden, yetki, şekil ve konu bakımından irdelenmesi gereken önemli konuların başında gelmektedir.

#### **9.3.1. Amaç**

Kamu yararını sağlamak ve korumak, idari vesayet denetiminin (Akkoyunlu, 2010: 52) temel amacını oluşturmaktadır. Bu amaç diğer birçok özel amacın üzerinde yer almaktadır.

Devletin siyasi yükümlülüğüne, yerelin maddi ve manevi çıkarlarına, belde idaresinin hukukuna, kamu hizmetlerinin düzenliliğine ve verimliliğine, yerel yönetim organlarının siyasi ve hukuki varlığına uygun (Günaydın, 1989: 10) bir şekilde idari vesayet denetimi gerçekleştirilmelidir.

Anayasanın idari vesayetle ilgili olan 127. Maddesinin beşinci fıkrası idari vesayet amacını; yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve

yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması şeklinde düzenlemiştir. İdari vesayet denetimi yapılırken belirlenen amaçlarının dışına çıkılması durumunda idari işlem şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi amaç unsuru açısından hukuka aykırı (Akkoyunlu, 2010: 53) olacaktır. Bu nedenle idari vesayet denetiminin belirlenen amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İdari vesayetin amacı, yerel yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerine karşı keyfilik engellenerek kamu yararının korunmasıdır (Korkmaz, 2009: 48). Bu amaç doğrultusunda idari vesayet yerel yönetimler açısından sıkıntı oluşturmayacaktır. Böylece yerel yönetimlerin işleyişine katkı sunacaktır.

### **9.3.2. Neden**

Yerel yönetimlerin organlarınca alınmış olan kararın bir yasa hükmüyle idari vesayete tabi tutulmuş olması gerekmektedir (Günaydın, 1989: 10). Yerel yönetim kuruluşlarının; işlemlerinin, eylemlerinin ve organlarının vesayet denetimine tabi tutulabilmesi için açık bir kanuni yetki bulunması şarttır. Çünkü vesayet denetimi kanuna dayanan ve kanunla belirlenen bir yeki türüdür. Kanuna dayanmadan yapılan bir idari vesayet denetimi neden ögesi açısından sakatlık oluşturur. Bu da işlemi hukuk açısından hiç doğmamış bir şekle getirir (Yılmaz, 2007: 18-19). Bu nedenle idari vesayet denetiminde neden unsuru çok önemli bir yer teşkil etmektedir.

Kanunlar belirli sebeplerle sınırlı olmasından dolayı bu sebeplerin kıyas yoluyla başka durumlara uygulanamamaktadır. rnek olarak; muhtar üzerinde disiplin cezası özelliğine sahip bazı yaptırımlar içeren bir vesayet denetimi bulunmaktadır. Bu denetimin yapılabilmesi için sebep olarak, devlet ve köy işlerinin yapılmaması, köy yararı, kamu yararı, seçilme niteliklerinin ortadan kalkması ve benzeri nedenler (Aslan, 1989: 88) belirtilmektedir. İdari vesayet denetimi için kanunlarda belirtilen nedenlerin dışına çıkılması mümkün değildir.

### 9.3.3. Yetki

İdari vesayet denetimini sadece kanunla belirtilen kişi ya da organlar gerçekleştirebilmektedir. Kanunlarla vesayet makamı olarak bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş veya İçişleri Bakanı gibi belli bir kamu görevlisi belirtilmektedir. Bu son durumda vesayet yetkisinin bizzat bakanın kullanması gerekmektedir. Bakan kendi yerine vesayet yetkisini kullanmak için bir başkasını görevlendirmesi mümkün değildir. Çünkü vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu olamaz. Bu 1580 sayılı Belediye Kanununun Meclisin Feshi isimli 53. Maddesinde yer almaktaydı. Bu maddede; belediye meclisi, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, kanunun kendisine verdiği görevleri süresi içerisinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri geciktirmeye uğratırsa, siyasi meseleleri müzakere eder yada siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine Danıştay'ın kararı ile fes olunmasına dair hüküm bulunmaktaydı. Burada meclisi feshetme yetkisi Danıştay'a ait olduğu için Danıştay haricinde başka bir makam bu yetkiyi kullanamaz (Yılmaz, 2007: 19). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30. Maddesi belediye meclisinin feshi sebeplerini düzenlemiş ve 1580 sayılı kanundan farklılık arz etmektedir. 5393 sayılı kanunun 30. maddesi gereği, Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu ihmalin belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması şartlarının beraber gerçekleşmesi durumunda (Yavuzdoğan, 2006: 206) belediye meclisi feshedilebilmektedir.

Türkiye'de idari vesayet yetkisi çok geniştir. Yerel Yönetimler değişen koşul ve hizmet önceliklerine ayak uydurabilmek amacıyla daha çok yetkiye sahip olması gerekmektedir. Bu nedenle, idari vesayet kapsamının daraltılması; vesayet yetkisinin konusu, içeriği ve biçiminin kanunlarla kesin bir şekilde belirtilmesi bu yetkinin keyfiliğe dönüşmesini önleyebilmesi açısından önemlidir. dahası siyasi olgunluğa sahip olmamakla itham edilen yerel yönetim başkan ve organlarının söz konusu hizmetler ile ilgili çeşitli eğitim süreçlerinden geçirilmesi ve yerel halka bu organları denetleme bilincinin kazandırılması, gerekli yetkinliğe sahip olmalarında yardımcı

olunabilmesi (Urhan, 2008: 100) adına üzerinde önemle durulması gereken bir konudur.

#### **9.3.4. Şekil**

İdari vesayet ancak kanunlar tarafından belirtilen şekil ve usuller içerisinde (Onar, 1952: 636) gerçekleştirilebilmektedir. Bu nedenle idari vesayet yetkisi kullanılırken kanunların çizdiği sınırlar içinde kalınması yerel yönetimlere yönelik idari vesayet yetkisinin keyfi olarak kullanılmasının önüne geçmektedir.

İdari vesayet yetkisinin kanunun belirttiği süre, biçim ve usuller çerçevesinde ve yazılı olarak kullanılması şart olduğu gibi, sözlü emir ve direktiflerle vesayet denetimi yapılması (Akyıldız, 2013: 266) mümkün değildir. İdari vesayet denetiminin yazılı bir şekilde yapılması gerekmektedir.

#### **9.3.5. Konu**

Yerel yönetimlerin yetkili organlarınca alınmış bir karar ve işlemin varlığı gerekmektedir (Günaydın, 1989: 10). Yerel yönetim kuruluşunun yapmadığı bir işlem ya da almadığı bir karardan dolayı vesayet denetimine tabi tutulamaz. Birtakım durumlarda, kanunun öngördüğü sınırlar içerisinde vesayet denetimi kullanılırken, vesayete uyruk kurumun işleminde değişiklik yapılabilmesi (Yılmaz, 2007: 19) imkânı vardır. Yerel yönetimlerin yürütme organlarında görevli kişiler ve personel üzerinde idari vesayet denetim yetkisi (Korkmaz, 2009: 48) bulunmaktadır. Yetkili organlar tarafından alınmamış bir kararın veya eylemin, idari vesayete tabi tutulması (Akyıldız, 2013: 266) mümkün değildir. Böyle bir sorunun olması durumunda, idari vesayet denetiminde sakatlıklar söz konusu olacaktır.

## **9.4. İdari Vesayet Uygulanma Biçimleri**

İdari vesayetın farklı uygulanma biçimleri vardır ve bunlar; işlemler üzerinde denetim, eylemler üzerinde denetim, organlar üzerinde denetim ve personel üzerinde denetim şeklinde uygulanmaktadır.

### **9.4.1. İşlemler Üzerinde Denetim**

Vesayet makamları bazı düzenlemeler ile yerel yönetim birimlerinin işlemlerini gerçekleştirmesinde bu kuruluşlara destek olacak şekilde, işlemlerin gerçekleştirilmesinin öncesinde idari vesayet yetkisini kullanmaktadır. Bu düzenlemelerin emredici nitelikte olmamaları, yerel yönetim kuruluşlarını belirli bir yönde işlem yapmaya zorlamamaları ve sadece bu düzenlemelere uymamasından kaynaklı işlemlerin iptal edilmesi ya da onanmaması yöntemlerinin uygulanmaması gerekmektedir (Günday, 2004: 78).

Yerel yönetimlerin birtakım kararları vesayet makamları tarafından onaylanmadığı sürece yürürlüğe girmeleri mümkün değildir. Yerel yönetim organları tarafından çıkarılan bir kararın mevzuata aykırı olması, genel veya yerel menfaatlere muhalif olunması gibi durumlarda yürütülmesinin bir süreliğine durdurulması mümkündür. Yerel yönetim organlarının çıkardığı bir kararın mevzuata uygun olmaması ya da genel ve yerel menfaatlerle bağdaşmaması durumlarında iptal edilerek ortadan kaldırılıp, hukuki bir sonuç doğurmasının önlenmesi (Günaydın, 1989: 47) ile de idari vesayet makamı işlemler üzerinde iptal etme yetkisini kullanmaktadır.

### **9.4.2. Eylemler Üzerinde Denetim**

Vesayet makamı olan merkezi yönetim yerel yönetimlerin işlemlerini olduğu kadar bu işlemlerin uygulanmasını da denetlemektedir. Eylemler üzerindeki denetimin işlemler üzerindeki denetimden farkı, denetimin de eylemsel bir yönünün

bulunması, fiili durum arz etmesidir. Örnek olarak, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, tüzüğü gereğince belediyelerin eylemlerini denetlemektedir (Yılmaz, 2007: 14).

Onar, idari eylemlerin genel usuller doğrultusunda yapılmasını sağlamayı amaç edinen eylemler üzerindeki idari vesayet, fiili denetim ve teftiş vasıtasıyla gerçekleştirilmesi açısından, kararlar üzerindeki idari vesayetten farklılık arz ettiğinden bahsetmektedir. Fiili denetimin konusu, sadece fiili durumun yasal durumla uygunluğunu tespit etmektir (Çolak, 2004: 39-40). Yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki idari vesayet denetimin sınırlarının çok iyi bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yerel yönetimlerin özerkliği açısından iyi bir tabloyla karşı karşıya kalınamayacağı için yerel yönetimler için olumsuz bir gelişme olacaktır.

### **9.4.3. Organlar Üzerinde Denetim**

Organlar üzerindeki denetim, yürütme ve karar organlarının işe başlayabilmeleri, olağanüstü toplantıya çağırabilmeleri çalışmalarına son verilmesi gibi durumlar ile ilgilidir (Akçakaya, 2000: 197). Yani vesayet makamlarına; yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının faaliyete geçmesi ya da faaliyetlerinin sonlandırılması veya acil hallerde toplantıya davet edilmesi ile ilgili durumlarda yetkiler (Erdoğan, 1972: 204) verilmiştir.

Yerel yönetim organlarının feshedilmesi yetkisi Anayasanın 127. maddesiyle Danıştay Kanunu'nun 24. Maddesi gereği Danıştay'a verilmiştir. Anayasanın aynı maddesinde Anayasa koyucu; "Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" ifadelerine yer vererek bu genel kuralın istisnasını getirmiştir (Karaarslan, 2007: 243).

#### 9.4.4. Personel Üzerinde Denetim

Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerde çalışan görevlilerin, maaş, terfi, izin, tayin, disiplin kovuşturması, kadro gibi özlük hakları ile ilgili sahip olduğu yetkililerdir. Örnek olarak, büyükşehir belediyelerinin genel sekreterleri belediye başkanının önerisi ve İçişleri Bakanı'nın onayıyla atanmaktadır (Yılmaz, 2007: 15). Yani yerel yönetimlerin personeli üzerinde merkezin idari vesayet denetimi; personelin atanması, norm kadronun belirlenmesi, personelin görevden alınması, görev suçları nedeniyle hakkında soruşturma açılacak personel ile ilgili olarak soruşturma izni verilmesi, personelin görevden uzaklaştırması, personel hakkında disiplin soruşturması yapılması ve benzeri konular (İnal, 2012: 35) ile ilgili olarak gerçekleştirilmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 49. Maddesi'nde "Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır" ifadelerine yer verilmiştir. Bu kanunun geçici 2. Maddesinde de "Norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahallî idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar, Bakanlar Kurulu tarafından ihdas edilmiş mevcut kadrolar 49. maddenin üçüncü fıkrasının uygulanması açısından norm kadro kabul edilir. Sürekli işçi kadroları ile iş pozisyonları ise norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar İçişleri Bakanlığı'nın vizesine tâbidir. İçişleri Bakanlığı vize yetkisini valiliklere devredebilir" ifadesi kullanılarak geçiş dönem uygulaması açıklanmıştır (Konca, 2010: 106). Kanunun bu maddeleri, personeller üzerinde idari vesayetin gerçekleştirilmesi açısından önem teşkil etmektedir.



## **10. YEREL ÖZERKLİK AÇISINDAN İDARİ VESAYETİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNE ETKİLERİ**

Özerklik, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde vesayet kavramı ile beraber dengeli bir biçimde ve kanunlarla düzenlenmesi gerekmektedir. Özerklik, yerellik ve vesayet, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri etkileyen ve belirleyen en temel kavramlar (Mahmutoğlu, 2006: 42) olarak ortaya çıkmaktadırlar. Bunlar yerel yönetimlerin üzerinde önemli ölçüde etkiye sahip olan kavramlardır.

Yerel yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olması nasıl gerekliyse, yerel yönetimlerin denetimi de o kadar gereklidir. Bu denetim merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi yönetimin bu yetkisine idari vesayet denilmektedir. Devletin temel yapısının bir ögesi olan yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi yönetim anlayışının bir gereğidir. Bu denetimin amacı; yerel yönetimler üzerindeki denetim, merkezi yönetimle yerel yönetim birimi arasındaki koordinasyonsuzluğu ve çatışmayı, yerel birimlerin, yetkilerinin dışına çıkıp ülke birliğinin ve hizmet sunumundaki sürekliliğin bozulmasını önlemek şeklinde belirtilebilir. Nitekim merkezi yönetim ile yerel yönetim ayrılığını yalnızca yetki ve görev paylaşımına dayalı iş bölümü şeklinde anlamak en doğru tespit olarak (Çevikbaş, 2008: 75) belirtilmektedir.

Özerk kuruluşların denetimi, hizmetlerin gereği gibi yürütülmesinde etkin bir araç olma özelliğine sahiptir. Devlet hizmetleriyle çelişkiye düşen, birliği ve bütünlüğü bozan, hizmetlerin devamlılığı ilkesine aykırı uygulamalara denetim ile engel olunmaktadır. Denetimin özerk kurumun kendi oluşturduğu organlarca yapılması temel ilkedir. Bu doğrultuda denetimin özerk kurumun kendisince yapılması yöntemi en etkili ve faydalı denetim şeklidir (Tortop ve diğerleri, 2008: 105). Fakat burada vesayet makamlarının hukuk sınırlarının dışına çıkmamaları gerekmektedir. Bu konuda ciddi hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

Vesayet denetimiyle özerklik arasında yakın ilişki ortaya çıkmaktadır. Vesayet denetiminin artması ile özerklik zayıflamakta, vesayet denetiminin azalması ile özerklik güçlenmektedir (Şensoy, 2010: 130). Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gerekmektedir. Ama bu denetimin kapsamı ve yöntemi çok önemlidir. Türkiye’de idari vesayet yetkisi çok geniş boyuttadır. Yerel yönetimlerin değişen koşul ve hizmet önceliklerine uyum sağlayabilmek için daha fazla yetkiye sahip olmaları gerekmektedir. Bu doğrultuda, idari vesayet kapsamının daraltılması; vesayet yetkisinin konusu, içeriği ve biçiminin kanunlarla net bir şekilde belirtilmesi bu yetkinin keyfiliğe dönüşmesini önleyebilir. Öte yandan siyasi olgunluğa sahip olmamakla itham edilen yerel yönetim başkan ve organlarının söz konusu hizmetler ile ilgili çeşitli eğitim süreçlerinden geçirilerek, yerel halka bu organları denetleme bilincinin kazandırılmasıyla, gerekli yetkinliğe sahip olmaları (Urhan, 2008: 100) sağlanabilir. Yerel halk bilinçlendirilerek yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına katkı sağlanması gerekmektedir.

Yönetim sistemindeki düzensizlikler ve tıkanmalar, halkın yönetimden memnun olmamasına neden olmaktadır. Kamu hizmetlerinin verimli ve hızlı yürütülemeyişinin sebepleri arasında, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yetki ve kaynak paylaşımının dengeli, yeterli ve adaletli bir biçimde yapılmayışı yer almaktadır. Yani gelir yetersizliği, yetki, görev ve sorumluluklarda dengesizlikler, ağır idari vesayet, bürokrasi ve kırtasiyecilik, koordinasyon eksikliği ve yönetimde esnekliğin (Mahmutoğlu, 2006: 48) olmaması temel sıkıntılar olarak belirtmek mümkündür. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yetki ve kaynak paylaşımının dengeli bir şekilde yapılması bu sıkıntıların giderilmesinde başrol oynamaktadır.

Merkezi yönetime tanınan ucu açık denetim yetkisi, pek çok sakıncanın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu sakıncalar; vesayet denetimini elinde bulunduran makamlara, keyfi uygulamalar yapma imkânı tanımakta, siyasal olarak hükümetlerin kendi ideolojilerine yakın olanlara daha fazla kaynak aktarmasına imkân sağlama ve yerel yönetimleri hantal duruma getirerek onların etkin ve verimli

hizmet yürütmelerini engellemektedir. Yani etkisiz bir hale dönüşen yerel yönetimler, kuruluş amaçları olan yerel ihtiyaçları gidermekte yetersiz kalmakta bu durum da sosyal refah anlayışına ters düşmektedir (Çevikbaş, 2008: 83). Böylece yerel yönetimlerden etkin ve verimli hizmet sunması beklenemeyeceği gibi yerel yönetimlerin kendi ayakları üzerinde durması da mümkün değildir.

Merkezi yönetimin durumu yerel yönetimlerin güçlü veya zayıf karakterli olmasını belirlemektedir. Güçlü ve oturmuş, kendine güvenen bir merkezi yönetim varsa, bazı yetkilerin ve görevlerin yerel yönetimlere aktarılmasında sakınca yoktur. Yerel yönetimler halkın kendi kendini yönetmesine (Çukurçayır, 2011: 139) imkân sağlayan birimler olma özelliğine sahiptirler.

Küresel karşılıklı bağımlılığın ve belirsizliğin giderek arttığı ve değişimin daha da ivme kazandığı koşullarda, kamu sektörünün ve özel sektörün faaliyetlerine uygun birer çerçeve çok zordur. Bu durum, hükümet müdahalesinin mantığını yeniden değerlendirmeyi ve kamu sektörü kurumlarının maliyet verimliliğini, programlarını ve düzenleyici faaliyetlerini yeniden gözden geçirmeyi gerektirmektedir. OECD raporunda; dünyanın pek çok yerinde, sonuçtan çok sürece ağırlık veren, çok merkezileşmiş, kuralcı ve esnek olmayan örgütlerin başarıyı engellediği belirtilmektedir. Dahası, nüfusta yaşanan değişiklikler, ekonomik ve toplumsal gelişmeler, merkezi ve yerel hükümetlerin işlevlerine ve hizmetlerine yenilerinin eklemesine neden olmaktadır. Bu hizmetlerin tüketicileri, hükümetlerin uygulamaları ve kullandıkları yöntemler konusunda daha fazla söz sahibi olmaya (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 44-45) itmektedir. Böylece idarecilerin, hizmetlerin sunulmasında halkın ihtiyaç ve beklentileri doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir. Bu da yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli hizmet sunmasına katkı sağlamaktadır.

Yerelleşme, yerel demokrasiyi kuvvetlendirmek için önem taşımaktadır. Yerelleşmenin, tamamen bağımsız olarak ve kendi başına yeterli bir yönetim sistemi olarak düşünülmesi yanlıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında hizmette

etkinlik, verimlilik ve yerelliği temel alan, birbirini tamamlayıcı, eşgüdüm içerisinde bir çalışma yapısı (Koçak, 2009: 139) oluşturulmalıdır. Bu doğrultuda yerel özerklik ifadesiyle, yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli hizmet sunması anlaşılmalıdır. Yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmeleri, yerel halkın kendilerine daha iyi ve kaliteli hizmet sunacağına inandıkları kişileri seçmeleri anlayışına dayanmaktadır.

Yerel yönetimlerin, yerel dinamiklerin ortaya çıkabilmesine, yörenin gelişmesine ve krizlerin önlenmesine sağlayacağı katkı, öncelikle onların statüsüne ve dünya ilişki ağlarına eklenilebilme kapasitesine bağlı olan bir durumdur. Yerel yönetimler, küreselleşen dünyada kendilerinden beklenen fonksiyonları etkin bir şekilde yerine getirmeleri gerekiyorsa, idari ve mali alanlarda özerk bir statülerinin bulunması gerekmektedir. Özerklik, yerel yönetim organlarının yasalar ile belirlenen sınırlar içerisinde, mahalli nitelikte olan ortak kamu hizmetlerini, kendi sorumlulukları altında ve halkının çıkarlarına uygun düzenleme ve yürütme hakkıdır. Bu hak, demokratik yöntemler ile seçilmiş üyelerden meydana gelen kendi karar organları tarafından kullanılmaktadır (Eryılmaz, 1995: 91-92). Dolayısıyla seçimle gelen bu organların yerel halkın sorunlarına daha iyi çözümler üretebilmeleri gerekmektedir. Çünkü yerel halkın içerisinde yaşayan ve sorunlarına daha iyi vakıf olan kişiler bu organların içerisinde yer almaktadırlar.

Avrupa devletlerinde yerel yönetim birimlerinin sayısal açıdan küçülmeleri genel olarak olumlu olarak neticelenmiştir. Çünkü birleşme sonucu yerel yönetimler kendi güçleri ile daha çok yerel hizmet yürütür duruma gelmişler ve böylece kaynak israfının önüne geçilme imkânı sağlamışlardır. Bu doğrultuda da merkezi hükümetin daha az desteğine ihtiyaç duyulurken, idari vesayet boyutları da daralmıştır (Yeter, 1992: 17). Avrupa devletlerinde yaşanan bu gelişmeler yerel yönetimlerin gelişimine önemli katkıları olmuştur.

Türkiye açısından bakıldığında ise; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hem sert hem de tavizsiz merkezîyetçi bir yönetim anlayışından;

saydam, hesap verebilir ve etkin bir merkezi yönetim anlayışına geçilerek (Barlas ve Karagöz, 2007: 170-171) yeni kamu yönetimi anlayışının kazandırılmasında önemli bir adım olmuştur.

Türkiye üniter bir devlet olma özelliğine sahiptir. Üniter devlet, ülkesi üzerinde yalnızca kendisi egemenlik hakkını kullanmak üzere hukuki ve siyasi bir örgütlenmeyi bünyesinde bulundurmaktadır. Vesayet denetimi, yönetimin bütünlüğünün sağlanması için bir araç (Özer, 1993: 26) konumundadır. Yerel yönetimlerin özerkliği, üniter yapıya aykırı bir durum olarak algılanmaktadır. Fakat idarenin bütünlüğü doğrultusunda üniter yapı içerisinde yerel özerklik sağlanarak yerel hizmetlerin yürütülmesi gerekmektedir.

Türkiye’de Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda hem mali hem de idari özerklik kavramlarına değinilmektedir. “İdari ve mali Özerkliğe sahip yerel yönetim yönetim modeli doğrultusunda, yerel yönetimlerin teşkilat, görev ve mali mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılacaktır.” ve “Köy, belediye ve il özel idareleri yerinden örgütlenecek, idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleri haline getirilecektir.” (Çelebi, 2003: 62) ifadeleri Yedinci Kalkınma Planı’nda yer almıştır. Planda yer alan bu ifade yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli bir yer teşkil etmektedir.

Türkiye’nin imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 4. paragrafının kabul edilmesiyle idari vesayet alanı az oranda da olsa daraltılmıştır. Kabul edilen anlaşma maddesi 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda yerini almıştır (Urhan, 2008: 100). Bu durum Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi açısından önemli bir gelişmedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, idari vesayetın kısıtlanması bakımından önemli maddeler içermektedir. Dolayısıyla bu kanun, AYYÖŞ kapsamında değerlendirildiğinde, yerel demokrasi ve yerel özerklik ve aynı zamanda da idari

vesayet açılarından olumlu karşılanabilir. Şart'ta yer alan idari vesayet ile ilgili madde doğrultusunda, bu kanunda da maddeler bulunmaktadır. Bu maddeler, etkin yerel yönetim anlayışının gelişimine önemli katkılar sunmaktadır.

Belediye kanununun vesayet denetimi konusundaki düzenlemesi Anayasa ve Özerklik Şartı'nın ilgili hükmü ile uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır. Anayasal hüküm bakımından bakıldığında yerel yönetimlere uygulanacak vesayet denetiminin hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini içerdiği görülmektedir. Aynı zamanda Özerklik Şartı'nda; "yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir" (madde: 8/2) hükmü de hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi içerikli bir vesayet denetimine yer vermektedir. Yeni belediye kanunuyla "hukuka uygunluk denetimi" metne taşınmış ve öne çıkarılmış olmakla beraber birtakım maddelerinde vesayet denetiminin bir türü olarak kullanılan yerindelik denetimine yer verilmektedir. Burada kanunun cadde, sokak vb. isim verilmesine ilişkin olan 81. maddesi örnek olarak gösterilebilir. Öte yandan kanunda yerindelik denetiminin kısmen de olsa yerel unsurlara, kent konseyine, mahalleli ve hemşerilere devredildiği ve bunun yerinde bir düzenleme olduğu (Yılmaz, 2007: 68) ifade edilebilir. Bu düzenleme yerel özerklik ve idari vesayet denetimi arasındaki dengenin sağlanması bakımından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 6. maddesinde; belediye sınırları belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı alındıktan sonra kesinleşeceği belirtilmektedir (Çağdaş, 2011: 410). Belediye kanununun birçok maddesinde bu maddeye benzer şekilde ya içişleri bakanı ya da valinin onayı gibi şartların bulunması, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yoğun baskısının olduğunu göstermektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bu denli ağır baskısının bulunması, idari vesayet çok büyük boyutlarda olduğunu göstermektedir.

5393 sayılı kanunun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlıklı 49. maddesinde; “Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir...” ifadesine yer verilmiştir. “Hizmetlerde aksama” başlıklı 57. maddesinde; “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir” (Güner, 2013: 52) ifadesi bulunmaktadır. Bu madde yerel yönetimlerin özerkliği açısından idari vesayetin boyutlarını ortaya koymaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’yla beraber idari vesayete yönelik olarak başka bir düzenleme daha getirilmiştir. Belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz yönde etkilediğinin İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı’nın, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istemesi durumudur. Söz konusu aksama giderilemezse, bakanlık hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderme yoluna gidebilecek ve mümkün olmadığı durumda da diğer kamu kurum ve

kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilecektir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası'na bildirilir ve İller Bankası tarafından o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir şeklinde ciddi bir vesayet yetkisi de bu kanunla (Yılmaz, 2007: 69) getirilmiştir. Bu kanun; idari vesayetin daraltılması ve yerel yönetimlerin daha da etkinleştirilmesi temeli üzerinde şekillendirilmiştir. Yerel yönetimler üzerinde idari vesayetin keyfi uygulamalarına imkân sağlamayacak şekilde maddelerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulması, idari vesayeti daha da güçlendirmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 5302 sayılı Kanununun 15. maddesinin kısmen iptali hakkında verdiği 18.1.2008 tarih ve E: 2005/32, K: 2007/3 sayılı karar, Resmi Gazete'nin 29.12.2007 tarih ve 26741 sayılı nüshasında yayınlanmıştır. Yüksek Mahkemenin bu kararında, vali tarafından hukuka aykırı olduğu görülerek tekrar görüşülmek üzere il genel meclisine iade edilen kararların, iade gerekçesinde ortaya konulan hukuka aykırılıklar giderilmemiş dahi olsa, il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilmesi durumunda kesinleşmesinin hukuka aykırılığı gidermediğinin üzerinde durulmuştur. Aynı zamanda da Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasındaki; 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 için kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu hükmü karşısında, merkezi yönetim tarafından Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen çerçeve içerisinde kullanılması gereken idari vesayet yetkisinin zayıflatıldığına (Can, 2011: 45) vurgu yapılmıştır. Bu kararda Anayasa Mahkemesi'nin idari vesayete bakış açısı açık bir şekilde görülebilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin E:2008/27, K:2010/29, K: 4.2.2010, R.G.: 21.06.2010-27619 kararında: “Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrası, idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idareye, mahalli



idareler üzerinde, idari vesayet yetkisi tanımakta, bu yetkiyi, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarının gerçekleştirilmesi için öngörmekte, bu hedefe ise, yasa koyucu tarafından esas ve usuller belirlenerek yasal düzenleme yapılarak erişilmesi gerekmektedir” hükmüyle idari vesayet gerekliliği ve yararı üzerinde durulmaktadır. Anayasa Mahkemesi; anılan kararlarında idari vesayet yalnızca kanunla düzenlenebilen ve merkezi yönetimin, idarenin bütünlüğünü sağlamak için yerel organların bazı kararlarını iptal, erteleme veya onaylama yetkileri olabileceğini (Sancakdar ve Çınarlı, 2013: 165) vurgulamaktadır. Anayasa Mahkemesi aldığı bütün kararlarda; idari vesayet idarenin bütünlüğü amacıyla gerekli olduğunu ama idari vesayet yetkisinin sınırlarının da kanunla çizilmesinin gerekliliğini vurgulamıştır. İdari vesayet ile ilgili sadece Anayasa Mahkemesi kararları bulunmamaktadır. Aynı zamanda Danıştay kararlarında da idari vesayet ile ilgili hükümler yer almaktadır.

Danıştay 8.Dairesinin, E.2001/3979, K. 2002/2583, “Anayasa’nın 127.maddesiyle; hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararına olan yerel ihtiyaçların yasal sınırlar içinde karşılanması amacıyla merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Ancak yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde vesayet yetkisi bulunmamaktadır.” hükmü vardır. Danıştay’ın yaptığı en önemli vurgulardan biri idari vesayet sadece kanunda belirtilen sınırlar içerisinde olması gerektiğidir. Yani idari vesayet sınırını ve kapsamını yasa koyucu belirlemektedir (Sancakdar ve Çınarlı, 2013: 166-167). Danıştay, bu kararında ve farklı zamanlarda aldığı kararlarda, idari vesayet yetkisinin kanuni çerçevenin dışında kullanılamaması üzerinde vurgulamaktadır.

Vesayet denetimi en çok yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde gerçekleştirilmektedir. Vesayet denetiminin hukukilik denetimi dışına çıkması doğru değildir. Vesayet denetimi içerisinde yerindelik denetiminin yoğun ve sistematik bir

yapıda uygulanması yerel özerkliği güçsüzleştirmektedir. Hukukilik denetiminde vesayet makamı kendi düşünceleri doğrultusunda değil, hukuk kuralları doğrultusunda amaç edinmelidir. Yerel yönetimlerin aldıkları kararların yürürlükte olan kurala uygunluğunun denetlemesi gerekmektedir. Bundan fazlası yerel yönetimlerin özerkliğinin tehlikeye girmesine (Şensoy, 2010: 131) neden olacaktır. Bu nedenle yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunması, yerel özerklik ve idari vesayet dengesinin çok iyi kurulmasına bağlıdır. Bu denge iyi kurulmadığında ve idari vesayet sınırları kesin bir şekilde çizilmediği takdirde yerel yönetimlerin kendi kararlarını alamayan bir birim haline dönüşmesi kuvvetle muhtemeldir.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunundaki düzenlemelere göre özellikle belediye meclis kararlarının birçoğu mahalli mülki idare amirinin onayına tabi tutulmuştu. Dolayısıyla da belediye meclisinin aldığı kararlardan; bütçe, bütçede tadilat, kesin hesap, borç alma ve borç verme, ücret tarifeleri, davaların sulhen tasfiyesi ve belediye zabıtasına yönelik yönetmeliklerin yürürlüğe girebilmesi için mülki idare amirinin onayı zorunlu tutulmuştu. Aynı zamanda, mülki idare amirinin belediye bütçesini onaylama safhasında; kanun ve tüzüklere aykırı ifadeleri düzeltme, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri bütçeden çıkarma, kanunlardaki oranlar üzerinde belirlenen parasal oranları kanuni sınırına indirme, belediyece yerine getirilmesi gerekmeyen hizmetlere yönelik ödenekleri bütçeden çıkarma ve bütçeye konulmayan fakat konulması zorunlu ödenekleri bütçeye ekleme şeklindeki yetkileri kullanması imkanı vardı. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda mülki idare amiri onayına tabi meclis kararı yalnızca cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine isim verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine yönelik kararlarının onayıyla sınırlı tutulmuştur. Bütçeye yönelik olarak da hiçbir denetim yetkisi verilmemiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan önce yürürlükte olan 3360 sayılı Kanuna göre İçişleri Bakanlığı'na ait olan il özel idare bütçesinin onay yetkisi ise tümüyle kaldırılmıştır (Can, 2011: 47). Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin bu şekilde sınırlandırılması yerel yönetimlerin özerkliği açısından olumlu gelişmeler olarak kabul edilebilir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; büyükşehir belediyelerine, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamaları üzerinde çok ciddi bir denetim yetkisi tanımıştır. Bütçe ve imar uygulamaları başta olmak üzere birçok meclis kararına yönelik; onama, erteleme, itiraz, değiştirme ve bizzat ikame yolu ile karar ittihazı şeklinde büyükşehir belediyesinin, bir anlamda vesayet yetkisinin de ötesinde hak ve yetkiler ile donatılmış (Annak, 2010: 32) olması, yerel özerkliğin temel mantığına aykırıdır. Büyükşehir belediyelerinin etkin, verimli ve hızlı hizmet yürütmesi anlayışından yola çıkılarak verildiği düşünülen bu yetkiler ile ilgili önemli düzenlemeler yapılmalıdır.

Kamu hizmetlerinin sağlanmasında görev, yetki ve sorumluluklar merkezi yönetimden öncelikle yerel yönetimler, Sivil Toplum Kuruluşları ve çeşitli kesimlere doğru kaydıka denetimin yönü de değişerek yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru vatandaş odaklı olarak gerçekleşmesi (Önen, 2012: 887) sağlanacaktır. Yerel yönetimler daha etkin bir şekilde faaliyet gösterdiğinde, bilinçli yerel halk, yerel yönetişimle birlikte önemi artan STK, özel sektör ve yerel idarecilerle birlikte yerel hizmetler daha etkin bir şekilde yürütülebilecektir. Bu şekilde kamu hizmetleri yerinde ve vatandaş memnuniyeti ekseninde görülecektir. Bu şekilde de denetim tepeden inme bir yöntemle değil, yerelden kaynaklı bir gelişim göstererek daha etkili bir denetim gerçekleştirilmiş olacaktır. Çünkü vatandaş, memnun olmadığı yerel hizmetin cezasını demokratik yöntemlerle kesmektedir. Aynı zamanda yerel yönetişimle birlikte yerel hizmetlerle ilgili karar alınırken; STK ve diğer aktörlerinde görüşleri göz önünde bulundurularak alınmaktadır. Böylelikle alınan yerel kararlar, daha sağlam temeller üzerine oturtulmaktadır. Bu da denetimin yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya doğru gelişmesine olanak sağlamaktadır.

Yerel özerkliğin, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden tamamen bağımsız hareket etmesi şeklinde algılanması yanlıştır. Yerel özerkliğin çerçevesi anayasa ve kanunlar ile belirlenmektedir. İdari vesayetın sınırları yine anayasa ve kanunlarla çizilmektedir. Yerel yönetimler özgür bir şekilde karar alabilmelidir. İdari vesayetle

de yasal çerçeve içerisinde kalınarak yerel yönetimlerin denetlenmesi sağlanabilmelidir. Fakat bu denetimin yasal sınırların dışına çıkmaması gerekmektedir. Aksi takdirde yerel yönetimlerin karar alabilmesi ve aldığı kararları uygulayabilmesi katı idari vesayetle mümkün değildir. Dolayısıyla yerel özerklik ile idari vesayet dengesindeki bozulmalar yerel hizmetlerin görülmesinde önemli sıkıntılar oluşturacaktır.

Yerel ölçekte sunulan hizmetlerin üretim maliyetlerinin düşürülmesi ve aynı zamanda hizmet sunumunun kaliteli ve sürdürülebilir olması için hizmeti ön plana çıkaran bir mali sistemin kurulması gerekmektedir. Yerel ölçekte güçlü ve istikrarlı bir mali yapı için hizmetin üretildiği ve sunulduğu alanı ve nüfusu temel alan yerinde tahsil ve yerinde harcama ilkelerinin uygulandığı bir yerel yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Yerel ölçekte kaynakların etkin kullanımının sağlanması için ölçeğe verim ilkesine uygun bir faaliyet alanı seçilmesi gerekmektedir. Bu alanda yerinde tahsil ve yerinde harcama ilkelerinin temel alındığı bir mali (Bakan ve Tuncel, 2010: 10) sistemin kurulması gerekmektedir.

Yerel yönetimler halka en yakın birimler olması nedeniyle demokrasi açısından çok önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimleri demokrasinin okulu olarak gören birçok düşünür bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin gelişmesi, yerel demokrasinin gelişmesine ve dolayısıyla da ulusal demokrasinin güçlenmesine katkı sunması açısından önemlidir. Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkliğini demokrasi bakımından düşünmek gerekmektedir.

## 11. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çalışmanın bu kısmında araştırma konusu ile ilgili yapılmış olan çalışmalar sonucunda elde edilen bilgilere dayalı olarak genel bir değerlendirme yapılmıştır.

### 11.1. Genel Değerlendirme

Yerel yönetimlerin demokrasinin gelişimine önemli katkıları bulunmaktadır. Demokrasinin gelişmesiyle birlikte halkın kendi kendini yönetme isteği daha fazla ön plana çıkmaktadır. Halk kendi görüşü ve düşüncesi doğrultusunda yönetilmek istemektedir. Böylelikle yerel yönetimlerin önemi artmaktadır. Bu nedenle de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle yerel demokrasiye dolayısıyla da ülke demokrasisine önemli katkı sağlanacaktır. Katılımcılık, çoğulculuk ve şeffaflık; yerel yönetimler için daha sıklıkla kullanılması gereken kavramlardır. Çünkü halkın kendisini daha iyi bir şekilde ifade edebildikleri birimler yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler ile demokrasi arasında çok sıkı bir bağ bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin ulusal boyutları olduğu kadar uluslararası boyutları da vardır. Türkiye’de yerel özerklik konusu, uluslararası boyut göz ardı edilerek değerlendirilmektedir. Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, IMF gibi birçok uluslararası yapılanmaların yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik önemli adımları olmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Kentsel Şartı, Maastricht Anlaşması, Rio Zirvesi gibi birçok uluslararası kararlar, yerel yönetimlerin daha güçlü bir hale getirilmesine katkı sağlamaktadırlar. Bu uluslararası kuruluşların yerel yönetimler ile ilgili aldıkları kararlar yerel yönetimler açısından bir temel oluşturabilir. Türkiye koşulları da göz önünde bulundurularak ülkenin yararına olabilecek yerel yönetim reformları uluslararası anlaşmalar çerçevesinde gerçekleştirilmelidir.

Katı idari vesayet uygulamaları yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz yönde etkilemektedir. İdari vesayet ile yerel özerklik arasında denge iyi bir şekilde kurulamamaktadır. Merkezi yönetim yerel yönetimleri denetleyebilmektedir. Fakat bu idari vesayet sınırlarının belirli olması gerekmektedir. İdari vesayet amacı; idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması için gerçekleştirilmelidir. Özellikle de kamu yararının korunması idari vesayet açısından önem teşkil etmektedir. İdari vesayet sınırları kanunlarla belirlenmelidir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi ne kadar yerel yöneticilerin keyfi uygulamalarının engellenmesine yönelikse, idari vesayet kanunlarla sınırlarının belirlenmesi de idari vesayet makamlarının keyfi uygulamalar yapmalarının engellenmesine yöneliktir. Yerel özerklik mutlak ve sınırsız olmadığı için yerel yönetimler, idari vesayet yoluyla denetlenmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ile idari vesayet arasında iyi bir şekilde denge kurulmalıdır. Bu denge iyi kurulmadığında ciddi sıkıntılarla karşılaşmamak mümkün değildir. Bu dengenin; idari vesayet tarafına kayması, yerel yönetimlerin özgürlük alanını önemli ölçüde kısıtlayacak ve yerel yönetimlerin kendi kendilerine kararlar alamayacakları gibi aldıkları kararları da uygulayamayacak bir şekle sokacaktır. Bu dengenin yerel özerklik tarafına kayması da asıl hedef olan etkin ve verimli hizmet sunan katılımcı yerel yönetim anlayışı dışında yerel yönetimleri farklı bir kulvara sokarak önemli sıkıntılara neden olacaktır. Bu tür sıkıntıların yaşanmaması için yerel özerklik ile idari vesayet arasında çok iyi bir denge kurularak, etkin ve verimli hizmet sunan katılımcı yerel yönetim anlayışına katkı sağlanacaktır.

Yerel hizmetlerin yürütülmesinde, halka yakın olmaları nedeniyle yerel yönetimler merkezi yönetimden daha etkin ve verimli hizmet sunmaktadırlar. Yerel özerkliğin temel özelliğini, hizmette halka yakınlık prensibi oluşturmaktadır. Yerel idareciler halka daha yakın oldukları için halkın ihtiyaçlarına ve beklentilerine merkezi yönetimden daha iyi cevap verebilirler. Yerel idareciler, yerel halkla birlikte yaşadıkları için sorunlarına daha iyi çözümler üretebilirler. Merkezi yönetim gerek iş yükünden gerekse de uzakta olmanın vermiş olduğu dezavantajdan dolayı yerelin sorunlarına yerinde, hızlı ve etkin cevap vermesi çok zordur. Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkliği sağlanarak, yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli hizmet

yürütmesine imkân sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarıyla orantılı yetkilerinin ve maddi imkânlarının olması gerekmektedir.

Türkiye'nin kalıplaşmış bürokratik yapısı yerel yönetimlerin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir. Katı bürokratik yapı, yerel yönetimlerin etkin, verimli ve hızlı hizmet yürütmesini engellemektedir. Yerel özerklik, etkin, verimli ve katılımcı yerel yönetim anlayışının bir gereğidir. Bu nedenle Türkiye'nin bürokratik yapısının yeniden şekillenmesi gerekmektedir. Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunuyla yerel yönetimler, etkinlik ve verimlilik açılarından iyileştirilmeye çalışılmıştır. Bu kanunlar yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli olmaları için başlangıç adımları olmuştur. Bu nedenle yerel yönetimlerle ilgili önemli reform çalışmaları gerçekleştirilmelidir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik önemli reform çalışmaları yapılmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yapılan reformlar yerel yönetimleri güçlendirmekle birlikte yetersiz kalmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik gelişmelerin nedeni yavaş ilerlediğini göstermektedir. Yerel yönetimlerin temel değerinin demokrasi olduğu düşünüldüğünde, yerel yönetimlerde yerel özerkliğin sağlanmasına yönelik önemli reformlar gerçekleştirilmelidir. Şeffaflık, katılımcılık, çoğulculuk, etkinlik, verimlilik, yerel demokrasi gibi kavramlar yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesine yönelik çalışmalar, ülkenin birliğine ve bütünlüğüne katkı sağlayacaktır.

Türkiye'de yerel yönetimlerde yerel özerklik ile ilgili olumsuz bir algı bulunmaktadır. Bu olumsuz algı da yerel yönetimlerin gelişimini önemli ölçüde engellemektedir. Türkiye'de yerel özerklik ile ilgili olumsuz bir bakış açısı mevcuttur. Yerel özerklik kavramının, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden tamamen bağımsız olması şeklinde algılanması çok yanlıştır. Yerel yönetimlerin özerkliğini, daha etkin ve verimli hizmet yürütülmesi açısından değerlendirmekte

yarar vardır. Çünkü yerel yönetimler yerel halka daha yakın oldukları için merkezi yönetimden daha fazla yerelin sorun ve ihtiyaçlardan haberdardırlar. Dolayısıyla da yerel yönetimlerin merkezi yönetimden daha iyi bir şekilde bu sorunlara çözüm üretebilmesi mümkündür.

Toplumsal, ekonomik ve teknolojik değişim ve dönüşümlerle birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Toplumsal, ekonomik ve teknolojik değişim ve dönüşümlerle yerel yönetimlerin özerkliği daha fazla ön plana çıkmaktadır. Artık bu dönüşümler doğrultusunda merkezi yönetimler, yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkin olamamaktadır ve yerelin ihtiyaçlarına cevap verememektedirler. Çünkü yoğun kentleşmeyle birlikte kalabalıklaşan kentlere merkezi yönetimin hızlı ve yerinde hizmet götürmesi beklenemez. Aynı zamanda ekonomik ve teknolojik gelişmelerle beraber kentlerde yaşayanların sosyal ve kültürel değişimleri yerel yönetimleri daha fazla etkin kılmaktadır. Yerel halka daha yakın olan idareciler, yerelin sorunlarını daha iyi görebilme imkânlarına sahiptirler. Dahası yerel yöneticiler, seçmenlere merkezi yönetimden daha yakın oldukları için seçmenler, tercihte bulunurken hizmet memnuniyetini göz önünde bulundurmaktadırlar. Böylelikle de etkin, verimli ve katılımcı yerel yönetim anlayışının hâkim olması sağlanacaktır.

## 11.2. Sonuç

Türkiye’de yerel özerkliğin iyi bir durumda olduğu söylenemez. Fakat ülkede yerel yönetimlerin gelişimi adına olumlu adımların atıldığı belirtilebilir. 1980’lerden itibaren yerel yönetimlerle ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. 2004-2005 yılındaki yasal değişiklikle yapılan reform çalışmalarının Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik önemli katkılar sağladığı belirtilebilir. Fakat yapılan bu reformların yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Türkiye’de merkezi yönetimin güçlü olması nedeniyle yerel yönetimler üzerinde katı idari vesayet uygulamaları söz konusudur. İdarenin bütünlüğü, kamu



hizmetlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve yerel nitelikteki ihtiyaçların yerinde görülmesi amacıyla idari vesayet uygulanmaktadır. Yerel yönetimlere yönelik 2004-2005 reformları idari vesayetin azaltılmasına katkı sağlamıştır. 5393 sayılı kanunda, hukuka uygunluk denetimi üzerinde durulmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği bakımından idari vesayet denetimi ele alındığında; yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetiminin hukuka uygunluk bakımından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Fakat merkezi yönetimin güçlü olduğu Türkiye gibi ülkelerde yerindelik denetimine de sıklıkla başvurulmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyen sorunlar arasında yer almaktadır.

İdari vesayet ve yerel özerklik arasındaki dengenin çok iyi bir şekilde kurulması gerekmektedir. Bu denge iyi kurulmadığında önemli sıkıntılarla karşı karşıya kalınabilme ihtimali çok yüksektir. Çok katı bir idari vesayet uygulaması yerel yönetimlerin özerkliğini önemli ölçüde kısıtladığı için yerel yönetimlerin hareket alanını daraltmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunmasını engellemektedir. Buna karşın, idari vesayet uygulaması olmadığında da idarenin bütünlüğü ilkesinin zedelenmesi durumu ortaya çıkacaktır. Bu nedenle idari vesayet denetiminin sınırları kanunlarla çok net bir şekilde çizilmesi gerekmektedir. Sınırları net çizilmediği takdirde vesayet makamlarının, keyfi uygulamalarla idari vesayet denetimini gerçekleştirmesi mümkündür. Böyle bir durum da yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz yönde etkileyecektir. Bu tür olumsuzlukların olmaması için idari vesayet ve yerel özerklik arasında denge iyi bir şekilde kurulmalıdır. İdari vesayetin temel amacı kamu yararını ve idarenin bütünlüğünü korumak olduğu için idari vesayet denetimi vazgeçilmezdir.

Yerel hizmetlerin sunulmasında da son teknoloji ürünlerinin kullanılmasıyla yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin kalitesinde artış olacaktır. Teknolojideki baş döndürücü gelişmelere yerel yönetimlerin de uyum sağlaması gerekmektedir. Yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinde ileri düzey teknoloji kullanımının önemli katkısı vardır. Bu nedenle yerel idareciler, yerel hizmetlerin kalitesini arttırmak için gelişmiş teknolojileri kullanmalıdırlar.

Halkın refah düzeyinin artması ile yerel yönetimler arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde özerkliğin gelişmesinin; halkın refah düzeyine olumlu katkıları olduğu gibi, halkın refah düzeyinin yükselmesinin de yerel yönetimlerin gelişmesi üzerine olumlu katkıları vardır. Yerel yönetimlerin, halka yakın birimler olmaları nedeniyle halkın sorunlarına daha fazla duyarlı oldukları kabul edilebilir bir gerçektir. Hesap verilebilir, saydam ve aynı zamanda katılımcı yerel yönetim anlayışı doğrultusunda yerel yönetimlere yetki, sorumluluk ve kaynak aktarımı konularında daha fazla olanak sağlanması gerekmektedir. Fakat yerel yönetimlerin kaynak aktarımından ziyade kendi kaynaklarını kendilerinin oluşturabilecekleri bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Merkezi yönetimden yardım bekleyen bir anlayıştan, kendisi üreten bir yerel yönetim anlayışının hâkim kılınması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyi ile yerel vatandaşın sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmişlik düzeyi arasında çok sıkı bir bağ bulunmaktadır. Yerel vatandaşın sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmişlik düzeyi ile yerel özerklik arasında doğru bir orantı vardır. Çünkü ekonomik bakımdan yoksul, sosyal ve kültürel açıdan gelişmemiş toplumlarda yerel yönetimler çok pasif bir konumdadır. Bu da yerel yönetimlerin kendisinden beklenen etkin ve verimli hizmet yürütme anlayışını önemli ölçüde sekteye uğratmaktadır. Böylelikle yerel yönetimler; kendi sorumluluklarının farkına varmayan, kendi ayakları üzerinde duramayan, her şeyi merkezden bekleyen bir hale bürünerek, merkezi yönetimin gereksiz müdahalelerine maruz kalmaktadır. Bu nedenle bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak yerel halkın bilinç düzeyi arttırılmalıdır.

Yerel yönetimlerin özerkliği gereği yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, merkezi yönetime mali açıdan bağımlılığının önemli ölçüde azaltılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetime maddi açıdan çok büyük oranda bağımlı olmaları, sunacakları hizmetlerin kalitesini de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin hızlı, etkin ve verimli hizmet sunma anlayışına aykırıdır. Yerel yönetimlerin, merkeze bağımlılık düzeyi arttıkça, etkin

kararlar alabilmesi ve aldığı kararları etkin bir şekilde uygulayabilmesi çok zor olmaktadır. Yerel yönetimlerin karar alma süreci üzerinde, merkezi yönetimin baskısı azaltılarak, yerel yönetimlerin kendi ayakları üzerinde durabilmesi sağlanmalıdır.

Yerel özerkliğin uluslararası boyutu vardır. Küreselleşmenin hız kazanması, devletlerin daha fazla birbirleriyle diyalog halinde bulunmaları, uluslararası aktörlerin sayısının ve önemlerinin artması, yerel demokrasi ve yerel katılım gibi kavramların daha fazla dillendirilmesiyle birlikte yerel yönetimlerin önemi artmaktadır. Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve IMF gibi birçok uluslararası kuruluşların yerel yönetimlere önemli katkıları bulunmaktadır. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli bir yere sahiptir. Bu şartla yerel yönetimlere uluslararası düzeyde standartlar getirilmektedir. Uluslararası boyut denildiğinde azınlık hakları da göz ardı edilmemelidir. Avrupa Konseyinin, Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi, Türkiye adına üzerinde durulması gereken bir konudur. Bu konuda Türkiye’de yasal bir düzenleme yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerin, uluslararası kuruluşlar ve yurt dışı ile ilişkilerinde merkezi yönetimin aşırı baskısı, yerel yönetimlerin gelişimine ve etkin hizmet sunma anlayışına olumsuz etkileri bulunmaktadır. Merkezi yönetimin kontrolü bulunması gerekmektedir. Fakat bu kontrol makul çerçevede olmalıdır. Bu yönde merkezin yoğun müdahalesi, yerel yönetimleri hareket edemez bir noktaya getirecektir. Bu nedenle yerel yönetimlerin hareket alanı ve denetim sınırları kanunla net olarak çizilmelidir.

Merkezi yönetimden tamamen bağımsız olan bir yerel yönetim anlayışının, yerel özerklik bakımından kabul edilmesi mümkün değildir. Yerel özerklik; yerel yönetimleri, merkezi yönetimin baskısı ve aşırı müdahalesinden korumaya yönelik etkin ve verimli hizmet sunan katılımcı yerel yönetim anlayışı doğrultusunda bir amaç taşımaktadır. Yerel yönetimlerin keyfi uygulamalarını engellemek ve idarenin

bütünlüğünü sağlamak amacıyla yönelik olarak da idari vesayet denetimi yerel yönetimler üzerinde vardır. Fakat burada üzerinde durulması gereken konu, idari vesayet sınırlarının kanunlarla çok net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Kanunlarla net bir şekilde idari vesayet sınırları çizilmediği için, yerel yönetimler vesayet makamlarının keyfî uygulamalarına maruz kalmaktadır. Bu nedenle katı idari vesayet denetimi, yerel özerkliğe aykırı olduğu için yerel yönetimlerin yerinde, hızlı ve etkin hizmet yürütme anlayışını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu olumsuzluğun ortadan kaldırılması için idari vesayet ve yerel özerklik arasındaki denge, ülke koşulları da göz önünde bulundurularak, çok iyi bir şekilde belirlenmelidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı göz önünde bulundurularak yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin yasal olarak bir zemini bulunmaktadır. Fakat uygulamada bunun örneklerini görmek mümkün değildir. Bu nedenle yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini sağlamak amacıyla uygulamaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde ağır idari vesayet yetkisi vardır. Bu konuda çıkarılan kanunlarla önemli oranda iyileştirmeler yapılsa da, bu iyileştirmelerin yeterli olduğunu belirtmek mümkün değildir. Yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen denetimler, yasada belirtildiği şekliyle uygulanmamaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi yasanın çizdiği sınırlar içerisinde olmalıdır ve yerel idareciler bu konuda bilinçlendirilmelidir.

Yerel yönetimlerin yetki alanı genişletilmelidir. Bu da yerel yönetimlerin güçlü mali yapıya sahip olmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlere merkezden sağlanan maddi yardımlar arttırılmalıdır. Aynı zamanda da yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarını oluşturmaları sağlanmalıdır. Yetki alanı geniş ve maddi açıdan güçlü bir yerel yönetimler oluşturulmalıdır. Maddi açıdan güçlü bir yerel yönetimlerin oluşturulması için yerinde tahsil ve yerinde harcama ilkeleri uygulanmalıdır.

Yerel yönetimlerin özerkliğine endişeyle yaklaşılmaktadır. Bilimsel altyapıya dayandırılmadan yapılan eleştirilerin yerel yönetimlere bir katkısı bulunmamaktadır. Hatta bilime dayandırılmayan eleştirilerin yerel yönetimlerin gelişimini de olumsuz yönde etkilediğini belirtmek gerekmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkliği konusu bilim çevreleri tarafından tartışılmalı ve bu konuda duyulan endişelerin yerinde olup olmadığına dair bilimsel çalışmalar yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerin özerkliğine duyulan endişelerin temelinde ülke demokrasisinin gelişmemesi yer almaktadır. Demokrasisi gelişmiş olan ülkelerde yerel özerkliğin gelişmiş olduğu görülmektedir. Bu da yerel özerkliğin ve yerel demokrasinin gelişmesinin ülkenin birliği ve bütünlüğü açısından bir tehdit olarak algılanmasının doğru bir anlayış olmadığını ortaya koymaktadır. Aksine katılımcı ve özerk yerel yönetimlerin, ülkenin birliğine, bütünlüğüne ve kalkınmasına katkı sağlayacağı belirtilebilir. Katılımcı ve özerk yerel yönetim anlayışı geliştirilmelidir. Yerel halkın, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılımının artırılmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmelidir. Seçimle oluşturulmuş olan belediye meclisleri güçlendirilmelidir.

Yerel demokrasiyi, suya düşen bir taşın oluşturduğu halka gibi düşünmek gerekmektedir. Yerel yönetimlerdeki katılımcılığın artması, yerel demokrasinin gelişmesini sağlayacaktır. Yerel demokrasinin gelişmesi de ulusal demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Birçok düşünürün de belirttiği gibi yerel yönetimlerin demokrasi için çok önemli bir yeri vardır. Bu nedenle Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişmesi için yerel özerklikle ilgili uluslararası standartlar göz önünde bulundurularak, çok önemli reform çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- AÇIKGÖZ, Eşref (2007), Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Isparta: Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- AKBULUT, Örsan (2007), “Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 16, Sayı: 1, ss: 7-29.
- AKÇAKAYA, Murat (2000), “Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 38, ss: 189-210.
- AKÇAKAYA, Murat (2003), “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: I, ss: 153-174.
- AKDEMİR, Tekin; Serkan BENK (2010), “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 11, ss: 163-186.
- AKGÜL, Bircan (2012), Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İncelenmesi, Atılım Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- AKHUNDOVA, Jale (2012), “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel yönetimler Reformunun Karşılaştırılması”, Avrasya İncelemeleri Dergisi (AVİD), Cilt: 1, Sayı: 2, ss: 63-97.
- AKKOYUNLU, Sencer Abdullah (2010), İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- AKMAN, Elvettin; Nilüfer NEGİZ ve Çiğdem AKMAN (2013), “Sürdürülebilir Bir Kalkınma İçin Yavaşça Acele Et (Festina Lente), Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılı, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ed: Buğra Özer ve Güven Şeker, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Matbaa Birimi, ss: 37-54.
- AKYILDIZ, Fulya (2013), Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Kamu Yönetimi, Ed: Ahmet Yatkın ve Nalan Pehlivan Demiral, İstanbul: Lisans Yayıncılık.

- AL, Hamza (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- ANNAK, Celal (2010), “Mahalli İdareler Açısından İdari Vesayet Müessesesine Bir Bakış”, *Birlik*, Yıl: 35, Sayı: 70, ss: 30-35.
- ARIKBOĞA, Erbay (2012), “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 2, ss: 1-32.
- ARIKBOĞA, Erbay (2007), “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, *Bilal Eryılmaz ve Diğerleri (der.)*, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayınları, ss: 42-70.
- ARSLAN, Gülen Elmas (2008), “Türkiye Açısından ‘Bölge Kalkınma Ajansları’ Uygulamasının Değerlendirilmesi”, *Ekonomi Yaklaşım Dergisi*, Cilt: 19, Özel Sayı, ss:165-182.
- ARSLAN, Nagehan Talat (2008), “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 32, No: 2, ss: 263-282.
- ARSLAN, Nagehan Talat (2005), “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, *I.Ü. Siyasal Bilgiler fakültesi Dergisi*, No:33, ss: 189-208.
- ASLAN, Zehreddin (1989), *İdari Denetim Biçimleri*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü, İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ATAAY, Faruk (2007), “Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi”, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ed: Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner, Ankara: Nobel Basımevi.
- ATMACA, Yıldız (2013), “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, ss: 168-184.
- AYDIN, Yakup (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci”, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı: 4, ss: 11-20.
- AYDIN, Murat (2008), *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Yedirenk Yayınları: İstanbul.

- AYDINLI, Halil İbrahim; Halil AKDENİZ (2004), “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Ortaya Çıkan Yeni Eğilimler”, Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ed: Ali Akdemir, Mahir Gümüş, Hamit Palabıyık, Sefer Şener, ss: 201-208.
- AYDINLI, Halil İbrahim (2003), “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1, ss: 73-86.
- AYHAN, Ufuk (2008), “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, ss: 103-120.
- AYKAÇ, Burhan (1999), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 1, ss: 1-12.
- BAĞLI, Mehmet Selim (2011), “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 473, ss: 43-74.
- BAHARÇİÇEK, Abdulkadir (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Yerel Yönetimler Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye’nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri, KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Ed: Yakup Bulut ve diğerleri, ss: 223-229, Ankara: Pegem Akademi.
- BAKAN, Selahattin; Gökhan TUNCEL (2010), “Türkiye’de Yetkin Devletten Etkin Devlete Geçiş Sürecinde Subsidiaritenin (Yetki Devri) Rolü, KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, ss: 1-16.
- BARDHAN, Pranab; Dilip MOOKHERJEE (2006), “The Rise of Local Governments: An Overview”, ed: Pranab Bardhan and Philip Mookherjee, Decentralization and Local Governance in Developing Countries, MIT Press.
- BARLAS, Emin; Berkan KARAGÖZ (2007), “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Sayı: 1, ss:155-174.
- BAŞARAN, İsmail (2008), Kent ve Yerel Yönetim, İstanbul: Okutan Yayınları.
- BATAL, Salih (2011), “Avrupa Birliği Yönetime Katılım İlkesinin Türkiye Uygulaması Örneği: Kent Konseyleri”, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, ss: 75-94, Ed: Enes Battal Keskin, Bursa: Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi-1.



- BAYAR, Doğan (2003), “Yönetim, Yerel Yönetim ve İl Özel İdaresi İçin Bir Model Önerisi”, Sayıştay Dergisi, sayı: 48, ss: 3-29.
- BAYAR, Fırat (2008), “Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye”, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, Sayı: 32, ss: 25-34.
- BAYINDIR, Muhammed Savaş (2007), İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- BENEDİKTER, Thomas (2014), Modern Özerklik Sistemleri Dünya Özerklik Örnekleri, (Çev: Hülya Türker ve diğerleri), Ankara: Nika Yayınevi.
- BİLDİRİCİ, Safa Salih (2010), “Küreselleşme, Yeni Dünya Düzeni ve Yerelleşme İlişkisi”, Dünden Bugüne Küreselleşme Yerelleşme ve Türkiye, Ed: Mustafa Talas ve Bülent Kara, Ankara: Gazi Kitabevi, ss: 39-45.
- BİLGİÇ, Veysel; S. Kenan GÜL (2010), “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı, Kahramanmaraş, ss: 612-626.
- BİNGÖL, Yılmaz; Ersin YAZICI ve Tahir BÜYÜKAKIN (2013), İl Sınında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 38, Kocaeli.
- BULGAN, Erkan (2008), Avrupa Yerel Yönetimler özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- BÜYÜKBAŞ, Hakkı (2013), “Japon Siyasal Sisteminin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme (1868-2003)”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 28, ss: 43-73.
- CAN, Hasan Hüseyin (2011), “Yeni Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları”, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran, ss: 44-48.
- CANPOLAT, Hasan; M. İlker HAKTANKAÇMAZ (2007), “Japonya’da Yerel Yönetimler Maliyesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 2, ss: 67-94.
- CENİKLİ, Elvan (2011), “Türkiye’de Mali Yerelleşme Anlayışına Tarihsel Bir Bakış”, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt: 6, Sayı: II, ss: 1-14.

- ÇAĞDAŞ, Tülin (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: XXX, Sayı: I, ss: 391-416.
- ÇEKİÇ, Anıl (2010), “Küreselleşen Dünyada Yerelleşme Süreci ve Yerelleşmede Demokratik Zeminin Sağlanması İçin E-Katılımcılık Çözümünün Değerlendirilmesi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 11, sayı: 2, ss: 155-168.
- ÇELEBİ, Talat (2003), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Kent ve Çevre Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ÇELİK, Abdullah (2013), “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt: 18, Sayı: 1, ss: 17-28.
- ÇELİK, Abdullah; Şuayip AYKANAT (2007), “Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 22, ss: 101-115.
- ÇELİK, Fikret, Sefa Usta (2010), “Klasik Liberalizmde ‘Özgürlük’ ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, No:24, ss: 121-135.
- ÇELİK, Vasfiye; Fikret ÇELİK; Sefa USTA (2008), “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”, Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, ss: 87-104.
- ÇELİKCAN, Seray (2010), Yerel Siyasetin Dinamikleri: Mersin Örneğinde Katı Atık Sorunu, Mersin: Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ÇETİN, Murat (2007), “Yerel Ekonomik Kalkınma Yaklaşımı ve Uluslararası Organizasyonlar”, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, ss: 153-170.
- ÇETİN, Sefa (2009), “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 25, ss: 249-258.
- ÇETİNKAYA, Özhan; Tolga DEMİRBAŞ (2010), “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53. Seri, ss: 1-18.

- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2007), Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 32, ss: 74-86.
- ÇINARLI, Serkan (2011), “ABD’de Yerel Yönetimin Ana Hatları”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler dergisi, Cilt: 12, Sayı: 1, ss: 265-280.
- ÇİMEN, Adnan (2011), “Sorgulanması Gereken Bazı Yerel Yönetim Mitleri”, İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: 146, ss: 27-31.
- ÇOLAK, Hikmet (2004), Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara: Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ÇOŞKUN, Bayram (1996), “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı: 3, ss: 35-47.
- ÇUBUKÇU, Dilek Özkök (2008), “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 63, Sayı: 1, ss: 81-120.
- ÇUKURÇAYIR, Akif (2011), Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar, Konya: Çizgi Kitapevi.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2009a), “Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 73, ss: 31-49.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2009b), Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara: Gökçe Ofset.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2006), Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Konya: Çizgi Kitabevi.
- DAOUDOV, Murat (2013), Yerel Dış Politikanın Temelleri, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- DEENER, David (1969), “Modern Anayasal Sistemlerde Yargı Denetimi”, (Çev: Tuncer Karamustafaoğlu), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 3-4, ss: 179-206.

- DEMİR, Nesrin (2006), “Avrupa Konseyi Sözleşme ve Şartlarının Avrupa Birliği Kopenhag Kriterlerine göre değerlendirilmesi”, Ege Akademik Bakış, Cilt: 6, ss: 157-167.
- DEMİR, Hakan; Mehmet KARAKÜTÜK (2003), “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, Bilgi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, ss: 65-77.
- DEMİRTAŞ, Mustafa (2005), Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla.
- DERDİMAN, R. Cengiz (2012), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ed: Faruk TURHAN ve diğerleri, Cilt: 2, Sayı: 1, ss: 51-87, Isparta: SDÜ Basımevi.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Cilt: VII: Kurumsal Gelişme, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), Nippon Koei Co., Ltd. Recs International Inc.
- EGELİ, Haluk; Funda DİRİL (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 84, ss: 25-44.
- EKİCİ, Birol; M. Cem TOKER (2005), “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, ss: 5-28.
- ELMA, Fikret (2013), “Azerbaycan’da Yerel Yönetim Yapılanması: Tarihi Deneyim ve Mevcut Örgütlenme”, Türk Dünyasında Yerel Yönetimler, İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, ss: 61-80.
- EMİNİ, Filiz Tufan (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 2, ss: 31- 48.
- EMREALP, Sadun (2005), Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı, İstanbul: IULA-EMME (UCLG-MEVA) Yayını.
- ERCAN, Fuat (2009), Toplumlar ve Ekonomiler, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- ERDOĞAN, Sedat (1972), Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları.

- ERKEK, Seyida (2013), “UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) tarafından Yürütülen yerel ve Bölgesel Kalkınma Çalışmaları ve Bu kapsamda Ön Plana Çıkan Demokratik Yönetişim İlkeleri”, Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılı, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ed: Buğra Özer ve Güven Şeker, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Matbaa Birimi, ss: 9-23.
- ERSÖZ, Halis Yunus (2000), “Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 38, ss: 128-167.
- ERTAN, Birol (2002), “Yerel Yönetim Kavramı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1, ss: 22-30.
- ERYILMAZ, Bilal (2006), Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaası.
- ERYILMAZ, Bilal (1995), “Küreselleşen Dünya’da Yerel Yönetimlerin Yeri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 4, Sayı: 2, ss: 89-92.
- ES, Muharrem (2007), Kent Üzerine Düşünceler, İstanbul: Okutan Yayınları.
- ESEN, Selin (2004), “Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 59, Sayı: 4, ss: 89-122.
- GENÇOĞLU, Mustafa (2011), “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma”, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, ss: 29-50.
- GERAY, Cevat (2001), “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:10, Sayı: 4, ss: 7-22.
- GIDDENS, Anthony (2012), Sosyoloji, İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- GİRİTLİ, İsmet (1983), Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- GÖK, Sibel (2012), “Rusya Federasyonu Kamu Yönetimi Sisteminde Değişim Trendleri”, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, 1-2 Ekim 2012, ss: 75-84.
- GÖRMEZ, Kemal (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, sayı: 4, ss: 81-88.

- GÖRMEZ, Kemal (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları.
- GÖYMEN, Korel (1983), “Türkiye’de Yerel Yönetimin Yeniden Yapılaşması”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 528, Ankara: A.Ü. S.B.F. ve Basın- Yayın Yüksek Okulu Basımevi, ss: 49-63.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2010), *Yönetim Hukuku*, (29. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜDÜK, Mehmet (2007), *Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği*, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- GÜLEÇ, Sertaç (2008), “Merkezi devlet ve Adem-i Merkezi Devlet”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı: 32, ss:38-44.
- GÜLER, Birgül Ayman (2006), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: İmge Kitabevi.
- GÜLER, Birgül (1993), “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı:1 ss: 87-96.
- GÜLER, Mahmut (2011), “Kentsel Haklar, Kapitalizm ve Katılım”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 66, Sayı: 1, ss: 49-71.
- GÜNAYDIN, Osman (1989), *İdari Vesayet Denetimi ve Belediyelerin Kararları Üzerinde Uygulanışı*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- GÜNDAY, Metin (2004), *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- GÜNDOĞAN, Ercan (1997), *Yerel Devlet ve Araçsalcılık*, Ed: Melih Ersoy ve Tarık Şengül, *Restructuring Local Governments: UPL Studio Researches Volume 1*, Middle East Technical University, Ankara.
- GÜNER, Sinan (2013), *ABD ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Türkiye için Bir Model Önerisi*, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- GÜRKAN, Ülker (1988), “Montesquieu ve Kanunların Ruhu”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 40, Sayı: 1-4, ss: 9-31.
- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki (1998), “İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Rollerini”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 31, ss: 169-183.

- HAKTANKAÇMAZ, M. İlker (2006), “Örgütsel Yapı, İşleyiş ve Organlar Bakımından Japonya’da Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 4, ss: 69-86.
- HEYWOOD, Andrew (2006), Siyaset, (Çev: Bekir Berat Özipek ve diğerleri), Ankara: Liberte Yayınları.
- İNAL, Yunus Can (2012), Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Denizli.
- İPEK, Cemalettin (2001), “Japonya’da Yerel Yönetimler ve Eğitim”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, ss: 175-187.
- İZCİ, Ferit; Menaf TURAN (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 1, ss: 117-152.
- KARAARSLAN, Mehmet (2007), Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- KARABULUT, Kerem; Dilek Polat; Hakan Bakkal (2007), “Özel İdarelerin İl Ekonomilerindeki Yeri ve Önemi Üzerine Bir Uygulama”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 2, ss: 67-93.
- KARANFİLOĞLU, Ali Yasin (2000), Yerel Yönetimlerin Denetimi, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 9, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.
- KARASU, Mithat Arman (2008), “Kentli Haklarının Gelişimi ve Hukuki Boyutları”, TBB Dergisi, Sayı 78, ss: 37-52.
- KAYA, Erol (2008), “İl Genel Meclisleri”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 33, ss: 57-59.
- KAYA, Yeşim (2006), Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- KAYIKÇI, Sabrina (2003), “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 12, Sayı:3, ss: 22-47.
- KELEŞ, Ruşen (2012a), Kentleşme Politikası, Ankara: İmge Kitabevi.
- KELEŞ, Ruşen (2012b), Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, Ruşen (1998), Kentbilim Terimleri Sözlüğü, Ankara: İmge Kitabevi.
- KELEŞ, Ruşen (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 4, Sayı: 6, ss: 3-19.
- KELEŞ, Ruşen (1995), "Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi", Prof. Dr. Turan Güneş'e Armağan, SBF Dergisi, Cilt:50, Sayı: 3-4, Haziran-Aralık, s. 251-256.
- KELEŞ, Ruşen (1992), “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 1, Sayı: 2, ss: 9-14.
- KESGİN, Bedrettin (2005), “Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve Türk Hukuku’nun Uyum Sorunu”, İlim Yayma, Sayı: 1, ss: 23-25.
- KIRIŞIK, Fatih (2013), “Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Ed: Ahmet Kubaş ve Esra Albayrakoğlu, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri, No: 5, ss:1-18.
- KOÇAK, Hüseyin (2009), “Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:5, Sayı: 10, ss: 133-142.
- KOÇAK, S. Yaman; Ali EKŞİ (2010), “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 21, ss: 295-307.
- KOÇAK, Yüksel (2013), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- KONCA, Teymur (2010), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal, Yargısal ve İdari Denetimi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.



- KORKMAZ, Zişan (2009), *Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- KOYUNCU, Başak (2000), “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, *Muğla Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, ss: 97-117.
- KÖSE, Ömer (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 52, ss:3-42.
- KÖSECİK, Muhammet (2000), “Yerel yönetim Teorileri ve Merkez-Yerel Yönetim İlişkilerindeki Merkezileşme: Thatcher Dönemi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, ss: 25-41.
- KÖŞGER, Selim; M. İlker HAKTANKAÇMAZ (2011), *Avrupa Konseyi tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar*, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Temmuz-Ağustos, ss: 50-53.
- KULUÇLU, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, ss: 3-37.
- LEEMANS, A. F. (1970), *Changing Patterns of Local Government*, The Hague: International Union of Local Authorities (IULA).
- MAHMUTOĞLU, Abdulkadir (2006), “Merkezi Yönetim-yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 452, ss: 29-52.
- MERİÇ, Osman (1983), “Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, 528, Ankara: A.Ü. S.B.F. ve Basın- Yayın Yüksek Okulu Basımevi, ss: 29-47.
- MURATOĞLU, Tahir (2011), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, *İÜHFM C. LXIX*, Sayı: 1-2, ss: 737-776.
- NACAR, Birsen (2005), “Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme”, *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 9, ss: 202-247.
- NADAROĞLU, Halil (1986), *Mahalli İdareler*, İstanbul: Met/er Matbaası.
- NEGİZ, Nilüfer (2007), *Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Önerisi*, Süleyman Demirel

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,  
Yayımlanmamış Doktora Tezi.

ONAR, Sıddık Sami (1952), İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: Hak Yayınevi.

ÖKMEN, Mustafa; Bekir PARLAK (2013), Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler –Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat- Ankara: Orion Kitabevi.

ÖKMEN, Mustafa; Buğra ÖZER (2013), “Türkiye’de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar”, Türk Dünyasında Yerel Yönetimler, İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, ss: 15-60.

ÖKMEN, Mustafa; Serhat BAŞTAN (2004), “Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ed: Ali Akdemir, Mahir Gümüş, Hamit Palabıyık, Sefer Şener, ss: 209-241.

ÖKMEN, Mustafa; Serhat BAŞTAN; Abdullah YILMAZ (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, Kamu Yönetimi Kuramdan Uygulamaya, Ed: Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, Ankara: Gazi Kitabevi, ss: 23- 80).

ÖNEN, Mustafa (2012), “Kamu Yönetimde Değişim: Yönetimden Yönetişime Dönüşüm”, Küresel Değişim ve Demokratikleşme: Turgut Özal Uluslar arası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II, 19-20 Nisan, ss: 868-893.

ÖNER, Şerif (2006), Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi, Ankara: Nobel Basımevi.

ÖNER, Şerif (2001), “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 10, Sayı: 2, ss: 51-67.

ÖNER, Şerif; Uğur YILDIRIM (2002), “1963’den 2002’ye: Kalkınma Planlarında Türk Yerel Yönetimlerinin Dönüşümü”, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XXXI, Sayı: 2, ss: 239-278.

ÖZEL, Mehmet (2010), “Kamu Yönetiminde Kriz ve Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, ss: 12-29.

- ÖZEL, Mehmet; Veysel EREN; M. Emin İNAL (2009), “Yerel Siyaset ve Yerel Halkın Belediye Hizmetlerine Bakışı: Yerel Hizmetlerden Memnuniyet Düzeyi Üzerine Bir Araştırma”, Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, ss:33-50.
- ÖZER, Ahmet (1993), “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı: 4, ss: 23-32.
- ÖZER, M. Akif (2000), “Yerel Özerkliğe Doğru: Optimum Görev Bölüşümü”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 38, ss: 168-188.
- ÖZMÜŞ, Levent (2005), “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 28 Mart-1 Nisan, Ankara, ([http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5\\_175\\_ek.pdf](http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5_175_ek.pdf), Erişim Tarihi: 12.07.2014).
- PARILTI, Nurettin; Metehan TOLON (2003), “Yerel Yönetimlerde İmaj Kavramı ve Olası Sonuçları”, 1. Uluslararası Yerel Yönetimler Üniversite ve Sanayi İşbirliği Sempozyumu, 23-24 Ekim 2003, Ankara, (<http://www.metehantolon.com/wp-content/uploads/2012/04/yerel-yonetimlerde-imag-kavrami-ve-olasi-sonuclari.pdf>, Erişim Tarihi: 04.12.2013).
- PEKTAŞ, E. Kadri; Fehmi AKIN (2010), “Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı olarak “Katılım Hakkı” ve Türkiye, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: XII, Sayı: II, ss: 23-49.
- PIRENNE, Henri (1982), Ortaçağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması, (Çev: Şadan Karadeniz), İstanbul: Dost Kitabevi Yayınları.
- SAKINÇ, Süreyya (2005), “Kırgızistan’da Demokratik yerinden Yönetim: Reform Uygulamaları ve Sorunlar”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 2, ss: 197-210.
- SANCAKDAR, Oğuz; Serkan ÇINARLI (2013), “Valilerin Belediye Meclis Kararlarına Karşı Yargı Yoluna Gitmesini Düzenleyen Hükmün Anayasa Mahkemesi’nce İptalinin İrdelenmesi”, Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılı, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ed: Buğra Özer ve Güven Şeker, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Matbaa Birimi.
- SARIÇİÇEK, Ejder (2010), Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi ve Son Dönemlerde Yapılan Yetki Devirleri’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

(AYYÖŞ) Açısından Ele Alınması, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Bolu.

SARIOĞLU, Fatih (2007), “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Üzerine: Ekonomik Bir Yaklaşım”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 16, Sayı: 4, ss: 21-37.

ŞAN, Gündüz (2007), “İtalya’da Yerel Yönetimler-I”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 20, ss: 90-93.

SEZER, Yasin; Tancu SÖYLEYİCİ (2008), “Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 29, ss: 59-64.

SINCER, Esra (2009), “Dünya Bankasının Kuruluşu Gelişimi ve Kalkınma Düşüncesine Yaklaşımı”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ŞAHİN, Kübra (2011), Belediye Hizmetleri ve Hizmet Kalitesine Yönelik Vatandaş Memnuniyetinin Ölçümü (Konya İl Örneği), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ŞENGÜL, Ramazan (2013), Yerel Yönetimler, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

ŞENGÜL, Ramazan (2012), “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 2012, Cilt: 9, Sayı: 20, ss: 31-44.

ŞENGÜL, Tarık (2009), Kentsel Çelişki ve Siyaset, Ankara: İmge Kitabevi.

ŞENGÜL, H. Tarık (2000), “Radikal Kent Kuramları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme: Alternatif Bir Yaklaşım Doğru”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 1, ss: 27-58.

ŞENGÜL, Tarık (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 8, Sayı: 3, ss: 3-19.

ŞENSOY, Barış (2010), Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetimler Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

ŞENTÜRK, Ünal (2010), “Küreselleşme ile Yerelleşmenin Simetrisi”, Düünden Bugüne Küreselleşme Yerelleşme ve Türkiye, Ed: Mustafa Talas ve Bülent Kara, Ankara: Gazi Kitabevi, ss: 47-69.

- TOPRAK, Elif (2007), “Neo fonksiyonalizmden Yapısalcılığı, Entegrasyon Kuramları Işığında Türkiye-Avrupa Birliği Uyumunu”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 7, No: 1, ss: 69-89.
- TORTOP, Nuri (1996), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı: 5, ss: 3-13.
- TORTOP, Nuri; Burhan AYKAÇ; Hüseyin YAYMAN; M.Akif Özer (2008), Mahalli İdareler, 2. Basım, Ankara: Nobel Yayın ve Dağıtım.
- TUNCER, Aziz; M. Bilal ALODALI (2012), “Üniter Yönetim Yapılarında Yeni Kademe Arayışları: Bölge ve İtalya Örneği”, IX Kamu Yönetimi Forumu, Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ankara: Hangar Yayıncılık.
- TURGUT, Kasım (2011), “Türkiye’de Anayasalarda Adem-i Merkeziyet Düşüncesi”, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran, ss: 13-18.
- TÜRKOĞLU, İrfan (2007), Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- ULUSOY, Ahmet; Tekin AKDEMİR (2010), Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ULUSOY, Ahmet; Tekin AKDEMİR (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 21, ss: 259-287.
- URHAN, Vahide Feyza (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, ss: 85-102.
- UZBEK, Mehmet Hakan; İclal DİNÇER (2009), “Kentsel Rejim Kuramının, Türkiye’deki Kentleşme Dinamiklerinin Açıklanmasında Uygulanabilirliği Üzerine Kuramsal Bir Tartışma”, YTÜ Mim. Fak. E-Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1, ss: 28-43.
- YATKIN, Ahmet (2014), Kamu ve Özel Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü, Ed: M. Akif Özer, Ankara: Adalet Yayınevi, ss: 533-619.
- YAYLA, Yıldızhan (1984), Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3214, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 15, İstanbul: Güray Matbaası.

- YAVUZ, Fehmi; Ruşen KELEŞ (1983), *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- YAVUZDOĞAN, Seçkin (2006), “5393 Sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜEHFD)*, Cilt: X, Sayı: 1-2, ss: 203-214.
- YETER, Enis (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 5, Sayı: 1, ss: 3-13.
- YETER, Enis (1992), “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 1, Sayı:4, ss: 13-21.
- YILMAZ, Süleyman (2007), *5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda İdari Vesayet Sistemi*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- YİĞİT, Mehmet (2008), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri*, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ZENGİN, Gökhan; M. Busem ÖZTEKİN (2013), “KÖYDES Projesinin Trakya Bölgesi Köylerinin Altyapısı Üzerindeki Etkileri: Karşılaştırmalı bir Çalışma”, *Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılıarı*, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ed: Buğra Özer ve Güven Şeker, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Matbaa Birimi, ss: 55-78.
- ZİBEL, Ertan (2004), “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimler Kongresi, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı*, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ed: Ali Akdemir, Mahir Gümüş, Hamit Palabıyık, Sefer Şener, ss: 187-191.